

Starkare kommuner

– med kapacitet att klara välfärdsuppdraget

Slutbetänkande av Kommunutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:8

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsfoto: Sverker Lindblad, Kommunutredningen

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25024-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Micko

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommittén gavs även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Kommittén antog namnet Kommunutredningen.

Utredningen överlämnade den 17 oktober 2017 delbetänkandet *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* (SOU 2017:77). Enligt direktiven skulle ett slutbetänkande redovisas senast den 15 oktober 2019. Enligt tilläggsdirektiv den 11 april 2019 förlängdes utredningstiden till redovisning av uppdraget senast 28 februari 2020.

Till ordförande i kommittén utsågs kommunalrådet Heléne Fritzson (S). Heléne Fritzson entledigades från sitt uppdrag den 25 augusti 2017 och i stället utsågs samma dag riksdagsledamoten Niklas Karlsson (S) till ny ordförande i kommittén. Som ledamöter i kommittén förordnades den 21 mars 2017 kommunalrådet Erik Andersson (M), riksdagsledamoten Åsa Eriksson (S), riksdagsledamoten Mikael Eskilandersson (SD), kommunalrådet Marcus Friberg (MP), riksdagsledamoten Peter Helander (C), dåvarande ledamoten i kommunfullmäktige Anna Hövenmark (V), dåvarande kommunalrådet Johan Nyhus (S), kommunalrådet Helene Odenjung (L), kommunalrådet Bo Rudolfsson (KD), riksdagsledamoten Maria Strömkvist (S) och dåvarande riksdagsledamoten Anette Åkesson (M).

Som experter att biträda utredningen förordnades den 22 maj 2017 kanslirådet Maria Ahlsved, Näringsdepartementet, sektionschefen Lennart Hansson, Sveriges Kommuner och Regioner, departementssekreteraren Karl Kjäll, Finansdepartementet, departementssekreteraren Therese Kristensson, Finansdepartementet, ämnesrådet Henrik Källsbo, Finansdepartementet och departementssekreteraren Charlotte Werner, Näringsdepartementet. Samma dag förordnades upphand-

lingsjuristen Robin Anderson Boström, Upphandlingsmyndigheten, rättssakkunnige Susanne Ellegård, Finansdepartementet, rättssakkunnige Håkan Eriksson, Finansdepartementet, sakkunnige Sara Hällströmer, Konkurrensverket samt förbundsjuristen Helena Linde, Sveriges Kommuner och Regioner, att som experter biträda utredningen till och med den 15 oktober 2017.

Den 24 oktober 2017 förordnades departementssekreterare Karolina Gustafson, Finansdepartementet som expert i utredningen. Den 13 september 2018 entledigades Lennart Hansson. Den 14 september 2018 förordnades ekonomen Anders Folkesson, Sveriges Kommuner och Regioner som expert i utredningen. Den 8 maj 2019 entledigades Therese Kristensson. Den 9 maj 2019 förordnades kanslirådet Matilda Hultgren, Infrastrukturdepartementet som expert i utredningen. Den 18 maj 2019 förordnades utredaren Martin Olauzon, Tillväxtverket som expert i utredningen. Den 12 september 2019 entledigades Charlotte Werner.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 mars 2017 ämnesrådet Sverker Lindblad. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 april till och med den 31 oktober 2017 upphandlingsjuristen Henrik Grönberg, från och med den 1 maj 2017 analytikern Ulf Tynelius, från och med den 10 maj till och med den 4 augusti 2017 departementsrådet Johan Höök, från och med den 1 januari 2018 utredaren Lisa Hörnström och från och med den 27 augusti 2018 den rättsliga experten Susanne Widding-Gidlund.

Utredningen vill rikta ett särskilt tack till f.d. statssekreteraren, generaldirektören och utredaren Sören Häggroth för sitt stora institutionella minne samt värdefulla bidrag till och synpunkter på texterna, till f.d. landshövdingen och utredaren Stefan Carlsson för insyn och insiktsfulla reflektioner kring försöket till sammanläggning av Ölands-kommunerna Borgholm och Mörbylånga, till utredaren Martin Olauzon som utöver sin expertroll bistått med många värdefulla synpunkter utifrån tidigare utredningsarbete, till Benny Lindroos, statistiker vid SKR för framtagande av kommunal personalstatistik åt utredningen samt till analytikern Kent Eliasson, Tillväxtanalys för utarbetande av effektutvärderingen av räddningstjänstförbund.

Utredningen vill också tacka alla engagerade deltagare på möten runt om i landet som gett oss insyn i den kommunala vardagen och kommit med värdefulla inspel i vårt arbete.

Kommunutredningen får härmed överlämna slutbetänkandet *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8). Till slutbetänkandet har fogats fem reservationer och fem särskilda yttranden.

Vårt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2020

Niklas Karlsson

Erik Andersson
Mikael Eskilandersson
Peter Helander
Johan Nyhus
Bo Rudolfsson
Anette Åkesson

Åsa Eriksson
Marcus Friberg
Anna Hövenmark
Helene Odenjung
Maria Strömkvist

/ Sverker Lindblad
Lisa Hörnström
Ulf Tynelius
Susanne Widding-Gidlund

Innehåll

Sammanfattning	23
Summary	43
1 Utredningens uppdrag, arbete och avgränsning.....	53
1.1 Uppdraget.....	53
1.2 Arbetet.....	54
1.3 Bedömningar och avgränsningar.....	56
1.4 Betänkandets disposition.....	59
 DEL I Bakgrund och nordisk jämförelse	
2 Kommunernas historia och tidigare kommunreformer	63
2.1 Kommunerna 1862–1940.....	63
2.2 Kommunindelningsreformerna.....	65
2.2.1 Storkommunreformen	65
2.2.2 Kommunblocksreformen.....	66
2.2.3 Effekter av kommunindelningsreformerna.....	69
2.3 Kommunal samverkan över tid	71
2.4 Frikommunförsöket	72
2.5 Sammanfattande slutsatser	76

3	Nordisk utblick och jämförelser med kommunreformer i andra länder.....	79
3.1	Kommunsystemen i de nordiska länderna.....	80
3.1.1	Likheter och skillnader mellan de nordiska länderna	80
3.1.2	Statlig kontroll av kommunernas ekonomi	81
3.2	Kommunreformer i Danmark, Finland och Norge.....	84
3.2.1	Den danska kommunreformen	85
3.2.2	Genomförda kommunreformer och reformförsök i Finland.....	86
3.2.3	Den norska kommunreformen	88
3.2.4	Erfarenheter och lärdomar	90
3.3	Erfarenheter av kommunreformer och samverkanslösningar i andra delar av Europa	95
3.3.1	Effekter av kommunsammanläggningar	96
3.3.2	Mellankommunal samverkan.....	97
3.4	Sammanfattande slutsatser	98
4	Kommunal självstyrelse och statlig styrning	99
4.1	Kommunens olika uppgifter och roller.....	99
4.2	Kommunal självstyrelse.....	101
4.2.1	Skäl till stark kommunal självstyrelse	103
4.2.2	Utformningen av den kommunala självstyrelsens skydd i grundlagen.....	104
4.3	Kommunal revision	106
4.4	Statens ansvar för kommunernas förutsättningar	107
4.4.1	Det kommunalekonomiska utjämningssystemet	107
4.4.2	Finansieringsprincipen.....	110

4.5	Statens styrning av kommunerna.....	111
4.5.1	Balansgång mellan självbestämmande och likvärdighet	112
4.5.2	Ökad styrning genom riktade statsbidrag	113
4.5.3	Styrning baserad på tillit.....	115
4.6	Sammanfattande slutsatser	115
5	Kommunernas verksamhet och olika former för kommunal samverkan	117
5.1	Kostnader för kommunernas verksamheter.....	117
5.1.1	Obligatorisk verksamhet.....	119
5.1.2	Frivillig verksamhet.....	121
5.1.3	Verksamhetens nettokostnader i olika kommunkategorier.....	124
5.2	Kommunernas organisation	125
5.2.1	Huvudmannaskap.....	125
5.2.2	Lagen om offentlig upphandling	126
5.2.3	Olika samverkansformer.....	127
5.3	Sammanfattande slutsatser	146

DEL II Kommunernas förutsättningar och utmaningar

6	Demografisk utveckling och territoriella förutsättningar	149
6.1	Urbaniseringen skapar nya utmaningar	149
6.1.1	Befolkningsutvecklingen i olika delar av landet	150
6.1.2	Regionförstoring – vidgade funktionella regioner	161
6.2	Täthet, gleshet och skilda bosättningsmönster.....	164
6.2.1	Svårt att hitta enkla mått på gleshet	165
6.3	Demografisk utveckling och förändrad åldersstruktur.....	167
6.3.1	En åldrande befolkning	167

6.4	Kommunerna i ett förändrat demografiskt landskap	173
6.4.1	Växande kommuner	174
6.4.2	Minskande kommuner	177
6.4.3	Kommuner med många säsongsboende.....	180
6.5	Kommunernas socioekonomiska profil	181
6.5.1	Fem kommungrupper utifrån likheter i socioekonomi	182
6.5.2	Skilnaderna i socioekonomiska förutsättningar tilltar	183
6.5.3	Socioekonomiska förutsättningar påverkar kommunernas kapacitet.....	190
6.6	Identitet och territoriell anknytning	191
6.7	Sammanfattande slutsatser.....	192
7	Kommunernas ekonomi	195
7.1	God ekonomisk hushållning och balanskravet.....	195
7.1.1	Mål på två procent.....	197
7.2	Kommunernas nettokostnader och skatteintäkter.....	199
7.2.1	Utvecklingen av kommunernas nettokostnader	199
7.2.2	Utvecklingen av kommunernas skatteintäkter ...	201
7.2.3	Skatteintäkter i relation till nettokostnader	205
7.2.4	Fördelning av kommunernas intäkter.....	206
7.3	Kommunernas ekonomiska resultat.....	208
7.4	Investeringar	211
7.5	Skulder och soliditet.....	216
7.5.1	Kommunernas pensionsskulder	217
7.5.2	Kommunernas soliditet	220
7.6	Ekonomiska konsekvenser av de demografiska förändringarna	222
7.6.1	Ekonomiska konsekvenser i olika typer av kommuner.....	226

7.7	Det kommunala utjämningssystemet och statsbidragen.....	230
7.7.1	De demografiska förändringarnas effekter på det kommunala utjämningssystemet.....	231
7.7.2	Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar	232
7.8	Sammanfattande slutsatser	239
8	Kommunernas personal- och kompetensförsörjning	243
8.1	Anställda och befattningar	244
8.1.1	Graden av specialisering i olika typer av kommuner	246
8.1.2	Befattningar kopplade till strategisk kompetens.....	248
8.1.3	Arbetsmiljö och sjukfrånvaro	253
8.2	Rekryteringsbehov inom olika verksamheter	253
8.2.1	Förskola och skola.....	254
8.2.2	Äldreomsorg.....	256
8.2.3	Övriga verksamheter	257
8.3	Tillgången på kompetens.....	259
8.4	Tänkbara åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunerna	263
8.4.1	Ökad flyttning och ökad pendling	264
8.4.2	Ökat arbetskraftsdeltagande	267
8.4.3	Ökad användning av digitaliseringens möjligheter	269
8.4.4	Nedskrivning av studieskulder	271
8.5	Sammanfattande slutsatser	274
9	Kommunal demokrati och politisk representation	277
9.1	Rekrytering till kommunala förtroendeuppdrag.....	278
9.1.1	Antalet mandat i kommunfullmäktige har minskat.....	278
9.1.2	Föranmälda kandidater saknas på valsedlarna.....	280
9.1.3	Representativitet – kvinnor, unga och personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade	282

9.1.4	Fler avhopp från kommunfullmäktige.....	283
9.1.5	De förtroendevaldas villkor.....	285
9.1.6	Motvilligt engagemang bland många som kandiderar till förtroendeuppdrag.....	287
9.2	Mediebevakning.....	287
9.3	Ungdomsperspektiv och förändrade värderingar.....	289
9.3.1	Insatser för att främja ungas politiska deltagande.....	290
9.4	Sammanfattande slutsatser.....	291
10	Andra typer av utmaningar för kommunerna.....	293
10.1	Migration och integration som utmaning och möjlighet	293
10.1.1	Ojämn fördelning över landet av asylsökande och nyanlända	294
10.1.2	De nyanlända flyttar vidare till storstadskommuner.....	297
10.1.3	Mottagande och etablering av asylsökande och nyanlända invandrare	300
10.1.4	Sammanfattande slutsatser	303
10.2	Lokal attraktivitet.....	304
10.2.1	Bostadsförsörjning och samhällsplanering	305
10.2.2	Kommunal fysisk planering.....	309
10.2.3	Tillgång till kommersiell och offentlig service....	311
10.2.4	Statlig närvaro och service i kommunerna.....	314
10.2.5	Infrastruktur.....	319
10.2.6	Initiativ för ökad lokal attraktivitet	322
10.2.7	Sammanfattande slutsatser	326
10.3	Klimatförändring och hållbar utveckling.....	327
10.3.1	Särskild utmaning vid fysisk planering och bostadsbyggande	328
10.3.2	Agenda 2030.....	333
10.3.3	Sammanfattande slutsatser	334

11 Kvalitet i kommunernas verksamhet 337

11.1 Kvalitet i offentlig verksamhet..... 337

11.2 Iakttagelser 339

11.2.1 Behov av utvecklade kvalitetsmått..... 339

11.2.2 Delvis splittrad bild av kvaliteten 340

11.2.3 Vissa mönster inom för- och grundskola..... 340

11.3 Sammanfattande slutsatser 345

**12 Konsekvenser av ökande utmaningar
och principiella utgångspunkter för utredningen 347**

12.1 Hur påverkas kommunernas olika verksamheter? 350

12.1.1 Kommunernas kärnverksamheter..... 350

12.1.2 Kommunernas ledning och styrning 352

12.1.3 Investeringar i och underhåll av infrastruktur 353

12.2 Vad är kommunal kapacitet? 353

12.2.1 Driftskapacitet och utvecklingskapacitet..... 354

12.3 Ekonomiska förutsättningar 356

12.4 Hur kan kapaciteten i kommunerna stärkas? 357

12.5 Hur stor är en kommun? 357

12.6 Strukturella förändringar och ett långsiktigt
tidsperspektiv 359

12.7 Erfarenheter från fallstudier 360

12.8 Sammanfattande slutsatser 362

**DEL III Strukturella åtgärder
och annan kapacitetsförstärkning****13 Kommunal samverkan..... 369**

13.1 Skäl till kommunal samverkan 370

13.2 Potential och djup i samverkan 371

13.3	Regelverket för olika former av samverkan	373
13.3.1	Val av samverkansform	373
13.4	Förekomst av olika samverkansformer	377
13.4.1	Kommunalförbund	377
13.4.2	Gemensamma nämnder	381
13.4.3	Avtalssamverkan	384
13.4.4	Kommunala företag	385
13.4.5	Andra former av samverkan	386
13.5	Ekonomiska effekter	387
13.5.1	Internationella studier om effektivitet i interkommunal samverkan	388
13.5.2	Störst möjlighet att nå effektivitetsvinster i teknisk verksamhet	390
13.5.3	Transaktionskostnader	390
13.5.4	Analys av kostnadseffektivitet i räddningstjänstförbund	391
13.6	Demokratiaspekter	394
13.6.1	Balans mellan demokrati och effektivitet	395
13.6.2	Val och ansvarsutkrävande i offentligt rättsliga samverkansformer	396
13.7	En strategisk samverkan	398
13.8	Sammanfattande slutsatser	401
14	Kommunsammanläggningar	405
14.1	Kommunstorlek och omfattningen på den kommunala verksamheten	406
14.1.1	Kommunstorlek och kommunernas ansvarsområden i andra europeiska länder	406
14.1.2	Två perspektiv på lokal territoriell indelning	408
14.2	Kommunalekonomiska effekter av sammanläggningar	411
14.2.1	De kommunala verksamheternas territoriella logik	412
14.2.2	Ekonomiska effekter av reformen i Danmark	413

14.2.3	Vilka ekonomiska effekter skulle en ny kommunindelning i Sverige kunna få?	415
14.2.4	Förmåga att klara investeringsbehoven.....	422
14.2.5	Effekter på det kommunala utjämningsystemet	425
14.3	Demokratiaspekter	426
14.3.1	Konkurrensdemokrati och deltagardemokrati	427
14.3.2	Ansvarsutkrävande	428
14.3.3	Input och output i det politiska systemet.....	429
14.3.4	Effekter på det kommunala förtroendeuppdraget	430
14.3.5	Stärkt kommunal självstyrelse	432
14.4	Lokal identitet och sammanhållning.....	433
14.5	Robusthet och utvecklingskraft.....	435
14.5.1	Kompetensförsörjning och förbättrad ledning och styrning.....	436
14.6	Incitament för sammanläggning	437
14.6.1	Frivillig eller tvingande sammanläggning.....	438
14.7	Regelverk och processen vid ändrad kommunindelning	439
14.7.1	Ansökan och beslut om indelningsändringar	439
14.7.2	Utredning i ärende om indelningsändring	441
14.7.3	Antal indelningsärenden per år hos Kammarkollegiet	445
14.8	Processledning och genomförande	445
14.8.1	Erfarenheter från Norge	446
14.8.2	Erfarenheter från Öland.....	449
14.9	Sammanfattande slutsatser	450
15	Generell förändring av kommunernas ansvar och uppgifter.....	455
15.1	Olika verksamheter har olika territoriell logik	456
15.1.1	Räddningstjänst	457
15.1.2	Grundskola	459
15.1.3	Gymnasieskola.....	460

15.1.4	Fysisk planering och bostadsplanering	461
15.1.5	Vatten och avlopp (VA)	462
15.1.6	Arbetsmarknad.....	463
15.1.7	Hälso- och sjukvård	466
15.2	Verksamheter som innebär myndighetsutövning eller tillsyn.....	467
15.2.1	LSS och assistansersättning	467
15.2.2	Kommunal miljötillsyn	469
15.2.3	Överförmyndare	470
15.3	Nordiska exempel.....	470
15.3.1	Danmark – fler och utökade uppgifter till kommunerna.....	470
15.3.2	Finland – regionalt ansvar för socialtjänst och hälso- och sjukvård	472
15.3.3	Norge – NAV-reformen.....	473
15.4	Demokratiaspekter	474
15.5	Sammanfattande slutsatser	475
16	Asymmetrisk ansvarsfördelning	477
16.1	Exempel på asymmetrisk ansvarsfördelning	479
16.1.1	Asymmetri i andra länder	479
16.1.2	Asymmetri i Sverige fram till 1974	481
16.1.3	Asymmetri i Sverige i dag	482
16.2	Olika modeller för asymmetrisk ansvarsfördelning	486
16.2.1	Mini, midi- och maxikommuner	487
16.2.2	Asymmetrisk ansvarsfördelning för små kommuner och storstadsregioner	488
16.3	Ekonomiska aspekter	490
16.3.1	Två tänkbara finansieringsprinciper.....	490
16.3.2	Skatteväxling.....	491
16.3.3	Det kommunalekonomiska utjämningssystemet	491
16.3.4	Sammanfattande bedömning av de ekonomiska aspekterna på asymmetrisk ansvarsfördelning	493

16.4	Rättsliga förutsättningar.....	493
16.4.1	Asymmetri medför ökad komplexitet i lagstiftningsarbetet	495
16.5	Demokratiaspekter	496
16.6	Sammanfattande slutsatser	498
17	Jämförande analys av de strukturella åtgärdsförslagen ..	501
17.1	Kommunal samverkan	501
17.1.1	Drifts- och utvecklingskapacitet	501
17.1.2	Ekonomisk effektivitet	504
17.1.3	Demokrati.....	507
17.2	Kommunsammanläggningar.....	508
17.2.1	Drifts- och utvecklingskapacitet	509
17.2.2	Ekonomisk effektivitet	509
17.2.3	Demokrati.....	510
17.3	Asymmetrisk ansvarsfördelning	513
17.3.1	Ekonomisk effektivitet	514
17.3.2	Drifts- och utvecklingskapacitet	514
17.3.3	Demokrati.....	515
17.4	Generell överföring av ansvar och uppgifter	517
17.4.1	Drifts- och utvecklingskapacitet	518
17.4.2	Ekonomisk effektivitet	519
17.4.3	Demokrati.....	519
17.5	Kapacitet i olika typer av kommuner.....	520
17.5.1	Tät kommun nära en större stad.....	521
17.5.2	Mindre och avlägset belägen landsbygdskommun	522
17.6	Sammanfattande slutsatser	524
17.6.1	Teoretiska utgångspunkter för sammanläggning eller samverkan.....	524
17.6.2	Åtgärdsförslagets effekter på kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet.....	526
17.6.3	Åtgärdsförslagets effekter på ekonomisk effektivitet.....	528
17.6.4	Åtgärdsförslagets effekter på demokratin.....	529

18 Digitalisering och andra kapacitetsstärkande åtgärder.. 533

18.1	Digitalisering – möjligheter och begränsningar.....	533
18.1.1	Vilken potential finns i ökad digitalisering?	534
18.1.2	Stora skillnader mellan kommuner	536
18.1.3	Framgångsfaktorer och hinder	537
18.1.4	Digital kompetens.....	539
18.1.5	Aktörer i kommunernas digitaliseringsarbete.....	540
18.1.6	En nationell digital infrastruktur	542
18.1.7	Personlig integritet och informationssäkerhet....	546
18.1.8	Robust bredband – en nödvändig förutsättning.....	548
18.1.9	Rättsliga förutsättningar och hinder	550
18.2	Systematiserat lärande	552
18.3	Civilsamhällets roll och social innovation	554
18.3.1	Överenskommelse om idéburna organisationer.....	555
18.3.2	Varierande former för stöd till och samverkan med civilsamhällets organisationer.....	556
18.3.3	Idéburet offentligt partnerskap.....	557
18.3.4	Betydelsen av civilsamhällets organisationer för landsbygderna.....	558
18.3.5	Social innovation	559
18.4	Sammanfattande slutsatser.....	562

DEL IV Strategi, förslag och konsekvensanalys

19 En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna 567

19.1	Varför har vi kommuner?.....	568
19.2	Kommunernas utmaningar	568

19.3	Strukturella åtgärder som har övervägts	570
19.3.1	Kommunal samverkan	571
19.3.2	Asymmetrisk ansvarsfördelning	572
19.3.3	Generell förändring av kommunernas ansvar och uppgifter	573
19.3.4	Frivilliga kommunsammanläggningar	574
19.4	Strukturella åtgärder med olika tidsperspektiv	575
19.4.1	Strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer	576
19.4.2	Frivilliga kommunsammanläggningar behöver stödjas	578
19.4.3	Kommunernas skilda strukturella förutsättningar	579
19.4.4	Försöksverksamhet	583
19.5	Staten måste ta ansvar för att garantera goda förutsättningar i kommunerna	584
19.5.1	Kommunernas ekonomiska förutsättningar	585
19.5.2	Kommunernas kompetensförsörjning	587
19.5.3	Digitaliseringen av kommunernas verksamheter	588
19.5.4	Kunskapsutveckling och analys	589
19.6	Genomförande av strategin	590
19.6.1	Steg mot mer strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar	590
19.6.2	En kommundelegation inrättas	592
19.6.3	Tidplan	593
20	Förslag och bedömningar	595
20.1	Strukturella åtgärder	597
20.1.1	Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner	598
20.1.2	Försöksverksamhet	612
20.1.3	Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet	619

20.2	Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet.....	633
20.2.1	Omlokalisering av myndigheter och etablering av servicekontor	635
20.3	Kommunernas ekonomi.....	636
20.3.1	En statsbidragsprincip.....	636
20.3.2	Kommunalekonomisk utjämning	643
20.4	Kommunernas kompetensförsörjning	654
20.4.1	Underlätta kommunernas personalrekrytering...	654
20.4.2	Nedskrivning av studieskulder	656
20.5	Kommunernas digitaliseringsarbete	659
20.5.1	Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte	660
20.5.2	Rättsligt beredningsorgan.....	661
20.5.3	Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete.....	663
20.6	Övriga förslag och bedömningar	665
20.6.1	Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete	665
20.6.2	Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov	668
20.6.3	Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan ...	671
20.6.4	Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar	675
21	Konsekvensanalys	677
21.1	Varför behövs åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet?	677
21.1.1	Nollalternativet är inte ett alternativ	678
21.1.2	Konsekvenser för stat, regioner, kommuner.....	679
21.1.3	Den kommunala självstyrelsen.....	680
21.1.4	Konsekvenser för Sveriges Kommuner och Regioner.....	682
21.2	Särskilt om samhällsekonomiska konsekvenser	682
21.2.1	Uppskattning kostnader inklusive finansieringsförslag	683

21.3	Övriga konsekvenser	684
21.3.1	Konsekvenser för företagande, nyetablering och konkurrens	684
21.3.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	685
21.3.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen	686
21.3.4	Konsekvenser för de nationella klimat- och miljömålen	686

Reservationer och särskilda yttranden	687
--	------------

Referenser	707
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:13	733
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:12	749
Bilaga 3	Sveriges kommuner enligt Tillväxtanalys indelning i kommunkategorier och funktionella analysregioner (FA-regioner)	733
Bilaga 4	Kommunernas SEKOM-grupptillhörighet	733

Sammanfattning

För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till dels de uppgifter som ska utföras, dels till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Kommunerna ställs dock inför stora utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan olika kommuner ökar avseende exempelvis befolkning, kompetens och ekonomiska förutsättningar. En parlamentariskt sammansatt kommitté har därför haft regeringens uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen har antagit namnet Kommunutredningen.

Förväntningarna på att utredningen ska komma med kraftfulla förslag som stärker kommunernas kapacitet att klara utmaningarna är stora, men kommunfrågan är komplex och det är ont om enkla lösningar. De förslag som läggs fram kan på flera avgörande punkter förbättra den kommunala kapaciteten. Men minst lika viktigt är att utredningen genom flera förslag sätter igång processer som kommer behövas under överskådlig tid i ett arbete med frågor som stärker kommunerna. Diskussionen behöver därför fortsätta för att utveckla konkreta lösningar på aktuella och framtida utmaningar för kommunerna. Kommunutredningen menar att detta betänkande ger en god grund för en sådan diskussion.

En viktig del i det långsiktiga arbetet har också varit utredningens kunskapsuppbyggnad avseende kommunernas förutsättningar och möjliga alternativ för kapacitetsförstärkning. Denna del av betänkandet är således en central del av utredningens resultat.

Kommunernas utmaningar

Invånarantalet i svenska kommuner varierar från 2 450 invånare i Bjurholm till 962 154 invånare i Stockholm enligt befolkningsstatistiken från 31 januari 2018. Ytterligare fyra kommuner har under 3 000 invånare och totalt 15 kommuner har under 5 000 invånare. Den svenska mediankommunen har knappt 16 000 invånare, vilket betyder att hälften av landets 290 kommuner tillsammans omfattar en befolkning som uppgår till endast 14 procent av rikets totala befolkning. Inte sällan är det dessutom de befolkningsmässigt små kommunerna som har de största tyorna och den mest spridda befolkningen.

Men oavsett storlek har alla kommuner i princip samma ansvar och skyldighet att erbjuda kommunal service och välfärd till sina invånare. När riksdag, regering och statliga myndigheter fattar beslut om föreskrifter eller lägger fram förslag som berör kommuner räknar man i allmänhet med att alla kommuner också ska ha kapacitet och förmåga att hantera de uppgifter och förändringar som de kan leda till. Ofta har dock små kommuner en svagare kapacitet och framför allt en större sårbarhet i sitt uppdrag gentemot invånarna.

Utmaningarna ökar för det stora flertalet av Sveriges kommuner samtidigt som skillnaderna mellan olika typer av kommuner blir större. Ekonomi och kompetensförsörjning blir alltmer problematiska frågor att hantera de kommande åren, men det handlar också om förmågan att upprätthålla kvaliteten på verksamheten, klara investeringsbehoven, ta tillvara potentialen hos utlandsfödda samt hantera och förebygga klimatförändringar.

År 2018 hade 69 kommuner (24 procent) ett negativt ekonomiskt resultat jämfört med 19 kommuner (7 procent) 2017. Endast 109 kommuner (38 procent) hade 2018 ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) förutser en fortsatt försämring av kommunernas ekonomiska resultat för åren 2019–2022 på grund av den demografiska utvecklingen.

Konjunkturinstitutet har beräknat att statsbidragen till kommunerna fram till år 2040 skulle behöva öka med 24 miljarder kronor per år för att kommunallagens krav på en budget i balans och på god ekonomisk hushållning ska kunna tillgodoses. Om kommunerna i stället helt på egen hand skulle finansiera den förväntade kostnadsökningen med höjda kommunalskatter, skulle skatterna i genomsnitt behöva öka med 3 kronor och 18 öre till år 2040.

Kommunernas förmåga att med egna skatteintäkter finansiera sina nettokostnader minskar i alla kommunkategorier utom storstadskommunerna, vilket innebär ett allt större beroende av skatteutjämning och generella statsbidrag. Påfrestningarna på det kommunalekonomiska skatteutjämningsystemet kommer därför att öka över tid.

Utmaningarna ser mer svårlösta ut avseende kommunernas kompetensförsörjning. SKR:s beräkningar visar att antalet sysselsatta behöver öka kraftigt kommande år för att kommunerna ska kunna behålla dagens verksamhetsnivå. Än större blir behoven om resurserna till välfärdsverksamheterna fortsätter att öka snabbare än de demografiskt betingade behoven, vilket varit fallet under många år.

Under utredningstiden har det blivit alltmer tydligt att kompetensförsörjningsfrågan framstår som den mest svårlösta i ett framtidsperspektiv på grund av arbetskraftsbrist inom så gott som all offentlig verksamhet. Den demografiska utvecklingen medför att stora delar av landet kan få en total brist på arbetskraft, vilket gör att satsningar på enskilda yrkesgrupper kan utvecklas till ett nollsummespel.

SKR har bedömt att kommunsektorn (inklusive privata utförare) behöver nästan 200 000 fler anställda 2026 jämfört med 2016. Dessutom behöver 300 000 anställda ersättas på grund av pensioneringar. Om den kommunala verksamheten fortsätter att växa i samma takt som under senare år ökar behovet av personal med ytterligare cirka 70 000 anställda. Störst ser rekryteringsbehoven ut att bli av lärare, förskollärare och personal inom äldreomsorgen. Det är redan i dag tydligt att små och perifert belägna kommuner har svårt att konkurrera om arbetskraften inom dessa yrkesområden.

Urbanisering och demografisk utveckling innebär en ökad polarisering mellan stora och små kommuner. De stora kommunerna blir fler och större, medan de små också blir fler, men med minskande befolkning. Detta leder dels till bristande kapacitet i mindre kommuner genom minskande och åldrande befolkning, dels till att kommunindelningen inte svarar mot ett funktionellt regionperspektiv eftersom urbaniseringen medför vidgade funktionella regioner.

Förmågan att jobba utvecklingsinriktat och strategiskt blir alltmer olika i kommuner med vitt skilda förutsättningar. För de minsta kommunerna begränsar den mindre organisationen möjligheten att ha specialiserad personal. Vidare innebär en liten organisation ökad känslighet om nyckelpersoner slutar eller blir frånvarande en längre

tid. Mindre kommuner har också sämre möjligheter att jobba strategiskt och utvecklingsinriktat samt att söka och ta del av riktade statsbidrag. Ofta saknas här tillräcklig mottagnings- och implementeringskapacitet.

För kommuner i funktionellt sammanhängande områden är kapacitetsproblemet snarast att de inte står rustade för att hantera planeringsfrågor som sträcker sig utanför kommungränserna.

Den samlade bilden är att kommunerna står inför flera specifika utmaningar som dessutom kommer tillta i styrka under överskådlig tid framöver. Dessa är framför allt:

- svagare ekonomi
- svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- etablering och integration av nyanlända
- växande och uppskjutna investeringsbehov
- växande anspråk på service och välfärd
- kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling.

Utmaningarna tenderar att vara större i de mindre kommunerna utifrån att kapaciteten och robustheten både avseende ekonomi och kompetens redan är svag.

Principiella utgångspunkter för utredningen

Kommunal självstyrelse, demokrati och statlig styrning

Den kommunala självstyrelsen i Sverige är i jämförelse med de flesta andra europeiska länder mycket omfattande och svenska kommuner har ansvaret för en stor del av de offentliga uppgifterna. Den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen har historiska rötter och kommunerna utgör en central del i det demokratiska systemet och i uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten. Balansgången mellan likvärdighet och självbestämmande präglar i stor utsträckning debatten om den kommunala självstyrelsens omfattning.

Den statliga styrningen av kommunerna har ökat under senare år, där frågan om att skapa likvärdiga förutsättningar för invånarna i stor utsträckning varit i förgrunden. En viktig aspekt är också att det

kommunala uppdraget har blivit mer omfattande och komplext jämfört med på 1970-talet, då välfärdsstaten fortfarande var under expansion. I och med EU-inträdet 1995 tillkom även styrningen från EU som påverkar kommunernas verksamhet på olika områden. Under 1970-talet fanns också större möjligheter att påverka den kommunala ekonomin genom skattehöjningar än vad det finns i dag. Överflyttning av utförandet till privata aktörer ställer vidare högre krav på kommunerna att kunna leda, styra och koordinera verksamheter.

Kommunal kapacitet

Kapacitet kan beskrivas som ett slags mått på en förmåga hos både människor och maskiner att arbeta eller utföra en viss uppgift. Med begreppet kommunal kapacitet skulle man utifrån den definitionen kunna avse förmågan att uträtta kommunala uppgifter.

Enligt direktiven till Kommunutredningen behöver kommunerna ha förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter, så att de på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen. Det innebär att varje kommun måste kunna bereda, fatta och genomföra beslut som gör det möjligt att erbjuda samhällsservice inom olika verksamhetsområden utifrån nationella krav och medborgarnas behov.

Utredningen gör en åtskillnad mellan kommunernas driftskapacitet och kommunernas utvecklingskapacitet och menar att det inte räcker för en kommun att ha en driftskapacitet i den meningen att man bara ska klara den dagliga verksamheten genom att erbjuda service och välfärd till sina invånare. I ett långsiktigt perspektiv måste kommunen också ha en strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen.

Utredningens erfarenheter från möten och dialoger med ett stort antal kommuner av olika karaktär är att alltför många har svårt nog att klara den dagliga driften, och än mindre har någon betydande strategisk utvecklingskapacitet.

Det är också av stor betydelse för såväl drifts- som utvecklingskapaciteten att kommunerna har en god lednings- och styrningsförmåga som ger dem långsiktig möjlighet att fullgöra sitt uppdrag.

Under utredningsarbetet har flera olika synsätt på hur kommunernas kapacitet kan stärkas framförts och diskuterats. Utöver att

resurser som pengar och kompetens på olika sätt tillgängliggörs för kommunerna, skulle kapaciteten kunna stärkas av att uppgifter lyfts av kommunerna så att kvarvarande uppgifter blir mer i paritet med förmågan att hantera dem. Alternativt har det under utredningens arbete ibland hävdats att kapaciteten kan stärks genom att uppgifter tillförs kommunerna, vilket skulle kunna förbättra attraktiviteten, kompetensförsörjningen och den kommunala organisationens kritiska massa.

Utredningen menar också att kapacitetsbrist kan finnas när kommuner i funktionellt sammanhängande områden inte fullt ut samplanerar i ett gränsöverskridande kommun-regionperspektiv

Strukturella förändringar och ett långsiktigt tidsperspektiv

I Kommunutredningens direktiv betonas att utredningens fokus ska ligga på strukturella förändringar. Direktivet anger att kommittén ska analysera fyra olika typer av strukturella åtgärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning. En central fråga är därmed vilka strukturella åtgärder som ur ett systemperspektiv kan vidtas för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter.

Systemperspektivet innebär att fokus sätts på vilka ramförutsättningar kommunerna har att agera inom. Verksamhetsutveckling inom enskilda kommuner ligger däremot till stor del inom ett aktörsperspektiv som ligger utanför utredningens primära fokus.

Kommunernas yttre villkor i form av regelverk har också stor betydelse för enskilda kommuners handlingsutrymme och möjligheter att hitta effektiva lösningar för sina verksamheter. Statliga myndigheters agerande påverkar också kommunernas förutsättningar och utveckling.

I Kommunutredningens direktiv påpekas på ett flertal ställen att utredningen ska ha ett långsiktigt tidsperspektiv på hur kommunernas utmaningar kan hanteras. Det innebär att även om utredningen tar upp förslag som på kort sikt kan genomföras för att förbättra kommunernas kapacitet, så ligger fokus på de strukturförändrande förslagen som med nödvändighet är mer långsiktiga.

Åtgärdsområden som särskilt undersökts

Samverkanslösningar

Omfattningen av interkommunal samverkan har ökat betydligt de senaste 20 åren. Antalet kommunalförbund har ökat från 19 under mitten av 1980-talet till 175 år 2016. År 2016 fanns vidare 159 gemensamma nämnder och cirka 350 gemensamt ägda kommunala bolag.

Kommunutredningen bedömer att samverkan kan ge bättre förutsättningar för kommunerna att leverera service och välfärdstjänster. Samverkan kan därför vara ett sätt för kommuner att överbrygga svårigheter och lösa uppgifter. Samverkan över tid tenderar dock att påverkas av förändrade förutsättningar i de enskilda kommunernas politik och ekonomi, vilket kan skapa instabilitet. Samverkan är också många gånger personberoende, vilket medför en känslighet avseende förändringar i den politiska ledningen eller om enskilda nyckelpersoner slutar eller blir långvarigt frånvarande.

Kommunutredningen gör emellertid bedömningen att en mer strategisk samverkan kan skapa större kontinuitet och bättre förutsättningar för tillit mellan de samverkande kommunerna. Utredningen definierar strategisk samverkan som att den sker i mer fasta konstellationer vilket möjliggör att långsiktighet och tillit kan byggas upp inom samverkanskonstellationerna. Strategisk samverkan baseras på en samlad kommunövergripande analys och bedömning av kommunens behov av samverkan i nuläget och i framtiden. Den bedrivs dessutom med ett större djup vilket innebär att verksamheten i högre grad drivs utifrån gemensamt utförande av service och välfärdstjänster samt gemensamma investeringar.

Det är dock inte givet att samverkan ger högre kostnadseffektivitet. Forskningen indikerar att samverkan kan ge ökad kostnadseffektivitet framför allt i kapitalintensiv verksamhet, t.ex. vatten och avlopp samt renhållning. Kunskapsläget är dock oklart. Inte heller finns det någon entydig bild av vad samverkan innebär för kvaliteten på den verksamhet som avses.

Det måste poängteras att geografiska avstånd och bosättningsmönster har stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma kostnadseffektiviseringar genom samverkan. Den största delen av kommunernas verksamheter, t.ex. förskola, skola och äldreomsorg, bedrivs lokalt nära, eller t.o.m. i, invånarnas hem. Det innebär att ekonomiska skalfördelar generellt är svåra att uppnå om avstånden är långa.

Det är också en anledning till att samverkan så gott som aldrig bedrivs inom kommunala kärnverksamheter som grundskola och äldreomsorg.

Ur demokratisynpunkt bedömer Kommunutredningen att det finns ett antal nackdelar med kommunal samverkan. Nackdelarna handlar om minskad kontroll och rådgivning över verksamheten, ökad komplexitet för väljare och förtroendevalda, svårigheter för mindre partier att vara representerade i samverkansorganisationerna samt minskad möjlighet för väljarna till ansvarsutkrävande.

Samverkan kan dock innebära ökad leveransförmåga genom att kommunen faktiskt kan leverera service till invånarna, vilket i sin tur kan leda till att förtroendet för den kommunala organisationen stärks. Vissa av nackdelarna med samverkan kan också minskas om den kan utvecklas i mer strategiska former. Strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer skulle kunna öka både omfattningen och tydligheten avseende vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring. Kommunutredningen gör bedömningen att en mer strategisk samverkan för vissa kommuner kan bedömas som en tillräcklig åtgärd, medan andra kommuner kan se strategisk samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning för att öka kapaciteten i den kommunala verksamheten.

Kommunsammanläggningar

I de nordiska länderna har omfattande utredningar gjorts om vad som är en lämplig kommunstorlek. Norge, Finland och Danmark har alla kommit fram till att det krävs minst 20 000 invånare för att skapa förutsättningar för en effektiv och robust kommun. I Sverige var befolkningsunderlaget för grundskolan en viktig komponent vid Kommunblocksreformen som slutfördes 1974. Då var 8 000 invånare ett riktmärke på ett minsta befolkningsunderlag för att driva en effektiv grundskoleverksamhet.

En större kommun har i regel en större strategisk förmåga att dels jobba med utvecklingsfrågor som långsiktigt stärker kommunen, dels att initiera och bereda beslutsunderlag, än vad en mindre kommun har. Befolkningsmässigt större kommuner har ofta också bättre driftskapacitet avseende beslutsfattande och hantering av föreskrifter, statsbidrag, utbildningsinsatser etc. Genom större möjligheter till

specialisering kan en större organisation uppnå högre effektivitet och kvalitet.

Genom större kommuner, och därmed större produktionsvolym, förväntas samma välfärdsservice kunna produceras till lägre kostnader. Forskningen ger dock enbart delvis stöd för sådana antaganden. Danska erfarenheter från den senaste kommunreformen pekar på att inga ekonomiska besparingseffekter har kunnat utläsas i de sammanslagna kommunernas kostnadsmässigt stora verksamheter som skola och äldreomsorg. Däremot har den danska kommunreformen inneburit att de sammanslagna kommunerna stärkt sina ekonomiska resultat efter reformen. Även de modellberäkningar som Kommunutredningen har gjort utifrån svenska förhållanden för grundskola och hemtjänst indikerar marginella ekonomiska besparingar.

Vid sidan av ekonomiska argument är förväntningar om stärkt kompetens vanligt förekommande vid kommunsammanläggningar. Små kommuner har svårt att ha olika specialister anställda. Ofta kombineras olika funktioner inom samma tjänst och många anställda blir därmed något av generalister. En mindre kommun är dessutom mer känslig för oförutsedda händelser, exempelvis om en person med en nyckelbefattning slutar eller blir långvarigt frånvarande. I en större kommun finns fler anställda, vilket dels innebär större möjligheter att täcka upp vid någon persons frånvaro, dels ger ökade möjligheter till specialisering. Utvärderingar av den danska kommunreformen visar att kommunsammanläggningarna haft en positiv inverkan på kommunernas kompetens och lett till mindre sårbarhet avseende den kommunala verksamheten.

En konsekvens av en kommunsammanläggning är att avståndet mellan väljare och förtroendevalda ökar. Positiva effekter kan dock vara att förmågan att leverera service till invånarna ökar och att en större kommun kan erbjuda fler politiska alternativ och ha större möjligheter att rekrytera förtroendevalda.

Generell förändring av kommunernas uppgifter

I Kommunutredningens direktiv anges att utredningen ska överväga om det finns behov av att generellt ändra kommunernas uppgifter så att de bättre överensstämmer med kommunernas nuvarande kapacitet. Detta kan ske genom att samtliga kommuner får ett förändrat

uppdrag till följd av att ansvaret för vissa uppgifter flyttas till en annan huvudman. Utredningen ska dock enligt direktiven inte lämna konkreta förslag på huvudmannaskapsförändringar.

En överföring av uppgifter från lokal till regional eller statlig nivå bygger på antagandet att dessa aktörer har en bättre kapacitet att ansvara för uppgifterna än vad kommunerna har. Kommunernas ansvarsområden skulle minska, men ansvaret skulle kunna bli mer i paritet med den tillgängliga kapaciteten.

Exempel på områden som har debatterats är om staten ska ta över ansvaret för skolan och den högspecialiserade sjukvården. En annan diskussion som förekommer är om kommunerna ska få en större roll som utförare inom ett verksamhetsområde, utan att huvudmannaskapet går över till kommunerna. Organiseringen av Arbetsförmedlingens verksamhet är ett sådant exempel.

Den omfattande interkommunala samverkan inom bl.a. gymnasieskola, räddningstjänst och överförmyndare kan tolkas som att många kommuner har bedömt att kommunen är för liten för att självständigt kunna driva verksamheterna på ett effektivt sätt. Det kan därför finnas skäl som talar för att vissa verksamheter har en mer regional än lokal logik.

En överföring av uppgifter från lokal till regional eller statlig nivå innebär att den kommunala självstyrelsen begränsas eftersom välfärdsmodellen skulle bli mer centraliserad.

Ytterligare decentralisering av uppgifter till den lokala nivån skulle å andra sidan i princip kunna innebära att många kommuners drifts- och utvecklingskapacitet stärks. Nya uppgifter innebär dock att kommunerna ytterligare behöver bygga ut sin kompetens, vilket med tanke på den demografiska utvecklingen kommer vara svårt för de mindre kommunerna eftersom de redan i dag har svårt att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att sköta sina nuvarande uppgifter.

Asymmetrisk ansvarsfördelning

Sedan 1971 har Sverige ett enhetligt kommunbegrepp. Den svenska kommunmodellen innebär att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning; ansvarsfördelningen är därmed symmetrisk. De undantag som finns i dag är förhållandevis margi-

nella och handlar främst om att enskilda kommuner kan ta över vissa uppgifter från statliga myndigheter eller från regionen.

Centralt i asymmetribegreppet är att det innebär en förändring av vilken aktör som har det rättsliga och politiska ansvaret för en verksamhet gentemot väljarna. Centralt är också att den aktör, kommun eller region som har avhänt sig verksamheten inte har något ansvar eller inflytande över den överförda verksamheten.

En tydlig demokratisk konsekvens av en asymmetrisk modell är att den kan hindra eller försvåra för väljaren att utkräva ansvar för hur en verksamhet bedrivs; när ansvaret flyttas till en annan aktör försvinner eller minskar väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiker som är ansvariga för verksamheten. Om ansvaret för uppgifter i stället överförs från staten till vissa kommuner ökar det lokala politiska inflytandet över verksamheten i de aktuella kommunerna.

En andra aspekt på en asymmetrisk modell är att det skulle bildas en form av A- och B-kommuner, där B-kommuner skulle få ett mindre omfattande ansvarsområde än A-kommunerna. Med tanke på att det redan i dag är svårt att rekrytera förtroendevalda finns en risk att rekryteringssvårigheterna ytterligare skulle förvärras i en asymmetrisk modell. Faran är att förtroendeuppdrag i en B-kommun skulle upplevas som mindre attraktiva. Risken är även att B-kommuner skulle uppfattas som mindre attraktiva för arbetssökande vilket därmed skulle kunna bidra till att rekryteringen av kompetent personal skulle försvåras.

Kommunutredningen bedömer att en asymmetrisk modell får negativa konsekvenser för lokaldemokratien eftersom ett centralt instrument, möjligheten till ansvarsutkrävande, delvis sätts ur spel. En slutsats är också att det är svårt att argumentera för att en asymmetrisk lösning stärker kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utredningen ser därmed att en asymmetrisk lösning av detta slag inte är en lämplig kapacitetsstärkande åtgärd för kommunerna.

Digitalisering och andra kapacitetsstärkande åtgärder

Digitala verktyg kan användas för att upprätthålla och höja kvaliteten i kommunernas verksamheter. Införandet av digitala lösningar och automatisering kan t.ex. frigöra personal så att dessa personer kan ägna sig åt mer kvalificerade arbetsuppgifter, vilket i sin tur kan

höja kvaliteten i verksamheten. Det finns dock stora svårigheter när det gäller att uppskatta hur stor den ekonomiska potentialen av digitalisering kan vara.

Digitalisering är en kostnads- och tidskrävande process som ställer stora krav på såväl kommunernas olika verksamheter som på kommunernas ledning och styrning. Det finns också stora skillnader mellan kommuner när det gäller att kunna nyttja potentialen i digitala lösningar, där små kommuner ofta har sämre ekonomiska resurser och möjligheter att rekrytera kompetens för att kunna tillämpa digitala lösningar.

Ett stort hinder för att bättre kunna nyttja digitaliseringens möjligheter är att det i Sverige saknas en nationell digital infrastruktur. Detta har lett till att olika myndigheter, sektorer och kommuner har utvecklat egna lösningar anpassade efter de egna verksamheternas behov. Det finns därför ett stort behov av gemensamma lösningar för utbyte av digital information.

En viktig aspekt på digitaliseringen är också personlig integritet och sekretess. Skyddet av den personliga integriteten måste vägas mot andra värden, t.ex. effektivisering. Omfattande regelverk, t.ex. dataskyddsförordningen och sekretesslagen syftar till att skydda den personliga integriteten, men hindrar ibland ett effektivt nyttjande av data.

Tillgång till fast bredband med hög prestanda är en grundförutsättning för att kommunerna ska kunna använda sig av digitaliseringens möjligheter. Det handlar inte bara om utbyggnad av fast bredband utan också om att underhålla och uppgradera befintlig digital infrastruktur. Det finns fortfarande stora skillnader när det gäller tillgång till fast bredband i olika delar av landet samt mellan flerfamiljshus och enfamiljshus.

En annan viktig åtgärd för att stärka kommunernas kapacitet är utbyte av erfarenheter och lärande mellan kommunerna. Det finns ett stort antal nätverk och plattformar redan i dag som syftar till just detta. Inte minst SKR bedriver omfattande verksamhet för lärande, stöd och erfarenhetsutbyte mellan kommuner, men det finns också en rad andra fristående organisationer och nätverk. Utmaningen är dock att det krävs en mottagningskapacitet i form av tid och resurser som de befolkningsmässigt små kommunerna ofta saknar.

Det finns en lång tradition av samverkan mellan kommuner och civilsamhällets organisationer. En grundläggande utgångspunkt för

Kommunutredningen är dock att det finns begränsningar i hur stor utsträckning kommunerna kan avhända sig uppgifter till civilsamhällets organisationer.

En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Kommunutredningen konstaterar att samverkan ger förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet. Särskilt behöver strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer stimuleras för att öka såväl omfattningen som tydligheten avseende vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring. Den övergripande slutsatsen är dock att det i ett framtidsperspektiv kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. Utredningen vill även understryka att det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag.

Åtgärderna kan se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturella förutsättningar. Exempelvis innebär långa avstånd svårigheter att uppnå ekonomiska skalfördelar i den kommunala verksamheten, eftersom verksamheter som förskola, skola och äldreomsorg behöver bedrivas nära invånarna. Detta måste tas i beaktande både när det gäller utökad och mer strategisk samverkan mellan kommuner och sammanläggningar av kommuner. Kommunutredningen gör ändå bedömningen att strategisk samverkan, och på längre sikt sammanläggningar, kan vara lämpliga åtgärder för att stärka kommunernas drift- och utvecklingskapacitet även i glesa kommuner.

Förutsättningarna både för samverkan och sammanläggningar är dock bättre där kommunerna funktionellt hänger samman. Det gäller såväl jämnstora kommuner med korta avstånd, som kommuner nära större städer, även om behoven utifrån kapacitetssynpunkt inte är lika stora i storstadsregioner.

Utgångspunkten när det gäller kommunsammanläggningar är att dessa ska bygga på frivillighet vilket innebär att det är kommunerna själva som beslutar om de önskar genomföra en kommunsammanläggning. Utvecklad samverkan mellan kommuner kan bedömas som en tillräcklig åtgärd av vissa kommuner, medan andra kommuner kan se en utvecklad strategisk samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning.

Utredningen föreslår också en försöksverksamhet för kommuner som vill prova olika typer av nya arbetssätt. Det kan handla om åtgärder som syftar till att stärka kapaciteten i kommunerna, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Försöken kan vara inriktade på strukturförändringar eller vara av mer verksamhetsutvecklande karaktär.

Staten måste ta sitt ansvar

Samtidigt som kommunerna själva har ett ansvar att säkerställa att de kan sköta sina verksamheter så har staten ett grundläggande ansvar för att samtliga kommuner har tillräckliga förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter.

Staten behöver ta ett övergripande ansvar för att säkerställa kommunernas ekonomiska förutsättningar och genomföra åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunerna. Staten behöver dessutom vidta åtgärder för att kommunerna ska kunna dra nytta av de möjligheter som digitaliseringen ger.

Kommunutredningen vill understryka att staten också måste sköta sina egna åtaganden, för att kommunerna i sin tur ska kunna ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter. Staten ska t.ex. garantera finansiering av verksamheter och ansvar som läggs över på kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. Staten behöver dessutom tydligare beakta hur förändringar i den statliga verksamheten påverkar kommunernas förutsättningar, där organiseringen av Arbetsförmedlingens verksamhet utgör ett aktuellt exempel.

Staten kan dessutom vidta åtgärder om den ekonomiska situationen för vissa kommunkategorier blir ohållbar; exempelvis kan justeringar göras inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Kommunutredningen bedömer att en bred översyn av det kommunala utjämningsystemet behöver genomföras så att kommunerna kan ges mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla sina invånare en likvärdig service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Kommunutredningen anser vidare att såväl *antalet* som *andelen* riktade statsbidrag till kommunerna bör minskas. Utredningen föreslår därför att en statsbidragsprincip, likställd med nuvarande finansieringsprincip, införs. En minskad användning av riktade statsbidrag till

förmån för generella bidrag skulle bidra till att stärka kommunernas kapacitet, genom att verksamheten blir mer långsiktig och anpassad till de lokala behoven.

Bristen på arbetskraft och kompetens inom kommunernas verksamheter kommer att kräva både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder inom flera olika områden. Statens möjlighet att lösa kommunernas framtida arbetskrafts- och kompetensbrist är mer komplex än den är i fråga om kommunernas ekonomiska förutsättningar. Kommunutredningen betonar dock att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som underlättar rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Det handlar både om åtgärder som syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet och om olika typer av utbildningsinsatser.

Ett specifikt förslag från utredningen för att underlätta kompetensförsörjningen är en möjlighet till nedskrivning av studieskulder i kommuner som har särskilt stora svårigheter att rekrytera, både till kommunernas egna verksamheter, andra delar av offentlig sektor och till privat sektor i kommunerna.

Kommunutredningen anser vidare att staten behöver vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Det handlar om åtgärder som att utveckla en förvaltningsgemensam infrastruktur, att undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering och att utveckla det stöd till kommunerna som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) kan ge.

Kommunutredningen gör den generella bedömningen att statens ansvar blir särskilt viktigt för de befolkningsmässigt minsta kommunerna i glesa områden. Behovet av åtgärder för att långsiktigt stärka dessa kommuners kapacitet är särskilt tydligt.

Genomförande av strategin

Alla kommuner har i dag en mer eller mindre utvecklad samverkan med andra kommuner och det är vanligt att en kommun ingår i samverkanskonstellationer med olika kommuner för olika verksamheter. En konsekvens av den utvecklingen är en stor komplexitet som gör det svårt för såväl väljare som förtroendevalda att ha kunskap om vem som ansvarar för utförandet av en viss verksamhet.

Kommunutredningen gör bedömningen att en mer strategisk samverkan mellan kommuner skulle leda till effektivare samverkan och därmed höjd kapacitet i den kommunala verksamheten. Ett syfte är att kommunerna i ökad utsträckning ska samverka inom en fast kommunkonstellation. Ett annat syfte är att försöka utveckla sätt att fördjupa samverkan inom den konstellationen, även avseende de för kommunerna kostnadsmässigt stora verksamheterna såsom skola och äldreomsorg. En mer strategisk samverkan kan stärka möjligheterna att bygga upp en ömsesidig tillit mellan såväl politiker som invånare vilket kan bidra till en långsiktigt mer omfattande och djup samverkan. En strategisk samverkan kan också i vissa fall leda vidare till frivilliga sammanläggningar av kommuner.

Det finns behov av incitament och stödjande åtgärder för att främja både strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. För att stimulera frivilliga sammanläggningar behöver dessutom hinder i regelverket identifieras och i möjligaste mån undanröjas. Ett sådant hinder är att kommuner som går samman kan förlora bidrag inom det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Kommunutredningen föreslår ekonomiska incitament för att stimulera strategisk samverkan mellan kommuner och för att stödja kommunsammanläggningar. Vidare är det viktigt att involvera kommunerna i en dialog samt stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller som frivilligt vill gå samman.

Det är viktigt att staten även i fortsättningen tydligt tar sitt ansvar för kommunerna och driver de frågor som Kommunutredningen tagit upp. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att en kommundellegation med både statliga och kommunala företrädare inrättas. I Kommundellegationens uppdrag ska ingå att stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller gå samman med andra kommuner. Detta arbete ska utföras i samarbete med landshövdingarna i respektive län. Delegationen ska också ha till uppgift att administrera och utvärdera den försöksverksamhet som Kommunutredningen föreslår.

De olika åtgärder som Kommunutredningen föreslår kommer att ta olika lång tid att sätta igång och att genomföra. Vissa av förslagen kan påbörjas relativt snabbt, t.ex. försöksverksamhet och stöd till strategisk samverkan. Även andra åtgärder, t.ex. en bred översyn av det kommunala utjämnningssystemet, behöver initieras relativt skyndsamt eftersom det kommer att ta tid att genomföra ett sådant uppdrag. När

det gäller genomförandet av de strukturella åtgärderna som gäller steg mot strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar, så vill Kommunutredningen dock betona vikten av långsiktighet och uthållighet samt att staten med jämna mellanrum och i dialog med kommunerna omprövar och utvecklar strategin.

Kommunutredningens förslag och bedömningar

En utgångspunkt för utredningens förslag och bedömningar är att kommunerna behöver ha tillräcklig kapacitet för att den svenska decentraliserade samhällsmodellen ska kunna bibehållas och utvecklas. Utredningen menar att flera olika åtgärder måste vidtas för att stärka kommunernas kapacitet, så att kommunerna även i framtiden ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt, där åtgärderna kan se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturskiljande förutsättningar.

Strukturella åtgärder

- Utredningen bedömer att samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. En mer strategisk samverkan bör dock utvecklas för att större effekter på kommunernas kapacitet ska erhållas. Sammanläggningar av kommuner kan stärka både kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utvecklingen i ett framtidsperspektiv pekar på ett behov av förändringar i kommunstrukturen för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. En förutsättning för kommunsammanläggningar är att de bygger på frivillighet.
- Utredningen föreslår att ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning.
- Utredningen föreslår att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning dels för att analysera de närmare tekniska och juridiska aspekterna av förslaget, dels ta fram ett mer detaljerat förslag.

- Utredningen föreslår att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar.
- Utredningen föreslår att en kommundellegation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundellegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Delegationen ska också sköta uppdraget om försöksverksamhet.
- Utredningen föreslår att Statskontoret ges ett kunskapsutvecklande uppdrag avseende kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov.
- Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), får i uppdrag att i samverkan med statliga tillsynsmyndigheter utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter.

Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

- Utredningen bedömer att det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om att staten finansierar och utför de uppgifter som den ansvarar för, att staten följer finansieringsprincipen och att staten på olika sätt är närvarande i kommunerna.

Kommunernas ekonomi

- Utredningen föreslår att regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av en *statsbidragsprincip* till riksdagen. Principen innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet. Om riktade bidrag ändå

ges bör de klustras (grupperas) inom kommunala verksamhetsområden och/eller överföras till generella bidrag efter två år.

- Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Syftet är att säkerställa att utjämningsystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader.
- Utredningen föreslår att regeringen tillser att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Kommunernas kompetensförsörjning

- Utredningen bedömer att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Åtgärderna bör syfta till att höja sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet i befolkningen, särskilt bland utrikes födda.
- Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att utreda möjligheten att minska studieskulder för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning.

Kommunernas digitaliseringsarbete

- Utredningen bedömer att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till.
- Utredningen förslår att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt som möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

- Utredningen bedömer att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Övriga förslag och bedömningar

- Utredningen bedömer att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av statliga myndigheters planeringsunderlag som behövs i kommunernas klimatrelaterade arbeten. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.
- Utredningens föreslår att regeringen tar initiativ till en utredning om det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner, särskilt avseende vatten- och avloppssystem (VA-system) och bredband.
- Utredningen föreslår att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser.
- Utredningen bedömer att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnation. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket.

Summary

The smallest municipality in Sweden, Bjurholm, has 2 450 inhabitants, whereas the largest, Stockholm, has 962 154. Despite the differences in size, all municipalities have the same tasks and responsibilities. The municipalities provide welfare services such as education as well as child and elderly care. They also provide technical services. In addition, municipalities have a key role in societal development; they are responsible for physical planning, housing, infrastructure and community development. They also have supervisory and control duties across various areas, such as the environment and food security. Furthermore, municipalities are important employers; in 2017, the municipal level had 700 000 employees.

Municipalities in Sweden are facing major challenges due to demographic development and rapid urbanisation. Forecasts show that 18 of Sweden's 290 municipalities will have under 5 000 inhabitants in 2040 compared to 14 of 290 currently. At the same time and according to the same forecast, the number of municipalities with a population over 100 000 inhabitants will increase from 18 to 27 by 2040. Differences between municipalities in terms of population, competence, financial conditions and thus capacity are clearly increasing.

The government has therefore appointed a parliamentary Committee to formulate a strategy aiming at strengthening the capacity of municipalities so that they can fulfil their assignments and handle future challenges.

Challenges

Financial conditions and the provision of skills will become ever more pressing issues for most municipalities in the coming years. The municipalities will also face challenges when it comes to main-

taining the quality of services, coping with demands for investment and dealing with the consequences of climate change. Small municipalities generally have a weaker level of capacity than larger municipalities and are also more vulnerable to demographic and financial changes.

All categories of municipalities, except the largest cities, are experiencing a reduction in their ability to finance services through tax revenues. This leads to a greater dependence on income equalisation between municipalities and financial support from the national level. The provision of skills in the municipalities is also increasingly challenging. There is in particular a lack of teachers, pre-school teachers and trained staff in elderly care. Small and peripheral municipalities face the most difficulty when it comes to attracting employees, especially within the school and care sectors.

Urbanisation and demographic development lead to polarisation between large and small municipalities. Large municipalities are increasing in numbers and growing in terms of population. Small municipalities are also increasing in numbers and shrinking in terms of population. In small municipalities this development leads to weakening capacity, especially in terms of strategic capacity. In large municipalities the development leads to a mismatch between administrative division on one hand and functional area on the other. This will affect the capacity of these municipalities to deal with issues relating to physical planning, housing etc.

In sum, the municipalities are facing several types of challenges all of which are likely to be further exacerbated in the coming years:

- A more difficult financial situation
- Difficulties in gaining access to needed skills and labour
- Integration of immigrants
- Increasing demands for investments
- Increasing demands for services and welfare
- Dealing with the effects of climate change.

These challenges tend to be more severe in small municipalities since the level of capacity and robustness both in terms of the economy and general and specialist competence are weaker in these municipalities.

Basic principles

Local self-government and state governance

Compared to many other European countries, local self-government in Sweden is extensive and Swedish municipalities enjoy wide-ranging responsibilities. Despite this, state-level governance of the municipalities – not least through earmarked state grants – has increased in recent years.

Municipal capacity

According to the Committee's terms of reference each municipality must have enough capacity to prepare, make and implement decisions in order to provide services based on national demands and citizens' needs.

The Committee have chosen to differentiate between the municipalities' operational capacity and their strategic capacity. Operational capacity relates to municipalities ability to deliver tasks and provide services to their citizens both in the short-term and long-term. Strategic capacity relates to a permanent and long-term ability to fulfil assignments and face societal challenges. According to the Committee operational capacity is not enough. From a long-term perspective the municipality also needs to display a sufficient level of strategic capacity. It is also crucial for both operational and strategic capacity that the municipalities have the ability to govern and manage their own organisation.

Structural changes

According to the terms of references, the Committee's focus is on structural changes. The Committee is assigned to analyse four types of structural reforms: increased inter-municipal cooperation, municipal mergers, general change of tasks and responsibilities and asymmetric change of tasks and responsibilities. A key question here is to what extent the four types of structural changes can strengthen the operational and strategic capacity of the municipalities.

Inter-municipal cooperation

Inter-municipal cooperation has become more common over the past 20 years. The number of both municipal federations (legal entities with boards nominated by the member municipalities) and common committees (one municipality takes responsibility for tasks in a group of municipalities) has increased significantly over the past three decades.

According to the Committee, inter-municipal cooperation can enhance the ability of the municipalities to deliver tasks and provide welfare services. However, inter-municipal cooperation over time tends to be affected by changing conditions in the individual municipalities' politics and economy, potentially leading to tensions and increasing instability in the cooperation arrangements.

Limited empirical evidence exists showing that inter-municipal cooperation leads to increased cost efficiency and service quality.

The negative democratic aspects of municipal cooperation are less control and influence for individual municipalities, increased complexity for voters and politicians and reduced opportunities for voters to make the politicians accountable.

According to the Committee, the more strategically-focused inter-municipal cooperation option provides better continuity and better conditions for building trust between the municipalities. The Committee defines strategic inter-municipal cooperation as fixed constellations of municipalities cooperating within a wider range of fields and from a more long-term perspective.

Municipal mergers

Analyses from the Nordic countries show that a municipality should have at least 20 000 inhabitants to be able to efficiently deliver the wide range of tasks and services it is obligated by law to provide. Generally, larger municipalities have better operational and strategic capacity than smaller ones.

There is however no clear relation between municipal size and economic performance. Evaluations of the Danish municipal reform in 2007 show that there have been no cost savings in key welfare services, such as schools and elderly care. Nevertheless, financial results in respect of the merged municipalities have improved. According to a cost analysis undertaken by the Committee on Swedish conditions, merger was expected only to lead to marginal cost benefits.

Demography, sparse settlement pattern and long distances to larger cities are significant to municipal capacity. A small municipality close to a larger city for instance often has a better capacity level compared to a municipality of the same size with a sparse settlement pattern and peripheral location.

Municipalities in the same functional area (e.g. labour market or commuting area) could benefit from mergers but incentives for merger are often lower in these municipalities.

Municipal mergers might also have democratic implications. In a larger municipality, a greater distance exists between voters and politicians while the positive implications of such mergers can be that a larger municipality has a greater capacity to provide services to its citizens and to recruit politicians.

Strong arguments supporting municipal mergers are that larger municipalities are more robust, have a better financial capacity, a better investment capacity and a more favorable situation when it comes to recruiting needed skills. Generally, a larger municipality will also display a greater level of strategic capacity to deal with future challenges.

General change of tasks and responsibilities

A third example of structural change is to change the municipalities' tasks and responsibilities, either through centralisation from the local to the regional or state level or through decentralisation from

state or regional level to the local level. The driving force behind centralisation could be that the task or assignment in question has a more regional or national logic, e.g. rescue service or upper secondary schools. Another driving force behind centralisation is that the municipalities lack the capacity to provide services and deliver tasks.

On the other hand, decentralisation of tasks and responsibilities could be a way of strengthening the municipalities' ability to attract skills as well as strengthening the municipalities' operational and strategic capacity. However, new tasks and responsibilities mean that the municipalities will have to have new and increased competence. Since the smallest municipalities already lack the capacity to handle their current tasks and assignments, it will be difficult for them to handle additional tasks and assignments.

Asymmetric change of responsibilities

Since 1971, Sweden has had what can be termed, a symmetric system of local government, i.e. all municipalities have the same assignments and obligations. Asymmetry means that different categories of municipalities have different assignments and obligations. One implication of asymmetry is that it makes it more difficult for voters in a specific municipality to hold their politicians accountable, when responsibility is transferred from their own municipality to another municipality where they do not have the right to vote. If, however, responsibility is transferred to the state or regional level, voters can hold the politicians accountable in national or regional elections.

The Committee therefore assesses that asymmetry will have negative democratic consequences when a central democratic instrument, political accountability, is partially put out of play. It is also difficult to argue that asymmetry strengthens the municipalities' operational and strategic capacity. Indeed, one effect of this can be that both the operational and strategic capacity of those municipalities with less tasks are weakened as their tasks are adapted to their changing capacity.

Other ways of strengthening municipal capacity

Digital tools can be used to maintain and increase quality in terms of municipal services and tasks, e.g. the automation of certain administrative tasks can create space for employees to focus on assignments which align more to their own key skills sets. This process of digital transformation however necessarily places high demands on the municipalities, particularly in terms of professional competence, governance and financial resources. Significant differences clearly exist between municipalities when it comes to their capacity to fully utilise the potential of digitalisation.

Another important tool to strengthen municipal capacity is learning and the exchange of experiences between municipalities.

Strategy to strengthen the capacity of municipalities

The Committee assesses that inter-municipal cooperation improves the conditions for strengthening municipalities' operating capacity. The overall conclusion however is that, in future, there may be a need to change the municipal structure in order to safeguard the decentralised model. The Committee also wants to emphasise that a combination of various measures in both the short and long term is required for the municipalities to have enough capacity to fulfil their assigned tasks.

The measures may however look rather different depending on the geography of the municipalities and other structural conditions. For example, long distances make it difficult to achieve economies of scale in municipal activities, since municipal activities such as pre-school, school and elderly care need to be delivered close to the inhabitants. This must be taken into account both when it comes to increased and more strategic inter-municipal cooperation and with regards to municipal mergers.

The point of departure in respect to municipal mergers is that these must be voluntary, which means that it is the municipalities themselves who decide if they wish to merge. Strategic inter-municipal cooperation may be considered sufficient in some municipalities, while other municipalities may see strategic cooperation as a step along the road to merger.

The state has a fundamental responsibility to ensure that all municipalities have sufficient resources and support to fulfil their tasks. The state needs to take overall responsibility to ensure that the financial conditions of municipalities are adequate. The state also needs to take measures to enhance recruitment in respect of needed skills and expertise in the municipalities. In addition, the state also needs to take measures to make it easier for municipalities to take advantage of digital solutions.

Proposals and assessments

Structural changes

The Committee assesses that strategic inter-municipal cooperation can lead to a more efficient cooperation and that this in turn can strengthen municipal capacity. Municipal mergers can strengthen both operational and strategic capacity. In future perspective, a changed municipal structure may be necessary to safeguard the decentralised model. Municipal mergers should be voluntary.

The Committee proposes a state grant to municipalities wishing to initiate a process of more strategic inter-municipal cooperation or a municipal merger.

The Committee proposes that the state take over the debts of those municipalities that want to carry out a municipal merger.

The Committee proposes a project to establish a test bed for municipal experimentations allowing municipalities to test new measures to strengthen their capacity.

The Committee proposes the establishment of a Municipal delegation who in collaboration with the County governors will conduct a dialogue with the municipalities on measures to strengthen their capacity.

State commitments and presence in all parts of the country

The Committee assesses that the state's commitments and the management of these commitments are of decisive importance in enabling the municipalities to have sufficient capacity to fulfil their tasks. The state should ensure the financing and implementation of state

responsibilities, the state should follow the financing principle and should also be present with jobs, government agency services and a police presence throughout Sweden.

The financial situation of the municipalities

The Committee proposes that the state primarily uses means other than targeted state grants in order to govern municipal tasks and responsibilities.

The Committee proposes that the government sets up an inquiry to conduct a broad review of the municipal financial equalisation system. Furthermore, the Committee proposes an ongoing administration and follow-up of the municipal financial equalisation system.

Provision of skills

The Committee proposes that the government takes the initiative to investigate the possibility of reducing student loans for people living and working in municipalities with particularly difficult challenges in respect of the provision of skills.

The digital transformation of municipalities

The Committee assesses that the state should take long-term responsibility for the establishment of a common public sector infrastructure for basic data and the exchange of information to which the municipalities can connect.

The Committee proposes that the Government sets up an inquiry to assess the regulatory changes required in order to ensure that the process of digital transformation occurs smoothly.

The Committee proposes that the government gives the State Agency for digital government the assignment to support the municipalities in their digital transformation processes.

Other proposals and assessments

The Committee also assesses that the state should take measures to enable easier access for municipalities to national planning documentation related to the effects of climate change.

The Committee proposes that the government sets up an inquiry to investigate whether special regulations on basic infrastructure are required, to enhance inter-municipal cooperation, concerning in particular the issues of water and sewage and broadband.

The Committee proposes that the government gives The National Agency for Regional and Economic Growth the assignment – in collaboration with National Board of Housing, Building and Planning and the Swedish Transport Administration – to support strategic planning in the municipalities with the aim of improving joint local and regional planning processes.

Finally, the Committee assesses that the government should take measures to facilitate the financing of new housing in municipalities where construction costs exceed market value.

1 Utredningens uppdrag, arbete och avgränsning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 (dir. 2017:13, se bilaga 1), att tillkalla en parlamentarisk kommitté¹ för att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Strategin ska bygga på en fördjupad analys av hur befintliga och framtida utmaningar bör mötas, samt om, och i så fall vilka, strukturella förändringar som är nödvändiga. Kommittén ska mot bakgrund av denna analys föreslå vilka åtgärder som bör vidtas och hur en genomförandeprocess kan utformas. I direktiven framhålls bl.a. fyra specifika strukturella åtgärder som kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen: kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter, samt en asymmetrisk ansvarsfördelning. Enligt direktivet skulle uppdraget redovisas senast den 15 oktober 2019. Genom regeringsbeslut 11 april 2019 förlängdes utredningstiden till redovisning senast den 28 februari 2020.

Kommittén fick även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Kommittén skulle i denna del utreda möjligheterna att utvidga och förenkla möjligheterna till avtalssamverkan samt utreda förutsättningarna att införa bestämmelser om en generell rätt till avtalssamverkan genom nödvändiga författningsförslag. Denna del av uppdraget redovisades den 17 oktober 2017.

¹ www.sou.gov.se/kommunutredningen/kommitten-och-sekretariat/. Hämtat 2020-01-31.

1.2 Arbetet

Kommittén har antagit namnet Kommunutredningen.

Utredningen ska enligt direktiven föra en dialog med och kontinuerligt inhämta synpunkter från kommuner, regioner², relevanta statliga myndigheter, forskningsinstitutioner och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).³ Utredningen ska hålla berörda centrala arbets- tagar- och arbetsgivarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredningen ska även följa arbetet i och inhämta synpunkter från andra utredningar som berörs av uppdraget. Utredningen ska vidare inhämta erfarenheter från andra nordiska länder om deras arbete med strukturreformer och andra åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet. För att få ett fördjupat och konkret underlag ska utredningen särskilt inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner som planerar att utvidga och fördjupa sin samverkan, genomföra indelningsförändringar eller att pröva andra lösningar för att stärka sin förmåga att möta samhällsutvecklingen.

Utöver utredningens kommittéledamöter och sekretariat⁴ har en expertgrupp⁵ bestående av ledamöter från Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Infrastrukturdepartementet och SKR deltagit i arbetet. Sedan maj 2019 har även Tillväxtverket haft en ledamot i expertgruppen. Under arbetet med delbetänkandet deltog även ledamöter från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket i expertgruppen.

Utredningen har hållit 25 sammanträden med kommittén, varav 17 tillsammans med expertgruppen. Därutöver har sju separata möten med expertgruppen hållits. I januari 2018 genomfördes ett tvådagars internat med kommitté och expertgrupp där kommunernas förutsättningar, utmaningar och möjligheter diskuterades med hjälp av inbjudna experter.

² Riksdagen beslutade den 20 november 2019 att byta beteckning på landstingen och ett antal lagar och förordningar ändrades därför den 1 januari 2020 genom att den nuvarande beteckningen landsting byttes ut mot region. I texten använder Kommunutredningen därför genomgående begreppet region. I de fall där utredningen skriver om utvecklingen historiskt, särskilt i kapitel 3, används begreppet landsting.

³ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bytte namn till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 27 november 2019. I löptexten använder utredningen Sveriges Kommuner och Regioner och förkortningen SKR. I fotnoter och referenser används däremot förkortningen SKL om fotnoten eller referensen syftar på ett material som publicerats före 27 november 2019.

⁴ www.sou.gov.se/kommunutredningen/kommitten-och-sekretariat/. Hämtat 2020-01-31.

⁵ www.sou.gov.se/kommunutredningen/expertgrupp/. Hämtat 2020-01-31.

Utredningen har även knutit två referensgrupper⁶ till sitt arbete, en med forskare och en med representanter för olika typer av kommungrupperingar. Tre möten har hållits med forskargruppen och två möten med kommungruppen. Därutöver har ett gemensamt slutmöte hållits med de båda grupperna. Dessutom har en informell referensgrupp med seniora experter fungerat som rådgivare till utredningen.

Utredningens ordförande, sekretariat och enskilda kommittéledamöter har redovisat och fört dialog om utredningens arbete vid 131 externa möten⁷ med kommuner, kommungrupperingar, regionala och statliga företrädare samt andra kommunala intressenter i alla delar av landet. Sammantaget har cirka 5 300 personer deltagit vid dessa tillfällen. I maj 2019 arrangerade utredningen ett seminarium och hearing i riksdagens förstakammarsal, vilken samlade cirka 90 interna och externa intressenter för diskussioner om utredningens slutsatser och möjliga förslag.⁸

Som ett led i arbetet med att föra dialog och att inhämta kunskap om kommunernas förutsättningar och arbete har Kommunutredningen också tillsammans med SKR genomfört fallstudier med fyra kommungrupperingar i olika delar av Sverige.⁹ Syftet med fallstudierna var att samla in empiri om erfarenheter och tankar från befintliga eller planerade samverkanslösningar, att undersöka effekter av möjliga kommunsammanläggningar samt att undersöka vilken potential kommunerna ser i olika åtgärder som utökad samverkan, kommunsammanläggningar och asymmetriska lösningar för att långsiktigt stärka kommunernas kapacitet.

Utredningen har därutöver särskilt följt processen med att försöka genomföra en sammanläggning av Ölandskommunerna Borgholm och Mörbylånga.

Separata möten har avhållits med arbetsmarknadens parter som arbetstagarorganisationer, SKR och Svenskt Näringsliv. Möten har även hållits med företrädare för ungdomsorganisationer och civilsam-

⁶ www.sou.gov.se/kommunutredningen/referensgrupper/. Hämtat 2020-01-31.

⁷ www.sou.gov.se/kommunutredningen/kalendarium/. Hämtat 2020-01-31.

⁸ www.sou.gov.se/presentationer-vid-kommunutredningens-seminarium-och-hearing-i-riksdagshuset-15-maj-2019/. Hämtat 2020-01-31.

⁹ Fallstudierna genomfördes i följande kommungrupper: 1. Arjeplog, Arvidsjaur, Sorsele, Malå och Norsjö, 2. Köping, Arboga och Kungsör, 3. Jönköping, Habo och Mullsjö, 4. Familjen Helsingborg, ett samarbete mellan kommunerna i nordvästra Skåne (Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga). Se även avsnitt 12.7 samt underlagsrapporten *Stärkt kapacitet i kommunerna, En studie av fyra olika kommungrupper*, Kommunutredningen Fi 2017:02 och SKL (2018.)

hållet. Ett flertal möten har även hållits med andra utredningar med relevans för kommunernas verksamhet.

Nordiska erfarenheter av kommunreformer har inhämtats, dels genom expertis inom referensgruppen med forskare, dels vid möten med forskare och departementsrepresentanter från Danmark, Norge, Finland och Island.

Utredningen har med hjälp av forskare och konsulter genomfört ett antal fördjupningsstudier om bl.a. kommunsamverkan, asymmetriska lösningar, kommunreformer i de nordiska länderna, möjligheter och hinder för digitalisering samt kommunernas socioekonomi. Studierna finns tillgängliga på utredningens webbplats.¹⁰

1.3 Bedömningar och avgränsningar

Kommunernas utmaningar är stora och växande. Sedan Kommunutredningens start våren 2017 har larmrapporter om kommunernas svåra situation kommit allt oftare. Det handlar inte bara om kommunernas allt svagare ekonomi, utan i minst lika hög grad om svårigheter med kompetens- och arbetskraftsförsörjning. Till detta kan läggas ökande utmaningar avseende exempelvis investeringsförmåga, migration, integration och klimatförändring.

Förväntningarna på att utredningen ska komma med kraftfulla förslag som stärker kommunernas kapacitet att klara utmaningarna är stora, men kommunfrågan är komplex och det är ont om enkla lösningar. De förslag som läggs fram kan på flera avgörande punkter förbättra den kommunala kapaciteten. Men minst lika viktigt är att utredningen genom flera förslag sätter igång processer som kommer behövas under överskådlig tid för att stärka kommunernas kapacitet.

Utredningens analyser visar att kommunernas utmaningar kommer fortsätta att öka i omfattning och att dessa måste hanteras både långsiktigt och kontinuerligt. Diskussionen behöver därför fortsätta för att utveckla konkreta lösningar på aktuella och framtida utmaningar för kommunerna. Kommunutredningen menar att detta betänkan- de ger en god grund för en sådan diskussion och en fortsatt process som stärker kommunernas kapacitet och den kommunala självstyrelsen.

¹⁰ www.sou.gov.se/kommunutredningen/. Hämtat 2020-01-31.

En viktig del i det långsiktiga arbetet har också varit utredningens kunskapsuppbyggnad avseende kommunernas förutsättningar och möjliga alternativ för kapacitetsförstärkning. Denna del av betänkandet är således en central del av utredningens resultat. Utredningens genomgripande analyser av utmaningar, förutsättningar, strukturförändrande alternativ och effektiviseringsmöjligheter för kommunerna höjer förhoppningsvis det samlade kunskapsläget och kortar startsträckan för genomförande av nya förslag.

Återigen vill Kommunutredningen betona betydelsen av ett väl genomarbetat underlag för att driva en långsiktig process vidare i syfte att stärka kommunernas kapacitet att uppfylla sitt uppdrag gentemot invånarna och därmed legitimiteten för vår decentraliserade samhällsmodell.

I Kommunutredningens direktiv betonas att utredningens fokus ska ligga på strukturella förändringar.¹¹ Det kan vidare noteras att det i utredningens direktiv anges att kartläggningen av kommunernas utmaningar inte ska ”utgöra underlag till förslag om verksamhetsutveckling”.¹² Också denna skrivning kan tolkas som att utredningens förslag främst ska gälla strukturella förändringar.

Direktivet anger att utredningen ska analysera fyra olika slags strukturella åtgärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, generella förändringar av kommunernas uppgifter och asymmetrisk ansvarsfördelning. Utredningen tolkar direktiven som att det är dessa fyra olika åtgärder som i första hand ska analyseras och det bör också vara dessa som ska tolkas som strukturella lösningar eller strukturella förändringar.

En central fråga för utredningen är vilka strukturella åtgärder som kan vidtas för att ur ett systemperspektiv stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter där systemperspektivet innebär att fokus sätts på vilka ramförutsättningar kommunerna har att agera inom. Utredningen har därför analyserat kommunernas yttre villkor i form av nationella regelverk som har stor betydelse för hur de kan agera och hitta effektiva lösningar inom sina verksamheter. Det samma gäller statliga myndigheter vars agerande påverkar kommunernas förutsättningar och utveckling.

¹¹ Dir. 2017:13 *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*, s. 8.

¹² Ibid., s. 9.

Därutöver ska utredningen enligt direktiven också överväga andra typer av åtgärder och möjligheten att kombinera olika åtgärder för att stärka kommunernas strategiska kapacitet.¹³ Bland andra typer av åtgärder har utredningen särskilt granskat de möjligheter och hinder som ges av en fortsatt digitalisering av kommunernas verksamhet.

En viktig utgångspunkt för utredningen är vidare att kommunerna ska ha förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter, så att de på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen. Varje kommun måste, enligt direktiven, kunna bereda, fatta och genomföra beslut som gör det möjligt att erbjuda samhällsservice inom olika verksamhetsområden utifrån nationella krav och invånarnas behov.¹⁴

Tillräcklig kommunal kapacitet är nödvändig för att den decentraliserade samhällsmodellen med stark kommunal självstyrelse långsiktigt ska kunna värnas. Kommunutredningens analyser och förslag utgår därför från att alla kommuner ska ha tillräcklig kapacitet så att de långsiktigt har rimliga förutsättningar att sköta sina uppgifter.

Utredningen gör en åtskillnad mellan kommunernas driftskapacitet och kommunernas utvecklingskapacitet och menar att det inte räcker för en kommun att ha en driftskapacitet i den meningen att man bara ska klara den dagliga verksamheten genom att erbjuda service och välfärd till sina invånare. I ett långsiktigt perspektiv måste kommunen också ha en strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen.

I Kommunutredningens direktiv påpekas på ett flertal ställen att utredningen ska ha ett långsiktigt tidsperspektiv på hur kommunernas utmaningar kan hanteras. I direktiven konstateras bl.a. att det finns ”starka skäl att överväga åtgärder för att långsiktigt säkerställa kommunernas kapacitet att möta samhällsutvecklingen”.¹⁵

Utredningen har ofta vid möten med olika kommunrepresentanter och kommunintressenter mötts av synpunkten att många av kommunernas utmaningar i nuläget kan lösas med ökad samverkan men att det på sikt förmodligen kommer krävas mer genomgripande kommunreformer. Det innebär att även om utredningen tar upp förslag som på kort sikt kan genomföras för att förbättra kommunernas

¹³ Ibid., s. 12.

¹⁴ Ibid., s. 7.

¹⁵ Ibid., s. 13.

kapacitet, så behöver utredningen också lägga grunden för hur ett mer omfattande kommunreformsarbete på längre sikt skulle kunna organiseras och genomföras.

Med hänsyn till uppdragets omfattning har det varit väsentligt att inrikta analyser och förslag mot de huvudsakliga utmaningar som kommunerna långsiktigt står inför.

1.4 Betänkandets disposition

Förutom formaliakapitel i början och slutet av betänkandet, är betänkandet uppdelat i fyra delar:

Del I består av kapitel 2–5 som innehåller en beskrivning av kommunernas historia och tidigare kommunreformer, en nordisk utblick med erfarenheter från kommunreformsarbete i våra grannländer, en analys av den kommunala självstyrelsen och den statliga styrningen av kommunerna samt en genomgång av kommunernas obligatoriska respektive frivilliga verksamhet samt olika samverkansformer.

Del II innehåller kapitel 6–12 som analyserar kommunernas förutsättningar och utmaningar. Kapitlen belyser den demografiska utvecklingen och de territoriella förutsättningarna, kommunernas ekonomi samt personal och kompetensförsörjning. Vidare analyseras kommunal demokrati och politisk representation samt andra utmaningar som följer av exempelvis migration och klimatförändringar. Vidare granskas kvaliteten i kommunernas verksamhet. Del II avslutas med ett sammanfattande kapitel om konsekvenserna av ökande utmaningar och principiella utgångspunkter för utredningen.

Del III består av kapitel 13–18 där fördelar och nackdelar med olika strukturella åtgärder och annan kapacitetsförstärkning analyseras. Mer specifikt granskas kommunal samverkan, kommunsammanslagningar, generell förändring av kommunernas uppgifter och asymmetrisk ansvarsfördelning. Det görs också en jämförande analys av de strukturella åtgärdsförslagen. I denna del finns också särskilda analyser av demokratiaspekter samt hur de strukturella åtgärdsalternativen förhåller sig till olika geografiska och territoriella perspektiv i form av bosättningsmönster och befolkningstäthet. Del III avslutas med ett kapitel där digitalisering och andra kapacitetstärkande åtgärdsalternativ granskas.

Del IV består av kapitel 19–21 där en strategi för hur en stärkt kapacitet i kommunerna kan åstadkommas beskrivs i kapitel 19, och där utredningens förslag och bedömningar redovisas i kapitel 20. I detta kapitel finns även konsekvensanalyser direkt kopplade till respektive förslag. Övriga konsekvensanalyser redovisas i kapitel 21.

DEL I

Bakgrund och nordisk jämförelse

2 Kommunernas historia och tidigare kommunreformer

Den lokala självstyrelsen har en lång historisk tradition i Sverige och grundlades redan i och med den kyrkliga sockenbildningen.¹ Socknarna utvecklades till att bli organisationer för att ordna gemensamma angelägenheter inom socknens gränser. Socknens roll var däremot inte formaliserad och lagfäst. Enligt ett synsätt har den lokala självstyrelsen vuxit fram underifrån och befästs genom att staten har överfört uppgifter och ansvar till lokala och regionala självstyrelseorgan.² Enligt ett alternativt synsätt har traditionen av lokal självstyrelse inte satt några väsentliga spår i statsbildningen. Enligt detta alternativa synsätt har i stället betoningen av en centraliserad samhällsmodell varit i fokus. Kommunerna har vuxit fram och stärkts genom att staten har tilldelat dem allt fler uppgifter.³

2.1 Kommunerna 1862–1940

Under första halvan av 1800-talet kom idén om staden som en självstyrande enhet att dominera alltmer i Europa och en rad kommunala reformer genomfördes i t.ex. Frankrike, Nederländerna och Storbritannien. I Sverige utfärdades de första kommunala förordningarna 1862. Förordningarna reglerade kommunstyrelsen både i städerna och på landsbygden och vid samma tidpunkt fastställdes även förordningar om kyrkoråd och skolråd samt förordning om landsting. Samma år utfärdades dessutom specialförordningar för Stockholms stad. Det var vanligt runt om i Europa att huvudstäderna fick sina egna förord-

¹ SKL (2013), *150 år av kommunal självstyrelse*.

² För en utförlig beskrivning av kommunernas historia rekommenderas t.ex. SKL (2013), *150 år av kommunal självstyrelse* och Wetterberg G. (2000), *Kommunerna*.

³ Strandberg, U. (2005), "Nationell politik och kommunalt självstyre" i Molander, P. och Stigmark, K. (red.), *Självstyre, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*.

ningar eftersom staten hade ett intresse av att ha särskild kontroll över huvudstäderna, där den nationella politiska makten fanns samlad.

Genom 1862 års kommunalförordningar stadfästes också den beskattningsrätt som kommuner redan hade tillerkänts. Förordningarna markerar startpunkten för våra dagars kommuner och regioner. I förordningarna beskrivs kommunerna i stor utsträckning som genomförare av nationell politik och kommunernas beslutskompetens är en följd av att staten har delegerat makt och befogenheter till dem.⁴ Det var inte förrän drygt hundra år senare, 1974 när den nya regeringsformen trädde i kraft som kommunernas ställning reglerades i grundlagen (se kapitel 4).

Under perioden 1860 fram till 1920–1930 fanns tre olika typer av kommuner: städer, köpingar och landskommuner. Majoriteten av Sveriges befolkning levde under den här tiden på landsbygden och var skrivna i någon av de 2 000 landskommunerna. Landskommunernas viktigaste uppgift var fattigvården vars kostnader uppgick till 60–70 procent av landskommunernas utgifter. Församlingarna hade ansvar för de kyrkliga verksamheterna och däri ingick även ansvaret för skolan. Ansvaret för skolväsendet överfördes sedan successivt till de borgerliga kommunerna – först i de större städerna och sedan även i mindre städer och på landsbygden.

Fattigvården var en viktig uppgift även för städerna men städerna hade en betydligt större uppgiftsportfölj än landskommunerna. Städerna hade t.ex. ansvar för investeringar i den fysiska infrastrukturen. Utbyggnad av vatten och avlopp samt anläggande av gator och vägar innebar t.ex. stora kostnader för städerna. Eftersom städerna hade större kostnader än landskommuner och köpingar krävdes också ett mer kvalificerat och omfattande styre av städernas verksamhet. Städernas ansvar för byggnader, brand, hälsovård och ordning reglerades i de s.k. stadsstadgorna.

Köpingar var en kommuntyp för tätorter som var mindre än städer och som kunde tillämpa stadsstadgorna i begränsad omfattning. Det fanns också köpingar som inte var egna kommuner; de var i stället separata enheter (liknande municipalsamhällen, se nedan) inom en landskommun.

År 1900 tillkom en särskild lagstiftning om municipalsamhällen, även om det redan tidigare hade funnits möjlighet för tätorter inom landskommuner att bilda municipalsamhällen. Municipalsamhällena

⁴ Ibid.

(eller municipen) var inte egna kommuner, men de hade beskattningsrätt och självstyre i frågor som reglerades i de stadsstadgor som municipalsamhällena tillämpade.⁵

Fram t.o.m. kommunblockreformen på 1970-talet hade Sverige ett asymmetriskt system när det gällde den lokala nivåns ansvar. Städer hade en större uppgiftsportfölj än köpingar, landskommuner och municipalsamhällena. Städer med fler än 25 000 invånare undantogs också från att ingå i ett landsting, eftersom dessa städer ansågs vara tillräckligt stora för att på egen hand ansvara för landstingsuppgifter.

2.2 Kommunindelningsreformerna

Från 1930-talet och framåt skedde den stora framväxten av välfärdssamhället och kommunerna fick ansvaret för en stor del av välfärdssuppgifterna. Ideella organisationer tog till en början ofta hand om olika välfärdssuppgifter, t.ex. barnomsorg och äldreomsorg, med stöd från kommunerna. Senare kom kommunerna successivt att ta över ansvaret för utförandet av dessa uppgifter. I och med den kraftiga ökningen av antalet uppgifter som kommunerna skulle hantera och den utveckling som gjorde att många landskommuner kraftigt minskade i befolkning, höjdes snart röster från centralt håll på en sammanläggning av kommuner till större enheter.

2.2.1 Storkommunreformen

Fram till storkommunreformen 1952 fanns det nästan 2 400 landskommuner, men i och med reformen reducerades antalet till 816. En allt mindre andel av Sveriges befolkning bodde i landskommuner: 1862 bodde 90 procent av befolkningen i landskommuner medan endast 48 procent bodde i landskommuner 1950.⁶ Minskningen av befolkning i landskommunerna var en följd av den kraftiga ökningen av antalet köpingar och städer, men också mer generellt en följd av den stora inflyttningen från landsbygden till städer och tätorter. Storkommunreformen 1952 omfattade enbart landskommunerna eftersom köpingar och städer redan ansågs ha det befolkningsunderlag

⁵ SKL (2013), *150 år av kommunal självstyrelse*, s. 26.

⁶ Ibid., s. 48.

som krävdes för att ta ansvar för och hantera det växande antalet uppgifter inom välfärden. De flesta landskommuner ansågs från centralt håll vara alltför små för att klara av välfärdsuppdraget medan skepsisen mot sammanläggningar var omfattande bland kommunerna själva.

Den statliga utredning som föregick reformen, Kommunindelingskommittén (SOU 1945:38), rekommenderade en minsta kommunstorlek på 2 000–3 500 invånare.⁷ Principen om att de nya storkommunerna skulle byggas runt en centralort fanns också med i utredningens förslag, en princip som också var vägledande vid kommunblocksreformen på 1970-talet. I riksdagsbehandlingen som föregick reformen 1952 framfördes inte några förslag om att reformen borde stoppas helt. Ledamöter främst från Högern⁸ och Bondeförbundet⁹, argumenterade däremot för att reformen skulle vara mindre långtgående och att det minsta invånarantalet för en ny sammanlaggen kommun skulle minskas från 2 000 till 1 500. Många kommuner, främst på landsbygden motsatte sig reformförslaget med argument som också har återkommit över tid, t.ex. att avstånden skulle bli för stora i de nya storkommunerna och att den lokala demokratin skulle komma att försvagas.¹⁰

2.2.2 Kommunblocksreformen

Redan under slutet av 1950-talet började det resas krav på ytterligare sammanläggningar av kommunerna. Det motiverades särskilt med behov av ett större befolkningsunderlag för att kommunerna skulle kunna hantera social omsorg och grundskola. Det fanns också argument för att de högre ambitionerna inom samhällsplaneringen krävde större kommuner.¹¹

År 1959 tillsatte regeringen en utredning med indelningssakkunniga för att göra en ny översyn av kommunindelningen.¹² De indel-

⁷ Ibid., s. 51.

⁸ Det fullständiga namnet var från 1938 Högerns Riksorganisation. 1952–1969 använde partiet beteckningen Högerpartiet. 1969 ändrades namnet till Moderata samlingspartiet.

⁹ 1957 bytte Bondeförbundet namn till Centerpartiet.

¹⁰ Erlingsson, G., Wängmar, E. och Ödalen, J., (2011), "Kommunsammanläggningarna 1952–1974 – Hur blev de politiskt möjliga?", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14 (3–4), s. 3–36.

¹¹ Lidström, A. (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

¹² SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*.

ningssakkunniga resonerade i termer av två areella system i samhället, det administrativa och det spontana.¹³ Det administrativa systemet sades bestå av de rättsligt fixerade gränserna i territoriet, t.ex. kommungränser, medan det spontana grundade sig på människors fria ekonomiska och sociala relationers mönster (motsvarar det som i dag brukar kallas funktionella arbetsmarknadsregioner). I det förindustriella samhället sammanföll enligt de indelningssakkunniga de två systemen på det lokala planet, då socknarna fungerade som både administrativa och spontana system. I takt med förbättrade kommunikationsmedel och en ökad mobilitet växte de spontana systemens geografiska utbredning, medan den administrativa indelningen förblev oförändrad. Genom kommunblocksreformen skulle de två systemen sammanföras. Den administrativa indelningen (kommunindelningen) skulle anpassas till det funktionella regionmönstret.¹⁴ Metoden för det var den s.k. kallade centralortsteorin, vilken har sin grund i idéer från den tyske kulturgeografen Walter Christaller. Centralortsprincipen skulle vara vägledande för en ny reform, där en kommun alltså skulle bestå av en större stad eller tätort med tillhörande omland.

Inom ramen för utredningen gjordes också beräkningar för att uppskatta det optimala befolkningsunderlaget för olika typer av kommunal service. För att få en fungerande grundskoleverksamhet uppskattade de indelningssakkunniga att det krävdes 6 500–8 500 invånare och för en fungerande arbetsmarknad krävdes 30 000 invånare. Vid remissbehandlingen av utredningens förslag framförde en del kommuner oro över att avstånden till servicefunktioner skulle bli alltför stora och att den kommunala demokratin skulle urholkas i och med minskningen av antalet förtroendeuppdrag. Ett antal förslag på alternativa lösningar framfördes i remissbehandlingen, däribland ökad kommunal samverkan, ändring av huvudmannaskap för skolan och förbättringar i den kommunala skatteutjämningen. Det var framför allt kommuner med liten befolkning och därmed små möjligheter att bilda ett eget kommunblock, som var de starkaste kritikerna till reformförslaget.¹⁵

I början av 1960-talet hade en tredjedel av kommunerna färre än 3 000 invånare, vilket från många håll fortfarande ansågs vara alltför

¹³ Ibid., s. 134–137.

¹⁴ Nielsen, P. (2003), *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*, doktorsavhandling, Acta Universalis Upsaliensis, s. 106–107.

¹⁵ Erlingsson, G., Wängmar, E. och Odalen, J. (2011), "Kommunsammanläggningarna 1952–1974 – Hur blev de politiskt möjliga?", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14 (3–4), s. 3–36.

litet för att klara den växande kommunala uppgiftsportföljen på ett effektivt sätt. I februari 1962 fattade riksdagen beslut om en obligatorisk indelning i kommunblock. Kommunerna fick i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna besluta om den lämpligaste indelningen i kommunblock i respektive län. Varje kommunblock skulle i princip bestå av en centralort med omland. Riksdagen beslutade att de kommuner som ingick i respektive kommunblock själva skulle besluta om och när kommunerna i blocket skulle läggas samman till en kommun. Eftersom antalet kommunblock som gick samman till en kommun blev färre än förväntat fattade riksdagen 1969 beslutet att frivilligheten skulle upphävas och att sammanläggningarna skulle vara genomförda senast den 1 januari 1974.¹⁶

I propositionen som låg till grund för riksdagens beslut framhölls att en kommun inte bara har att förvalta och administrera utan att den också bör kunna bedriva en framtidsriktig planering där lokalisering av näringsliv, bostäder och kommunal service samordnas samt investeringar och andra ekonomiska åtaganden inordnas i en långsiktig bedömning av framtida resurser och behov. I propositionen drog regeringen slutsatsen att varje kommun i princip bör omfatta såväl tätort som glesbygd inom ett område som med hänsyn till näringsliv, bosättning, kommunikationer och service samt människornas kontaktningsriktning i övrigt bildar en sammanhållen region och som därtill för överblickbar framtid kan beräknas innehålla ett visst minsta befolkningsunderlag.¹⁷

Efter att kommunblocksreformen genomförts fullt ut hade Sverige 277 kommuner; den sista sammanläggningen skedde 1977 då Bara kommun uppgick i Svedala kommun. Sedan 1970-talet har antalet kommuner ökat till 290 som en följd av ett antal kommuner har delats. I och med kommunblocksreformen infördes också det enhetliga kommunbegreppet då de olika kommuntyperna landskommuner, köpingar och städer avskaffades. Symmetri är sedan dess huvudprincipen i det svenska kommunsystemet.¹⁸

¹⁶ Erlingsson, G., Wängmar, E. och Ödalen, J. (2011), "Kommunsammanläggningarna 1952–1974 – Hur blev de politiskt möjliga?", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14 (3–4), s. 3–36.

¹⁷ Prop. 1969:103 s. 32.

¹⁸ Lidström, A. (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

2.2.3 Effekter av kommunindelningsreformerna

Processerna som föranledde de båda tidigare kommunreformerna har beskrivits och analyserats av bl.a. historikern Erik Wångmar och statsvetarna Gissur Erlingsson och Jörgen Ödalen.¹⁹ Sammanfattningsvis bekräftar de studier som gjorts av Wångmar, Erlingsson och Ödalen att den stora drivkraften bakom reformerna var välfärdsstatens expansion och en ambition att göra kommunerna tillräckligt stora för att de skulle klara de nya välfärdsuppgifterna. Det fanns, som också konstaterats ovan, ett relativt stort motstånd mot reformerna, men den socialdemokratiska regeringens position gjorde det politiskt möjligt att genomdriva reformerna. Men vilka blev effekterna av de genomförda reformerna?

Kommunblocksreformen var föremål för omfattande utvärdering under slutet av 1970-talet, framför allt genom forskningsprogrammet *Kommunaldemokratiska forskningsgruppen*.²⁰ Programmet engagerade ett 20-tal forskare vilka hade i uppdrag att studera effekter av reformen på kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation, som förvaltningsorganisation samt som serviceproducent och enhet för samhällsplanering.²¹ Resultaten från programmet baserades på enkäter och intervjuer i ett 50-tal kommuner. Samtliga 274 kommuner delades in i grupper utifrån olika kriterier (geografiskt läge, invånarantal, kommuntyp, en- eller tvåkärniga kommuner osv.) och två kommuner i varje grupp valdes sedan ut. Vissa av programmets delstudier omfattade ett mindre antal kommuner.²² En övergripande slutsats från forskningsprogrammet var att det är svårt att se några starka samband mellan reformen och de förändringar som skett på de områden som studerats. De kommuner som inte berördes av någon sammanläggning genomgick i de flesta fall samma utveckling som de kommuner som lades samman. En av de viktigaste effekterna var att

¹⁹ Wångmar, E. (2013), *Från storkommun till kommunblock. En djupstudie av reformen som skapade de moderna svenska kommunerna 1959–1974*. Stockholm: Centrum för kommunhistoria; se även Erlingsson, G., Wångmar, E. och Ödalen, J. (2011), "Kommunsammanläggningarna 1952–1974 – Hur blev de politiskt möjliga?", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14 (3–4), s. 3–36.

²⁰ Nielsen, P. (2003), *Kommunindelning och demokrati, Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*.

²¹ Gidlund, J., (1983), *Kommunal självstyrelse i förvandling. Sammanfattning av forskningsresultat om kommunindelningsreformen*.

²² Se Strömberg, L. och Westerståhl, J. (red.) (1983), *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*.

sammanläggningarna skapade bättre förutsättningar för att kommunerna skulle kunna utföra fler uppgifter.²³

När det gäller kommunen som självstyrelseorganisation pekar forskarna i programmet på en rad förändringar som skedde efter reformens genomförande. Antalet förtroendeuppdrag minskade, dock inte bara som en följd av reformen utan också på grund av förändringar i nämndorganisationen. Det skedde också en professionalisering av politiken genom inrättandet av poster som kommunalråd, oppositionsråd och deltidsarvoderade politiker. Det skedde dessutom en ökning av antalet tjänstepersoner i kommunerna. Enligt de undersökningar som genomfördes inom ramen för forskningsprogrammet var detta inte i första hand en effekt av reformen utan en konsekvens av ökad statlig styrning och av att allt fler uppgifter hade lagts på kommunerna.²⁴ Inte heller kommunernas kraftigt ökade serviceutbud under 1970-talet kan förklaras av reformen, enligt resultat från forskningsprogrammet. Förhoppningen var också att reformen skulle utjämna skillnaderna i service mellan olika kommuner. En viss utjämning kunde också konstateras efter reformen men antagligen inte till den grad som reformmakarna hade hoppats.²⁵ Faktisk fördelning av service och åtkomlighet till service inom kommunerna var också föremål för analys inom ramen för forskningsprogrammet. Undersökningen visade att åtkomligheten blivit bättre i de allra flesta kommuner och särskilt i de mindre kommuner som undersöktes. Slutsatsen var att reformen gav kommunerna en ökad möjlighet till ett större och mer varierat serviceutbud och att reformen också underlättade planeringen av kollektivtrafiken så att åtkomligheten till service kunde förbättras.²⁶

Avslutningsvis bör det än en gång understrykas att utvärderingarna pekar på att det är svårt att se några riktigt tydliga samband mellan reformen och de förändringar som skett. Reformen hade i stället en mer indirekt effekt, genom att den skapade bättre förutsättningar för kommunernas vidgade uppdrag.

²³ Se Strömberg, L. och Westerståhl, J. (red.) (1983), *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*.

²⁴ Gidlund, J., (1983), *Kommunal självstyrelse i förvandling, sammanfattning av forskningsresultat om kommunindelningsreformen*.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid., s. 90.

2.3 Kommunal samverkan över tid

Kommuner har samverkat i olika former och omfattning allt sedan de första kommunalförordningarna kom till 1862. Kommunal samverkan har historiskt ofta setts som ett sätt för framför allt mindre kommuner att klara sitt uppdrag men också effektivisera verksamheten på vissa områden, t.ex. räddningstjänst och renhållning. År 1919 stiftades lagen om kommunalförbund som syftade till att förenkla för kommuner att ingå frivilliga samarbeten. Staten försäkrade sig kontroll över utvecklingen av den kommunala samverkan genom att länsstyrelserna var den instans som skulle godkänna de kommunalförbund som bildades. Antalet kommunalförbund var i början av 1940-talet drygt 500 med 1 400 medlemmar och samarbete skedde främst inom polisväsende och fattigvård men även inom brandskydd och skola. Antalet kommunalförbund ökade till 900 i slutet av 1940-talet. Den kraftiga ökningen kan tolkas som ett sätt att förekomma de planerade kommunsammanläggningarna.²⁷

I Kommunindelningskommitténs arbete (SOU 1945:38) som föregick storkommunreformen sågs samverkan som ett symptom på småkommunproblematiken; samverkan bidrog enligt det synsättet till att försvaga den kommunala självstyrelsen. Om samverkan spridde sig till fler verksamhetsområden skulle kommunerna avlösas sina uppgifter och snart sakna självbestämmande i egentlig mening.²⁸

Under 1970-, 1980- och 1990-talen såg staten i stället kommunal samverkan som en viktig lösning på problem inom olika verksamhetsområden. Samverkan skulle öka kommunernas effektivitet, och tvärt emot den tidigare synen ansågs samverkan stärka den kommunala självstyrelsen. Samverkan skulle kunna effektivisera olika verksamheter, helt enkelt genom att stordriftsfördelar skapas när ett antal kommuner går samman för att lösa en uppgift. Små kommuner skulle också genom samverkan med större kommuner kunna lösa uppgifter som de hade svårt att lösa på egen hand. Under den här perioden framfördes krav inte minst från dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet på en reformering av lagen om kommunalförbund samt ett införande av möjligheten att bilda gemensam nämnd. År 1997 fick kommunerna laglig möjlighet att bilda gemensam nämnd.

²⁷ Gossas, M., (2006), *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*.

²⁸ Ibid.

Marcus Gossas (2006) beskriver i sin avhandling fyra olika drivkrafter bakom ökat fokus på samverkan:

- en allmän decentraliseringsvåg där kommuner får större organisatorisk frihet och fler uppgifter,
- demografiska förändringar som ökar trycket på välfärdssektorn,
- specialiseringen inom välfärden
- framväxten av en nyregionalistisk syn på att den regionala nivån är mer lämplig än staten att sköta uppgifter som rör regional utveckling.²⁹

Den sistnämnda utvecklingen fick till följd att regionala samverkansorgan (kommuner i samverkan) tog över regionala utvecklingsuppgifter från länsstyrelserna.

Statens syn på kommunal samverkan har alltså varierat över tid och därmed de olika insatser och incitament som har skapats för att stimulera samverkan. Kommunerna själva har ställt sig, och ställer sig fortfarande i stor utsträckning positiva till kommunal samverkan och ser det som en lösning på den bristande kapaciteten hos många kommuner.

2.4 Frikommunförsöket

I juni 1984 beslutade riksdagen att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skulle bedrivas fram till utgången av 1988.³⁰ Frikommunförsöket kom sedan att förlängas fram till utgången av 1991.³¹ Frikommunförsöket fortsatte dock efter 1991 inom sju olika områden, men frikommunförsöket som samlad verksamhet upphörde. När försöket formellt avslutades 1991 var det 38 kommuner och 4 landsting som deltog i försöket.

Av förarbetena till frikommunförsöket och den samlade bedömningen av försöksverksamheten som regeringen senare lade fram till riksdagen, framgår att avsikten med försöksverksamheten var att de kommuner och landsting som deltog i försöksverksamheten skulle

²⁹ Gossas, M., (2006), *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*.

³⁰ Prop. 1983/84:152, bet. KU 1983/84:32, rskr. 1983/84:368.

³¹ Prop. 1986/87:91, bet. KU 1987/88:23, rskr. 1987/88:154; prop. 1988/89:1, bet. 1988/89:KU6, rskr.1987/88:13.

ges möjlighet att bättre anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden. Försöket var också tänkt att ge bättre förutsättningar att nyttja de samlade samhällsresurserna och åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten. Ett annat syfte var att utveckla formerna för samverkan mellan kommuner och landsting, liksom mellan statliga och kommunala organ.³²

En del av frikommunförsöket innebar att kommunerna fick frånga lagregleringar om nämndorganisation och anpassa sin nämndorganisation till lokala förhållanden.³³ Regeringen konstaterade vid sin bedömning av frikommunförsöket att frågan om en friare nämndorganisation gradvis kom att utvecklas till den mest betydelsefulla delen av frikommunförsöket.³⁴ Genom 1991 års kommunallag infördes sedan fri nämndorganisation för samtliga kommuner.

Frikommunförsöket innebar också möjlighet i övrigt till dispenser och undantag från statliga regler för den kommunala verksamheten. Det kom in cirka 300 förändringsförslag till regeringen från de kommuner och landsting som deltog i försöket och mer än en tredjedel av förslagen godkändes för försöksverksamhet. En del av förändringsförslagen kom att genomföras generellt i hela landet utan föregående försök. En anledning till detta var att kommunerna ibland tog upp frågor inom områden där förändringar av föreskrifter redan var aktuella. Det fanns också förslag som inte blev godkända, bl.a. på grund av att de bedömdes innebära ökade kostnader för staten eller stora förändringar i huvudmannaskap.³⁵ Kommunerna inom försöksverksamheten kunde pröva förslag från andra kommuner som hade godkänts. Syftet var att ge en bredare bild av effekterna av regeländringar genom att försöksverksamheten genomfördes i flera olika typer av kommuner.

Genomförandet av frikommunförsöket

Regeringen tillsatte i början av 1983 en särskild beredning som skulle arbeta med bl.a. formerna för samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler. Beredningen kom att kallas Statkommunberedningen. Den leddes av statssekreteraren i Civildeparte-

³² Prop. 1983/84:152 s. 7 f., prop. 1991/92:13 s. 5.

³³ Se lag (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

³⁴ Prop. 1991/92:13 s. 9.

³⁵ Ibid., s. 9 f.

mentet och ledamöter var statssekreteraren i Statsrådsberedningen, budgetchefen i Finansdepartementet och cheferna för Svenska Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet. Kansliet var knutet till Civildepartementet.

Stat-kommunberedningen utarbetade ett förslag om hur en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skulle kunna utformas (Ds C1984:1). Med detta förslag som utgångspunkt överlämnade regeringen en proposition (prop. 1983/84:152) till riksdagen i början av 1984. Förslaget innebar bl.a. att riksdagen skulle anta en särskild lag för försöksverksamheten med en friare kommunal nämndorganisation, vilket den också gjorde i bred uppslutning. Vilka försökskommuner som skulle delta i försöksverksamheten överlämnades till regeringen att meddela genom föreskrift. I samband med att riksdagen antog lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation vid det tidigare frikommunförsöket, godkände den också att regeringen inom ramen för försöksverksamheten gjorde avsteg från vad riksdagen hade bestämt med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller liknande åtgärd.

Av förarbetena framgår att det övervägdes om riksdagen skulle ge regeringen ett bemyndigande att medge avvikelser från lagstiftning för försökskommunerna inom övriga områden som kunde bli aktuella för försöksverksamhet. Det ansågs dock inte finnas tillräckligt med underlag för en sådan lag. Regeringen fann det därför bättre att låta försökskommunerna anmäla behov av ändrad lagstiftning hos regeringen. Om det då visade sig behövas en lag för att genomföra förändringarna, skulle frågan tas upp vid den tidpunkten. Det konstaterades även att det redan fanns bemyndiganden för regeringen på flera områden.³⁶ Regeringen skulle alltså vid behov lämna förslag om försökslagstiftning till riksdagen.

Det föredragande statsrådet anförde att vissa begränsningar av försöksverksamheten borde gälla med hänsyn till vitala samhällsintressen. Grundläggande krav skulle inte få åsidosättas gällande följande:

- likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice,
- skydd för medborgarnas liv och hälsa samt

³⁶ Prop. 1983/84:152 s. 10.

- skydd för särskilt utsatta grupper, rättssäkerhet och samhälls-ekonomi.

Samtidigt framhölls att just det att det är fråga om en försöksverksamhet som följs och utvärderas från statens sida gör att en relativt långtgående frihet för försökskommunerna borde accepteras.³⁷

Sammanfattningsvis kan försöksverksamhetens inriktning beskrivas på följande sätt:

- Dispenser från statliga regler som utgör hinder för en effektiv kommunal verksamhet, särskilt att den sektoriella nämnds- och förvaltningsorganisationen ska kunna slopas och statsbidragen användas friare.
- Utveckling av nya former för samverkan mellan kommuner och landsting.
- Ifrågasättande av det invanda och möjligheten att tänka nytt, både i fråga om organisation och verksamhet.

I förarbetena inför frikommunförsöket anförde det föredragande statsrådet gällande frågan om val av frikommuner, att intresse och engagemang för ett utvecklingsarbete inriktat på att förändra den kommunala verksamheten och organisationen var väsentligt för att nå resultat. Vidare ansågs det vara viktigt att olika typer av kommuner blev representerade. Det gällde olikheter i t.ex. invånarantal, tätortsgrad och politiska majoritetsförhållanden. Ambitionen angavs dock inte kunna vara att få fram ett i statistisk mening representativt urval eftersom det skulle kräva ett alltför stort antal försökskommuner. Arbetsmässiga skäl skulle också vägas in vid urvalet. Det ansågs därtill vara angeläget att försöksverksamheten kunde följas och stödjas från statens sida utan alltför stora arbetsinsatser. Det sistnämnda talade för att antalet försökskommuner skulle begränsas.³⁸

Stat-kommunberedningen hade ett samordnande ansvar för frikommunförsöket, vilket bl.a. innebar att beredningen samlade frikommunerna till gemensamma konferenser för erfarenhetsutbyte. Beredningen yttrade sig även över dispensansökningar som kom till regeringen, innan regeringen skulle fatta beslut. Därigenom kunde beredningen bli ett forum för förhandlingar mellan berörda departe-

³⁷ Ibid., s. 8 f.

³⁸ Ibid., s. 10 f.

ment och de båda kommunförbunden. Stat-kommunberedningen hade också i uppdrag att genomföra vissa utredningar inom området stat-kommun i enlighet med regeringens allmänna direktiv (dir. 1983:30) och direktiv för särskilda uppdrag.

Regeringens bedömning av frikommunsförsöket

Regeringen redovisade en samlad bedömning av frikommunsförsöket till riksdagen i september 1991. Enligt regeringens bedömning har frikommunsförsöket som helhet spelat en viktig roll för utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten. I sin analys framhöll regeringen att försöksverksamheten efter hand kommit att förskjutas från ett projekt till en väsentlig del i en process med ett ständigt pågående utvecklingsarbete. När det gäller den organisatoriska frihet som öppnats för kommunerna är erfarenheterna i allt väsentligt goda. De utvärderingsstudier som gjorts har påvisat positiva effekter när det gäller både den kommunala verksamhetens form och dess innehåll.

Enligt regeringen framstod frikommunslagen som ett kraftfullt instrument för förändringsarbetet. Regeringen menade dock att det var avsevärt svårare att generellt bedöma erfarenheterna av den del av frikommunsförsöket som gällde avsteg och dispenser från statliga regler i övrigt. Regeringen konstaterade att skiftande omdömen förekommit i de utvärderingsstudier som gjorts, även om möjligheten att underlätta och stimulera ett nytänkande inom den offentliga sektorn inte skulle underskattas. Enligt regeringen hade det förändringsklimat som skapats genom frikommunsförsöket i hög grad bidragit till reformer inom plan- och byggområdet, arbetsmarknadsområdet och skolområdet samt på miljöpolitikens område.³⁹

2.5 Sammanfattande slutsatser

De första kommunala förordningarna 1862 reglerade kommunernas verksamhet och kommunerna blev då i stor utsträckning verktyg för att genomföra statligt fattade beslut. Samtidigt har det lokala självstyret historiska rötter, i och med att de kyrkliga socknarna och de

³⁹ Prop. 1991/92:13 s. 10 f.

borgerliga städerna haft en central betydelse för att sköta gemensamma angelägenheter. När utbyggnaden av välfärdsstaten tog fart under 1930-talet blev kommunerna allt viktigare som genomförare av statligt beslutade reformer.

Sammanläggningar av kommuner har skett i två omgångar: vid storkommunreformen 1952 och genom kommunblocksreformen 1971–1974. Systemet med olika kommuntyper som hade olika uppgifter avskaffades när enhetskommunen infördes i samband med kommunblocksreformen i början av 1970-talet. De främsta skälen till sammanläggning var dels att skapa större enheter som bättre kunde klara utförandet av olika välfärdsuppgifter, dels att skapa bättre förutsättningar för samhällsplanering. Motståndet mot sammanläggning var dock stort, inte minst från mindre landsbygdskommuner.

De utvärderingar som genomfördes visar att reformen fick den givna följden att antalet förtroendevalda minskade. Kommunerna professionaliserades också allt mer efter reformen, både genom att poster som heltidsarvoderade politiker infördes och att antalet tjänstepersoner ökade kraftigt. Enligt utvärderingarna var detta dock en effekt av att kommunerna fick allt större ansvar på allt fler områden, inte en direkt följd av reformen. Reformen hade också viss inverkan på att tillgången till service förbättrades i många kommuner.

Synen på kommunal samverkan har varierat över tid. Vid tiden för storkommunreformen i början av 1950-talet såg staten kommunal samverkan som en följd av småkommunproblematiken. Små kommuner samverkade i allt större utsträckning för att hantera sina uppgifter och i förlängningen skulle en allt större del av kommunernas verksamhet föras över till kommunalförbund eller skötas genom avtal med andra kommuner vilket på sikt skulle försvaga den kommunala självstyrelsen.

Med början i slutet av 1970-talet blev en annan syn på kommunal samverkan allt mer dominerande från statligt håll, där samverkan skulle innebära en effektivisering av olika verksamheter eftersom fler kommuner började samverka för att lösa sina uppgifter.

Frikommunförsöken under 1980-talet syftade till att stärka den kommunala självstyrelsen genom att ge kommunerna större utrymme att anpassa sin verksamhet till lokala förutsättningar. Kommuner fick då ansöka om att välja en friare nämndorganisation anpassad till lokala förhållanden – en åtgärd som sedan blev möjlig för samtliga kommuner genom en ändring i kommunallagen. Försöket innebar

också möjlighet för kommuner att få dispenser och undantag från statliga regler för kommunernas verksamhet. I samband med att frikommunförsöken avslutades 1991 gjorde regeringen bedömningen att frikommunförsöken hade spelat en viktig roll för att förnya och utveckla kommunernas verksamhet.

3 Nordisk utblick och jämförelser med kommunreformer i andra länder

Under senare år har ett antal strukturreformer och förändringar som berör den kommunala nivån genomförts, inte minst i de nordiska länderna men också i andra delar av Europa. I följande kapitel presenteras och diskuteras lärdomar och erfarenheter från dessa reformer som har särskild relevans för den svenska kontexten. Kapitlet bygger till stora delar på den underlagsrapport till utredningen som Siv Sandberg vid Åbo Akademi författat på uppdrag av Kommunutredningen¹ samt Gissur Erlingssons och Johan Flemgårds rapport *Att (om)organisera den politiska basorganisationen*.²

Utredningen har valt att särskilt fokusera på förändringarna i Danmark, Finland och Norge, eftersom det är förhållandevis enkelt att överföra erfarenheter och lärdomar från dessa länder till svenska förhållanden. Möjligheten att göra jämförelser och överföra erfarenheter mellan länder är dock begränsad även när det gäller de nordiska länderna eftersom det alltid finns olikheter i strukturer, lagstiftning och politisk kultur som måste tas i beaktande. De reformer som genomförts runtom i Europa har utvärderats i relativt liten utsträckning och det finns därför begränsat med material som säger något om effekter av kommun- och strukturreformer.³ Det finns dock undantag och i Danmark återfinns det kanske tydligaste exemplet på en reform

¹ Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

² Erlingsson, G. och Flemgård, J. (2018), *Att (om)organisera den politiska basorganisationen, forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanläggningar och mellankommunala samarbeten*.

³ Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (red.) (2016), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*.

som har varit föremål för både utvärdering initierad av den danska regeringen och mer oberoende utvärderingar utförda av forskare.

3.1 Kommunsystemen i de nordiska länderna

3.1.1 Likheter och skillnader mellan de nordiska länderna

I internationella jämförelser av kommunernas ställning i det politiska systemet framstår de nordiska länderna som förhållandevis lika. Danmark, Finland, Norge och Sverige har starka kommunala självstyren, vilket inkluderar omfattande ekonomiskt handlingsutrymme och ansvar för uppgifter av stor betydelse för samhället. Vid en närmare jämförelse mellan de fyra länderna framkommer emellertid betydande skillnader när det gäller kommunsystemens uppbyggnad och kommunernas ekonomi och uppgifter. Finland avviker från de skandinaviska länderna genom att Finland saknar en direktvald regional nivå. En effekt av detta är att inslaget av mellankommunal samverkan är betydligt högre i Finland än i övriga nordiska länder. En reform för att tillskapa en direktvald regional nivå med ansvar för hälso- och sjukvård och socialtjänst pågår i Finland (se även kapitel 15).

När det gäller kommunstorlek så har Norge och Finland ett långt större antal kommuner med färre än 5 000 invånare jämfört med Sverige. I Danmark har mediankommunen efter reformen 2007 drygt 45 000 invånare. I Sverige har mediankommunen knappt 16 000 invånare medan mediankommunen i Finland har omkring 6 600 invånare och i Norge omkring 5 000 invånare.⁴

Skillnaderna i kommunstruktur förklaras delvis av ländernas skiftande geografi. Danmark är ett till ytan litet land med en ganska koncentrerad befolkning. I Norge är befolkningen i huvudsak koncentrerad till kustområdena och landet präglas av en topografi med fjordar och öar med fjäll som skiljer samhällen från varandra. Sverige och Finland är till ytan stora länder med en befolkning som är koncentrerad till kusterna och till de södra delarna.

De nordiska kommunernas grunduppgifter är desamma: uppgifter relaterade till det kommunala planmonopolet, barnomsorg, grundskola, äldreomsorg och uppgifter inom det sociala området. Framför allt i Finland, men även i Norge har behovet av reformer inom

⁴ Siffran avser mediankommunen före de sammanläggningar av kommuner i Norge som genomförs den 1 januari 2020.

hälso- och sjukvården påverkat debatten om förändring av kommunstrukturen. Gymnasieskolan är ett annat område där ansvaret i Sverige ligger på kommunerna medan det i Danmark ligger på staten, i Norge på den regionala nivån och i Finland på kommunerna och på kommunalförbund. En annan skillnad är att arbetsförmedling i Danmark är kommunernas ansvar, medan det i Norge, Sverige och Finland är ett statligt ansvar.

3.1.2 Statlig kontroll av kommunernas ekonomi

Det finns viktiga skillnader mellan de nordiska länderna när det gäller ramarna för den kommunala ekonomin. I följande avsnitt beskriver vi översiktligt de regelverk som finns i Danmark, Norge och Finland som syftar till att staten ska kunna agera både proaktivt och reaktivt om och när kommuner hamnar i ekonomiska svårigheter.

Danmark

Folketinget antog 2012 en budgetlag som syftar till att stärka styrningen av de offentliga finanserna i Danmark.⁵ Lagen trädde i kraft 2014 och ska säkra att de offentliga finanserna är i balans. För kommunerna innebär lagen att de fastställer utgiftstak för de kommunala serviceutgifterna. Ramarna för kommunernas ekonomi fastställs genom årliga finansavtal mellan staten och *Kommunernes Landsforening* (KL) som organiserar landets 98 kommuner. Kommunernas budgetar koordineras så att kommunernas sammanlagda utgifter hålls inom den ram som fastställs i det årliga finansavtalet. I avtalet bestäms ett tak för verksamhetsutgifter och investeringar i kommunernas budgetar samt ramarna för kommunernas beskattning och låneupptagning. Kommunvisa prioriteringar får göras, förutsatt att den totala ramen för alla kommuner inte överskrids. En enskild kommun kan också fritt prioritera sina egna utgifter mellan olika förvaltningsområden så länge som den inte överskrider sin egen ram. KL fungerar som en länk mellan staten och kommunerna, vilket gör en fungerande budgeteringsprocess möjlig.

Kommunerna har rätt att ta ut inkomstskatt, fastighetsskatt, bolagsskatt och forskarskatt. Den största delen av fastighetsskatten går till

⁵ Budgetlov, LOV nr 547 af 18/06/2012.

staten men även kommunerna erhåller en andel av fastighetsskatten. Kommunerna får själva besluta om inkomstskattens och fastighets-skattens procentsatser. Kommunernas skatteintäkter finansierar 75 procent av de kommunala utgifterna. Den resterande delen kommer huvudsakligen från generella bidrag från staten.

De danska kommunerna har inte möjlighet att fritt ta upp lån; Social- och inrikesministeriet måste godkänna lån för vissa öronmärkta behov och kommunerna ansöker om tillstånd till lån inom en viss lånepott. Syftet med begränsningarna är att förhindra förskjutning mellan generationer. Begränsningarna när det gäller att ta upp lån gäller enbart skattefinansierad verksamhet. Det är alltså möjligt att ta upp lån för verksamhet som finansieras med avgifter.

Det finns ett lagstadgat sanktionssystem som skapar starka incitament för kommunerna att hålla sig inom ingångna avtal med staten.⁶ Sanktionssystemet gäller både storleken på de kommunala utgifterna och storleken på skattesatsen.

Det årliga finansavtalet är inte juridiskt bindande. Kommunerna kan bryta mot avtalet, men då straffas kommunerna både kommunvis och som kollektiv. Om kommunerna sammantaget överskrider budgeten drar staten in de villkorade statsbidragen med motsvarande belopp. Även om det enbart är en kommun som överskrider budgeten, men det innebär att totalen överskrider, dras beloppet från samtliga kommuner. Utgiftssanktioner avser enbart utfallet för verksamheten och aktiveras om hela kommunsektorn överskrider utgiftsramen. Då följer staten upp vilka kommuner som är orsak till avvikelsen och statsbidragen minskas med motsvarande belopp. Avdraget fördelas så att 60 procent tas från berörda kommuner och 40 procent tas från samtliga kommuner.⁷

Skattesanktioner syftar till att hålla medelskattesatsen på avtalad nivå. Ändringar i de enskilda kommunernas skattesatser får inte påverka medelskattesatsen. Kommunerna får höja sina skattesatser under förutsättning att andra kommuner sänker sina i motsvarande mån (mätt i skatteintäkter). Om det sammantagna skatteuttaget ökar följer staten upp vilka kommuner som har höjt skattesatsen. Skattesanktionen delas sedan upp i ett individuellt (riktat mot de kommuner

⁶ Økonomi og indenrigsministeriet, <https://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/budgetsamarbejde/budgetlov-og-sanktionsregler/>. Hämtat 2019-06-30.

⁷ Bestämmelserna framgår av §§ 14 och 14a i Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. LBK nr 798 af 24/06/201.

som höjt skatten) och ett kollektivt straff.⁸ Sanktionssystemet i sin nuvarande form har varit effektivt. Budget- och utgiftssanktioner har ännu inte använts medan skattesanktionen har använts vid ett tillfälle.

Finland

I syfte att trygga servicen till invånarna har Finansministeriet i Finland möjlighet att inleda en särskild kommunindelningsprocess för kommuner som befinner sig i särskilda ekonomiska svårigheter. Staten har satt upp sex ekonomiska kriterier som kommunerna måste uppfylla. Om dessa inte uppfylls måste berörd kommun lämna in en åtgärdslista till Finansministeriet, som har mandat att tillsätta en utvärderingsgrupp, vilken i sin tur utreder kommunens ekonomiska situation. Gruppen lägger fram ett förslag på vilka åtgärder som behöver vidtas för att trygga servicen till invånarna. Fullmäktige i den aktuella kommunen behandlar därefter gruppens åtgärdsförslag och delger Finansministeriet beslutet för eventuella fortsatta åtgärder. Utifrån gruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut avgör Finansministeriet om en tvångssammanläggning av kommunen bör utredas.

I början av 2015 genomfördes två kommunsammanläggningar med stöd av särskild kommunindelningsutredning för kommuner i ekonomisk kris. Ytterligare två processer inleddes, men i det ena fallet hade den berörda kommunens ekonomi förbättrats efter utredningen. Regeringen verkställde därför inte sammanläggningen. I det andra fallet upphävde Högsta Förvaltningsdomstolen statsrådets beslut om tvångssammanläggning efter överklagan från den berörda kommunen.⁹

Den finländska ordningen med kommunindelningsutredning för kommuner med särskilda ekonomiska svårigheter har alltså använts i begränsad utsträckning. Det är en mekanism som finns till för särskilt svåra situationer när kommunernas egen kapacitet till konstruktiva åtgärder är uttömd.

⁸ Lov om ændring af lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning, Lov nr 709 af 25/06/2010.

⁹ Sandberg, S. (2018), *Strukturelle reformer rettede mod den kommunale niveau i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

Norge

I Norge är kommunerna i stor utsträckning beroende av statsbidrag. Norska kommuners beskattningsrätt är begränsad, Stortinget har fastställt ett skattetak på knappt 12 procent. Kommunerna har utöver det möjlighet att ta ut fastighetsavgift. Norge har ett kombinerat inkomst- och kostnadsutjämningsystem som kompletteras med regionalpolitiska tillägg för flertalet kommuner och särskild kompensation till kommuner med vattenkraftsanläggningar och fiskerinäring.

År 2001 införde Norge en observationslista, den så kallade Robek-listan (*Register om betinget godkjenning og kontroll*) för kommuner som inte uppfyller vissa krav. Det kan t.ex. handla om kommuner som har en underfinansierad budget eller icke-återställda ekonomiska underskott. Kommuner som är uppförda på Robek-listan kan inte besluta om nya lån eller hyra av byggnader och anläggningar, utan fylkesmannens (motsvarar länsstyrelsen) godkännande. Fylkesmannen gör också en laglighetsprövning av kommunernas budgetbeslut. År 2018 publicerades en forskarrapport om orsaker till att vissa kommuner som uppförts på Robek-listan förbättrar sin ekonomiska situation och andra inte.¹⁰ I forskarrapporten undersöktes också fylkesmannens roll. Studien visar bl.a. att de kommuner som har haft en minskande befolkning tenderar att bli kvar längre tid på Robek-listan, dvs. de har svårare att vidta åtgärder för att förbättra sin ekonomiska situation. En övergripande slutsats från forskningsstudien är dock att Robek-listan ökar budgetdisciplinen både bland de listade kommunerna och bland de kommuner som riskerar att hamna på listan.¹¹

3.2 Kommunreformer i Danmark, Finland och Norge

Drivkrafterna bakom reformer och reformförslag i Danmark, Finland och Norge liknar varandra men de åtgärder som diskuteras och som vidtagits skiljer sig åt. I Danmark, Finland och Norge såväl som i Sverige beskrivs kommunernas utmaningar som en följd av dels demo-

¹⁰ Haraldsvik, M., Hopland, A.O. och Nyhus, O.H. (2018), *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?* Senter for Økonomisk Forskning AS, SØR-rapport nr 03/18.

¹¹ Ibid.

grafiska förändringar och dels den obalans som uppstått över tid mellan kommunernas åtaganden och kommunernas kapacitet.

En omständighet som är viktig för att förstå reformerna och reformförsöken i de nordiska länderna är den position som frågor om kommunstruktur har på den nationella politiska dagordningen. I Sverige är frågan om kommunernas ställning sällan en del av regeringsförklaringar eller politisk debatt på nationell nivå. Valrörelser handlar ofta om frågor som kommunerna har ansvar för men i debatten fokuseras på verksamhetsfrågor och finansiering, inte på frågor om självstyrelse och organisering. I Finland och Norge har däremot debatten om kommuner och hela den offentliga sektorns organisering legat högt på den nationella politiska dagordningen sedan 1990-talet. De politiska partierna i Finland och Norge skiljer sig åt när det gäller synen på kommunal självstyrelse och kommunindelning och det kan t.o.m. vara en avgörande faktor när koalitionsregeringar ska bildas. När det gäller kommunfrågornas politisering befinner sig Danmark i en mellanposition mellan Sverige å ena sidan och Finland och Norge å den andra.¹²

3.2.1 Den danska kommunreformen

Danmark har genomfört två större kommunindelningsreformer, den första genomfördes 1970 då antalet kommuner minskade från 1 388 till 275; samtidigt minskades antalet amtskommuner från 24 till 13. Diskussionen om en ny indelningsreform började under 1990-talet. Reformen genomfördes sedan 2004–2007 och innebar att antalet kommuner minskade från 271 till 98. Parallellt med kommunsammanslagningarna avskaffades amtskommunerna och vid omfördelningen av amtskommunernas uppgifter fick kommunerna nya uppgifter på det sociala området, inom arbetsmarknadspolitiken och på miljöområdet. Fem nya regioner skapades som ersättning för amtskommunerna men de nya regionerna har långt färre uppgifter och saknar beskattningsrätt.

Reformprocessen i Danmark var mycket kort i jämförelse med reformprocesser i andra länder. Beslut om formerna för en ny kom-

¹² Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

munindelning fattades våren 2004 och reformen var helt genomförd 1 januari 2007.

Målet med reformen var att skapa professionella miljöer som skulle vara tillräckligt stora för att på ett stabilt sätt kunna hantera kommunernas lagstadgade uppgifter. För att klara detta var målsättningen att alla kommuner skulle ha en befolkning på minst 30 000 invånare. Den danska regeringen fastställde dock en minsta storlek på 20 000 invånare.¹³ Alternativt kunde kommuner under den gränsen ingå i ett förpliktande samarbete med grannkommunerna och då skulle befolkningsunderlaget sammanlagt uppgå till 30 000 invånare.

Efter att ramarna för reformen lades fast våren 2004 fick kommunerna sex månader på sig att presentera förslag på ny kommunindelning. De flesta kommuner hade därefter kommit fram till en ny indelning; det var endast i några fall som staten fick gå in och föreslå en kommunindelning. Kommuner gavs också en möjlighet till alternativ till sammanläggning genom att ingå samarbetsavtal med en större kommun inom en rad områden, t.ex. arbetsmarknadspolitiken i sin helhet och vissa av kommunernas uppgifter inom miljövard, specialundervisning och det sociala området. Det är framför allt små ö-kommuner som har använt sig av möjligheten att ingå samarbetsavtal med större kommuner i stället för sammanläggning.

Efter reformen har Danmark genomfört och genomför kommunförsök; det första försöket 2012–2015 och det andra, som är pågående, 2016–2020. Syftet med kommunförsöken är att ge kommunerna möjlighet att prova lösningar som genom regelförenklingar och nya verksamhetsmodeller skapar en effektivare produktion av tjänster.

3.2.2 Genomförda kommunreformer och reformförsök i Finland

Utvecklingen i Finland har under 2000-talet präglats av ett mycket starkt fokus på struktur- och indelningsfrågor. Tendensen att omstrukturera har inte enbart gällt kommunerna utan även statliga myndigheter. Reformerna inom kommunsektorn har dock, särskilt efter 2011, präglats av politisk konflikt och har utgjort centrala inslag i regeringarnas reformprogram.

Samtliga reformförsök har haft till syfte att stärka kommunernas funktionella och ekonomiska kapacitet att hantera sina uppgifter mot

¹³ Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013) *Evaluering af kommunalreformen*, s 44.

bakgrund av de demografiska utmaningar som kommunerna står inför. Organiseringen av hälso- och sjukvård och omsorg har varit i fokus.

De konkreta förslagen på reformer har varierat mellan olika regeringar. 2000-talet kan delas upp i en inledande fas 2000–2005 med fokus på kommunal samverkan, en andra fas 2005–2015 med ett stort inslag av försök att åstadkomma kommunsammanläggningar och en tredje fas 2015–2020, där planerna går ut på att etablera en ny regional nivå som tar över en stor del av kommunernas uppgifter.

Kommun- och servicestrukturreformen genomfördes 2005–2011 och resulterade i att antalet kommuner minskade. Medianstorleken på kommunerna ökade från knappt 5 000 till drygt 6 600 invånare. Kommunerna fick själva välja om de skulle uppfylla kravet på minst 20 000 invånare genom sammanläggning eller genom att upprättande av ett samarbetsområde som skulle bestå av en pendlingsregion eller annan funktionell enhet. Syftet med ett minsta befolkningsunderlag på 20 000 invånare var att kommunerna skulle klara av att hantera primärvård och uppgifter inom det sociala området. Kommunerna hade dock möjlighet att avvika från kravet på minsta befolkningsunderlag på grund av gles bosättning (inklusive skärgård) och språkliga rättigheter. När regeringen följde upp reformen både 2009 och 2011 visade det sig att kravet på ett större befolkningsunderlag inte hade uppfyllts i en tredjedel av kommunerna.¹⁴

Den kommunreform som därefter lanserades av regeringen Katainen 2011–2015 var mer systematiskt underbyggd än kommun- och servicestrukturreformen. En expertgrupp utarbetade ett förslag som innebar att behålla principen om ett minsta befolkningsunderlag på 20 000 invånare och även principen om att basera nya kommuner på funktionella regioner. Reformen byggdes upp kring en skyldighet för kommunerna att utreda sammanläggning. Ambitionen med reformen var också att begränsa antalet handlingsalternativ för kommunerna och att styra reformprocessen starkare än tidigare från nationellt håll. Framför allt de små kommunerna och storstädernas kranskommuner var kritiska till förslaget. Parallellt med förberedandet av en ny kommunreform, pågick ett arbete med att reformera hälso- och sjukvården. En politisk schism uppstod mellan de stora regeringspartierna Samlingspartiet och Socialdemokraterna om huruvida sjukvården eller den kommunala sektorn borde reformeras först. Genomförandet av kommunreformen avstannade och regeringen av-

¹⁴ Häggroth, S. (2015), *En bärkraftig kommunstruktur*.

stod från att lägga fram förslaget om ny kommunstruktur och valde i stället att gå vidare med reformen av socialtjänst och hälso- och sjukvård.¹⁵ Det reformförslag som nu genomförs i Finland innebär att staten lyfter av kommunerna uppgifter och att en ny regional folkvald nivå införs som tar över en stor del av kommunernas uppgifter.

Frivilliga kommunsammanläggningar har skett i Finland även utanför de nationellt styrda reformerna. En bidragande orsak till det är att det sedan 1990-talet finns ekonomiska medel för kommuner som frivilligt väljer att gå samman. Mellan 2000 och 2018 har antalet kommuner i Finland (utom Åland)¹⁶ minskat med totalt 141, från 436 till 295.

3.2.3 Den norska kommunreformen

Utvecklingen i Norge har precis som i Finland präglats av flera olika faser under 2000-talet. Under åren 2003–2004 tog den norska regeringen i samverkan med kommunerna och *Kommunenes Sentralforbund* (KS) initiativet till en process med syfte att hitta olika lösningar på framtidens kommunstruktur. Utfallet av processen i form av praktiska åtgärder blev begränsad. Jens Stoltenbergs andra regering 2005–2013 hade fokus på att underlätta för mellankommunal samverkan med syftet att stärka kommunernas kapacitet.

Den borgerliga regeringen under ledning av Erna Solberg som tillträdde efter valet 2013 valde däremot en annan väg och initierade ett arbete med att genomföra en kommunreform med sammanläggningar. Utgångspunkten var att större kommuner skulle minska behovet och omfattningen av mellankommunal samverkan i och med att de nya större kommunerna skulle kunna hantera sina uppgifter på egen hand. Det skulle enligt regeringen ge ökat handlingsutrymme för kommunerna och därmed stärka den kommunala självstyrelsen.¹⁷ Den expertkommission som tillsattes för att lämna förslag på hur reformen skulle utformas och genomföras lämnade sin rapport i slutet av 2014. Som utgångspunkt underströk expertkommissionen att kom-

¹⁵ Sandberg, S. (2016), ”Muligheter, gulrötter og mosaikk. Kommunereformene i Finland” i Klausen, J.E., Askim, J. R. och Vabo, S. (red.) (2016), *Kommunereform i perspektiv*.

¹⁶ Åland har egen lagstiftningsmakt på det kommunala området och berörs inte av de nationella reformåtgärderna. Den sittande landskapsregeringen på Åland lanserade hösten 2015 en kommunreform med syftet att minska antalet kommuner på Åland från 16 till 4. Reformprocessen pågår.

¹⁷ Prop. 128S (2016/2017), *Kommuneproposisjonen 2018*, s. 9.

munstrukturen inte har ändrats trots att kommunernas uppgifter har ökat de senaste 50 åren. För genomförandet av kommunreformen föreslog expertgruppen tio kriterier för kommunerna, bl.a. tillräcklig kapacitet, relevant kompetens, ekonomisk soliditet, högt politiskt deltagande och lokal identitet. Expertkommissionen kom fram till slutsatsen att en minsta storlek för robusta kommuner ligger på 15 000–20 000 invånare.¹⁸

Reformen utvidgades till att även omfatta en översyn av kommunernas uppgifter och en reform av indelningen i fylkeskommuner. Samtidigt som den nya kommunindelningen genomförs får kommunerna ett antal nya uppgifter, t.ex. när det gäller kollektivtrafik och bostadsbidrag. Fylkeskommunerna kommer också bli färre; 19 fylkeskommuner blir 11 fr.o.m. den 1 januari 2020.

Den norska regeringen öppnade upp för både en snabbare och en långsammare process. Kommuner som inkom med en gemensam ansökan om sammanläggning senast hösten 2015 kunde gå samman redan den 1 januari 2018. Övriga kommuner fick till sommaren 2016 på sig att genomföra de lokala processerna för att komma fram till en ny kommunindelning. Fylkesmännen fick ansvaret för samordning och processledning av de lokala processerna. De sammanläggningar som Stortinget fattade beslut om sommaren 2017 verkställdes den 1 januari 2020. Antalet kommuner minskade då från 426 till 356. Av 225 kommuner med färre än 5 000 invånare är en fjärdedel delaktiga i en kommunsammanläggning och antalet riktigt små kommuner kommer därför vara fortsatt stort även efter att kommunreformen har genomförts.

I en summering av de bedömningar som fylkesmännen gjorde under reformprocessen uttrycker de en oro för att skillnaderna i kapacitet mellan de nya sammanslagna kommunerna och de kommuner som inte slås samman kommer att öka. Vissa små kommuner som inte slås samman med en annan kommun har god ekonomi, tack vare t.ex. intäkter från vattenkraft, men de saknar samtidigt tillräcklig professionell bemanning och organisatorisk kapacitet för att kunna vara en bärkraftig kommun.¹⁹

¹⁸ Slutrapport fra ekspertutvalg (2014), *Kriterier for god kommunestruktur*, s. 6.

¹⁹ Sandberg, S. (2018), *Strukturelle reformer rettede mot den kommunale nivå i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen, s. 32.

Tabell 3.1 Huvuddragen i de nordiska ländernas kommunreformer under 2000-talet

	Danmark 2004–2007	Finland 2006–2011	Finland 2011–2014	Norge 2014–2020
Beredning	Bred kommission	Politisk	Expertgrupp	Expertgrupp
Politisk uppgörelse	Minoritetsregering + stödparti	Parlamentarisk	Majoritetsregering	Större kommuner
Huvudsakliga handlingsalternativ	Större kommuner	Större kommuner eller samverkan	Större kommuner	Större kommuner
Reformen innebär nya uppgifter till kommunerna	Ja	Nej	Nej	Nej (i stort sett inte)
Mål för de nya kommunernas invånarantal	Explicit 30 000	Nej	Indirekt 20 000	Indirekt 15 000 –20 000
Tid för att fatta beslut om nya kommuner	6 månader	1–5 år	3 år	3 år
Mekanism för samordning av kommunernas förslag	En nationell förhandlare med möjlighet att gripa in i efterhand	Ingen	Indelning i utredningsområden	Fylkesmannens samordningsroll
Möjlighet till beslut om sammanslagning mot kommunernas vilja	Ja	Nej	Nej (bara i specifika fall, kommuner i särskilda ekonomiska svårigheter)	Ja
Utfall	Omfattande reform	Partiell reform	Misslyckad reform	Partiell reform

Källa: Sandberg, S. (2018), Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018, underlagsrapport till Kommunutredningen.

3.2.4 Erfarenheter och lärdomar

Ekonomiska effekter av kommunsammanläggningar

Studier av den danska reformen visar att sammanläggningarna har lett till bättre budgetbalans hos sammanslagna kommuner. Det kan tolkas som att kommunerna har blivit mer robusta finansiellt och även att deras styrningskapacitet har stärkts. Det finns också studier

som pekar på att de sammanslagna kommunerna varit bättre på att hantera den ekonomiska kris som drabbade Danmark 2010. Studier visar att administrativa kostnaderna minskade i de kommuner som slogs samman, vilket tyder på att stordriftsfördelar av sammanläggning, åtminstone inom administrationen, realiserades.²⁰ Senare studier har dock visat att de ekonomiska effekterna av sammanläggningarna inte var så stora som man från början trodde. Initiala besparingar inom administration har tagits ut av ökade kostnader inom andra områden.²¹ Det kan också tolkas som att resurser som har kunnat sparas in på administration, i stället har kunnat satsas på att förbättra kvaliteten i de kommunala verksamheterna.

När det gäller effekterna av de sammanläggningar som har genomförts i Finland finns det relativt få effektstudier och utvärderingar att luta sig emot. Det är också svårare att utvärdera effekterna än i det danska fallet eftersom det inte finns ett tydligt före och efter reformen. De finska kommunerna har sedan 2005 befunnit sig i ett läge där olika reformstrategier har avlöst varandra. De utvärderingar och den forskning som genomförts är i första hand kopplad till de sammanläggningar som genomfördes 2007–2013.²² De ekonomiska effekterna av sammanläggningarna i Finland varierar, vilket bottnar i att sammanläggningarna var olika till sin natur. Sammanläggningarna minskade dock antalet kommuner med driftsekoniskt underskott, vilket berodde på att många små kommuner med svag ekonomi valde att läggas samman med andra kommuner.²³

Den norska reformen är fortfarande under genomförande och det finns därför inte några utvärderingar och studier av effekter av reformen. De första kommunsammanläggningarna genomfördes 1 januari 2020. Forskare, t.ex. Askim m.fl.²⁴, framhåller dock att reformen

²⁰ Hansen, S.W., Houlberg, K., och Holm Pedersen, L. (2014), "Do municipal mergers improve fiscal outcomes?", *Scandinavian Political Studies*, 37(2), s. 196–214; Foged, S.K. (2015), "En effektevaluering på danske kommuners regnskaper 2010–2013", *Økonomi og Politik*, 88(1), s. 57–75; Blom-Hansen, J., Houlberg, K. och Serritzlew, S. (2014), "Size, democracy and the economic cost of running the political system", *American Journal of Political Science*, 58(4), s. 790–803.

²¹ Blom-Hansen, J., Houlberg, K. Serritzlew, S. and Treisman, D. (2016), "Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation", *American Journal of Political Science*, 110(4), s. 812–813.

²² Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunitredningen.

²³ Sandberg, S. (2016), "Muligheter, gulrötter og mosaikk. Kommunereformene i Finland" i Klausen, J.E., Askim, J. R. och Vabo, S. (red.) (2016), *Kommunereform i perspektiv*.

²⁴ Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S. och Bjørstrøm, K. (2017), "The territorial upscaling of local governments: a variable oriented approach to explaining variance among Western European Countries." *Local Government Studies*, 43(4), s. 555–576.

måste anses vara otillräcklig i och med att den inte träffar målet att lösa små kommuners problem. Hälften av alla kommuner i Norge kommer fortfarande ha 5 000 invånare eller färre efter den 1 januari 2020.

Demokratiska effekter av kommunsammanläggningar

När det gäller den danska kommunreformen visar studier av effekter på demokratin att sammanläggningarna inte har haft en negativ påverkan på det politiska förtroendet och valdeltagandet. Det finns dock andra studier som visar att sammanläggningarna har fått negativa demokratiska konsekvenser. Enligt en enkätstudie genomförd både före och efter reformen upplever fritidspolitiker i de sammanlagda kommunerna att de har förlorat makt och inflytande samt att makt koncentrerats till toppen av de nya kommunala organisationerna. De upplever också att förvaltningen har stärkt sitt inflytande på de förtroendevaldas bekostnad.²⁵ Andra studier visar att sammanläggningarna inverkat negativt på medborgarnas nöjdhet med demokratin, upplevelse av politikens förmåga att ta till vara medborgarnas önskemål och känsla av samhörighet med kommunerna.²⁶ Kommun-sammanläggningarna påverkade däremot inte det samlade valdeltagandet vid kommunalval och har inte heller inverkat negativt på medborgarnas intresse för kommunalpolitik.

De danska forskarna Kjær och Hjelmars drar i sin studie²⁷ den övergripande slutsatsen att det inte finns något tydligt samband mellan kommunstorlek och medborgarnas nöjdhet med lokaldemokratin. De menar däremot att det verkar vara själva processen att lägga samman kommuner snarare än kommunstorleken som sådan, som kan inverka negativt på demokratin.²⁸

I Finland upplevdes de demokratiska effekterna av sammanläggningar som mest dramatiska i tidigare små kommuner som numera är periferi i en sammanslagen kommun. Tilltron till kommunalpoli-

²⁵ Kjær, U., Hjelmars, U. och Olsen, A.L. (2010), "Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform", *Local Government Studies*, 36(4), s. 569–585.

²⁶ Houlberg, K. (2015), *Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark*.

²⁷ Kjær, U., Hjelmars, U. och Olsen, A.L. (2010), "Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform", *Local Government Studies*, 36(4), s. 569–585.

²⁸ Ibid.

tiken har minskat hos invånarna i dessa kommuner.²⁹ En specifik demokratisk fördel av sammanläggningar som lyftes i samband med genomförandet av kommunsammanläggningar i Finland är att behovet av mellankommunala samarbeten minskar. Argumentet som lyfts fram var att mellankommunal samverkan är svår att överblicka och innebär svårigheter för medborgarna att utkräva ansvar.³⁰

Varierande erfarenheter av ekonomiska och andra styrmedel

I Danmark var de ekonomiska styrmedlen få medan användningen av auktoritativa styrmedel, i form av lagar och regleringar, däremot var stort. Den nationella reformen var kraftigt reglerad och Folketingets principiella möjligheter att fatta beslut om kommunindelning var omfattande. I praktiken uppfattades dock den danska reformen som mindre styrd uppifrån än den i realiteten var, eftersom de lokala processerna i de flesta fall ledde fram till det nationella målet om kommuner med minst 30 000 invånare.

De finländska reformerna präglas i motsats till den danska reformen av en begränsad användning av auktoritativa styrmedel och en omfattande användning av ekonomiska styrmedel. I de finländska kommunreformerna hade regering och riksdag begränsad makt att tvinga fram sammanläggningar mot kommunernas vilja och påverka hur de nya kommunerna bildades. Däremot var de ekonomiska incitamenten för genomförandet av reformer förhållandevis generösa, både i den första och i den andra reformomgången.

I den norska reformprocessen använder staten tre olika typer av ekonomiska styrmedel; ett engångsbelopp till kommuner som beslutat att gå samman, kompensation för bortfall av intäkter från statsbidrag och bidrag till information och hörande av befolkningen. Frivillighet är den ledande principen för den norska reformen och användningen av auktoritativa styrmedel är därför inte lika stort som i Danmark. Ett viktigt inslag i den norska reformprocessen har också varit att fylkesmännen fick ansvaret att koordinera och facilitera de lokala processerna. Fylkesmännen fick också i uppdrag att samarbeta

²⁹ Sandberg, S. (2016), "Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland" i Klausen, J.E., Askim, J. R. och Vabo, S. (red.), *Kommunereform i perspektiv*.

³⁰ Kettunen, P. (2015), "The Finnish municipal reform", *Analitički Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 11(1), s. 55–70.

med *Kommunenenes Sentralforbund* (KS) regionalt och med andra aktörer, t.ex. Sametinget, i de fall det var relevant.³¹ I de finska reformerna saknades en motsvarande central koordineringsmekanism vilket beskrivs som en klar brist eftersom det ledde till lokala lösningar som inte vara optimala.³²

De ekonomiska styrmedlen som infördes i Norge och Finland har lett till enstaka förändringar, men har inte nyttjats i någon större skala. Både i Finland och Norge har en betydande del av de frivilliga sammanläggningarna skett kring medelstora städer, där det faktum att kommunerna funktionellt hänger samman har lett till en analys om att det är mer rationellt med en kommun.

Ändrade strukturer eller problemlösning

Siv Sandberg betonar i sin underlagsrapport till Kommunutredningen³³ att den danska reformen är ett exempel på en reform med ambitioner att ändra strukturer i grunden. Reformen baserades inte så mycket på en analys av problem hos de existerande kommunerna, utan snarare på en ambition att skapa en mer stabil samhällsorganisation. Den strukturförändrande ambitionen kräver också en politisk avvägning om hur stor variation i problemlösning beslutsfattarna är beredda att acceptera inom ett och samma system. Om obalansen mellan kommuner fortsätter att öka och enhetliga nationella åtgärder inte genomförs för att åtgärda problemet, kommer behovet av särlösningar att öka.

Sandberg framhåller också att flera av de skäl för omfattande strukturreformer som framförts i Danmark, Finland och Norge inte föreligger i Sverige, åtminstone inte i samma utsträckning. I nordisk och europeisk jämförelse är svenska kommuner förhållandevis stora, med en medianstorlek på omkring 16 000 invånare. En annan omständighet som skiljer Sverige från de nordiska grannländerna är att kommunerna inte är huvudmän för hälso- och sjukvården. I Danmark, Finland och Norge har ett viktigt skäl till reformer varit och är, just

³¹ Prop. 96S (2016–2017), *Endringer i kommunestrukturen*.

³² Sandberg S. (2016), "Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland" i Klausen, Askim och Vabo (red.) (2016), *Kommunereform i perspektiv*.

³³ Sandberg, S. (2018), *Strukturelle reformer rettede mot den kommunale nivå i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

kommunernas bristande kapacitet att hantera sina uppgifter inom hälso- och sjukvård.³⁴

Frivilliga kommunsammanläggningar visar sig vara en otillräcklig åtgärd

Erfarenheterna från reformerna i Danmark, Norge och Finland visar att frivilliga kommunsammanläggningar utan ett gemensamt nationellt förlopp endast leder till marginella förändringar av kommunstrukturen. Frivilliga kommunsammanläggningar som genomförs inom ramen för en övergripande nationell reform leder däremot till förändrad kommunstruktur, men slutresultatet riskerar ändå att bli splittrat och träffar inte nödvändigtvis de kommuner som är i störst behov av reformer enligt lagstiftaren. Erfarenheter från Norge och Finland visar också att ekonomiska stimulanser inte heller leder till sammanläggningar i den utsträckning som staten avser.

När det gäller de frivilliga sammanläggningar som har skett i Finland och Norge utanför de nationella reformerna, så har dessa kommit till stånd av flera olika anledningar. En del av sammanläggningarna har tydliga ekonomiska orsaker, där en akut eller en mer varaktigt pågående kris har lett till behov av åtgärder i form av sammanläggning. Andra sammanläggningar som har skett kring medelstora städer bottnar i att det ansetts mer rationellt med *en* kommun med tanke på ökande behov av samverkan i ett område som funktionellt hänger samman.

3.3 Erfarenheter av kommunreformer och samverkanslösningar i andra delar av Europa

Det är värt att än en gång understryka att det finns en svårighet i att överföra erfarenheter av reformer i andra länder till den svenska kontexten. Skillnader när det gäller kommunernas ställning i det politiska systemet samt skillnader i politisk kultur och ekonomisk konjunktur spelar roll vid jämförelser.

³⁴ Ibid.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de effekter av kommunsammanläggningar från olika delar av Europa som Erlingsson och Flemgård³⁵ identifierar. Avsnittet innehåller också en kortfattad beskrivning av erfarenheter av mellankommunal samverkan i Europa. I del III i betänkandet, där de olika åtgärdsförslagen behandlas, återkommer Kommunutredningen till de nordiska och europeiska erfarenheterna och effekterna av sammanläggningar och mellankommunal samverkan som är särskilt relevanta och intressanta för den svenska kontexten.

3.3.1 Effekter av kommunsammanläggningar

Den övergripande bilden av ekonomiska effekter av sammanläggningar i olika delar av Europa är splittrad. Det finns studier från t.ex. Irland, den tyska delstaten Brandenburg och Island som visar att besparingarna varit förhållandevis stora, men det sammantagna intrycket är trots det att de ekonomiska effekterna av sammanläggningar är förhållandevis små eller uteblir helt. Det stämmer också ganska väl med de slutsatser som dragits i studier av den danska reformen och av reformerna i Finland.

Utifrån de studier som finns tillhands är det alltså tveksamt om större besparingar blir resultatet av sammanläggningar. Däremot finns det givetvis andra fördelar som bör beaktas när sammanläggningar studeras. Det finns studier från olika delar av Europa som visar att kvaliteten på servicen till medborgarna har förbättrats efter sammanläggning. Det kanske också kan anses vara acceptabelt med en viss kostnadsökning i samband med sammanläggning om det leder till bättre kvalitet på och tillgång till service.

Vad gäller effekter på demokratin ger studier från olika delar av Europa skiftande resultat. Effekterna och argumenten som återfinns i andra delar av Europa liknar dock de som tas upp i studier av de nordiska reformerna. Om alternativet till sammanläggningar är allt fler mellankommunala samarbeten, där beslut fattas av indirekt valda företrädare, är sammanläggningar att föredra eftersom det gör ansvarsförhållanden tydligare och därmed underlättar för väljarna att utkräva ansvar. Erfarenheterna från reformer i olika delar av Europa pekar

³⁵ Erlingsson, G. och Flemgård, J. (2018), *Att (om)organisera den politiska basorganisationen, forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanläggningar och mellankommunala samarbeten*.

också på negativa demokratiska effekter av sammanläggning. Det handlar om att valdeltagandet sjunker och att medborgarna känner mindre samhörighet med den nya sammanslagna kommunen jämfört med de tidigare kommunerna. Kommunsammanläggning tenderar dessutom att ge upphov till spänningar mellan centrum och periferi inom kommunerna, där de perifera delarna upplever sig förfördelade.

3.3.2 Mellankommunal samverkan

Det är en stor utmaning att få en överblick över och jämföra mellankommunal samverkan i Europa. Det beror på att det i vissa länder finns en lång tradition av mellankommunal samverkan, medan det i andra länder är en företeelse som existerar i liten utsträckning. Det finns också en mängd olika typer av samverkan – allt ifrån formaliserade samarbeten som motsvarar kommunförbund, gemensam nämnd eller gemensamma bolag, till lösare och mer informella avtal, överenskommelser och nätverk inom olika policyområden.

Det finns begränsat med studier, särskilt av effekter, av mellankommunal samverkan, både från den nordiska kontexten och från andra delar av Europa. Den senast publicerade samlade källan till kunskap om mellankommunal samverkan finns i en antologi redigerad av Paweł Swianiewicz och Filipe Teles³⁶ där samverkan analyseras ur olika perspektiv. Inledningsvis konstaterar författarna att mellankommunal samverkan har blivit vanligare, troligtvis som en följd av besparingskrav och ekonomiska kriser. Författarna menar också att mellankommunal samverkan är en följd av en uppfattning om att samverkan är svaret på det faktum att många små kommuner inte klarar sina uppgifter. EU:s strukturfonder framhålls också som en orsak till att mellankommunal samverkan blivit vanligare.

I studier av mellankommunal samverkan, återkommer frågan om demokratidilemman. När kommuner samverkar kring olika verksamheter, lämnar man över en del av beslutsmakten över den verksamhet man samarbetar om. För väljarna blir ansvarsutkrävande otydligt och svårt: besluten fattas på en högre nivå av representanter för de kommuner som ingår i samarbetet, men vid missnöje kan väljaren bara rösta bort representanterna från den egna kommunen. Pro-

³⁶ Swianiewicz, P. and Teles, F. (red.) (2018), *Inter-municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*.

blemen med transparens och ansvarsutkrävande vid mellankommunal samverkan är alltså något som ständigt understryks men samtidigt finns det få konkreta studier som faktiskt undersöker dessa demokratiproblem.

3.4 Sammanfattande slutsatser

De senaste åren har sammanläggningar av kommuner genomförts i de nordiska länderna men också i andra europeiska länder. Danmark genomförde en sammanläggningsreform 2007, i Norge pågår ett arbete med att lägga samman kommuner och i Finland har ett antal reformförslag lanserats under det senaste decenniet men ingen mer omfattande reform har kunnat genomföras.

Det finns relativt begränsat med utvärderingar och studier av de reformer som genomförts och därför är det också svårt att dra definitiva slutsatser av de reformer som genomförts. Det är också viktigt att understryka att det kan vara svårt att överföra erfarenheter från andra länder till en svensk kontext. Utredningen bedömer dock att erfarenheterna från framför allt de nordiska länderna ändå kan vara nyttiga lärdomar även för det svenska sammanhanget.

Den forskning som har bedrivits kring kommunreformer runtom i Europa visar upp en förhållandevis splittrad bild av de ekonomiska och demokratiska effekterna av reformerna. Det finns exempel på reformer där sammanläggningar har lett till kostnadsbesparingar, t.ex. på Island och i Danmark, men den övergripande bilden är trots det att besparingar som en konsekvens av sammanläggningar tenderar att vara små eller att helt utebli. Empiriska erfarenheter från reformer visar att sammanläggningar får både positiva och negativa effekter på demokratin. I jämförelse med mellankommunal samverkan ger sammanläggningar tydligare ansvarsförhållanden och underlättar därmed ansvarsutkrävande. Sammanläggningar har däremot också visat sig ge upphov till ett försämrat politiskt självförtroende hos medborgarna och spänningar mellan centrum och periferi i de nya kommunerna.

4 Kommunal självstyrelse och statlig styrning

Sverige har en lång tradition av lokalt inflytande över de egna angelägenheterna och den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen tar sin utgångspunkt i den traditionen. Den kommunala nivåns starka ställning grundar sig i idén om att den lokala politiska nivån är den bäst lämpade arenan för att medborgaren ska kunna utöva inflytande över och påverka beslut som rör det gemensamma. Idén om kommunal självstyrelse präglas också av att insyn och ansvarsutkrävande underlättas om det är nära mellan förtroendevalda och väljare. Besluten kan också anpassas till lokala förutsättningar och verksamheten blir därigenom mer effektiv.¹

Följande kapitel inleds med en beskrivning av kommunens olika roller och uppgifter. Därefter görs en beskrivning av de skäl som brukar anföras för den starka kommunala självstyrelse som Sverige har. Vidare berörs även statens ansvar för kommunernas förutsättningar samt den statliga styrningen av kommunerna.

4.1 Kommunens olika uppgifter och roller

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation, där en betydande del av den offentliga verksamheten sköts av kommunerna. Genom olika nationella reformer har kommunernas ansvarsområden vidgats och kommunerna har ett brett uppdrag och roller av varierande karaktär.

Den decentraliserade samhällsmodellen ställer höga krav på kommunernas förmåga att hantera den mångfald av utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Kommunerna förutsätts ha förmåga att tillhandahålla samhällsservice av hög kvalitet, utveckla kommunen som

¹ SOU 2016:5.

livsmiljö och produktionsställe samt utveckla den kommunala demokratin.

Den största delen av kommunernas verksamhet avser de obligatoriska uppgifterna. Kommunernas obligatoriska uppgifter avser bl.a. förskola, skolväsende, äldreomsorg och socialtjänst. Kommunerna har dessutom ett obligatoriskt ansvar för avfallshantering, vatten och avlopp, plan och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd samt räddningstjänst. Inom ramen för det obligatoriska området finns en rad uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Kommunerna ansvarar t.ex. för handläggning av ansökningar om ekonomiskt bistånd, handläggning av bygglövsärenden och livsmedelsinspektion.

Kommunerna har också ansvar för och uppgifter som rör civilt försvar och krisberedskap. Kommunernas arbete med krisberedskap omfattar uppgifter som föreskrivs i särskild lag² men också i t.ex. socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, föreskrivs att kommunerna ska bedriva ett kontinuerligt arbete med krisberedskap.

Vid sidan av uppdragen som leverantör av välfärdstjänster och som myndighetsutövare har kommunerna också en roll som utvecklingsaktör, både inom kommunernas verksamheter och som en del av den lokala samhällsutvecklingen. Genom att kommunerna står för skolor, omsorg och rambetingelser som fysisk planering och bostäder bidrar kommunerna till att skapa förutsättningar för etablering av individer och företag. De flesta kommuner har också en näringslivsfunktion som riktar särskilda insatser till det lokala näringslivet. Kommunerna spelar dessutom en viktig roll på kulturområdet. Utöver den obligatoriska uppgiften att tillhandahålla bibliotek har kommunerna ofta också andra frivilliga verksamheter inom kulturområdet.

Kommunerna utgör också en viktig demokratisk arena. Beslut om kommunala angelägenheter fattas av direktvalda kommunpolitiker och det finns tydliga inslag av medborgardialog och deltagande, t.ex. genom möjlighet till lokala folkomröstningar och medborgarförslag.

Kommunerna har även en viktig roll som arbetsgivare; i november 2018 hade kommunerna sammantaget närmare 900 000 anställda.³

² Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

³ SKR:s novemberstatistik 2018.

Kommunerna är dessutom en mycket viktig marknadsaktör genom att de köper produkter och tjänster av privata aktörer.

4.2 Kommunal självstyrelse

Den kommunala självstyrelsen är i Sverige grundlagsfäst. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Av 1 kap. 7 § regeringsformen framgår att det finns kommuner på lokal och regional nivå.

I 14 kap. 2 § regeringsformen anges principen om kommunal självstyrelse: att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Principen om kommunal självstyrelse gäller alltså inte bara för den verksamhet som regleras i kommunallagen (2017:725) utan även för den verksamhet som följer av annan lag.

Innebörden av den kommunala självstyrelsen preciseras inte närmare i regeringsformen och i förarbetena till regeringsformen anges att det varken är lämpligt eller möjligt att dra preciserade gränser i grundlagen för den kommunala självstyrelsen. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.⁴

I 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen anges att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Det är alltså riksdagen som beslutar om föreskrifter i dessa frågor. Men det finns möjlighet för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela vissa sådana föreskrifter.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.⁵

Kommunerna har enligt 14 kap. 4 § regeringsformen rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. I 14 kap. 5 § regerings-

⁴ Prop. 1973:90 s. 190.

⁵ Se 14 kap. 3 § regeringsformen.

formen anges att kommunerna i lag även får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Bestämmelsen infördes för att förtydliga att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig även med beaktande av den kommunala självstyrelsen.⁶

Kommunallagen reglerar bl.a. grunderna för kommunernas organisation och den del av kommunernas verksamhet som är frivillig (den s.k. allmänna kompetensen). I en bestämmelse som infördes i 1991 års kommunallag, och som nu återfinns i 1 kap. 2 § kommunallagen, stadgas att kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller annan författning. I förarbetena till bestämmelsen anges följande:

En sådan bestämmelse markerar att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Detta är ett viktigt konstaterande inför den framtida utvecklingen av självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen kan dock aldrig vara total. Sålunda ger regeringsformen stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.⁷

Den grundläggande bestämmelsen gällande den allmänna kompetensen för kommuner finns i 2 kap. 1 § kommunallagen. Där anges att kommuner själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. I kommunallagen finns därtill principer som begränsar kommunernas kompetens, bl.a. förbudet i 2 kap. 2 § mot att ta hand om sådana angelägenheter som enbart ankommer på någon annan. Det finns även principer som begränsar kommunernas handlingsfrihet inom ramen för sin kompetens, t.ex. likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen och självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 §. Den allmänna kompetensen ger kommunerna möjligheter att utföra frivilliga uppgifter inom t.ex. kultur- och fritidsverksamhet.

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter innehåller bestämmelser som ger kommuner ökade befogenheter i förhållande

⁶ Prop. 2009/10:80 s. 213 f.

⁷ Prop. 1990/91:117 s. 23.

till vad som gäller enligt kommunallagen. Vidare finns ett stort antal lagar som reglerar kommunernas befogenheter och skyldigheter inom olika verksamhetsområden. Exempel på lagar som reglerar en stor del av kommunernas verksamhet är socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) samt plan- och bygglagen (2010:900).

Den kommunala självstyrelsen regleras också i Europakonventionen om kommunal självstyrelse, vilken Sverige har ratificerat. Konventionen är folkrättsligt bindande men saknar sanktionssystem. Vid ratificeringen av konventionen 1989 ansåg regeringen att ett svenskt tillträde till konventionen inte krävde några lagändringar eftersom det svenska rättssystemet redan uppfyllde de krav som konventionen ställer.⁸ I artikel 3 i Europakonventionen definieras kommunal självstyrelse som kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.

4.2.1 Skäl till stark kommunal självstyrelse

Att Sverige är en enhetsstat sätter gränser för hur långtgående det konstitutionella skyddet för den kommunala självstyrelsen är.⁹ I federala stater är ansvarsfördelningen mellan de olika styrelsenivåerna reglerade i konstitutionen. Sverige skiljer sig dock från andra enhetsstater, t.ex. Frankrike, i och med att de subnationella styρνivåerna (kommuner och regioner) ansvarar för både utförande och finansiering av en stor del av de offentliga uppgifterna.¹⁰

En stark kommunal självstyrelse kan motiveras av både effektivitets- och demokratiskäl. Självstyrelse kan förbättra kommunernas administrativa och ekonomiska effektivitet. Utformningen av välfärdsservicen kan vara mer flexibel och bättre anpassad till lokala förutsättningar tack vare bättre information om lokala förhållanden och närhet till medborgare och verksamheter, vilket möjliggör en anpassning till lokala behov. Kommunal självstyrelse kan innebära en effektivare resursanvändning genom att redan befintliga lokala och regionala resurser nyttjas för att uppfylla nationella mål, snarare än att staten bygger upp nya strukturer.

⁸ Prop. 1988/89:119 s. 14.

⁹ SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, Expertgruppsrapport, Grundsutredningens rapport nr IX.

¹⁰ Se t.ex. Wetterberg, G. (2004), *Den kommunala självstyrelsen*.

Den kommunala självstyrelsen ger också en större flexibilitet i den offentliga sektorn. Ett relativt stort antal kommuner fattar beslut om användning av de offentliga resurserna i stället för att endast staten fattar beslut. Detta minskar risken för misstag och felbedömningar i den offentliga sektorns verksamhet. Eftersom kommunerna i grunden har samma uppdrag kan de också lära av varandra och på så sätt förbättra sin verksamhet successivt.¹¹

De demokratiskäl som i debatten anförs för kommunal självstyrelse handlar om att medborgarna har korta vägar till lokala beslutsfattare vilket bidrar till att legitimiteten för det politiska systemet stärks. Närheten mellan väljare och förtroendevalda innebär att det blir tydligare vem som är ansvarig för fattade beslut och väljarna kan därmed på ett enklare sätt utkräva ansvar av de förtroendevalda.¹²

Det finns också en idé som brukar komma upp i debatten om den kommunala självstyrelsen som en demokratisk skolning. Genom självstyrelsen ges många människor utrymme att delta i genomförandet av offentliga uppgifter.¹³ Ett annat argument för stark kommunal självstyrelse är att det ökar förtroendet för demokratin som metod och ideologi, vilket bidrar till att demokratin blir långsiktigt stabil.¹⁴

4.2.2 Utformningen av den kommunala självstyrelsens skydd i grundlagen

De första kommunala förordningarna tillkom 1862 men det var inte förrän i 1974 års regeringsform som den kommunala självstyrelsen blev grundlagsfäst. I förarbetena till en ny regeringsform formuleras grundlagsskyddets omfattning på följande sätt:

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma mål. Utgår man från detta synsätt är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring kommunal självstyrelsesektor.¹⁵

¹¹ Wetterberg, G. (2004), *Den kommunala självstyrelsen*.

¹² Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, s. 149.

¹³ Statskontoret (2011), *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, 2011:17, s. 14.

¹⁴ Molander, P. och Stigmark, K. (red.) (2005), *Självstyre, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*.

¹⁵ Prop. 1973:90 s. 190.

Debatten om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd tog sig fram till 1990-talet uttryck i frågan om olika begränsningar i den kommunala beskattningsrätten. Regering och riksdag har vid ett antal tillfällen försökt att påverka kommunernas skatteuttag i syfte att bromsa ökningen av skattesatserna. Särskilt kan nämnas det kommunala skattetaket 1991–1993 och åtgärden 1997–1999 att minska de generella statsbidragen om kommunerna höjde skatterna. Debatten har också präglats av huruvida staten genom stopplagar ska kunna begränsa kommuners och regioners möjlighet att sälja ut sina bostadsbestånd eller att överlämna driften av akutsjukhus till privata aktörer.¹⁶ Frågan om huruvida den kommunala självstyrelsen som central konstitutionell princip har någon kärna som i princip är okränkbar, har också diskuterats i dessa sammanhang.¹⁷

Grundlagsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2008:125) att en tydligare markering av den kommunala självstyrelsen skulle införas i regeringsformen. I praktiken innebär det bl.a. att den s.k. proportionalitetsprincipen infördes i 14 kap. 3 § regeringsformen den 1 januari 2011. Proportionalitetsprincipen innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. För att säkerställa att principen följs ska de kommunala självstyrelseintressena prövas under hela lagstiftningsprocessen.

Statskontoret fick i samband med grundlagsändringen i uppdrag att ta fram ett underlag för vad som behöver tas hänsyn till vid en prövning av om ny lagstiftning kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Statskontoret framhöll i sin rapport att den grundläggande frågan för riksdag och regering handlar om vilka lokala variationer i både lösningar och resultat som är acceptabla inom olika verksamhetsområden.¹⁸

¹⁶ SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, Expertgruppsrapport, Grundlagsutredningens rapport nr IX.

¹⁷ Nergelius, J. (2007), "Asymmetri mellan kommuner och regioner: måste alla följa samma regler?" i Karlsson, N. och Nergelius, J. (red.), *Federalism på svenska*, s. 39.

¹⁸ Statskontoret (2011), *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, 2011:17.

4.3 Kommunal revision

Den kommunala revisionen är ett viktigt lokaldemokratiskt kontrollinstrument som granskar kommunernas verksamhet på uppdrag av kommunfullmäktige, och därmed indirekt på kommunmedborgarnas uppdrag. Revisorernas verksamhet regleras främst i kapitel 12 kommunallagen. Deras uppdrag är att granska all den verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. Revisorerna granskar dock som huvudregel inte myndighetsutövning mot enskild.

Revisorerna ska pröva om verksamheten sköts på ett sätt som är ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Den kommunala revisionen bidrar till en effektiv verksamhet och är i förlängningen en garant för medborgerlig insyn och rättssäkerhet.

För varje mandatperiod ska kommunfullmäktige välja minst fem revisorer. Revisorerna ska varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Varje revisor fullföljer sitt uppdrag självständigt och kan därför anföra en egen mening i revisionsberättelsen eller avge en egen revisionsberättelse. I sin granskning ska revisorerna biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed.

Kommunallagsutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 2015:24) att det finns stora variationer mellan olika kommuner när det gäller hur stora belopp de avsätter för revision. Utredningen menade att de belopp som framför allt vissa befolkningsmässigt små kommuner avsätter för revision är alltför låga för att revision ska kunna genomföras av tillräcklig omfattning och kvalitet.

Den kommunala revisionens oberoende och frågan om huruvida den bör professionaliseras har länge varit föremål för diskussion. Kommunallagsutredningen hade i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka revisionens oberoende och professionalitet ytterligare men däremot inte att föreslå ett nytt huvudmannaskap för den kommunala revisionen. I propositionen *En ny kommunallag för framtiden*¹⁹ gjorde regeringen därför bedömningen att systemet med att de förtroendevalda revisorerna har ansvar för både förvaltnings- och redovisningsrevision ska behållas. Regeringen ansåg att oberoendet och

¹⁹ Prop. 2016/2017: 171 s. 241.

professionaliteten i stället skulle stärkas ytterligare inom ramen för nuvarande ordning. Argumentet för att behålla ordningen med förtroendevalda revisorer är att den kommunala förvaltningsrevisionen är politisk till sin karaktär och att de som granskas till stor del är förtroendevalda.

4.4 Statens ansvar för kommunernas förutsättningar

Staten har ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade uppdraget. Riksdagen och regeringen vidtar kontinuerligt åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet. Det tydligaste exemplet är kommunsammanläggningarna som genomfördes 1952 respektive 1971–1974. Reformerna syftade till att underlätta den kraftiga expansionen och professionaliseringen av kommunernas verksamhet. Staten gav dessutom kommunerna mycket stor frihet att själva bestämma hur den interna nämndorganisationen skulle utformas genom 1991 års kommunallag. Staten har också underlättat möjligheterna till samverkan mellan kommunerna, främst genom regleringen om kommunalförbund, gemensamma nämnder och generell avtalssamverkan.

Vid sidan av dessa strukturella och organisatoriska reformer har staten även förändrat det ekonomiska regelverket i syfte att ge kommunerna en ökad frihet. I stället för detaljerade regler i kommunallagen och krav på underställning av vissa kommunala beslut infördes i 1991 års kommunallag vissa allmänna krav på god ekonomisk hushållning. Genom ändringar i kommunallagen fr.o.m. år 2000 infördes ett krav på en budget i balans, vilket tydliggjorde kommunernas ekonomiska ansvar.

4.4.1 Det kommunalekonomiska utjämningssystemet

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet syftar till att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.²⁰ Systemet utjämnar både skillnader i skatte-

²⁰ SOU 2011:39 s. 11.

kraft och strukturellt betingade kostnadsskillnader. Det kommunala utjämningsystemet består av ett antal olika delar,²¹ varav inkomstutjämningsen och kostnadsutjämningsen har den största betydelsen för de flesta kommuner:

- *Inkomstutjämningsen* ska utjämna skillnader i kommunernas skatteunderlag. Kommuner med en skattekraft under 115 procent av medelskattekraften får ett bidrag och kommuner med en skattekraft med över 115 procent av medelskattekraften betalar en avgift. Staten finansierar 95 procent av inkomstutjämningsen. Inkomstutjämningsen är inte fullständig; de kommuner som är bidragsmottagare kompenseras för 95 procent av skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och den egna skattekraften.
- *Kostnadsutjämningsen* ska utjämna för skillnader som uppstår för att kommunerna har olika strukturella förutsättningar, t.ex. olika andel barn respektive äldre eller olika bebyggelsestruktur. Systemet ska däremot inte utjämna för kostnader som beror på skillnader i servicenivå, avgiftsnivå eller effektivitet. Det är framför allt kommunernas obligatoriska verksamhet som omfattas av kostnadsutjämningsen, t.ex. förskola och grundskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt räddningstjänst även om det också finns obligatorisk verksamhet som inte ingår. Däremot ingår delar av kommunernas frivilliga verksamhet, t.ex. underhåll av gator och vägar, i kostnadsutjämningsen. De kommuner som har en strukturstyrkostnad per invånare som är högre än den genomsnittliga strukturstyrkostnaden per invånare i riket får ett kostnadsutjämningsbidrag motsvarande mellanskillnaden. De som har en lägre strukturstyrkostnad per invånare som är lägre än den genomsnittliga strukturstyrkostnaden per invånare i riket får betala en kostnadsutjämningsavgift. Kostnadsutjämningsen är mellankommunal och således helt finansierad av kommunerna.
- *Strukturbidraget* innehåller stöd av regionalpolitisk karaktär. Strukturbidraget betalas ut dels till de kommuner som tidigare fick tillägg enligt några delmodeller som togs bort från kostnadsutjämningsen,

²¹ För en mer utförlig beskrivning av det kommunala utjämningsystemet se Statskontoret (2014), *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, 2014:2. Se även Riksrevisionen (2019), *Det kommunala utjämningsystemet – Behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RIR 2019:29 och SOU 2018:74, *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting*.

dels till de kommuner som fick stora intäktsminskningar när det nya utjämningsystemet infördes 2005. Strukturbidraget uppgick 2018 till 1 miljard kronor för kommunerna.²² Strukturbidraget är ett permanent bidrag och beloppen har varit oförändrade sedan 2014.

- *Införandebidraget* avser att mildra de negativa effekterna vid större förändringar i utjämningsystemet genom en gradvis anpassning till nya bidrags- och avgiftsnivåer.
- *Regleringsposten* används för att reglera summan av inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, strukturbidragen och införandebidragen så att den ska stämma överens med de medel som riksdagen anvisat. Om summan är större än anslaget ska kommunerna betala en regleringsavgift. Om summan är mindre än anslaget får kommunerna ett regleringsbidrag.

Förändringar i det kommunala utjämningsystemet

Anslaget till kommunalekonomisk utjämnning uppgick 2019 till 110 miljarder kronor.²³ Cirka 70 procent av medlen går till kommunerna och resterande går till regionerna. Kostnadsutjämnningen finansieras av kommuner och regioner själva genom avdrag och bidrag mellan kommuner och regioner. Däremot finansieras inkomstutjämnningen i huvudsak av staten, vissa kommuner och regioner betalar dock avgifter till inkomstutjämnningen.²⁴

En fråga som återkommande diskuteras, är hur befolkningsförändringar påverkar kommunernas utfall i det kommunala utjämningsystemet. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) utredde detta 2014 och menade att det inte är möjligt att säga att en befolkningsökning per automatik är lönsam, medan ett minskat antal invånare per definition leder till försämrad ekonomi för berörda kommuner.²⁵ Enligt SKR är det i stället avgörande hur stora marginalkostnaderna är. Kostnaderna för ytterligare en skolelev eller brukare i äldreomsorgen

²² SCB:s statistikdatabas. Hämtat 2019-07-30.

²³ I utgiftsområde 25, *Allmänna bidrag till kommunerna* ingår också utjämningsbidrag för LSS-kostnader, stöd med anledning av flyktingsituationen samt bidrag till kommunalekonomiska organisationer, prop. 2019/2020:1, utgiftsområde 25, s. 9.

²⁴ 2018 betalade 13 kommuner och en region 8,5 miljarder kronor i avgift i inkomstutjämnningen.

²⁵ SKL (2014), *Marginalintäkter vid befolkningsförändringar* (Anders Folkesson, Derk de Beer och Måns Norgren), PM 2014-04-17.

varierar dock kraftigt mellan kommunerna. Kostnadsskillnaderna beror på om de inflyttade eleverna eller äldre kan placeras i befintliga klasser respektive befintliga platser på särskilda boenden eller om kommunen behöver skapa nya klasser och platser eller t.o.m. bygga nya skolor eller äldreboenden för att möta behovet. För kommuner med långvarigt minskande befolkning finns sannolikt en outnyttjad kapacitet i verksamheterna, och därför är marginalkostnaderna för den senast inflyttade brukaren relativt låg.

SKR lämnade en del kritiska synpunkter på hur utjämningssystemet påverkar små kommuner med minskande befolkning. Kritiken handlade bl.a. om att kompensationen för kraftiga befolkningsförändringar har varit oförändrad under lång tid och att landsbygdskompensationen inte har räknats upp. SKR påpekade också att strukturbidraget till kommunerna fortfarande styrs av om de hade hög arbetslöshet mellan 1998 och 2002.²⁶

Riksdagen fattade i november 2019 beslut om ändringar av lagen (2004:73) om kommunalekonomisk utjämning. Beslutet baserades på Kostnadsutjämningsutredningens förslag (SOU 2018:74). Förändringarna av kostnadsutjämnningen för kommunerna, vilka trädde i kraft den 1 januari 2020, innebär bl.a. att de socioekonomiska faktorerna och flyktingmottagandet ges en större betydelse i kostnadsutjämnningen mellan kommunerna. Vidare fördubblas merkostnadsersättningen för minskande befolkning i kommunerna och en ny ersättning för minskat antal barn 1–5 år i förskolan införs. Utjämnningens omfattning ökar i och med förändringarna med cirka en miljard kronor.²⁷

4.4.2 Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen är ingen lag men är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993.²⁸ Finansieringsprincipen innebär att om uppgifter överförs från kommunerna till staten ska även de ekonomiska resurserna föras över med uppgifterna. Även det omvända gäller, dvs. om staten lägger nya uppgifter på kommunerna, ska de kompenseras ekonomiskt för detta. Principen blir även tillämplig när uppgifter som är frivilliga för kommunerna blir obligatoriska eller när staten

²⁶ Ibid.

²⁷ Prop. 2019/20:11, bet 2019/20:FiU18, rskr. 2019/20:41.

²⁸ Prop. 1991/92:150 del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

ändrar ambitionsnivå för en befintlig verksamhet. Det finns dock undantag när principen inte ska tillämpas, t.ex. vid statliga beslut om åtgärder som inte direkt omfattar kommuners och regioners verksamhet men där besluten ändå får ekonomiska effekter för kommuner och regioner.

Det har riktats kritik mot hur finansieringsprincipen har tillämpats, bl.a. från SKR.²⁹ Riksrevisionen har också kritiserat tillämpningen av finansieringsprincipen vid tre reformer – högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan, barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar samt ökad undervisningstid i matematik i grundskolan. Riksrevisionens övergripande slutsats är att finansieringsprincipen i flera delar inte har tillämpats som det var tänkt; i centrala delar av beredningsprocessen följde inte Regeringskansliet riktlinjerna som tagits fram om hur finansieringsprincipen ska tillämpas. Sammantaget innebär bristerna i beredningen och redovisningen enligt Riksrevisionen att riksdagen i de granskade reformerna har fattat beslut om ekonomisk reglering på ett underlag som i flera delar är ottydligt och otillräckligt.³⁰

4.5 Statens styrning av kommunerna

Sverige har vid en internationell jämförelse en stark kommunal självstyrelse men den statliga styrningen av kommunerna är omfattande.

Staten kan styra kommunerna genom reglering i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter samt genom allmänna råd hur en författning ska tolkas. Staten kan styra kommunerna genom statsbidrag i syfte att påverka kommunernas verksamheter, t.ex. skola och äldreomsorg, så att de i högre utsträckning utformas enligt nationella mål och riktlinjer. Staten kan dessutom styra genom information och stödstrukturer som ska stimulera kommunerna i en viss riktning.

1980-talet präglades av decentralisering och avreglering i syfte att skapa ett större lokalt handlingsutrymme. Staten styrde genom ramlagar och inrättade även frikommunförsök som syftade till att ge ett antal kommuner möjlighet att söka dispens från olika regelverk. Det kanske främsta exemplet på decentralisering var när kommunerna

²⁹ Se SKL (2019), *Ekonomirapporten*, maj 2019, s. 30.

³⁰ Riksrevisionen (2018), *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RiR 2018:8.

fick ta över hela arbetsgivaransvaret för lärarna 1991; tidigare hade arbetsgivaransvaret varit delat mellan stat och kommun. Men decentralisering skedde även på andra områden, t.ex. miljötillsyn, fysisk planering, sjukvård för äldre samt omsorgsverksamhet. Under 1990-talet infördes också en ny typ av avreglering i och med att staten betonade konkurrens och valfrihet samtidigt som nationell likvärdighet var viktigt.³¹ I och med EU-inträdet 1995 tillkom även styrningen från EU som påverkar kommunernas verksamhet på olika områden.

4.5.1 Balansgång mellan självbestämmande och likvärdighet

Statens styrning av kommunerna präglas av en balansgång mellan reglering för nationella mål om likvärdighet å ena sidan och självbestämmande och möjlighet till utformning av lokala lösningar å andra sidan. Staten ökar sin styrning, vilket i många fall syftar till att förbättra likvärdigheten, men det innebär samtidigt inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Statsvetarna Erlingsson och Ödalen (2017) argumenterar för att den kommunala självstyrelsen i princip alltid har fått ge vika i balansgången mellan likvärdighet och självbestämmande.³² Gunnar Wetterberg lyfter i sin skrift *Den kommunala självstyrelsen*³³ frågan om hur mycket den kommunala självstyrelsen kan inskränkas innan det snarare blir fråga om kommunal självförvaltning.

2014 års demokratiutredning pekade i sitt slutbetänkande (SOU 2016:5) på att decentraliseringstrenden har mattats av och att det finns tecken på att den kommunala självstyrelsen har begränsats.³⁴ EU-medlemskapet har också lett till att förutsättningarna för lokalt beslutsfattande har förändrats och kringsskurits. 2014 års demokratiutredning framhöll i sitt slutbetänkande att det är viktigt att lösningar för att möta framtidens samhällsutmaningar inte innebär en försvagning av den lokala demokratin. Demokratiutredningen menade

³¹ Statskontoret (2016), *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24, bilaga 2.

³² Erlingsson, G. och Ödalen J. (2017), "Den kommunala självstyrelsen" i Syssner, J., Häggroth, S. och Ramberg U. (red.), *Att äga framtiden*.

³³ Wetterberg, G. (2004), *Den kommunala självstyrelsen*.

³⁴ SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden!*

att det kan ge upphov till missnöje, protester och polarisering och att dessa reaktioner i sig kan vara en utmaning för samhället.³⁵

Statskontoret drar i sin rapport *Statens styrning av kommunerna*³⁶ slutsatsen att samtidigt som den statliga styrningen generellt sett har ökat finns det exempel på områden där den tvärtom har minskat. Inom räddningstjänstområdet har till exempel målstyrning ersatt regelstyrning. Ett annat exempel är kulturområdet där den så kallade kultursamverkansmodellen införts som ger regioner möjlighet att tillsammans med kommuner och kulturlivet besluta om hur det statliga bidraget ska fördelas till regionens kulturinstitutioner.

Statskontoret konstaterar att finns en motsägelsefull inställning till relationen mellan stat och kommun från statligt håll. Den statliga nivån lyfter fram den kommunala självstyrelsen som viktig men samtidigt har kontrollen och styrningen av kommunernas verksamhet ökat. Allt fler aktörer, både privata och offentliga, är också involverade i policyprocessen, och statens styrning utgör bara en del av den egentliga styrningen. I och med styrningen från EU blir därtill EU:s institutioner men även andra aktörer på EU-nivå viktiga i policyprocessen. På olika sektorsområden kan privata aktörer ha en särskilt tydlig roll. Ett konkret exempel är bostadsförsörjning där både stat, kommuner och byggbolag måste vara involverade och samordna sig för att bostadsbyggande ska bli verklighet.³⁷

4.5.2 Ökad styrning genom riktade statsbidrag

Statsbidragen till kommunerna delas in i generella bidrag, riktade bidrag och kostnadsersättningar. De generella bidragen utgörs av det kommunala utjämningssystemet samt utjämning för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Statskontoret gjorde 2016 bedömningen att statens styrning genom riktade statsbidrag hade ökat.³⁸ Under 2018 tillkom ytterligare cirka 30 riktade statsbidrag enligt den kartläggning som Statskontorets gjorde 2019.³⁹ Trenden mot allt fler riktade statsbidrag håller alltså i sig. Det viktigaste syftet med riktade statsbidrag är att

³⁵ Ibid., s. 115.

³⁶ Statskontoret (2016), *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Statskontoret (2019), *Utveckling av statens styrning av kommuner och landsting – en analys*, 2019:02.

staten vill åstadkomma en tydligare styrning mot de nationella mål som satts upp för olika verksamheter. Riktade statsbidrag förekommer främst inom kommunernas kärnverksamheter skola, vård och omsorg men även inom andra områden. När det gäller kostnadsersättningar så ska dessa ersätta specifika kostnader som kommuner och regioner har haft på grund av en statligt beslutad skyldighet.

Framför allt SKR men även Riksrevisionen har riktat kritik mot de riktade statsbidragen. Kritiken handlar i stor utsträckning om att fler riktade statsbidrag innebär en ökad administrativ börda och att kommunerna dessutom får svårare att planera sin verksamhet långsiktigt. Små kommuner har i många fall inte heller möjlighet att söka bidragen och får därmed inte del av pengarna. Det kan också handla om att statsbidragen är utformade så att de betalas ut per invånare och därmed blir inte summorna tillräckligt stora för att det ska löna sig för små kommuner att söka bidragen. De riktade statsbidragen kan också bli kostnadsdrivande. Ett exempel är om bidrag lämnas för att nyanställa personer i en viss verksamhet, så finns det en risk att kommunerna står med ökade kostnader för löner och pension när statsbidraget upphör.⁴⁰

I sin granskning av riktade statsbidrag inom skolområdet föreslog Riksrevisionen att de riktade statsbidragen bör minskas och sammanfogas till ett enda bidrag som varje huvudman kan använda utifrån lokala förutsättningar och behov.⁴¹ SKR betonar, bl.a. i sin ekonomirapport våren 2018⁴², att den statliga styrningen behöver förändras mot betydligt färre statsbidrag som är inriktade på utveckling och som uppmuntrar nya arbetssätt och större effektivitet. Riktade statsbidrag behandlas också mer utförligt i kapitel 7.

Statskontoret har i sin analys av utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner genomfört intervjuer med kommunala och regionala företrädare som visar att det finns förståelse för att staten behöver styra med riktade statsbidrag. Intervjuerna visar också att kommunerna ser att bidragen är inriktade på sådana områden där kommunerna har stora utmaningar. Enligt intervjuerna är det i stället

⁴⁰ Statskontoret (2019), *Utveckling av statens styrning av kommuner och landsting – en analys*, 2019:02.

⁴¹ Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30.

⁴² SKL (2018), *Ekonomirapporten*, maj 2018.

mängden statsbidrag och utformningen av dessa som ses som problematiskt.⁴³

4.5.3 Styrning baserad på tillit

Statens styrning av kommuner och regioner har också varit föremål för den statliga Tillitsdelegationens arbete. Tillitsdelegationen hade regeringens uppdrag att se över dels den statliga styrningen av kommuner och regioner, dels den inre styrningen i kommuner och regioner. Tillitsdelegationen konstaterade i sitt huvudbetänkande (SOU 2018:47)⁴⁴ att alltför stort fokus på formell styrning ofta inte ger önskat resultat. Kultur, värdegrund och ledarskap bör ges en mer framskjuten roll och ekonomistyrning och mål- och resultatstyrning bör samtidigt bli mindre detaljerade. Tillitsdelegationen föreslog att riktade statsbidrag ska användas endast i undantagsfall, eftersom generella statsbidrag medför effektivare användning av statliga medel.

När det gäller statens tillsyn av kommunal verksamhet konstaterade Tillitsdelegationen att tillsyn och granskning behöver utformas med särskilt stor hänsyn till hur styrsignaler tas emot. Tillitsdelegationen menade att tillsynen behöver hantera variationen hos de granskade bättre genom att bli mer anpassad till olika situationer och olika verksamheter. Tillitsdelegationen föreslog därför att regeringen i en skrivelse till riksdagen förtydligar tillsynens inriktning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Vidare föreslog Tillitsdelegationen att ett frikommunförsök i ett begränsat antal kommuner ska genomföras i syfte att identifiera vilka regelverk som kan vara hindrande för kommunerna i deras verksamhet.⁴⁵

4.6 Sammanfattande slutsatser

Den kommunala självstyrelsen i Sverige är i jämförelse med de flesta andra europeiska länder mycket omfattande och svenska kommuner har ansvaret för en stor del av de offentliga uppgifterna. Kommunerna har också en viktig roll som demokratisk arena samt som aktör

⁴³ Statskontoret (2019), *Utveckling av statens styrning av kommuner och landsting – en analys*, 2019:2.

⁴⁴ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

⁴⁵ Ibid.

i den lokala samhällsutvecklingen. Den kommunala självstyrelsen har historiska rötter och kommunerna utgör en central del i det demokratiska systemet och i uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten. Balansgången mellan likvärdighet och självbestämmande präglar i stor utsträckning debatten om den kommunala självstyrelsens omfattning. En viktig princip som var vägledande när den kommunala självstyrelsen infördes i regeringsformen är att riksdagen genom stiftande av vanlig lag ska kunna anpassa den kommunala självstyrelsens omfattning till samhällsutvecklingen.

Staten har ett grundläggande ansvar för att kommunerna har förutsättningar och kapacitet att sköta sitt uppdrag. Staten har också vidtagit en rad åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet. Kommunsammanläggningarna i början av 1950-talet respektive i början av 1970-talet, införandet av det kommunalekonomiska utjämnings-systemet, förändringar i det ekonomiska regelverket och underlättandet av kommunal samverkan, är åtgärder som staten har vidtagit. Finansieringsprincipen är också en viktig del i statens åtgärder för att skapa goda förutsättningar för kommunerna att hantera nya uppgifter och höjda ambitioner i befintlig verksamhet.

Det finns mycket som pekar mot att den statliga styrningen av kommunerna har ökat under senare år. Frågan om att skapa likvärdiga förutsättningar för medborgarna har i stor utsträckning varit i förgrunden. En viktig aspekt är också att det kommunala uppdraget har blivit mer omfattande och komplext jämfört med på 1970-talet då välfärdsstaten fortfarande var under expansion. Statens styrning genom riktade statsbidrag har också vuxit i omfattning under senare år. Framför allt SKR men även Riksrevisionen har riktat kritik mot den omfattande användningen av riktade statsbidrag, inte minst inom skolans område.

5 Kommunernas verksamhet och olika former för kommunal samverkan

Följande kapitel innehåller en redogörelse för omfattning och kostnader för kommunernas olika verksamheter – både obligatoriska och frivilliga uppgifter. Kapitlet innehåller också en genomgång av olika former för kommunal samverkan.

5.1 Kostnader för kommunernas verksamheter

Kommunsektorns (regioners och kommuners) kostnader stod för knappt 25 procent som andel av bruttonationalprodukten (BNP) 2018, varav kommunernas andel stod för drygt 16 procent. Utvecklingen över tid visar att kommunsektorns kostnader som andel av BNP ökar medan statens kostnader minskar något. Ökningen av kommunsektorns kostnader hänger samman med ökade behov inom barn- och äldreomsorg samt utbildning, vilka i sin tur drivs på av demografiska förändringar.

Enligt kommunernas räkenskapssammandrag (RS) för 2018 redovisar kommunerna följande kostnader för sina olika verksamheter i enlighet med tabell 5.1.

Tabell 5.1 Brutto- och nettokostnad, löpande priser efter verksamhetsområde 2018

Tusental kronor samt andel

	Bruttokostnad	Nettokostnad	Andel av nettokostnad (%)
Infrastruktur, skydd m.m.	55 164 841	33 803 244	6,09
Pedagogisk verksamhet	336 866 528	257 482 765	46,37
Särskilt riktade insatser	27 047 837	5 661 176	1,02
Affärsverksamhet	28 546 540	1 565 821	0,28

Källa: Statistiska Centralbyråns (SCB:s) räkenskapssammandrag för kommuner 2018, SCB:s statistikdatabas.

Som framgår av tabell 5.1 dominerar två verksamheter: pedagogisk verksamhet samt vård och omsorg. Dessa två verksamheter stod tillsammans för drygt 86 procent av kommunernas nettokostnader år 2018. Det bör påpekas att kommunernas kostnader för vård och omsorg även omfattar relativt stora kostnader för hälso- och sjukvård, vilket kanske inte alltid är känt. År 2017 uppgick kommunernas utgifter för hälso- och sjukvård till 128 miljarder kronor, vilket utgjorde 25 procent av de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna det året.¹

”Egentlig verksamhet” omfattar den verksamhet som huvudsakligen finansieras genom skatteintäkter inklusive skatteutjämning och riktade statsbidrag. Den verksamhet som huvudsakligen finansieras genom avgifter återfinns under rubriken ”affärsverksamhet”.

Vissa verksamheter är relativt stora mätt i bruttokostnader, ”särskilt riktade insatser” och ”affärsverksamhet”. Det framgår också att båda dessa verksamheter är betydligt mindre mätt som nettokostnader beroende på att de även har stora intäkter. Detta märks inte minst för ”särskilt riktade insatser” som består av flyktingmottagande och arbetsmarknadsåtgärder där staten står för en stor del av ersättningen till kommunerna. I ”affärsverksamhet”, som innehåller vatten,

¹ SCB:s statistikdatabas.

avlopp, avfall, fjärrvärme m.m. Här tar kommunerna in avgifter som nästan helt täcker kostnaderna.

Det finns vissa svårigheter att använda räkenskapssammandragen för att dela upp kommunernas verksamhetsområden i obligatorisk och frivillig verksamhet. I många av verksamhetsområdena ingår både obligatoriska och frivilliga verksamheter. I vissa fall är det möjligt att särskilja dessa, men det finns fall då enskilda kostnadsposter inom samma verksamhetsområde också innehåller både obligatorisk och frivillig verksamhet. Av de redovisade kostnaderna går det i dessa fall inte att skilja obligatorisk verksamhet från frivillig.

Fördelen med räkenskapssammandragen är främst att det bygger på faktiskt redovisade kostnader för all verksamhet som kommunerna de facto bedriver och det är också möjligt att skapa tidsserier för att titta på förändringar av verksamheternas kostnader.

5.1.1 Obligatorisk verksamhet

Kommunernas obligatoriska uppgifter styrs av ett stort antal speciallagar. Den till synes enkla frågan om vilka uppgifter som är obligatoriska för en kommun kan dock vara mer komplex än vad som kanske förväntas vid en första anblick. Enligt vad Kommunutredningen kunnat se finns inte någon fullständig detaljerad förteckning över kommunernas alla skyldigheter enligt lag, dvs. obligatoriska uppgifter. En svårighet när det gäller att få en heltäckande bild är att lagstiftningen använder en mängd olika uttryck för att beskriva en kommuns skyldigheter. Det kan t.ex. handla om att kommunen är "huvudman" (skolan) eller att kommunen ska "se till" (att det finns vatten och avlopp), eller att "det ska finnas" (folkbibliotek) m.m.

Ibland är lagstiftningen mer precis avseende kommunens skyldigheter och reglerar både verksamhetens innehåll och omfattning (t.ex. skollagen [2010:800]). Många gånger anger dock lagstiftningen bara att kommunen ska svara för viss verksamhet men kommunen får bestämma innehåll och omfattning (t.ex. folkbibliotek). Den s.k. rättighetslagstiftningen (t.ex. lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade [1993:387], LSS) innebär att riksdagen i lag anger nivån i verksamheten och att innebörden sedan får uttolkas av rättspraxis medan kommunen har det politiska, finansiella och rättsliga ansvaret för sin del av verksamheten.

Vad som är en obligatorisk uppgift är därför inte alltid så lätt att precisera. För vissa verksamheter finns ingen skyldighet i lagstiftningen men kommunen måste ändå rimligen ta på sig en viss uppgift om ingen annan gör detta, t.ex. byggande av vägar inom kommunen.

I tabell 5.2 redovisas en översikt över kommunernas obligatoriska uppgifter samt redovisade kostnader för verksamheterna enligt räkenskapsammandragen för 2018. Pedagogisk verksamhet är den enskilt största verksamheten följt av vård- och omsorg.

Tabell 5.2 Kommunernas obligatoriska verksamhet och nettokostnader per verksamhet 2018

Tusental kronor och andel

Obligatorisk verksamhet	Nettokostnader, tusental kronor	Av obligatorisk verksamhet (%)	Andel av totala nettokostnader (%)
Politisk verksamhet	6 702 957	1,29	1,21
Nämnd- och styrelseverksamhet	3 309 020		
Stöd till politiska partier	473 389		
Revision	415 816		
Övrig politisk verksamhet	2 504 741		
Infrastruktur och skydd	26 497 001	5,1	4,77
Fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring	4 675 590		
Väg- och järnvägsnät, parkering	11 627 755		
Miljö- och hälsoskydd	2 322 036		
Alkohol tillstånd	33 890		
Räddningstjänst	7 646 544		
Totalförsvaret och samhällsskydd	191 186		
Kultur och fritid:	4 577 867	0,9	0,82
Bibliotek	4 577 867		
Pedagogisk verksamhet	257 005 392	49,3	46,28
Förskola	70 232 294		
Fritidshem	14 854 270		
Förskoleklass	6 892 922		
Grundskola	110 400 922		
Grund- och gymnasieskolor	7 999 217		
Gymnasieskola	39 848 318		
Vuxenskola, grundskolenivå och gymnasial nivå	4 442 017		
SFI	2 335 432		
Vård och omsorg	223 052 028	42,8	40,17

Obligatorisk verksamhet	Nettokostnader, tusental kronor	Av obligatorisk verksamhet (%)	Andel av totala nettokostnader (%)
Primärvård och hälso- och sjukvård övr. exkl. hemsjukvård *	1 673 447		
Vård och omsorg om äldre	109 334 311		
Insatser till personer med funktionsnedsättning (exkl. LSS/SFB**)	13 186 177		
Insatser enligt LSS/SFB	52 279 075		
Färdtjänst/riksfärdtjänst	1 970 732		
Vård för vuxna med missbruksproblem	7 450 153		
Barn och ungdomsvård	20 263 061		
Övriga insatser till vuxna	2 582 561		
Ekonomiskt bistånd	13 413 314		
Familjerätt och familjerådgivning	899 197		
Särskilt riktade insatser	579 822	0,1	0,10
Flyktningmottagande	579 822		
Affärsverksamhet	2 982 102	0,6	0,54
Buss, bil och spårbundna persontransporter	2 812 368		
Vattenförsörjning och avloppshantering	57 272		
Avfallshantering	112 462		
Summa	521 397 169	100,00	93,89

Källa: SCB, räkenskapssammandrag för kommuner 2018. Egen bearbetning.

* Ansvar och nettokostnader för primärvård ligger i Sverige på regionerna.

Dock utgör Gotlands kommun (region Gotland) ett undantag då den ansvarar för både kommunala och regionala uppgifter. Den 1 januari 2011 bytte Gotlands kommunnamn till Region Gotland.

** Socialförsäkringsbalken (2010:110).

5.1.2 Frivillig verksamhet

Kommunernas får också åta sig frivilliga uppgifter med stöd av den allmänna befogenheten enligt kommunallagen (2017:725) och speciella befogenheter som tilldelats kommuner och regioner enligt andra lagar (särskilt lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter – befogenhetslagen). De frivilliga uppgifterna är sådana som kommunerna får, men inte har någon skyldighet, att driva. Men även om dessa uppgifter är frivilliga omfattas de av vissa regler och ramar.

En viktig restriktion är att kommuner och regioner enligt 1 kap. 2 § kommunallagen inte får utföra uppgifter som ankommer på andra. Det gäller exempelvis statliga uppgifter som utrikespolitik, men det innebär även att en kommun inte får utföra sådana uppgifter som bara ankommer på regioner. Vidare gäller enligt 2 kap. 7 § samma lag att kommuner och regioner får driva allmännyttig näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Däremot är det inte tillåtet att driva näringsverksamhet som inkräktar på det egentliga näringslivets område, dvs. bedriva spekulativ eller vinstsyftande näringsverksamhet. Detta innebär att kommuner och regioner som utgångspunkt inte får ägna sig åt uppgifter som normalt ankommer på det privata näringslivet men också att samhälleliga ingripanden i näringslivet i princip är en fråga för staten och inte för kommuner och regioner. Vidare är stöd till enskilda företag i princip förbjudet enligt 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen.

Tabell 5.3 Kommunernas frivilliga verksamhet och nettokostnader 2018

Tusental kronor och andel

Frivillig verksamhet	Tusental kronor	Andel av frivillig verksamhet (%)	Andel av totala nettokostnader (%)
Infrastruktur och skydd	7 306 233	21,55	1,32
Näringslivsfrämjande åtgärder, konsument och energirådgivning, turistverksamhet	3 062 869		
Parker	4 243 364		
Kultur och fritid	22 459 904	66,24	4,04
Stöd till studieorganisationer	500 528		
Allmän kulturverksamhet, övrigt	4 195 783		
Musikskola / kulturskola	2 656 764		
Allmän fritidsverksamhet	2 550 789		
Idrotts- och fritidsanläggningar	10 019 258		
Fritidsgårdar	2 536 782		
Pedagogisk verksamhet	477 354	1,41	0,09
Högskoleutbildning, uppdragsutbildning mm	477 354		
Särskilt riktade insatser	5 081 349	14,99	0,92
Arbetsmarknadsåtgärder	5 081 349		
Affärsverksamhet	-1 416 277	-4,18	-0,26
Bostadsverksamhet	54 188		
Arbetsområden och lokaler	-1 125 056		
Hamnverksamhet	-23 172		
Kommersiell verksamhet	-448 367		
Flygtrafik	347 756		
Sjötrafik	16 302		
Elförsörjning och gasförsörjning	-234 121		
Fjärrvärmeförsörjning	-3 807		
Summa	33 908 563	100,00	6,11

Anm.: För de verksamheter som redovisar minussiffror är intäkterna större än kostnaderna vilket innebär att verksamheterna ger ekonomisk vinst.

Källa: SCB, räkenskapssammandrag för kommuner 2018. Egen bearbetning.

5.1.3 Verksamhetens nettokostnader i olika kommunkategorier

Beroende på olika demografisk sammansättning i de olika kommunkategorierna (se avsnitt 6.1.1 för en beskrivning av kommunkategorierna) finns vissa skillnader i vilka verksamheter som har de högsta nettokostnaderna (tabell 5.4). Den pedagogiska verksamheten utgör 51 procent av de totala nettokostnaderna (inklusive den frivilliga verksamheten) i storstadskommunerna. För landsbygdskommunerna utgör den pedagogiska verksamheten 38–45 procent av de totala nettokostnaderna.

Tabell 5.4 Fördelning av kommunala nettokostnader per kommunkategori 2018

Andel (%)

	Stor stads- kommuner	Täta kommuner (NS)	Täta kommuner (A)	Lands bygds- kommuner (NS)	Lands bygds- kommuner (A)	Lands bygds- kommuner (MA)
Politisk verksamhet	1,02	1,21	1,28	1,48	1,44	2,20
Infrastruktur, skydd m.m.	4,16	4,92	5,38	5,24	5,07	5,72
Kultur och fritid	0,81	0,82	0,73	0,92	0,85	0,92
Pedagogisk verksamhet	50,90	45,16	41,88	45,41	39,51	37,84
Vård och omsorg	37,76	40,15	43,08	41,03	46,40	44,47
Särskilt riktade insatser	0,02	0,14	0,09	0,11	0,22	0,41
Affärs- verksamhet	0,23	0,65	1,17	0,33	0,69	1,49
Summa obligatorisk verksamhet	94,91	93,06	93,60	94,51	94,19	93,06
Summa Frivillig verksamhet	5,09	6,94	6,40	5,49	5,81	6,94

Källa: SCB, räkenskapsammandrag för kommunerna 2018. Egen bearbetning.

Det finns också ett samband mellan nettokostnader och kommunkategori för vård- och omsorgsverksamheten. Mönstret synes vara att ju glesare och mer avlägsen landsbygdskommun, desto högre andel av nettokostnaderna som utgör vård- och omsorgsverksamheten. För avlägsna landsbygdskommuner utgjorde vård- och omsorgsverksamheten 46 procent av de totala nettokostnaderna medan de utgjorde 38 procent för storstadskommuner. En viktig förklaring till dessa samband ligger i demografiska faktorer, dvs. hur stor andel av respektive kommunkategoriers befolkning som utgörs av skolbarn respektive äldre.

I övrigt är det relativt små skillnader mellan de olika kommunkategoriernas nettokostnader. Storstadskommunerna har dock en något lägre andel frivillig verksamhet (5 procent) än mycket avlägsna landsbygdskommuner (knappt 7 procent). Skillnaderna kan bero på olika politiska prioriteringar men även på de olika områdenas tillgång till utbud som andra än kommunen tillhandahåller.

5.2 Kommunernas organisation

Kommunalrätten ger kommunerna stor frihet att själva välja hur de organiserar sin verksamhet och i vilken form den drivs. Det har inneburit att olika kommuner har valt olika sätt att organisera sin verksamhet. Det kan gälla vilka nämnder som finns i kommunen (förutom de fåtal nämnder som krävs enligt lag, t.ex. valnämnd). Det gäller också om verksamheten bedrivs i förvaltningsform eller företagsform. Ytterligare en fråga är om, och i så fall hur stor, del av verksamheten som drivs i någon form av samverkan med en annan kommun eller en region. Följande avsnitt fokuserar på olika former för kommunal samverkan.

5.2.1 Huvudmannaskap

I lagstiftningen inom olika rättsområden används ofta begreppet *huvudman* som beteckning för den aktör som ansvarar för en viss uppgift. Exempelvis anges i 4 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900) att kommunen som huvudregel är huvudman för allmänna platser. Det finns även vissa lagar där begreppet huvudman inte används men

där det av bestämmelserna ändå framgår att det föreligger ett huvudmannaskap för en aktör.

I kommunallagen används inte begreppet huvudman utan när en nämnd får en uppgift av fullmäktige bygger kommunallagen på att nämnden har ett ansvar för uppgiften. Nämnderna ska enligt 6 kap. 6 § kommunallagen var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. De kommunala revisorerna ska i enlighet med god revisionssed granska all verksamhet inom nämndernas verksamhetsområden (12 kap. 1 § första stycket kommunallagen).

5.2.2 Lagen om offentlig upphandling

För en genomgång av regelverket om upphandling hänvisas till kapitel 5 i utredningens delbetänkande *En generell rätt till kommunal avtalsamverkan* (SOU 2017:77).

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, gäller inte när den upphandlande myndighetens motpart är en juridisk person eller en gemensam nämnd enligt kommunallagen, om upphandlingen är en *intern upphandling*.² Av 3 kap. 12–16 §§ LOU framgår vad som krävs för att en upphandling ska anses vara intern. En av förutsättningarna är att den upphandlande myndigheten utövar kontroll över motparten motsvarande den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning.

En upphandlande myndighet ska anses utöva kontroll om den har ett avgörande inflytande över motpartens strategiska mål och viktiga beslut. Kontrollen kan också utövas av en annan juridisk person eller gemensam nämnd enligt kommunallagen som själv kontrolleras på samma sätt av myndigheten.

Regeringen bedömde i förarbetena till de nya bestämmelserna om generell avtalssamverkan att upphandlingsregelverket inte innebär något hinder mot att en generell möjlighet till avtalssamverkan införs men att det sätter gränser för möjligheterna till samverkan. Enligt regeringens bedömning var upphandlingsreglerna som utgångspunkt

² Se 3 kap. 11 § LOU.

inte tillämpliga när kommunal avtalssamverkan avser uppgifter som innefattar myndighetsutövning.³

Det finns ett flertal undantag från upphandlingslagstiftningen som aktualiseras på de områden som kan förväntas bli aktuella för kommunal avtalssamverkan. Ett exempel är att tjänster som är förenade med utövandet av offentlig makt under vissa förutsättningar är helt undantagna EU-rätten. I regel omfattas inte heller tjänster av allmänt icke-ekonomiskt intresse av EU-rätten.

5.2.3 Olika samverkansformer

I 2 kap. 1 § kommunallagen anges att kommuner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. Denna bestämmelse innehåller således både den s.k. allmänna kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen, dvs. att kommunens verksamhet ska ha anknytning till kommunens eget område eller deras medlemmar.

Möjligheten för kommuner att samverka över kommungränsen begränsas av lokaliseringsprincipen. Lokaliseringsprincipen är dock inte absolut utan måste bedömas från fall till fall. Detta hänger samman med att faktorer som befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen innebär att en åtgärd kan ha anknytning till medlemmarna även om åtgärden som sådan inte sker i kommunen.⁴ Det görs vidare undantag från lokaliseringsprincipen i speciallagstiftning, t.ex. i lagen om vissa kommunala befogenheter. Undantagen har gjorts av olika skäl, t.ex. för att göra det möjligt för kommuner att samverka med varandra eller för att kommunerna ska kunna vara aktiva på en viss marknad.

Det finns ett antal olika offentligrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentligrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är avtalssamverkan, bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar. Lagenligheten och lagstödet för kommunal samverkan får, i fall då det saknas närmare lagreglering, bedömas med vad forskaren Joakim Nergelius beskriver som ett ”slags analog” tillämpning av

³ Prop. 2017/18:151.

⁴ Prop. 2016/17:171 s. 299 f.

kommunallagens bestämmelser om lokaliseringsprincipen utifrån vad som skulle ha gällt för de medverkande kommunerna om de hade valt att ensamma vidta en åtgärd.⁵

Efter förändringarna av kommunallagen den 1 juli 2018, som byggde på Kommunutredningens delbetänkande *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* (SOU 2107:77), får kommuner och regioner ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region.⁶

Kommunalförbund

Enligt kommunallagen får kommuner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.⁷ Ett kommunalförbund är en juridisk person av offentligrettslig natur. Efter att ett kommunalförbund har bildats blir det huvudman för frågor som medlemskommunerna överlämnat till kommunalförbundet. Dessa frågor kommer sedan att falla utanför de medverkandes kommunernas kompetens.⁸ De medverkande kommunerna har dock fortfarande kvar det yttersta politiska och finansiella ansvaret för verksamheten.⁹

De allra flesta kommunala angelägenheter får överlämnas till ett kommunalförbund. Ett undantag är dock beredskapsorganisationen. Normgivning, t.ex. fastställandet av avgiftstaxor, får inte heller överlämnas till kommunalförbund.¹⁰ Det finns inget krav på att en uppgift måste vara gemensam för medlemskommunerna för att den ska kunna lämnas till ett kommunalförbund som de har bildat. Att bara en medlemskommun driver en verksamhet innebär alltså inte ett hinder för att överlämna en uppgift till ett kommunalförbund. Det förutsätter dock att övriga medlemmar går med på att kommunalförbundet tar över uppgiften. Även verksamheter som är avgränsade,

⁵ Nergelius, J. (2013), *Samarbete vs. storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?*, s. 25.

⁶ Se 9 kap. 37 § kommunallagen.

⁷ Se 3 kap. 8 § kommunallagen.

⁸ *Ibid.*, s. 27.

⁹ Statskontoret (2005), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning – en principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*, 2005:24, s. 37.

¹⁰ Se HFD 2013 ref. 80.

t.ex. geografiskt eller funktionellt, kan överlämnas till ett kommunalförbund.¹¹

Ett kommunalförbund har till skillnad från en kommun inte någon beskattningsrätt: verksamheten i förbundet finansieras av medlemskommunerna till den del som den inte är självfinansierad. Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem ska skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden utifrån de grunder som anges i förbundsordningen.¹² Det finns alltså inget solidariskt ansvar för kommunalförbundets skulder. Ansvaret för skulder är ett exempel på en skillnad jämfört med om ett aktiebolag skapas för ett interkommunalt samarbete, då ägarna till aktiebolaget (dvs. kommunerna) inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser.

Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner i kommunallagen ska dessa bestämmelser även tillämpas för kommunalförbund.¹³

Organisation

Som beslutande församling i ett kommunalförbund ska det finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Det måste vidare finnas en styrelse, men i ett förbund med direktion är direktionen också styrelse.¹⁴ Förbundsdirektion innebär alltså till skillnad mot förbundsfullmäktige, att beslut och verkställighet ligger i ett och samma organ. En annan skillnad är att direktionens sammanträden i regel inte måste vara offentliga, till skillnad från i kommunalförbund med fullmäktige, med undantag för sammanträdet vid vilket budgeten fastställs. Kommunallagen ger i övrigt förbundsmedlemmarna i stor utsträckning möjlighet att själva bestämma hur förbundet ska organiseras.

Möjligheten att ha en förbundsdirektion infördes i mitten av 1980-talet, i syfte att dels underlätta interkommunala samarbeten, dels motverka trenden att bilda bolag vid samarbeten. Direktions-

¹¹ Lundin, O. och Madell, T. *Kommunallagen* (Zeteo, kommentar under 3 kap. 8 § kommunallagen).

¹² Se 9 kap. 11 § kommunallagen.

¹³ Se 9 kap. 2 § första stycket kommunallagen.

¹⁴ Se 9 kp. 3 § första stycket och 5 § kommunallagen.

modellen var främst avsedd för samarbeten som inte var av större omfattning, men den har allt mer kommit att användas även för kommunalförbund med större uppgifter och kommunalförbund som har många medlemmar. De flesta kommunalförbund har i dag en förbundsledning. Några juridiska hinder för denna utveckling har inte ansetts finnas.¹⁵ I förarbetena anförde föredragande statsråd att det är en lämplighetsfråga när kommunalförbund med fullmäktige eller med förbundsledning bör komma till användning samt att valet av organisationsform bör göras av kommunerna själva utan någon särskild reglering i ämnet.¹⁶

Förbundsordning

Förbundsordningen är, vid sidan av bestämmelserna i kommunallagen, det dokument som reglerar förhållandena i ett kommunalförbund. Om den huvudregel som framgår av kommunallagen inte ska tillämpas måste detta regleras i förbundsordningen.¹⁷

Vissa krav på förbundsordningens innehåll finns i kommunallagen, bl.a.

- kommunalförbundets namn och den ort där förbundet ska ha sitt säte samt förbundets medlemmar och ändamål
- förbundets organisation, organens uppgifter och inbördes förhållanden samt om interimorgan får inrättas och om förbundsstyrelsen ska få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige
- om en förbundsmedlem ska ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen
- förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder samt fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna
- förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet

¹⁵ SKL (2009), *Kommunala samverkansformer – avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*, s. 89.

¹⁶ Prop. 1984/85: 216 s. 19.

¹⁷ Prop. 2016/17:171 s. 402.

- om allmänheten ska ha rätt att ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde och i så fall förutsättningarna för detta.
- ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar.

Uppräkningen i paragrafen är inte uttömmande, utan här anges bara de frågor som måste regleras i förbundsordningen. Det står medlemmarna fritt att även ta in andra frågor.¹⁸

Medlemmarnas insyn och styrning

Förbundsordningen är central för tillförsäkrandet av medlemmarnas styrning och insyn i förbundet. Inom lagens gränser kan medlemmarna där välja styrmedel och styrsystem för kommunalförbundet. Det finns därigenom möjlighet att anpassa styrningen av kommunalförbundet efter rådande förutsättningar och de önskemål som medlemmarna har.¹⁹ I förarbeten till kommunallagens bestämmelser om kommunalförbund anges bl.a. att ett kommunalförbunds självständighet och möjlighet att agera kan inskränkas kraftigt om medlemmarna önskar det. Å andra sidan kan medlemmarna ge ett kommunalförbund stor frihet att agera inom vissa ramar. Det finns dock sannolikt en gräns för hur långt styrningen av ett kommunalförbund kan drivas, eftersom förbundet utgör en självständig juridisk person med ansvar för sin verksamhet. Om handlingsutrymmet beskärs allt för mycket hotas förbundets självständighet och det blir svårare att utkräva ansvar av de förtroendevalda.²⁰

Det finns flera olika sätt för medlemmarna att genom förbundsordningen tillförsäkra sig större inflytande över förbundets verksamhet. Mål och riktlinjer för verksamheten kan t.ex. anges i förbundsordningen. Medlemmarna kan också välja att begränsa förbundets möjligheter att ta upp lån, ställa ut borgen och köpa fastigheter. Ett annat exempel är att förbundsordningen kan ställa krav på att beslut ska tas med kvalificerad majoritet. Enligt huvudregeln ska beslut tas med enkel majoritet,²¹ men det ska i förbundsordningen anges om det ska krävas kvalificerad majoritet i den beslutade församlingen

¹⁸ Prop. 2016/17:171 s. 402.

¹⁹ SKL (2009), *Kommunala samverkansformer – avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*, s. 95.

²⁰ Prop. 1996/97:105 s. 81.

²¹ Se 5 kap. 55 § kommunallagen.

och vilka ärenden detta ska gälla. En annan möjlighet för medlemmarna att tillförsäkra sig inflytande kan vara att i förbundsordningen ställa krav på att förbundet måste underställa medlemmarnas fullmäktige vissa beslut. En sådan regel kan dock vålla vissa problem i praktiken i ett kommunalförbund med många medlemmar.²² Det kan också göra beslutsprocesser långdragna.

För att ge kommuner och partier som har en svag representation möjlighet till insyn och att kunna påverka förbundet kan medlemmarna enas om att ge sina förtroendevalda utanför förbundet ytt-randerätt i förbundets beslutande församling.²³ Det ska i så fall enligt kommunallagen framgå av förbundsordningen.²⁴ Den beslutande församlingen i ett förbund kan enligt kommunallagen också besluta att andra än ledamöter ska ha rätt att delta i överläggningar.²⁵

Det ska också enligt förbundsordningen framgå om medlemmarna har bestämt att en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte sitter i förbundsstyrelsen eller i en förbunds nämnd ska ha närvarorätt vid styrelsens eller nämndens sammanträden. Den beslutande församlingen kan även ta initiativ till en sådan närvarorätt.²⁶

Val av ledamöter

Fördelningen av platser i fullmäktigeförsamlingen eller direktionen ska bestämmas i förbundsordningen. Varje medlem ska vara representerad med *minst* en ledamot och en ersättare.²⁷ Lagen ger alltså de samverkande kommunerna ett relativt stort utrymme att själva i förbundsordningen reglera fördelning av platser och hur stor den beslutande församlingen ska vara. En kommun kan dock inte välja att helt avstå plats i den beslutande församlingen i ett kommunalförbund.

Valbar till kommunalförbunds beslutande församling är bara den som är ledamot eller ersättare i en förbundsmedlems fullmäktige.²⁸ Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen och andra nämnder

²² SKL (2009), *Kommunala samverkansformer – avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*, s. 95.

²³ Prop. 2016/17:171, s. 404.

²⁴ Se 9 kap. 6 § 8 kommunallagen.

²⁵ Se 5 kap. 40 § kommunallagen.

²⁶ Se 9 kap. 6 § 9 och 4 kap. 28 § kommunallagen.

²⁷ Se 9 kap. 3 och 6 §§ kommunallagen.

²⁸ Se 9 kap. 7 § första stycket kommunallagen.

samt revisorer väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige²⁹ Det innebär att en förbundsmedlem i denna del kan välja en förtroendevald som inte är folkbokförd i den egna kommunen. Om det begärs av minst ett visst antal väljande ska val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer vara proportionella.³⁰

Ansvarsutkrävande

Bestämmelserna i kommunallagens 12:e kapitel om revision gäller till stora delar också för kommunalförbund. Det finns dock vissa skillnader och särregleringar för kommunalförbund.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med förbundsdirektion väljs revisorer enligt vad som anges i förbundsordningen.³¹ I kommunalförbund med förbundsdirektion ska revisorerna lämna en revisionsberättelse till vart och ett av förbundsmedlemmarnas kommunfullmäktige.³² Det är medlemmarnas fullmäktige som var för sig ska pröva ansvarsfrågan. Sedan ska medlemmarnas fullmäktige inhämta förklaringar över de eventuella anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen och besluta om huruvida ansvarsfrihet ska beviljas.

Även om det är medlemmarnas fullmäktige som ska besluta om ansvarsfrihet för direktionen i dess helhet är det bara den förbundsmedlem som utsett en ledamot som kan entlediga denna efter nekad ansvarsfrihet. I det fall fullmäktigeförsamlingarna har fattat olika beslut om ansvarsfrihet ska sådan inte beviljats. Vilka konsekvenser det blir för ledamöterna bestämmer det fullmäktige som utsett dem.

Revisorer i ett kommunalförbund är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till de förtroendevalda revisorerna i varje kommun eller region som är medlem i kommunalförbundet.³³

²⁹ Se 9 kap. 7 § andra stycket kommunallagen.

³⁰ Se 9 kap. 8 § kommunallagen och 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

³¹ Se 12 kap. 12 § kommunallagen.

³² Se 12 kap. 13 § kommunallagen.

³³ Se 12 kap. 13 § kommunallagen.

Laglighetsprövning

Laglighetsprövning regleras i 13 kap. kommunallagen. Varje medlem av en kommun eller en region har rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Lagligheten i ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller den region som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.³⁴ Det är alltså en ganska stor krets av taleberättigade vid beslut av kommunalförbund. De samverkande kommunerna i ett kommunalförbund har därtill självständig talerätt till skillnad mot medlemskommunerna i en gemensam nämnd.

Gemensam nämnd

Enligt kommunallagen får kommuner och regioner besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region.³⁵ I bestämmelserna i 9 kap. 19–36 §§ kommunallagen finns bestämmelser om gemensam nämnd.

Den gemensamma nämnden är inte en egen juridisk person, vilket är en grundläggande skillnad jämfört med kommunalförbund. Där emot är den en egen myndighet, precis som övriga kommunala nämnder. Den gemensamma nämnden ska ses som en företrädare för alla de samverkande huvudmännen och kan ingå avtal för deras räkning. Mot externa avtalsparter är de samverkande kommunerna och regionerna ansvariga för att avtal följs.

En gemensam nämnd ska i princip kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som andra kommunala nämnder.³⁶ Det innebär bl.a. att en gemensam nämnd inte kan ges uppgifter som faller inom ramen för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt enligt kommunallagen.³⁷ Den gemensamma nämndens uppgifter måste dock vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande parterna.

³⁴ Se 13 kap. 1 § kommunallagen.

³⁵ Se 3 kap. 9 § kommunallagen.

³⁶ Enligt 2 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska det i kommuner och regioner finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Uppgifter som kommunstyrelsen har vid höjd beredskap enligt denna lag får enligt 9 kap. 21 § andra stycket kommunallagen inte fullgöras av en gemensam nämnd.

³⁷ Se 5 kap. 1 § kommunallagen.

Varje kommun eller region behåller sitt huvudmannaskap för de frågor man överlämnar till den gemensamma nämnden.

Frågan är om varje ingående kommun eller region måste skjuta till samma "mängd" uppgifter eller om mängden tillskjutna uppgifterna kan tänkas variera mellan parterna. Frågan berördes av Kommunala kompetensutredningen som utifrån bl.a. de övergripande principerna om en fri nämndorganisation menade att det kan tänkas att fler uppgifter överförs till från en kommun än från övriga kommuner. Kommunala kompetensutredningen menade dock att det inte bör vara möjligt att skapa en gemensam nämnd enbart för att göra det möjligt för en kommun eller en region att sköta arbetsuppgifter åt andra kommuner eller regioner, eftersom det vid ett sådant tillvägagångsätt saknas inslag av gemensam uppgift.³⁸

Att uppgiften ska vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande kommunerna och regionerna utgjorde tidigare ett hinder för samverkan mellan kommuner och regioner inom vård- och omsorgsområdet. Genom lagen (2003:192) om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet möjliggjordes dock för regioner och en eller flera kommuner som ingår i den aktuella regionen att i en särskild form av gemensam nämnd samverka kring både kommunens och regionens uppgifter på detta område.

För viss specialreglerad verksamhet finns uttryckliga krav i lag om att det för verksamheten ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun. Ett exempel är att fullmäktige enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska bestämma vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra uppgifter enligt lagen. Detta är dock inget hinder mot att uppgifter överläts till en gemensam nämnd. Kommuner kan vidare besluta att de ska ha en gemensam överförmyndarnämnd;³⁹ bestämmelserna om gemensam nämnd i kommunallagen gäller därmed också en gemensam överförmyndarnämnd.⁴⁰

³⁸ SOU 2007:72

³⁹ Se 19 kap. 16 § föräldrabalken, FB.

⁴⁰ Det finns dock avvikande regler om överklagande av beslut hos överförmyndare i 20 kap. 6 § FB.

Organisation

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna (den s.k. värdkommunen) och ingår i denna kommuns eller regions organisation.⁴¹ En gemensam nämnd kan inte fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn eftersom den inte är egen juridisk person. Beslut fattas i stället *formellt* av den kommun eller den region som tillsatt nämnden.

En gemensam nämnd får uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.⁴² Liksom för övriga kommunala nämnder finns dock vissa begränsningar för delegeringen, t.ex. när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller om ärendena är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.⁴³

Den kommun eller region som tillsätter nämnden bör i första hand komma i fråga som arbetsgivare. En annan möjlighet är att i överenskommelsen om samverkan lösa frågor om villkor för anställda och hur de organisatoriskt ska samarbeta trots att de har olika arbetsgivare. Kommunerna måste i sådana fall även lösa frågor om vem som ska svara för pensioner m.m.

Samverkansavtal och reglemente

En gemensam nämnds uppgifter ska närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och regionerna.⁴⁴ Denna överenskommelse kallas ibland samverkansavtal.

Liksom andra kommunala nämnder ska den gemensamma nämnden ha ett reglemente där det framgår vilka uppgifter som överläts till nämnden ska framgå av reglementet. Reglementet ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller regionerna.⁴⁵

⁴¹ Se 9 kap. 20 § kommunallagen.

⁴² Se 7 kap. 5 § kommunallagen.

⁴³ Se 6 kap. 38 § kommunallagen.

⁴⁴ Se 9 kap. 22 § kommunallagen.

⁴⁵ Se 9 kap. 33 § kommunallagen.

Medlemmarnas styrning och insyn

Fullmäktige i en kommun som har bildat en gemensam nämnd tillsammans med andra kommuner har rätt att begära upplysningar från nämnden. Vidare finns en skyldighet för ordföranden, vice ordföranden och anställda i de samverkande kommunerna att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns något hinder på grund av sekretess.⁴⁶ Ledamöterna i fullmäktige i medlemskommunerna har också rätt att ställa interpellationer och frågor till den gemensamma nämndens ordförande om nämndens handläggning.⁴⁷

I reglemente och samverkansavtalet kan det införas föreskrifter som gäller styrning och insyn. I reglementet finns t.ex. möjlighet att föreskriva att de samverkande kommunernas kommunstyrelse ska höras före vissa viktigare beslut.⁴⁸ I avtalet kan t.ex. anges att medlemskommunerna ska ha löpande insyn i medelsförvaltningen.

Världkommunen ska upprätta den gemensamma nämndens budget efter samråd med övriga samverkande kommuner.⁴⁹

Val av ledamöter

Ledamöterna och ersättarna i den gemensamma nämnden väljs av de samverkande kommunernas eller regionernas fullmäktige. Var och en av de samverkande parterna ska välja *minst* en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter.⁵⁰ Det är inte möjligt för en fullmäktigeförsamling att lämna över uppgifter till en gemensam nämnd utan att den har utsett ledamöter och ersättare i nämnden.⁵¹ Kommunfullmäktige måste därtill välja någon som är valbar i den egna kommunen. Utöver kravet på en minimirepresentation från de samverkande kommunerna reglerar inte lagen storleken på den gemensamma nämnden.

Det som gäller för en nämnd enligt kommunallagen ska, om inget annat sägs, även tillämpas för en gemensam nämnd.⁵² Valet i en sam-

⁴⁶ Se 9 kap. 27 § kommunallagen.

⁴⁷ Se 9 kap. 29 § kommunallagen.

⁴⁸ SKL (2009), *Kommunala samverkansformer – avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*, s. 73.

⁴⁹ Se 9 kap. 26 § kommunallagen.

⁵⁰ Se 9 kap. 24 § kommunallagen.

⁵¹ Jämför prop. 2016/17:171 s. 412.

⁵² Se 9 kap. 23 § kommunallagen.

verkande kommuns fullmäktige sker på samma sätt som val till annan nämnd, eftersom särreglering saknas. Under vissa förutsättningar ska valet ske proportionellt.⁵³

Ordförande och vice ordförande i en gemensam nämnd utses av fullmäktige i den kommun eller den region som inrättat nämnden. Fullmäktige kan till ordförande eller vice ordförande i en gemensam nämnd välja en ledamot som utsetts av de samverkande kommunerna eller regionerna.⁵⁴

Ansvarsutkrävande

Den gemensamma nämnden är ansvarig gentemot de olika huvudmännen för skötseln av de uppgifter som den fått. En gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller regionerna. Fråga om ansvarsfrihet och om anmärkning för en gemensam nämnd ska prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller regionerna.⁵⁵ En effekt av hur bestämmelserna är utformade är att de samverkande kommunernas respektive fullmäktige kan bedöma frågan om ansvarsfrihet för en viss person olika.

Revision av en kommuns verksamhet kan vara samlad och avse alla nämnders verksamhet eller delad och enbart avse en viss nämnds eller vissa nämnders verksamhet. Hur de samverkande kommunerna eller regionerna väljer att organisera sin revision av den gemensamma nämnden är en fråga för den enskilda kommunen eller regionen. I en skrift om kommunala samverkansformer som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har publicerat uttrycks uppfattningen att det är naturligt att varje samverkande kommuns revisorer i första hand inriktar sig på bedömningen av hur den egna kommunens företrädare har skött sitt uppdrag.⁵⁶

När det gäller återkallelse av uppdrag som förtroendevald kan den frågan endast prövas av det fullmäktige som valt personen i fråga.

⁵³ Se 6 kap. och 5 kap. 58 § kommunallagen.

⁵⁴ Se prop. 2016/17:171 s. 369.

⁵⁵ Se 9 kap. 34 och 35 §§ kommunallagen.

⁵⁶ SKL (2009), *Kommunala samverkansformer – avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*, s. 74 f.

Laglighetsprövning

I likhet med som gäller för kommunalförbund får lagligheten av en gemensam nämnds beslut överklagas på samma sätt av varje medlem i de samverkande kommunerna eller regionen.⁵⁷ De samverkande kommunerna i en gemensam nämnd har däremot ingen självständig talerätt, till skillnad mot för förbundsmedlemmarna i kommunalförbund.

Generell kommunal avtalssamverkan

Det fanns länge inte några särskilda bestämmelser i kommunallagen om generell kommunal avtalssamverkan. Frågan har dock debatterats och varit föremål för ett antal statliga utredningar⁵⁸ och det har lett till speciallagstiftning om samverkan i avtalsform på olika områden, t.ex. i socialtjänstlagen.⁵⁹

Kommunutredningen gavs av regeringen i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Utredningen överlämnade i oktober 2017 delbetänkandet *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* (SOU 2017:77) till regeringen. I den efterföljande propositionen (prop. 2017/18:151) med likalydande namn som delbetänkandet, lämnade regeringen sedan förslag om en ny lagstiftning om generell kommunal avtalssamverkan. Riksdagen antog förslaget och de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juni 2018.

Enligt de nya bestämmelserna i kommunallagen får en kommun eller en region ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan). Sådan avtalssamverkan hindras inte av lokaliseringsprincipen.⁶⁰

Kommuner och regioner får inom ramen för avtalssamverkan komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i den andra regionen att besluta på kommunens eller regionens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Vid extern delegering av ärenden gäller dock bestämmelserna i kommunallagen

⁵⁷ Se 13 kap. 1 § kommunallagen.

⁵⁸ SOU 2017:77 s. 49 ff.

⁵⁹ För en genomgång av speciallagstiftningen inom detta område se prop. 2017/18:151 s. 43 ff.

⁶⁰ Se 9 kap. 37 § kommunallagen.

om delegering, jäv, begränsningar av möjligheten till delegering, vidaredelegering, brukarmedverkan och anmälan av beslut.⁶¹

Om det i annan lag eller författning finns bestämmelser som avviker från kommunallagens bestämmelser om förutsättningar för kommunal avtalssamverkan och extern delegering vid avtalssamverkan, tillämpas de bestämmelserna.

Styrelsen ska årligen till fullmäktige rapportera om kommunens eller regionens avtalssamverkan enligt kommunallagen eller enligt annan lag eller författning.⁶²

Vid avtalssamverkan enligt kommunallagen är det endast *utförandet* av en uppgift, inte ansvaret för uppgiften, som överläts till en annan kommun eller en annan region.⁶³ Huvudmannskapet för uppgiften är alltså oförändrat. Enligt viss lagstiftning kan kommuner och regioner dock komma överens om att överlämna ansvaret för en uppgift. Det innebär att huvudmannskapet flyttas över till den andre parten.

I förarbetena anförde regeringen bl.a. att sådan samverkan kan användas för att tillgodose en kommuns eller en regions behov av att anlita en annan kommun eller en annan region för att utföra dess uppgifter på något specifikt område. Avtalssamverkan kan exempelvis avse utredning och beslutsfattande i olika ärenden som innefattar myndighetsutövning och som annars typiskt sett är delegerade till tjänstepersoner i den egna kommunen. Avtalssamverkan kan vidare tänkas användas som en samverkansform under en provotid, för att undersöka om förutsättningarna finns för att institutionalisera samarbetet i t.ex. ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Samverkan kan även användas för att hantera kortsiktiga behov.⁶⁴

Kommunalt aktiebolag

Det är inte ovanligt att kommunal samverkan sker i ett privaträttsligt objekt, t.ex. aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse. Följande text fokuserar på samverkan genom aktiebolag. Stiftelser, ekonomiska föreningar, handels- och kommanditbolag samt ideella

⁶¹ Se 9 kap. 37 § kommunallagen.

⁶² Se 9 kap. 38 § kommunallagen.

⁶³ Prop. 2017/18:151, s. 58.

⁶⁴ Prop. 2017/18:151.

föreningar är inte lika vanliga som aktiebolag inom den kommunala sektorn och behandlas därför inte här.⁶⁵

Fullmäktige i kommuner eller regioner får besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.⁶⁶ Med juridisk person avses t.ex. stiftelser, aktiebolag och handelsbolag. Den ansvariga nämnden behåller dock det övergripande ansvaret för verksamhet som har överlämnats till någon annan.⁶⁷ Samma kommunalrättsliga principer som styr den kommunala verksamheten ska styra kommunernas och regionernas verksamhet genom privaträttsliga subjekt. Dessa subjekt får därför exempelvis inte anlita ett bolag för åtgärder som de inte själva får vidta.⁶⁸

Det finns dock exempel på undantag i lag från lokaliseringsprincipen under förutsättning att verksamheten bedrivs i ett kommunalt företag. Ett kommunalt företag får, trots lokaliseringsprincip, bedriva produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet utanför kommunens område. En förutsättning för att undantag från lokaliseringsprincipen ska vara tillåtet är att verksamheten bedrivs i en egen juridisk person. Det är alltså inte tillåtet att bedriva verksamheten i ett kommunalt verk.⁶⁹

Överlämnande får inte ske om angelägenheten enligt lag eller annan författning ska bedrivas av en kommunal nämnd. Det finns vissa verksamhetsområden, t.ex. inom socialtjänsten, som helt eller delvis ska handhas av en nämnd. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privat rättssubjekt endast om det finns särskilt lagstöd för överlämnandet. Det framgår av regeringsformen och är en begränsning som gäller både statlig och kommunal förvaltning. Ett exempel på de få fall där det finns lagstöd för ett överlämnande av myndighetsutövningsärenden är lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning.

⁶⁵ Adrell, R. och Moldén, R. (2018), *Juridik i kommunala bolag*, Norstedts Juridik.

⁶⁶ Se 10 kap. 1 § kommunallagen.

⁶⁷ Se 6 kap. 6 § kommunallagen.

⁶⁸ Se RÅ 1992 ref 52 och prop. 2013/14:118 s. 25.

⁶⁹ Se 7 kap. 1 § ellagen och prop. 1996/97:136 s. 168.

Organisation

Ett aktiebolag har olika organ för sin styrning. Bolagsstämman är aktiebolagets högsta beslutande organ.⁷⁰ I princip är ett aktiebolags organisation strikt hierarkisk. Bolagsstämman har i princip rätt att fatta beslut i alla angelägenheter. Bolaget företräds av styrelse, firma-tecknare och/eller verkställande direktör beroende på vilken fråga som är aktuell.

Bolagsordningen

När ett aktiebolag har ett annat syfte än att bereda sina aktieägare vinst ska detta syfte framgå av bolagsordningen. Alla aktiebolag måste ha ett s.k. verksamhetsföremål, dvs. en någorlunda preciserad beskrivning av bolagets verksamhet.⁷¹

Ägarens styrning av ett aktiebolag sker formellt genom bolagsordning och olika bolagsstämmobeslut, t.ex. ägardirektiv. Därutöver finns en informell styrning, främst genom dialog mellan styrelse och ägare. Genom aktieägaravtal kan ägare komma överens om att rösta på visst sätt på bolagsstämman.

Bolagsordningen ska innehålla grundläggande regler om det enskilda bolaget, t.ex. bolagets firma, syfte och verksamhetsföremål, aktiekapitalets storlek och hur styrelsen ska utses om den ska utses av någon annan än stämman. Bolaget får i princip inte frångå bolagsordningen.

Ägarnas styrning och insyn

I kommunallagen görs skillnad mellan vad som benämns helägda kommunala bolag och delägda kommunala bolag. Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller regionen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Indirekt ägande kan ske t.ex. genom ett annat bolag som ägs av kommunen. Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller regionen bestämmer tillsammans med någon annan.⁷²

⁷⁰ Se 7 kap. 1 § aktiebolagslagen.

⁷¹ Se 3 kap. 1 § tredje stycket och 3 § aktiebolagslagen.

⁷² Se 10 kap. 2 § kommunallagen.

Med delägt kommunalt bolag avses därmed även bolag där de andra ägarna är kommuner eller regioner.

Om en kommun eller en region lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige enligt kommunallagen⁷³

- fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
- se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen
- utse samtliga styrelseledamöter
- se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas
- utse minst en lekmannarevisor
- se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Innan skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett delägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av villkor som ovan i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.⁷⁴

Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över de kommunala hel- och delägda bolagen. Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen årligen formellt behandla varje kommunalt bolag med avseende på om dess verksamhet under det föregående året har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts med iakttagande av de kommunala befogenheterna. Det innebär i fallet med ett interkommunalt bolag att samtliga kommunstyrelser i de samverkande kommunerna har uppsiktsplikt.

Kommunstyrelsen kan utgå från lekmannarevisorernas berättelse men har ett eget uppföljningsansvar. Om kommunstyrelsen finner att bolaget inte har hållit sig inom de givna ramarna ska kommunstyrelsen föreslå fullmäktige vilka åtgärder som bör vidtas.

⁷³ Se 10 kap. 3 § kommunallagen.

⁷⁴ Se 10 kap. 4 § aktiebolagslagen.

Val av styrelseledamöter

Styrelsen i ett aktiebolag utses av bolagsstämman, men i bolagsordningen får det föreskrivas att en eller flera styrelseledamöter ska utses på annat sätt.⁷⁵ Om en kommun eller en region lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige enligt kommunallagen utse samtliga styrelseledamöter.⁷⁶ Av bolagsordningen till ett kommunalt bolag måste därför framgå att valet av styrelseledamöter ska göras av kommunfullmäktige. För delägda kommunala bolag finns inte ett absolut krav på att fullmäktige ska utse styrelseledamöterna utan här får en rimlighetsbedömning göras av i vilken utsträckning som fullmäktige ska få utse styrelseledamöterna. Bestämmelser om proportionella val blir tillämpliga om så begärs och förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.⁷⁷

Det finns ingen motsvarande begränsning i kommunallagen av personkretsen av vilka som kan väljas som styrelseledamöter som den som finns för kommunalförbund och gemensam nämnd. Fullmäktige har därför större frihet vid val av styrelseledamot till en bolagsstyrelse. En professionell styrelseledamot kan alltså väljas likväl som en fullmäktigeledamot. Nämnas kan att det finns vissa grundläggande krav i 8:e kapitlet i aktiebolagslagen på vem som får vara styrelseledamot i ett aktiebolag, det får t.ex. inte vara en juridisk person.

Ansvarsutkrävande

En styrelseledamot i ett kommunalt bolag är inte förtroendevald i kommunallagens mening. Att styrelseledamöterna inte är förtroendevalda innebär att de inte omfattas av samma ansvarsregler som de förtroendevalda i nämnderna. Styrelseledamöterna i kommunala aktiebolag har dock juridiskt ansvar enligt aktiebolagslagen.

Det finns bestämmelser om revision i aktiebolag i 9:e kapitlet aktiebolagslagen. Till det tillkommer vissa krav rörande revision som ställs i kommunallagen, bl.a. på lekmannarevisor i kommunala bolag. Till lekmannarevisor i hel- eller delägda kommunala bolag ska full-

⁷⁵ Se 8 kap. 8 § aktiebolagslagen.

⁷⁶ Se 10 kap. 3 § 3 kommunallagen.

⁷⁷ Se 5 kap. 58 § kommunallagen.

mäktige utse någon av kommunens eller regionens revisorer. Leksmanarevisorn ska i en granskningsrapport bl.a. uttala sig om huruvida bolagets verksamhet skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll varit tillräcklig. Granskningsrapporten ställs till stämman men ska även fogas till den revisionsberättelse som kommunen eller regionens revisorer avger till fullmäktige.

Ett uppdrag som styrelseledamot upphör i förtid om styrelseledamoten eller den som har denna anmäler att uppdraget ska upphöra. Anmälan ska göras hos styrelsen.⁷⁸ En styrelseledamot kan alltså när som helst skiljas från sitt uppdrag. Vid kommunal samverkan anmäler alltså det fullmäktige som har tillsatt ledamoten att uppdraget ska upphöra.

Laglighetsprövning

Beslut som är fattade av ett kommunalt bolag kan i princip inte angripas genom laglighetsprövning. Men det innebär inte att kommunen genom driva sin verksamhet i privaträttslig form får åsidosätta viktiga kommunalrättsliga principer gentemot de slutliga brukarna.⁷⁹ Förvaltningsdomstol kan pröva om en kommunalrättslig princip har vidhållits. Beslutet om företagsbildning och senare kommunala beslut avseende förhållandet mellan kommunen och bolaget kan också överklagas. Det kan t.ex. röra sig om ett kommunalt organs beslut om medelstildelning.

Allmänhetens insyn

En vanlig kritik mot kommunala bolag är att verksamhetsformen begränsar insynen för allmänheten. Lagen ger dock numera rätt till insyn under vissa förutsättningar. Av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att offentlighetsprincipen också gäller handlingar hos aktiebolag och handelsbolag där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Kommuner och regioner anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande t.ex. om de ensamma eller tillsammans äger aktier i ett aktiebolag med mer än

⁷⁸ Se 8 kap. 14 § aktiebolagslagen.

⁷⁹ Se RÅ 1992 ref. 52 och Bohlin, A. (2016), *Kommunalrättens grunder*, Norstedts Juridik, s. 80.

hälften av samtliga röster i bolaget. I de fall som de samverkande kommunerna driver ett gemensamt kommunalt bolag kan alltså insyn ofta krävas med stöd av lag. I kommunallagen anges vidare, som tidigare nämnts, att fullmäktige ska se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som kommunen lämnat över genom avtal.

5.3 Sammanfattande slutsatser

Kommunernas kostnader utgjorde 2018 drygt 16 procent av BNP. Utvecklingen över tid visar att kommunernas utgifter som andel av BNP ökar medan statens kostnader minskar något. Ökningen beror på ökade behov inom barn- och äldreomsorg samt utbildning, vilka i sin tur beror på demografiska förändringar. I kapitlet återfinns en genomgång av kostnadsfördelningen mellan kommunernas obligatoriska verksamheter respektive frivilliga verksamheter. Pedagogisk verksamhet samt vård och omsorg stod för drygt 86 procent av de totala kommunala nettokostnaderna 2018.

Beroende på att den demografiska sammansättningen skiljer sig åt mellan olika typer av kommuner finns det också vissa skillnader i vilka verksamheter som har de högsta nettokostnaderna. I storstadskommunerna utgör pedagogisk verksamhet 51 procent av de totala nettokostnaderna medan samma verksamhet utgör 38–45 procent av de totala nettokostnaderna i landsbygdskommunerna.

I kapitlet återfinns dessutom en genomgång av olika former för kommunal samverkan som finns i dag. De offentligt rättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar.

Genom en ändring av kommunallagen som trädde i kraft den 1 juli 2018 ges nu större möjligheter för kommuner och regioner att ingå civilrättsliga avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region. De rättsliga ramarna gällande t.ex. olika samverkansformers organisering samt medlemmarnas insyn och styrning går igenom i kapitlet.

DEL II

Kommunernas förutsättningar
och utmaningar

6 Demografisk utveckling och territoriella förutsättningar

Demografisk utveckling och urbanisering medför att skillnaderna mellan kommuner blir större: de största kommunerna ökar kraftigt i befolkning medan de minsta kommunerna har en minskande befolkning. Territoriella förutsättningar – gleshet och långa avstånd till större städer och arbetsmarknadsområden – bidrar till att ytterligare förstärka skillnader mellan kommuner. I följande kapitel behandlas de utmaningar som kommunerna står inför som en följd av demografisk utveckling, urbanisering och skilda territoriella förutsättningar.

6.1 Urbaniseringen skapar nya utmaningar

Urbanisering kan definieras som de processer som gör att befolkningen i urbana miljöer – dvs. städer och stadsregioner – växer. Det innebär att urbanisering kan uppkomma på i princip två sätt: genom födelseöverskott och genom nettoinflyttning. För att förstå urbaniseringens effekter kan det dessutom vara intressant att dela upp flyttningen i inrikes respektive utrikes flyttning samt utifrån olika åldersgrupper och kön, vilket har stor betydelse för hur befolkningsammansättningen utvecklas.

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) har urbaniseringen i Sverige skett i tre faser. Den första fasen inleddes vid 1800-talets början då 90 procent av befolkningen bodde i landsbygdsområden. Det fanns då relativt få städer och de flesta städerna var med dagens mått mätt att betrakta som små.¹ Under den andra fasen skedde en snabb inflyttning till städerna, bl.a. som följd av industrialiseringen. På mindre

¹ SCB (2015), *Urbanisering – från land till stad*, nr 2015:96.

än 100 år ökade tätortsgraden² i Sverige från 15 till 80 procent. Omkring 1930 bodde det lika många människor i Sveriges landsbygder som det gjorde i städerna. Miljonprogrammet under 1960-talet och flyttningsbidrag kom sedan under en tredje urbaniseringsfas att bidra ytterligare till att människor flyttade från landsbygderna till storstadsregioner och andra större tätorter.

Drivkrafterna bakom dagens urbanisering är starka genom att s.k. agglomerationsfördelar uppstår, vilka i urbanforskningen brukar delas upp i ekonomiska, sociala respektive resurs- och miljömässiga fördelar. Genom att samla många människor på en liten yta kan möjligheterna öka att skaffa sig utbildning och arbete samt att bygga upp konkurrenskraftiga ekonomiska system. Det kan göra det lättare att få till sociala möten och skapa stimulerande kontaktnät. Det kan även öka tillgången till viktiga resurser, och öka möjligheterna att nyttja dessa resurser effektivt och med minskad påverkan på miljön och klimatet.³

I ekonomiskt hänseende anses de urbana områdena innebära fördelar genom goda förutsättningar för delning, matchning och lärande. Med delning menas att en agglomeration av individer och företag innebär ett ökat underlag för utveckling av gemensamma resurser som, till ett rimligt pris, kan användas av alla inom agglomerationen. God matchning innebär att stadens täthet ger förutsättningar för hög kvalitet på varje matchningstillfälle mellan arbetsgivare och arbetstagare, vilket resulterar i högre produktivitet. Lärande avser mer eller mindre medvetna produktiva interaktioner mellan människor, vilka förutsätts öka i urbana miljöer.⁴

6.1.1 Befolkningsutvecklingen i olika delar av landet

Enligt SCB:s befolkningsprognos från april 2018 kommer befolkningen i Sverige att öka från dagens cirka 10 miljoner till 11,6 miljoner 2040. Detta innebär att befolkningen ökar med cirka 18 procent fram till 2040.

² Med tätortsgrad avses andel av befolkningen som bor i tätort. Definitionen på tätort är ett tätbebyggt område med minst 200 invånare där avståndet mellan husen är mindre än 200 meter samt där andelen fritidsfastigheter understiger 50 procent.

³ IVA (2017), *Den urbana utvecklingens drivkrafter och konsekvenser*, IVA-M 476.

⁴ Regionalpolitiskt forum (2018), *Att lära av staden – Ekonomi och fysisk planering i urbaniserings tidevarv*, rapport 3.

Befolkningsutvecklingen inom Sverige följer samma mönster som i den övriga västvärlden.⁵ Industrisamhället gynnade industriorternas tillväxt och välfärdsstatens expansion medförde tillväxt i lokala och regionala centra. Den post-industriella urbanisering som inleddes kring 1970 bygger på kunskapsnäringarnas allt viktigare roll. Detta har medfört att det nu främst är de större stadsregionerna samt universitets- och högskolekommuner som ökar sin befolkning. Men vissa övriga kommuner har också kunnat växa, exempelvis genom att koppla sig samman med de expansiva områdena genom att erbjuda attraktiva boendemiljöer (exempelvis Habo, Mullsjö, Hammarö och Vaxholm) eller rekreatiomsområden (exempelvis Åre och Strömstad).

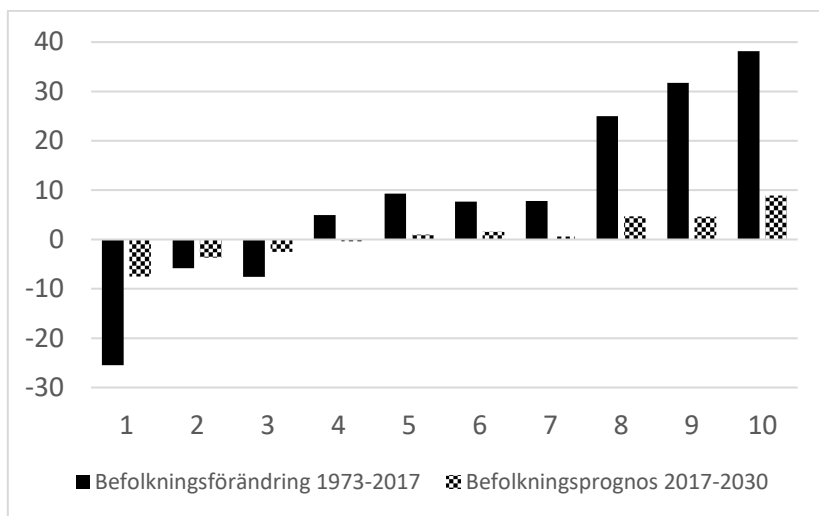
Ett annat tydligt mönster är att det numera främst är de största kommunerna som växer.⁶ I figur 6.1⁷ har alla 290 kommuner delats in i decentiler (tiondelar) efter befolkningens storlek 2017. Varje grupp består således av 29 kommuner, rangordnade från den minsta till den största. Här kan man tala om fyra distinkta grupper av kommuner. Gruppen med de allra minsta kommunerna, i vilken alla har färre än 6 200 invånare, har tappat 27 procent av sin befolkning sedan början av 1970-talet. Nästföljande två decentiler har också minskat men bara marginellt. Dessa följs sedan av fyra decentiler, dvs. ungefär 115 kommuner, som har haft en svag befolkningsökning. Den allra kraftigaste ökningen har skett i de tre decentilerna med störst befolkning, dvs. kommuner med minst 29 000 invånare. I den allra största decentilen, med befolkningstal över 74 000 invånare, har befolkningen sedan början av 1970-talet ökat med 38 procent. Urbaniseringen gynnar de redan största och missgynnar de allra minsta kommunerna.

⁵ Lidström, A. (2018), *Urbaniseringen, stadsregionerna och bostadsplaneringen*. Bostad 2030 rapport 3.

⁶ Ibid.

⁷ Figuren är hämtad från Lidström, A. (2018), *Urbaniseringen, stadsregionerna och bostadsplaneringen*. Bostad 2030 rapport 3.

Figur 6.1 Befolkningsutvecklingen 1973–2017 samt prognos för 2017–2030 i landets kommuner, indelade i decentiler efter kommunstorlek 2017



Källa: SCB.

Bland landets kommuner finns således två extremgrupper – de 29 minsta kommunerna i den första decentilen, vilka minskar kraftigt i befolkning och ett 90-tal kommuner som ökar kraftigt i befolkning.

Ännu ett särdrag i den samtida urbaniseringen är att befolknings-tillväxten i stora och medelstora kommuner i allt högre grad sker i stadsregioner, dvs. kluster av kommuner med en eller flera central-kommuner och kringliggande kranskommuner. Mellan dessa kommuner finns en omfattande pendling, vilket betyder att de utgör gemensamma marknader för arbete och bostäder. Särskilt efterfrågan på bostäder i de växande stadsregionerna har gynnat kranskommunernas expansion. Denna har också gjorts möjligt genom att person-transporterna har blivit snabbare och att allt fler därför kan pendla långa sträckor till arbete eller studier samt till kommersiell och offentlig service och platser för fritidsaktiviteter.

Tabell 6.1 Antal kommuner per kommunstorlek, samt andel av totalt antal kommuner 1974, 2018 och 2040 (framskrivning)

Befolkning	1974	2018	2040
100 000 och fler	1	1	1
50 000 och fler	1	1	1
20 000 och fler	1	1	1
10 000 och fler	1	1	1
5 000 och fler	1	1	1
Under 5 000	1	1	1

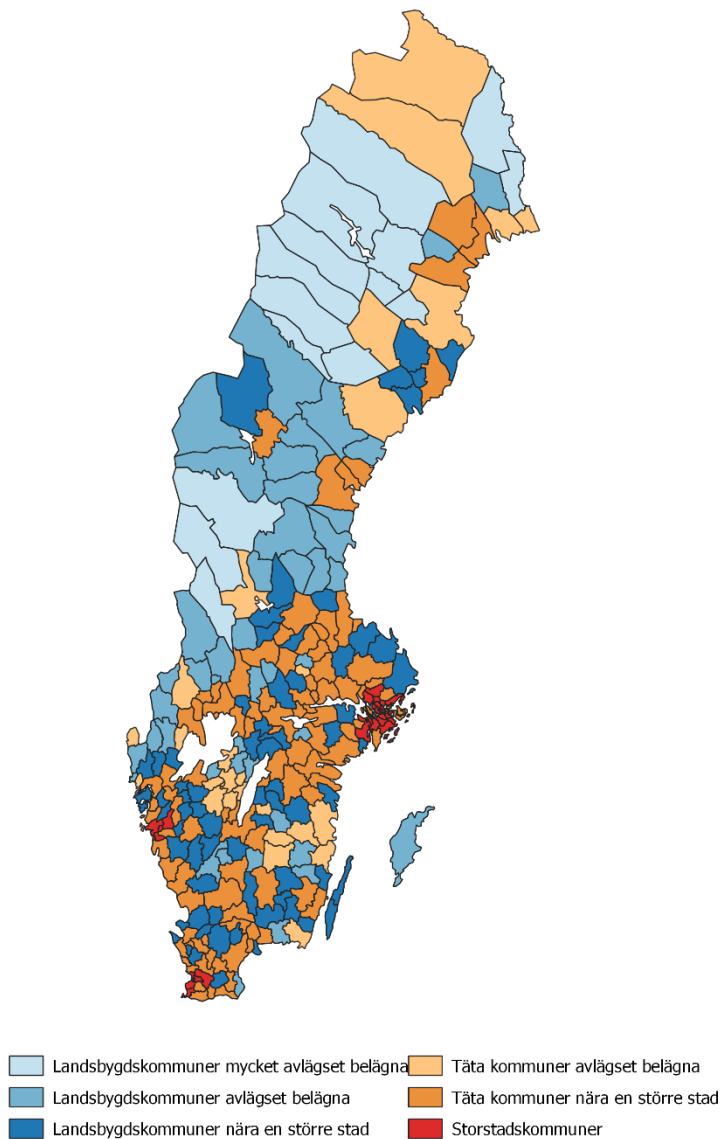
Källa: SCB:s befolkningsprognos, april 2018.

Som visas i tabell 6.1 förväntas utvecklingen fortsätta med fler större kommuner och fortsatt befolkningsminskning i de minsta kommunerna, vilket gör att antalet kommuner med färre än 5 000 invånare ökar. Enligt befolkningsframskrivningen förväntas de minsta kommunerna uppgå till 21 kommuner 2040, vilket är en ökning med 6 från 15 kommuner 2018. Samtliga av dessa beräknas vara landsbygdskommuner, varav 10 återfinns i kategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner. Det kan också noteras att de större kommunerna förväntas få en mycket positiv befolkningsutveckling, med 27 kommuner som 2040 överstiger 100 000 invånare.

Befolkningsutvecklingen kan också visas som den historiska och förväntade befolkningsförändringen per kommunkategori. De kommunkategorier som används genomgående i betänkandet redovisas i figur 6.2.⁸ I bilaga 3 till betänkandet finns en förteckning över vilka kommuner som ingår i respektive kommunkategori. Bilagan innehåller också en förteckning över vilken funktionell analysregion (FA-region) (se också avsnitt 6.3.1) som respektive kommun tillhör.

⁸ För en utförlig beskrivning av hur kommunkategorierna har konstruerats se Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för regional- och landsbygdspolitik*, rapport 2014:4.

Figur 6.2 Indelning i kommunkategorier



Källa: Tillväxtanalys.

Storstadskommuner: Kommuner där mindre än 20 procent av befolkningen bor i rurala områden och som tillsammans med angränsande kommuner har en samlad folkmängd på minst 500 000 invånare.

Täta kommuner nära en större stad (Täta kommuner NS):⁹ Övriga kommuner där mindre än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där minst en hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

Täta kommuner avlägset belägna (Täta kommuner A): Övriga kommuner där mindre än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där mindre än hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

Landsbygdskommuner nära en större stad (Landsbygdskommuner NS): Kommuner med minst 50 procent av befolkningen i rurala områden och minst hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

Landsbygdskommuner avlägset belägna (Landsbygdskommuner A): Kommuner där mer än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där mindre än hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna (Landsbygdskommuner MA): Kommuner där hela befolkningen bor i rurala områden och har minst 90 minuters genomsnittlig resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

⁹ För att underlätta läsbarheten har beteckningarna för de olika kommunkategorierna förkortats i figurer och tabeller genom hela betänkandet.

Som tabell 6.2 visar förväntas storstadskommunerna få en kraftig befolkningstillväxt där befolkningen ökar med drygt 80 procent mellan 1974 och 2040. För avlägset och mycket avlägsna landsbygdskommuner förväntas däremot befolkningen minska med 15 respektive 46 procent under samma tidsperiod.

**Tabell 6.2 Befolkningsförändring 1974–2018
samt framskriven befolkningsförändring 2040**

Antal invånare

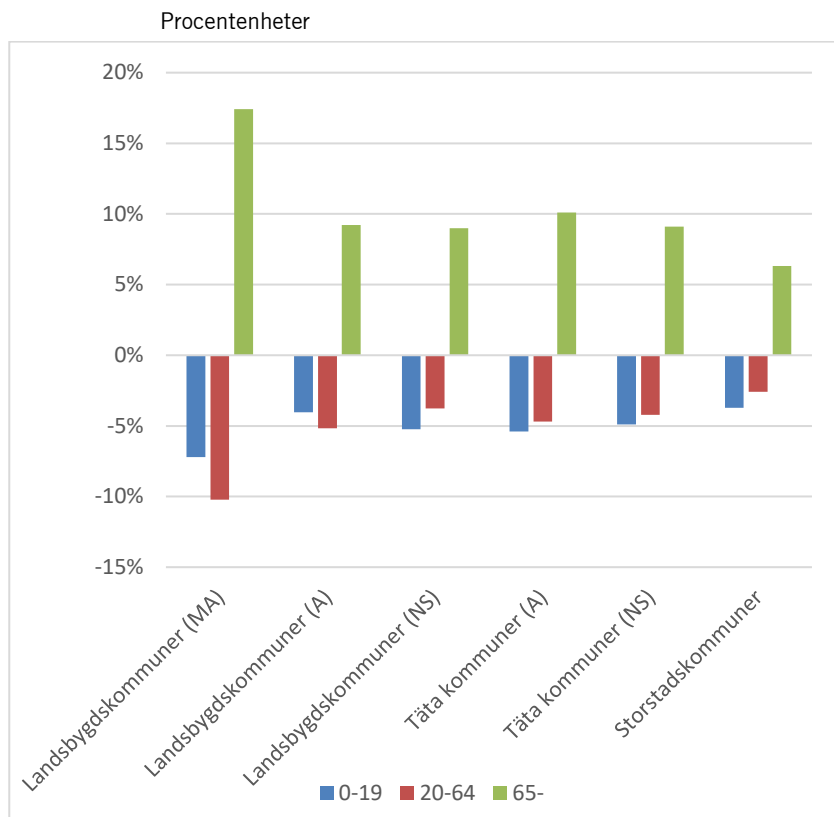
	1974	2018	2040	Förändring 1974–2040	%
Landsbygds- kommuner (MA)	110 261	79 741	59 380	–50 881	–46
Landsbygds- kommuner (A)	661 225	585 728	560 380	–100 845	–15
Landsbygds- kommuner (NS)	882 254	1 014 671	1 089 486	207 232	23
Täta kommuner (A)	702 302	696 176	710 642	8 340	1
Täta kommuner (NS)	3 504 295	4 441 650	4 976 427	1 472 132	42
Storstadskommuner	2 316 354	3 412 189	4 199 337	1 882 983	81
Riket	8 178 665	10 230 185	11 597 693	3 419 028	42

Källa: SCB:s statistikdatabas, SCB:s befolkningsframskrivning april 2018. Egen bearbetning.

Om befolkningsframskrivningarna visar sig stämma innebär det kraftiga befolkningsförändringar särskilt för storstadskommunerna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

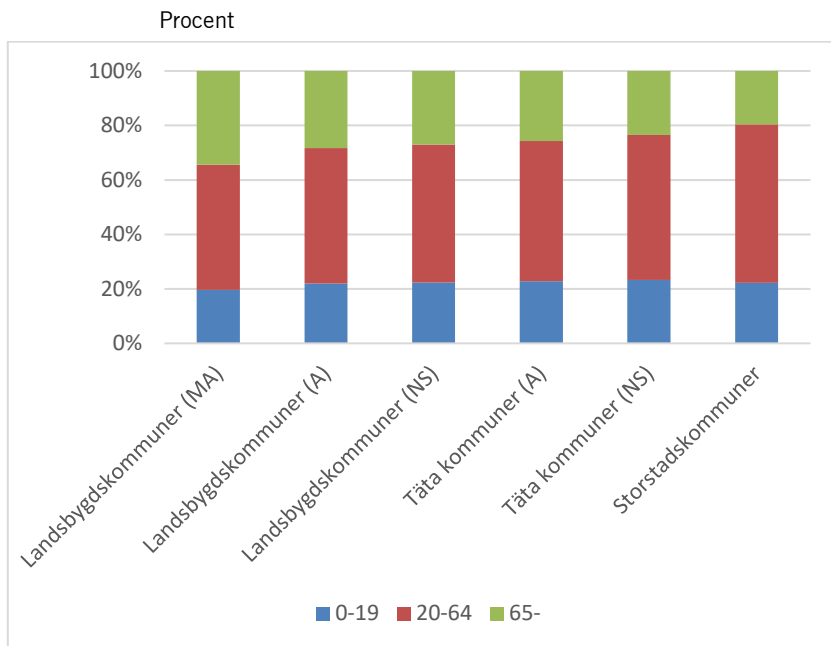
Befolkningsframskrivningarna innebär även stora förändringar i befolkningens ålderssammansättning där andelen äldre 65 år och äldre ökar för alla kommunkategorier, medan åldersgrupperna 0–19 år och 20–64 år minskar. Som framgår av figur 6.3 är det i kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner som andelen äldre beräknas öka mest relativt sett, med 17 procentenheter mellan 1974 och 2040. Det är också i den kommunkategorin som andelen av befolkningen i arbetsför ålder, 20–64 år, beräknas minska mest, med 10 procentenheter.

Figur 6.3 Historiska och framskrivna befolkningsförändringar per åldersgrupp och kommunkategori 1974–2040



Källa: SCB:s statistikdatabas samt SCB:s befolkningsprognos april 2018. Egna beräkningar.

Den framskrivna befolkningsförändringen till 2040 ser alltså ut att ytterligare förstärka olikheterna mellan de olika kommunkategoriernas åldersfördelning 2040.

Figur 6.4 Framskrivnen befolkningsfördelning per kommunkategori 2040

Källa: SCB:s befolkningsprognos april 2018.

Som framgår av figur 6.4 beräknas det inte vara så stora skillnader mellan kommunkategorierna vad gäller andelen unga invånare, 0–19 år. Andelen unga beräknas variera från 20 procent i mycket avlägsna landsbygdskommuner till 23 procent i tätaste kommuner nära en större stad. Däremot beräknas relativt stora skillnader för ålderskategorierna 20–64 år samt befolkning 65 år och äldre. Andelen 20–64-åringar beräknas minska från 56 procent 2015 till 46 procent 2040 i mycket avlägsna landsbygdskommuner, vilket är en relativt stor minskning med 10 procentenheter. I storstadskommunerna beräknas motsvarande minskning med 3 procentenheter, från 61 till 58 procent. Åldersgruppen 65 år och äldre beräknas uppgå till 34 procent i mycket avlägsna landsbygdskommuner, samt till 20 procent i storstadskommunerna 2040.

Framskrivningar av den demografiska utvecklingen fram till 2040 pekar därmed på att de historiska mönstren fortsätter, med stark befolkningstillväxt i storstäderna och befolkningsminskning i avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Ålderssamman-

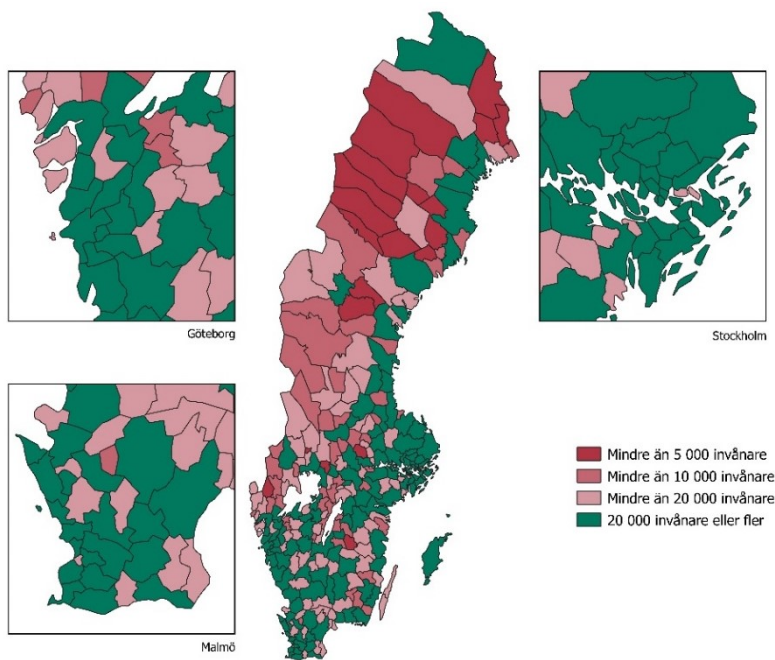
sättningen förändras i samtliga kommunkategorier vilket innebär att andelen 65 år och äldre blir högre samtidigt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder, 20–64 år sjunker. Framskrivningarna pekar dock på att spännvidden mellan olika kommunkategorier ökar. Avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner ser ut att få de största demografiska utmaningarna med en minskande befolkning, större andel äldre och en lägre andel i åldersgruppen 20–64 år. Den demografiska situationen ser bättre ut för storstadskommunerna, med en mer balanserad ålderssammansättning i befolkningen. Det bör dock poängteras att den kraftiga befolkningstillväxten i storstadskommunerna också medför olika typer av utmaningar, i form av exempelvis ökade investeringsbehov, vilket visas längre fram i kapitel 7.

Den förväntade befolkningsutvecklingen i olika typer av kommuner innebär att kommunernas kommunindelning i allt mindre utsträckning sammanfaller med de funktionella pendlingsregionerna. SCB har på uppdrag av Stockholms Handelskammare gjort en framskrivning av befolkningsutvecklingen i Stockholmsregionen till 2035. Den visar att var fjärde svensk om ett par decennier kommer att bo i Stockholmsregionen. Regionen kommer då att ha tre miljoner invånare och flera av dess förortskommuner kommer att ha fler än 100 000 invånare.

Det är dock fler faktorer än kommunens befolkningsstorlek som påverkar en kommuns förutsättningar. Det kan också handla om kommunens yttorlek och belägenhet i förhållande till regionala centra, befolkningens bosättningsmönster, näringslivets struktur, tillgången på bostäder samt den offentliga servicens tillgänglighet.

I figur 6.5 redovisas var i landet de mindre kommunerna beräknas finnas 2040. Av figuren framgår att de mindre kommunerna förväntas vara tämligen spridda geografiskt men med en koncentration till Norrlands inland, Dalarna, Värmland, Dalsland, de inre delarna av Götaland samt de inre delarna av Skåne. Kommuner som både har en liten folkmängd och är geografiskt stora kommer 2040 att finnas bland annat i det inre av Norrland, samt i norra Dalarna och i norra Värmland.

Figur 6.5 Kommuner efter befolkningsstorlek enligt framskrivning till 2040



Källa: Regionalt analys- och prognossystem, Raps.

De kollektiva problemen för Sveriges kommuner blir allt mer olika i takt med att urbaniseringen fortsätter. Det är en stor skillnad på att arbeta för att successivt anpassa verksamheten till ett vikande befolkningsunderlag, jämfört med att ständigt göra nya expansionsplaner för att möta växande behov av förskolor, skolor, bostäder och transportmöjligheter.

På lång sikt kommer det stora flertalet i befolkningen att bo i stadsregioner; enligt SCB:s framskrivning kommer andelen som bor i stora stadsregioner vara 80 procent 2040.¹⁰ Men eftersom 20 procent av befolkningen beräknas bo utanför de största stadsregionerna kommer de regionala skillnaderna ändå att finnas kvar.

Det bör dock noteras att urbaniseringen i ett tätort-landsbygdsperspektiv endast i mindre omfattning sker på landsbygdernas be-

¹⁰ Med stora stadsregioner avses kommunkategorierna storstadskommuner och tät kommuner nära en större stad. År 2015 bodde 75 procent av befolkningen i någon av dessa kommun-kategorier.

kostnad. Under de senaste decennierna har tätorternas befolkningsökning till närmare 90 procent berott på födelseöverskott och inflyttning från utlandet, medan endast en mindre del berott på inflyttning från landsbygd. Skillnaderna i flyttmönster mellan tätortsnära och icke tätortsnära landsbygd är dock stora.¹¹

6.1.2 Regionförstoring – vidgade funktionella regioner

En alltmer globaliserad ekonomi är en av de viktigaste drivkrafterna bakom s.k. regionförstoring, dvs. att funktionella regioner, inte minst Sveriges arbetsmarknadsregioner vidgas. Beroendet av stora, täta och differentierade regioner blir större för att få väl fungerade arbetsmarknader och för att åstadkomma de innovationer i näringslivet som krävs för fortsatt internationell konkurrenskraft. Sverige har här en strukturell nackdel, eftersom den regionala strukturen är radikalt annorlunda jämfört med länder som är mer tätbefolkade. I europeisk jämförelse är Sveriges regioner ofta geografiskt stora, men befolkningsmässigt små. Regionförstoring kan här vara ett sätt att kompensera för den glesa regionala strukturen.

Befolkningsmässigt stora funktionella regioner är mindre sårbara eftersom de har förutsättningar för en mer varierad arbetsmarknad som samtidigt är specialiserad. Matchningen av rätt arbetskraft till rätt jobb blir mer effektiv, vilket sammantaget ger högre regional produktivitet och stärkt konkurrenskraft. En minskad sårbarhet kopplad till näringsensidighet och demografisk utveckling erhålls också.¹²

Regionförstoring förknippas i diskussionen främst med vidgning av lokala arbetsmarknader genom ökad pendling mellan angränsande kommuner, men regionförstoring kan också ske avseende andra typer av funktionella regioner exempelvis baserade på privat eller offentlig service, gymnasie- eller högskoleutbildning eller sjukvård. Arbetsmarknadsregionen är dock den funktionella region som flest människor dagligen måste förhålla sig till genom sina arbetsresor.

Kommuner som ingår i en och samma arbetsmarknadsregion kan vara mer eller mindre tätt sammanlänkade inom regionen. En existerande arbetsmarknadsregion kan alltså förstärkas både genom en geografisk vidgning och genom att interaktionen inom den redan existerande

¹¹ IVA (2017), *Den urbana utvecklingens drivkrafter och konsekvenser*, IVA-M 476.

¹² SOU 2004:34.

rande regionen intensifieras – alltså en ytterligare regionintegrering. Detta kan i sin tur leda till olika strategier och prioriteringar på regional och lokal nivå, där både geografisk utvidgning och ökad regionintegrering är viktiga delar för arbetsmarknadens kompetensförsörjning och funktionssätt.¹³

Tilltagande regionförstoring i första hand runt storstäderna

Antalet statistiskt beräknade lokala arbetsmarknader (LA) enligt SCB:s metod¹⁴ har stadigt minskat över tid, vilket i praktiken innebär att en betydande regionförstoring har ägt rum.¹⁵ År 1970 var antalet LA 187 stycken, men 2016 hade antalet minskat till endast 71 LA. Regionförstoringen ser dock mycket olika ut i landets olika delar beroende på naturliga avståndsmässiga förutsättningar men också på hur samhällsplanering och investeringar i transportsystemen har förbättrat förutsättningarna för pendling.

Mest har de funktionella arbetsmarknadsregionerna vuxit runt våra storstäder. Stockholms LA har vuxit från 26 till 36 kommuner mellan 1970 och 2016. Regionen omfattar nu samtliga kommuner i Stockholms län samt ytterligare 7 kommuner i Uppsala län och 3 kommuner i Södermanlands län.

Göteborgs LA har vuxit från 12 till 18 kommuner men överensstämmer inte med den administrativa indelningen i Västra Götalands län som har en väsentligt större geografi. Göteborgs LA sträcker sig i söder över länsgränsen där tre kommuner hör till Hallands län. Det kan också noteras att Göteborgs LA i dag är klart större än Göteborgs-regionens kommunalförbund som består av 13 kommuner.

Malmöregionen bestod 1970 av endast 6 kommuner eftersom Lund och Helsingborg med angränsande kommuner fortfarande var egna LA. År 2016 bestod Malmö LA av 28 kommuner. Här är överens-

¹³ Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*, rapport 0256.

¹⁴ SCB:s indelning i lokala arbetsmarknader utifrån pendling över kommungräns används ofta för att mäta de funktionella arbetsmarknadernas storlek. Indelningen kan också användas för att mäta förändringar av arbetsmarknadernas geografiska storlek då statistiken uppdateras årligen. För metodbeskrivning se: www.scb.se/contentassets/c2d754bcaf964bcca33ac7cc2510c765/metoden-att-skapa-lokala-arbetsmarknader.pdf. Hämtat 2019-12-13.

¹⁵ Kommunutredningen använder huvudsakligen funktionella analysregioner (FA-regioner) som analysenhet i stället för LA-regioner. Anledningen är att FA-regionerna är mera stabila över tid då de tar hänsyn till en förväntad utveckling av pendling över kommungränser. Se avsnitt 6.3.1.

stämmelsen mot länets gränser relativt god, men Kristianstad-Hässleholm med grannkommuner utgör fortfarande en egen LA.

I södra Sverige är det utöver Gotland endast Västervik som ensamt utgör en LA utan att vara kopplad till minst en grannkommun. Hällefors, Hagfors och Årjäng utgör egna LA, även om Årjäng egentligen är ett intressant undantag eftersom den kopplas till Oslo-regionen i Norge om vi även räknar in pendlingen över riksgräns.

Längs Norrlandskusten är det i dag oftast två eller flera kommuner som tillsammans utgör en LA. Enda undantagen utgörs av Söderhamn, Örnsköldsvik och Haparanda, där den sistnämnda kommunen liknar Årjäng genom sin pendling över riksgräns mot Finland.

I Norrlands inland har regionförstoringen varit mer begränsad av avstånds- och restidsmässiga skäl. Östersunds LA utgör dock ett undantag eftersom regionen består av alla kommuner i Jämtlands län förutom Strömsund och Härjedalen. Detta är möjligt eftersom huvudorten i de omkringliggande kommunerna ligger relativt nära Östersund, men det innebär samtidigt att ett antal mindre tätorter i dessa kommuner i praktiken har svag funktionell koppling till Östersund.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att en betydande regionförstoring har skett i Sverige sedan 1970-talet. Enligt den senaste statistiken och de kriteriegränser som SCB använder för att definiera lokala arbetsmarknader hänger 267 av Sveriges 290 kommuner i dag funktionellt samman med minst en grannkommun genom arbetspendling. Utvecklingen innebär starkare incitament för samarbete mellan kommuner, inte minst när det gäller olika former av fysisk planering.

De funktionella regionerna förändras över tid

Indelningen i LA är dock ett relativt trubbigt instrument för att belysa hur starkt kommuner är kopplade till varandra genom pendling eftersom det räcker med att uppfylla kriteriegränserna för att kommuner ska definieras som en gemensam LA. Flera kommuner befinner sig på gränsen till att såväl bli sammankopplade som att tappa kopplingen till en grannkommun.

LA-indelningen, liksom andra indelningar i funktionella regioner, är med andra ord dynamiska och förändras beroende på hur exem-

pelvis pendling eller resor till servicefunktioner utvecklas. Det innebär också att de funktionella sambanden kan påverkas genom investeringar i transportsystem och aktiv samhällsplanering.

Kommunsamarbeten är mer stabila till sin karaktär och överensstämmer bara ibland med det aktuella utseendet på olika funktionella regioner. I många fall är kommunsamarbeten baserade på långvariga kontakter kring olika kommunala frågor, där långsiktighet och tillit mellan parterna varit viktiga ledstjärnor. Det gör att de kommuner som redan samverkar kan vara tveksamma till att lyfta in nya kommuner i samarbetet, även om utvecklingen av de funktionella sambanden skulle motivera det. Det blir således en balansgång mellan att hålla fast vid ett väletablerat samarbete och att anpassa detta samarbete till nya funktionella mönster.

6.2 Täthet, gleshet och skilda bosättningsmönster

En kommuns inre struktur har stor betydelse för vilka förutsättningar kommunen har att driva kostnadseffektiv verksamhet. Spridd befolkning och långa avstånd innebär strukturella kostnadsnackdelar medan kommuner med koncentrerad befolkning och korta avstånd innebär större möjligheter att driva kostnadseffektiv verksamhet. Inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet¹⁶ har det antagits att strukturella merkostnader uppkommer dels på grund av långa avstånd, dels genom små enheter.¹⁷

Långa avstånd medför fördyringar i form av transportkostnader exempelvis för skolskjutsar eller för hemtjänstverksamhet om personalen har långa avstånd till brukarna. Förutom att långa avstånd innebär fördyringar för själva transporterna påverkar de också hur verksamheten kan organiseras inom det aktuella området. Långa avstånd medför behov av fler små enheter.¹⁸

Det finns ett samband mellan små enheter och högre kostnader per brukare. Detta kan exempelvis förklaras genom att studera olika storlekar på en skola, där en mindre skola är dyrare att driva per elev jämfört med en större skola. En stor del av merkostnaden hänger ihop med hur många elever som finns i skolan; fler elever innebär att

¹⁶ Se kapitel 4.

¹⁷ Tillväxtanalys (2011), *Merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur i kommuner och landsting*, working paper/pm 2011:08.

¹⁸ Med enheter avses skolor, utgångsorter för hemtjänstpersonal m.m.

de fasta kostnaderna kan fördelas på ett större underlag, vilket i sin tur ger lägre kostnader per elev. En skolklass med 25 elever är billigare per elev än en klass med 12 elever, eftersom exempelvis lärarkostnaden är densamma med båda klasstorlekarna. Detta är ett välkänt faktum för samtliga kommuner, men på grund av långa avstånd kan kommunen anse sig tvungen att driva en skola med få elever eftersom skolresorna för eleverna annars skulle bli alltför långa till närmaste alternativa skola.

I praktisk mening samspelar de beskrivna komponenterna långa avstånd och små enheter. En kommun kan av olika skäl välja att centralisera sin verksamhet vilket normalt innebär att kostnaden per brukare sjunker på den aktuella enheten, exempelvis en skola. Samtidigt innebär centraliseringen ett behov av, i detta fall, utökade skolskjutsar. En kommun kan också välja att decentralisera sin verksamhet, vilket omvänt leder till minskade transportkostnader medan kostnaden per brukare och enhet i stället ökar i det fallet.

Kommunerna har stor möjlighet att välja hur verksamheten ska organiseras. Samtidigt har de små eller inga möjligheter att påverka enskilda individers val av bostadsort. Kommuner med ogynnsam bebyggelsestruktur är i praktiken tvungna att driva små enheter eftersom avstånden är för långa för att hänvisa brukarna till en annan enhet.¹⁹ Av den anledningen betraktas gles bebyggelsestruktur som en strukturell opåverkbar faktor som påverkar kommunernas kostnader att bedriva obligatorisk verksamhet.

6.2.1 Svårt att hitta enkla mått på gleshet

Samtidigt som en kommuns geografiska struktur har stor betydelse för hur kostnadseffektivt verksamheten kan drivas är det svårt att hitta enkla mått för att mäta täthet och gleshet inom en kommun. Ett mått som ofta används är antal personer per kvadratkilometer. Problemet med det måttet är att det inte i sig säger något om en kommuns strukturella förutsättningar eftersom en till ytan stor kommun med få invånare inte per automatik drabbas av större merkostnader än en till ytan mindre kommun. Som exempel kan nämnas Kiruna kommun som har 1,2 invånare per kvadratkilometer. En när-

¹⁹ I kostnadsutjämnningen har det exempelvis antagits att den längsta resvägen för elever i årskurserna F–5 är 30 km enkel resväg från hemmet till skolan. För elever i årskurserna 6–9 har det längsta avståndet antagits vara 50 km enkel väg.

mare granskning visar dock att de allra flesta invånare (cirka 74 procent) bor i Kiruna tätort, och eftersom en stor del av kommunens yta består av naturområden är det inte givet att måttet invånare per kvadratkilometer ger en rättvis bild av de strukturella förutsättningarna.

Ett annat mått som förekommer är tätortsgrad, dvs. hur stor andel av kommunens invånare som bor i tätorter. Inte heller det måttet ger en helt tillförlitlig bild av kommunernas strukturella förutsättningar. Problemet med tätortsgrad är att det inte ger någon närmare information om hur stora tätorterna är eller hur långt det är mellan kommunens olika tätorter. Ur ett kommunalekonomiskt perspektiv är det normalt kostnadseffektivt om en stor andel av befolkningen bor inom en större tätort. Det underlättar möjligheterna för kommunen att hitta ekonomiska skalfördelar i sin verksamhet. Men eftersom tätortsbegreppet innebär alla orter med över 200 invånare omfattas även vad som normalt kan betraktas som mycket små orter i begreppet. Dessutom är det stor skillnad på förutsättningar beroende på om tätorterna ligger med små avstånd mellan varandra eller litet avstånd till en större stad, jämfört med om tätorterna ligger spridda med långa avstånd mellan varandra. Många kommuner vittnar om svårigheter att driva kostnadseffektiv verksamhet om tätorterna är ungefär jämnstora och med långa avstånd då det kan leda till en konkurrenssituation avseende vilken typ av kommunal service som bör finnas på varje ort.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunernas interna struktur har stor betydelse för kommunernas förutsättningar att driva en kostnadseffektiv verksamhet. Som beskrivs i kapitel 7 finns också ett mönster av att kommunkategorier med de största ekonomiska utmaningarna har ogynnsamma strukturella förutsättningar, vilket är en försvårande faktor för kommunerna för att kunna effektivisera verksamheten.

Frågan om hur kommunernas inre struktur kan mätas och beskrivas är dock komplicerad. Mått som invånare per kvadratkilometer eller tätortsgrad blir för trubbigt för att säga något om kommunernas förutsättningar att driva kostnadseffektiv verksamhet. För att få en bild av kommunernas strukturella förutsättningar måste hänsyn tas till kommunernas faktiska bosättningsmönster vilket görs inom det kommunala kostnadsutjämnningssystemet.²⁰

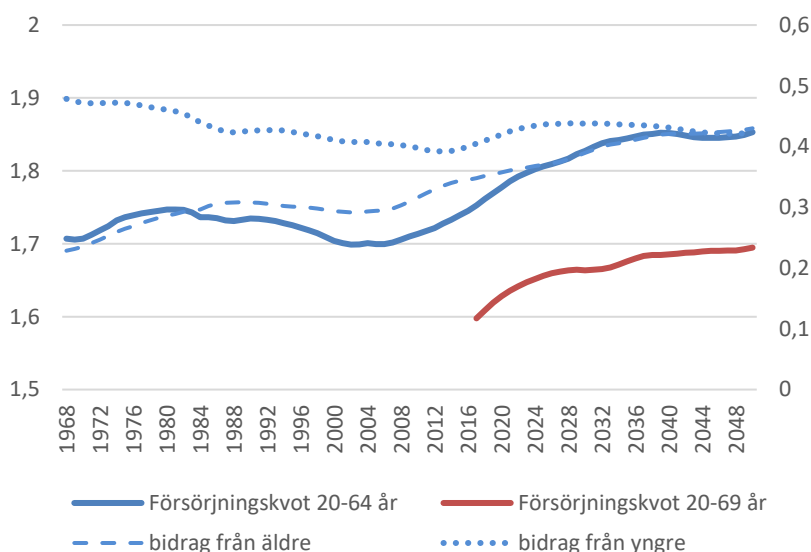
²⁰ SOU 2018:74.

6.3 Demografisk utveckling och förändrad åldersstruktur

6.3.1 En åldrande befolkning

Sverige har en åldrande befolkning. Andelen äldre i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder är en av de högsta i världen. SCB:s prognoser utgår från att denna utveckling kommer att fortgå de kommande 20 åren, för att sedan plana ut på en relativt hög nivå.

Figur 6.6 Försörjningskvot för Sverige 1968–2016 och prognos 2017–2050 (vänster axel) samt bidragsdelen från äldre (64 år och äldre) och unga (0–19 år) (höger axel)



Källa: Tillväxtverket.

Som framgår av figur 6.6 försörjer i dag varje svensk i åldern 20 till 64 år 1,75 personer, dvs. sig själv och ytterligare 0,75 personer i de övriga åldersgrupperna.²¹ År 1970 var försörjningskvoten 1,70 och till 2050 förväntas kvoten öka till 1,85. Det är en tydlig trend men jämfört med andra länder är den prognostiserade förändringen ändå

²¹ Faktauppgifterna om försörjningskvoten nationellt och analysen av dess samband med pensionsåldern är hämtad från Tillväxtverkets rapport *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*, rapport 0256.

relativt liten. Att färre kommer att behöva försörja fler är ett faktum i många EU- och OECD-länder, vilket påverkar hela samhället och ekonomin. Därför har Sverige och även andra länder fattat beslut om höjning av pensionsåldern.

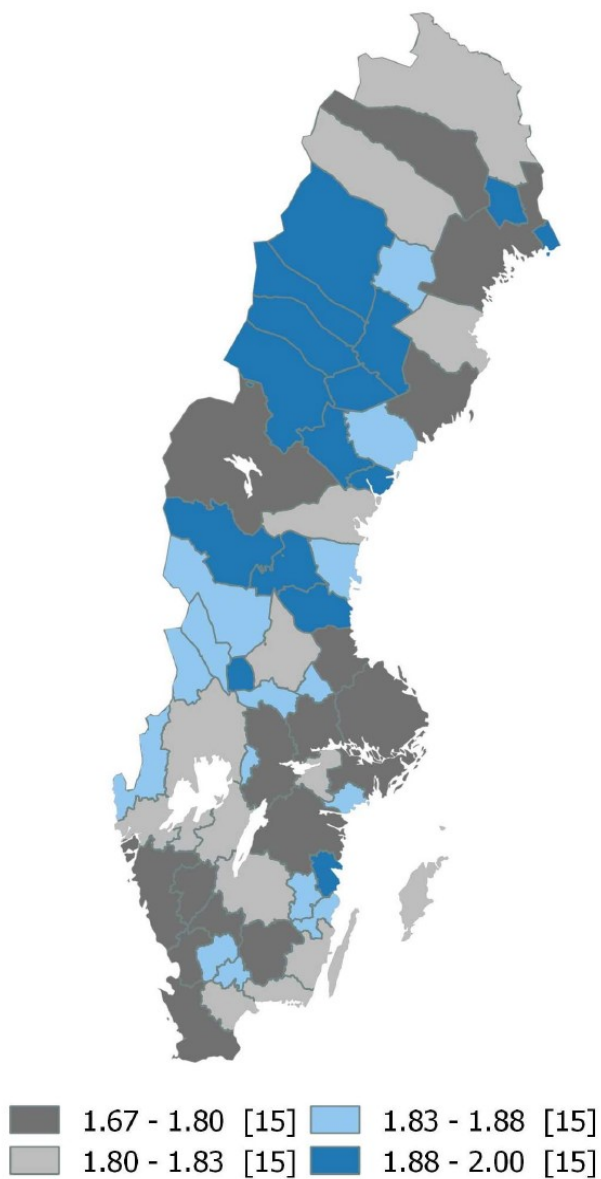
Mindre fysiskt krävande arbeten har gjort att fler än tidigare kan arbeta längre. En enkel beräkning visar att försörjningskvoten kan hållas på ungefär samma nivå som i dag om den normala pensionsåldern höjs till 69 år (röda linjen i figur 6.6). Det är då också nödvändigt att göra anpassningar i arbetslivet för att få fler att stanna kvar längre i arbetet. Det kan exempelvis handla om förbättringar av arbetsmiljön eller vidareutbildning för att kunna använda digitaliseringsens möjligheter.

Även andra åtgärder än höjd pensionsålder är viktiga för att minska den ökande försörjningsbördan, inte minst sådana som leder till en högre sysselsättningsgrad bland utrikes födda personer. Därutöver är en fortsatt hög produktivitetsutveckling i näringslivet betydelsefull.

Det är stora demografiska skillnader mellan olika funktionella analysregioner (FA-regioner), se figur 6.7 och 6.8. I följande avsnitt används FA-regioner i beskrivningar och analyser. FA-indelning motsvarar lokala arbetsmarknader utifrån pendlingsströmmar över kommungränser och tar även hänsyn till förväntade pendlingsströmmar över kommungränser. FA-indelningen återfinns i bilaga 3.²²

²² FA-regionerna har också delats in i sex regiontyper som används i figur 6.8, en beskrivning av dessa finns i Tillväxtanalys (2015), *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, pm 2015:22.

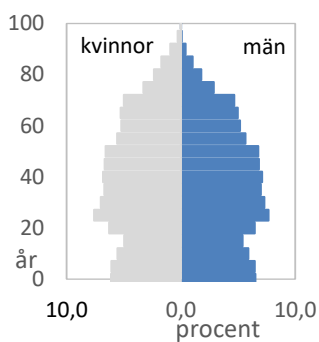
Figur 6.7 Försörjningskvot 2016, FA-regioner



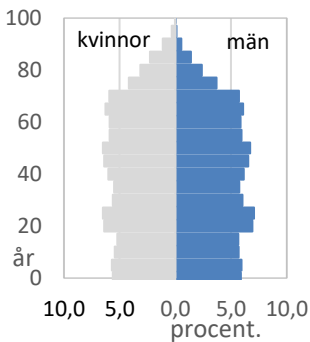
Källa: SCB och Tillväxtverket.

Figur 6.8 Ålderspyramider efter regiontyp (FA-regioner), 2016

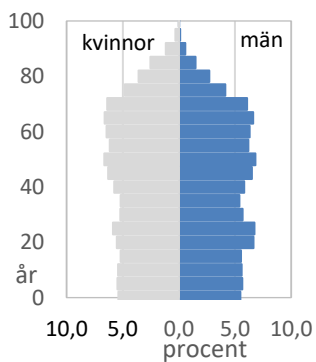
Storstäder



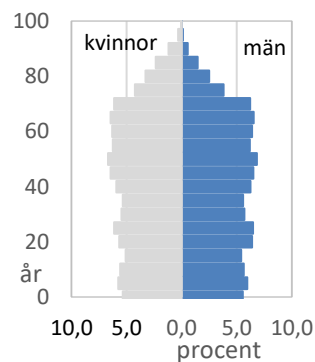
Täta regioner med/nära en större stad



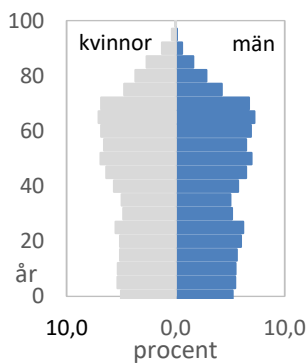
Täta regioner avlägset belägna



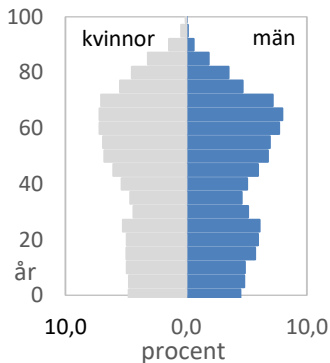
Landsbygdsregioner med/nära större stad



Landsbygdsregioner avlägset belägna



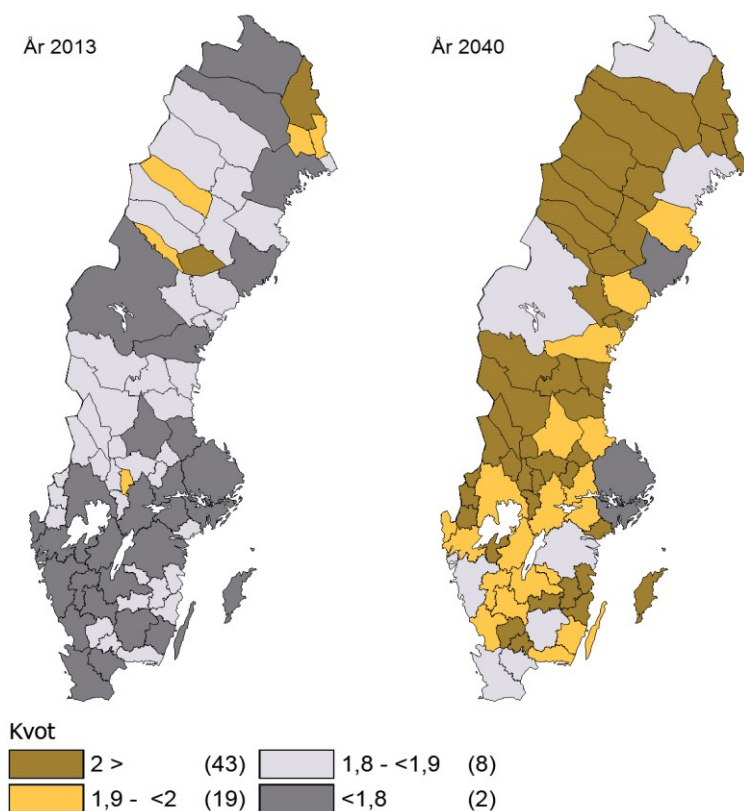
Landsbygdsregioner mycket avlägset belägna



Källa: SCB för samtliga.

Det är 10 FA-regioner som numera har en försörjningskvot på över 1,9, vilket nästan alltid hänger ihop med en hög andel äldre. Långtidsutredningens framskrivningar (SOU 2015:101) visar att den generella ökningen av försörjningskvoten väntas slå särskilt hårt mot de perifert belägna delarna av landet, se figur 6.9.

Figur 6.9 Försörjningskvot för FA-regioner 2013 samt framskrivning till 2040



Källa: Långtidsutredningen 2015, bilaga 7.

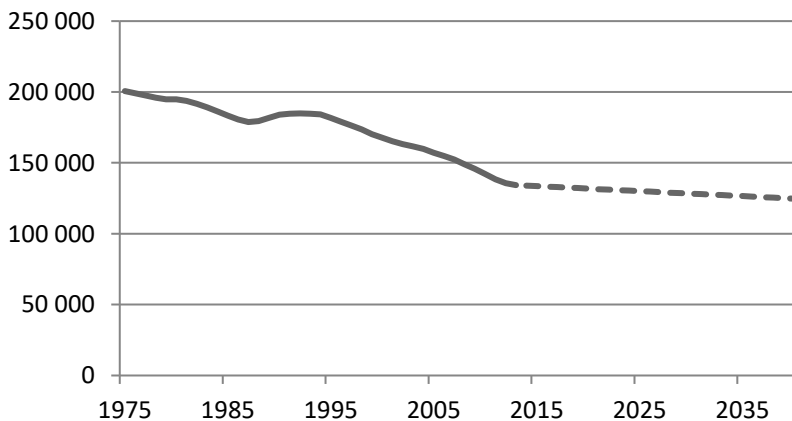
Försörjningskvoten är lägst i storstäderna. Även de större städerna har i genomsnitt en relativt låg försörjningskvot. Det är framför allt i studentstäderna Umeå, Uppsala och Lund som försörjningskvoten är låg, vilket beror på den unga befolkningen. Försörjningskvoten är

i genomsnitt högst bland landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära mindre städer och tätorter. Många mindre FA-regioner i Norrlands inland och sydöstra Sverige kommer att hamna i ett läge där en person i arbetsför ålder förväntas försörja sig själv och en till person i övriga åldersgrupper, vilket motsvarar en försörjningskvot på 2,0.

Långtidsutredningen 2015 visar också på tilltagande regionala demografiska obalanser och ökad polarisering mellan stora och små (särskilt avlägset belägna) kommuner. Framskrivningarna indikerar relativt dramatiska regionala skillnader i hur olika åldersgrupper har utvecklats och kommer att utvecklas till 2040. Skillnaden i försörjningskvot mellan storstadsregioner och avlägsna landsbygdsregioner var ungefär 0,17 år 1991, steg till 0,21 år 2013 och förväntas öka till 0,35 år 2040.

De allt mer tilltagande regionala demografiska obalanserna kan illustreras av utvecklingen av antalet yngre, i detta fall personer i åldersgruppen 0–19 år. Figur 6.10 visar att åldersgruppen i stort sett har halverats för regiongrupperna avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Figur 6.10 Antal yngre (0–19 år) i avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner 1975–2013 samt framskrivning till 2040



Källa: Regionalt analys- och prognossystem, Raps.

Att det finns fler äldre är knappast ett problem i sig utan det är en del av villkoren för framtida anpassningar av samhällets insatser. Om det finns ett generellt problem är det snarare kopplat till antalet personer

i arbetsför ålder, vilka förenklat uttryckt borde skapa de nödvändiga inkomster som ska omfördelas till befolkningsgrupper utan inkomster. Ett ökat antal äldre ställer emellertid större krav på olika samhällsfunktioner, inte minst på lokal och regional nivå. Fler äldre leder till högre kostnader för välfärdstjänster riktade till äldre.²³ I vilken takt dessa kostnader uppkommer är till en betydande del beroende av i vilken utsträckning äldres hälsosituation utvecklas; för närvarande sker en successiv förbättring av de äldres hälsa vilket är positivt för individen men också en fördel ur samhällsekonomisk och kommunalekonomisk synvinkel.

Utmaningarna när det gäller insatser för äldre kommer att vara särskilt stora i de avlägset eller mycket avlägsna landsbygdskommunerna, eftersom antalet personer i arbetsför ålder kommer att minska samtidigt som andelen äldre kommer att öka i dessa typer av kommuner.

6.4 Kommunerna i ett förändrat demografiskt landskap

Kommunblocksreformen som genomfördes i början av 1970-talet syftade till att skapa självständiga och bärkraftiga kommuner. Befolkningsutvecklingen därefter har emellertid skapat ett nytt demografiskt landskap som påverkar kommunernas kapacitet att hantera sitt uppdrag. Bland landets kommuner finns således två extremgrupper – de allra minsta kommunerna med en ständig kraftig minskning av befolkningen och ett nittiototal kommuner med ständigt kraftig ökning av befolkningen.

Befolkningsförändringen handlar inte enbart om fler eller färre invånare utan också om sammansättningen i befolkningen. Framför allt är det tydligt att befolkningsmässigt små kommuner har fått en större andel äldre. Sedan 1974 har andelen 80 år och äldre av den totala befolkningen ökat med 140 procent i minskande kommuner och med 57 procent i växande kommuner.

Nästan alla FA-regioner kommer att få en större andel äldre (65 år och äldre) till 2040. En intressant iakttagelse är dock att antalet äldre inte fortsätter att öka i vissa områden utan snarare förväntas

²³ Kostnadsutjämningssystemet ska utjämna för strukturellt betingade kostnader såsom en stor andel äldre eller yngre i kommunernas befolkning.

minska i vissa FA-regioner och kommuner. Långtidsutredningens framskrivningar pekar på att antalet äldre kommer att minska i 29 kommuner 2013–2040. Den demografiska utvecklingen har i dessa kommuner gått så långt att antalet personer i arbetsför ålder är för få för att gruppen äldre ska kunna öka de kommande åren. Dessa kommuner utgörs företrädesvis av mycket avlägsna landsbygdskommuner. Det sjunkande antalet äldre i vissa kommuner kan innebära att investeringsbehoven inom äldreomsorgen lindras.

Förändringarna i det demografiska landskapet påverkar förutsättningarna för kommunalpolitiken i de olika kommuntyperna på ett avgörande sätt.²⁴ Starkt växande kommuner ställs inför stora investeringsbehov i exempelvis förskolor, skolor, bostäder och infrastruktur. Omfattande investeringsbehov innebär ofta behov av ökad upplåning. Kommuner med minskande befolkning ställs i stället inför utmaningar att anpassa kostymen till en mindre verksamhet. Anpassningen till en minskad befolkning är svårast i kommuner med långa avstånd och spritt bosättningsmönster.

6.4.1 Växande kommuner

Studier som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har gjort under senare år ger genomgående positiva omdömen om att kommuner med befolkningstillväxt generellt sett har relativt god och stabil ekonomi samt en väl fungerande demokrati. Medborgarna i dessa kommuner är relativt nöjda med kommunerna både som plats att bo på och som serviceproducent.²⁵ Men det finns samtidigt utmaningar för de växande kommunerna.

Det som framför allt lyfts fram i en studie av statsvetaren Anders Lidström som bygger på intervjuer lokalt, är behovet av investeringar.²⁶ Kraftig befolkningstillväxt leder till brist på bostäder, underdimensionerade kommunikationssystem och behov av att bygga förskolor och skolor samt utöka andra former av kommunal service. Lidström menar att utmaningen ligger i att hinna med och finna

²⁴ SKL (2015), *Urbanisering – utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning* och Lidström, A. (2018), *Urbaniseringen, stadsregionerna och bostadsplaneringen*. Bostad 2030, rapport 3.

²⁵ Ibid.

²⁶ Lidström, A. (2015), "Växande kommuners utmaningar" i SKL (2015), *Urbanisering – utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

lösningar på dessa investeringsbehov men också i att tidsmässigt matcha investeringar i förhållande till när dessa behov uppstår.

Konsekvenser av vidgade stadsregioner

Inte minst i storstadsregioner leder utvecklingen till att mark- och planfrågorna får en hög prioritet. Kommunerna kritiserar ofta staten för att planprocessen är för utdragen i tiden samt att byggregler och riksintressen av bevarandekaraktär skapar onödigt stora hinder för ett ökat bostadsbyggande. Lidström lyfter fram att tillväxtkommunerna ofta måste förhålla sig till olika former av protester och överklaganden, exempelvis när det gäller byggande på mark som har betydelse för naturvård och friluftsliv.²⁷

I de växande kommunerna skapas också nya förutsättningar för de politiska institutionerna. De kollektiva problemen och behoven sträcker sig i allt större utsträckning över kommungränserna och är gemensamma för hela stadsregionen; det gäller exempelvis trafik, miljö och bostadsbyggande.²⁸ Användningen av marken i en kommun kan påverka förutsättningarna för planeringen i grannkommunerna. Den centrala stadens nationella och internationella konkurrenskraft hänger inte bara på de förutsättningar som finns i staden utan beror på den samlade kraften i hela regionen. En annan aspekt är det fria skolvalet som skapar ett behov av samplanering av utbildningsutbudet i hela regionen. Men även förekomsten av segregation samt stora sociala och ekonomiska skillnader mellan olika befolkningsgrupper kan uppfattas som en gemensam angelägenhet för flera kommuner inom stadsregionen att arbeta med. Förekomsten av gemensamma problem och behov inom en stadsregion har konsekvenser för de enskilda kommunerna genom att det i praktiken innebär en begränsning av kommunernas handlingsutrymme.

Redan i dag finns system för att hantera kollektiva problem som är gemensamma för flera kommuner. Staten svarar exempelvis för vissa större genomfartsleder och flygplatser. Annat sköts av regionerna, exempelvis kollektivtrafiken (ibland gemensamt med kommunerna). Det är också relativt vanligt att kommunerna samarbetar

²⁷ Lidström, A. (2015), "Växande kommuners utmaningar" i SKL (2015), *Urbanisering – utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

²⁸ Lidström, A. (2018), *Urbanisering, stadsregionerna och bostadsplaneringen*. Bostad 2030 rapport 3.

i olika former om vattenförsörjning, avlopps- och avfallshantering samt räddningstjänst. Den regionala nivån är emellertid sällan anpassad till stadsregionernas faktiska utbredning.

I en översikt över Stockholmsregionens utvecklingsförutsättningar konstaterar OECD att länsindelningen inte är anpassad till de utmaningar och uppgifter som storstadsregionen har att hantera, eftersom pendlingsområdet kring Stockholm även omfattar delar av Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län.²⁹ Göteborgs pendlingsområde utgör bara en mindre del av Västra Götalands län och omfattar dessutom delar av norra Hallands län.

Socioekonomiskt utsatta områden

Utvecklingen i de växande kommunerna leder inte bara till utmaningar som är kopplade till investeringar utan också till sociala utmaningar. Det gäller främst den tilltagande segregationen. Segregationen förstärks av ökade inkomst- och förmögenhetsklyftor bl.a. som en följd av en ökad andel invandrare med svaga ekonomiska resurser.

Det har dock under de senaste årens högkonjunktur i Sverige blivit lättare även för nyanlända invandrare att få arbete. Trots detta är sysselsättningsgraden lägre och arbetslösheten högre i många socioekonomiskt utsatta bostadsområden.

Skolresultaten är också sämre i de socioekonomiskt mest utsatta bostadsområdena, där de ökade resultatskillnaderna mellan olika skolor till en betydande del beror på att elever med utländsk och svensk bakgrund i allt större utsträckning går i olika skolor. Både staten och kommunerna har ett ansvar för att alla skolor ges förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning som möter elevernas förutsättningar och behov i alla bostadsområden, från förskola till gymnasium.

Utmärkande för brottsligheten i de socioekonomiskt mest utsatta områdena är bl.a. förekomsten av kriminella nätverk och utpressning av näringsidkare i området, ordningsstörningar, skjutningar, bilbränder samt öppen narkotikahandel. En större andel av de som

²⁹ Lidström, A. (2018), *Urbaniseringen, stadsregionerna och bostadsplaneringen*. Bostad 2030, rapport 3. Se också SOU 2016:48, *Regional indelning – tre nya län*, delbetänkande av Indelningskommittén samt SOU 2018:10, *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*, slutbetänkande av Indelningskommittén.

bor i dessa områden känner sig mer oroliga för att utsättas för brott och blir också mer utsatta för brott.³⁰

Den dåvarande regeringen redovisade 2018 en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation under perioden 2018–2028. De fem prioriterade områdena i strategin är boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. De prioriterade områdena hänger samman och påverkar varandra. Mot denna bakgrund konstateras i strategin att det inte finns någon enskild insats som kan bryta segregationen, utan det krävs ett långsiktigt sektorsövergripande arbete av en bred uppsättning av aktörer på såväl nationell, regional som lokal nivå. Under 2018 införde regeringen ett stöd som vänder sig till 32 kommuner med områden som behöver stärka sin ekonomiska och sociala utveckling. Regeringen valde ut kommunerna på basis av kriterierna hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad.³¹

Kommunerna och regionerna har givetvis viktiga roller för att dels identifiera bristerna i de socioekonomiskt utsatta bostadsområdena, dels att genomföra sådana åtgärder som faller inom det kommunala ansvarsområdet. De allmännyttiga och de privata bostadsföretagen har en strategisk roll i utvecklingen av bostadsområdena.

6.4.2 Minskande kommuner

Liksom de växande kommunerna har sina problem har de kommuner som minskar sin befolkning sina speciella utmaningar.³² När befolkningen minskar, minskar också kommunens skatteunderlag. Samtidigt minskar behovet av service genom att det är färre som behöver servicen. För att hantera denna situation måste servicen och organisationen successivt skalas ned, samtidigt som det gäller att klara av att tillhandahålla en kvalitetsmässigt bra service för medborgarna. Lagstiftningen gör ingen skillnad på kommuner av olika storlek, utan uppdraget är i grunden det samma.

³⁰ Brottsförebyggande rådet (2018), *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006–2017*. En rapport om utsatthet, otrygghet och förtroende utifrån Nationella trygghetsundersökningen, rapport 2018:9.

³¹ Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

³² Underlaget för beskrivningen är Syssner, J. och Olausson, A. (2015) "Att vara en krympande kommun" i SKL, *Urbanisering – Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

Eftersom kommuner med minskande befolkning ofta också har en åldrande befolkning måste resurser skapas för en utbyggnad av äldreomsorgen. Det är en stor utmaning, särskilt för kommuner som redan har en hög kommunalskatt. Några tydliga kvalitetsskillnader inom äldreomsorgen mellan växande och minskande kommuner har inte framkommit men de minskande kommunerna har genomgående en högre kostnadsnivå för äldreomsorgen.

När befolkningen minskar måste ofta skolenheter läggas ned och klasserna göras mindre på grund av vikande elevunderlag. Det finns exempel på kommuner som sedan 1970-talet näst intill har halverat antalet elever i grundskolan. Skolans organisation är dock inte bara en fråga om kostnader utan också en fråga om kvalitet, och om möjligheten att möta de krav som staten ställer på skolan. Det handlar exempelvis om att kunna ha fler behöriga ämneslärare. SKR har konstaterat att minskande kommuner har svårt att få tillgång till specialpedagoger och olika stödresurser.

Elever i växande kommuner har bättre skolresultat än elever i minskande kommuner oavsett om man jämför meritvärde eller andel med minst godkänt i svenska, engelska eller matematik.³³

Inom det kommunaltekniska området är det ett problem att infrastrukturen är uppbyggd för en större befolkning. Många av de anläggningar som finns i kommunerna byggdes under 1960- och 1970-talen då flera kommuner upplevde en stark tillväxt i befolkning och ekonomi. Nu måste många fastigheter, simhallar, vatten och avlopp samt gatunät renoveras. Samtidigt krymper avgiftskollektivet; kostnaderna för drift och underhåll ska fördelas på färre användare. Möjligheterna att skapa ett positivt resultat i driftbudgeten och utrymme för mer omfattande investeringar är också ofta mycket litet. Resultatet blir att många kommuner skjuter ett omfattande investerings- och underhållsbehov framför sig och nödvändiga underhållsåtgärder förs vidare till kommande generationer.

Kompetenskraven på kommunerna ökar ständigt, samtidigt som den lilla kommunen inte har ett tillräckligt befolkningsunderlag för att inrätta specialtjänster. Jurister, barnpsykologer, miljöinspektörer, arkitekter och programmerare är exempel på specialisttjänster som kommunen förväntas ha, oavsett hur befolkningsunderlaget förändras.

³³ Syssner, J. och Olausson, A. (2015), "Att vara en krympande kommun" i SKL (2015), *Urbanisering – Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

Kommunernas organisatoriska överbyggnad, dvs. den centrala administrationen och den politiska organisationen, är ofta redan mycket slimmad i små minskande kommuner och är därför svår att ytterligare minska i takt med befolkningsminskningen. Tvärtom finns det ofta ett behov av att bygga ut den centrala administrationen för att exempelvis kunna utveckla it-systemen och bedriva annat utvecklingsarbete.

De små och minskande kommunerna har ofta svårt att hävda sig i konkurrensen om personal. Det gäller särskilt i s.k. pendlingskommuner, som ingår i en större arbetsmarknadsregion.

Utmaningarna för de minskande kommunerna är av en karaktär som gör det nödvändigt att ställa frågan: Går det att leverera bra välfärd givet de förutsättningar som minskande kommuner har? I en studie som Josefine Syssner och Albin Olausson utfört på uppdrag av SKR³⁴ finns indikationer på att det inte är alldeles självklart att alla kommuner med kontinuerlig befolkningsminskning har förmåga att ge medborgarna en service som är likvärdig med vad som erbjuds i andra kommuner.

En krympande och åldrande befolkning ställer stora krav på kommunernas anpassnings- och omställningsförmåga. Samtidigt visar Syssner och Olaussons studier att det kan vara politiskt svårt att manifesteras befolkningsminskningen genom att fatta långsiktiga beslut om neddragningar i verksamheten; sådana beslut möter ofta protester från dem som berörs av besluten, exempelvis när skolor läggs ned. Känslan av att samhället monteras ned kan med andra ord verka hindrande för nödvändiga anpassningar av den kommunala verksamheten till nya demografiska och ekonomiska förutsättningar. Samtidigt finns det utan tvekan ett behov av att kommuner formulerar strategier för att möta de utmaningar som en befolkningsminskning innebär. Det finns exempel på kommuner som både har lyckats formulera långsiktiga mål för en omstrukturering av den kommunala verksamheten och strategier för att utveckla kommunen med syfte att begränsa den negativa befolkningsutvecklingen.³⁵

Det är en utmanande pedagogisk uppgift för de förtroendevalda i minskande kommuner att förklara behovet av anpassning efter försämrade ekonomiska förutsättningar och samtidigt söka skapa engagemang och framtidstro. Uppgiften blir inte enklare av att kapaciteten

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

för ett strategiskt handlande ofta är alltför begränsad i små och krympande kommuner, bl.a. på grund av svårigheten att rekrytera ledande tjänstepersoner. De kommuner som har det största behovet av att utveckla strategier för att hantera en långvarig befolkningsminskning tenderar ofta att ha de minsta resurserna för att utarbeta dessa strategier.³⁶

Det är ingen tvekan om att de folkvalda i kommuner med långvarig befolkningsminskning har ett svårt uppdrag. De förändringar som måste genomföras på grund av minskade elevkullar och en mer begränsad ekonomi uppskattas inte av medborgarna. I stället möts såväl förtroendevalda som tjänstepersoner ofta av misstro när de ska föra en diskussion med medborgarna om nödvändiga prioriteringar och förändringar av organisationen av kommunens verksamheter.

Det finns också en tendens i krympande kommuner att minska antalet mandat i fullmäktige och även antalet nämnder. Denna fråga behandlas vidare i kapitel 9.

6.4.3 Kommuner med många säsonsboende

Vid sidan av kommuner där befolkningen växer och kommuner där befolkningen minskar finns en kategori kommuner där den faktiska befolkningen varierar över året, dvs. kommuner med många säsonsboende.

Det kan vara svårt att mäta eller uppskatta hur stora effekter många säsonsboende har på en kommun. Nordiska ministerrådets forskningsinstitut Nordregio har tagit fram ett mått på förhållandet mellan den totala årliga befolkningen (dvs. både permanent boende och säsonsboende) och den permanenta befolkningen i en kommun. Måttet visar de potentiella effekterna av säsonsboende i nordiska kommuner.³⁷ De kommuner i Sverige där det är allra flest säsonsboende i förhållande till den permanent boende befolkningen är Härjedalen, Älvdalen, Malung-Sälen och Borgholm. Andra kommuner som har många säsonsboende i förhållande till den permanent boende befolk-

³⁶ Se också Tillväxtanalys (2011), *Utvecklingskraft i kommuner och regioner, tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv*, rapport 2011:1 och Tillväxtanalys (2013), *Lokalt näringslivsarbete – förutsättningar och begränsningar*, rapport 2013:10.

³⁷ Nordregio (2019), *Urban-rural flows from seasonal tourism and second homes. Planning challenges and strategies in the Nordics*, Nordregio report 2019:13.

ningen är t.ex. Tanum, Sotenäs, Orust, Norrtälje, Valdemarsvik, Åre, Arjeplog, Sorsele, Storuman, Vilhelmina och Dorotea.

I kommuner med många säsongsbosende kan belastningen på t.ex. vatten och avlopp, avfallshantering och gator och vägar variera kraftigt under året. Ökande antal fritidshusbosende kan innebära ett ökat tryck på t.ex. bygglovshantering och det ställer också krav på kommunernas kapacitet och kompetens vad gäller fysisk planering. Eftersom säsongsbosende inte är folkbokförda i dessa kommuner och därmed inte heller betalar kommunalskatt, är skatteintäkterna inte i paritet med de kostnader som de säsongsbosende ger upphov till. Kommunerna måste tillhandahålla service som säsongsbosende och även besökare nyttjar, vilket kan innebära en ökad belastning på kommunernas ekonomi. Det har framförts förslag, t.ex. i Jämtland och på Gotland, om att införa särskilda turistavgifter som syftar till att kompensera för de ökade utgifter som kommunerna har på grund av många besökare.

Det är dock viktigt att understryka att många säsongsbosende och besökande även innebär stora fördelar för dessa kommuner. Att befolkningen i många fall mångdubblas under högsäsong skapar ett underlag för ett brett utbud av handel även under lågsäsong. Det har också positiva effekter för det lokala näringslivet i form av fler företag och arbetstillfällen. Fastighetsavgiften som tillfaller kommuner innebär också relativt stora intäkter för kommuner med många fritidshus. Bland de tio kommuner som 2018 hade högst inkomster från fastighetsavgifter per invånare var en majoritet kommuner med många fritidshus (Borgholm, Tjörn, Orust, Båstad, Sotenäs, Mörbylånga, Tanum och Öckerö).³⁸ Fastigheter som är byggda 2012 eller senare är dock undantagna från fastighetsavgift de första 15 åren, vilket kan begränsa intäkterna från fastighetsavgiften om en kommun har många nybyggda fritidshus.

6.5 Kommunernas socioekonomiska profil

Utöver den demografiska utvecklingen påverkar även en mängd socioekonomiska faktorer kommunernas förutsättningar och möjligheter att erbjuda god service och välfärd till sina invånare. De socioekonomiska skillnaderna mellan kommunerna är stora och dessa skill-

³⁸ SCB:s statistikdatabas.

nader tenderar i flera avseenden att öka. De stora olikheterna aktualiserar diskussionen om ett land som glider isär och hur stora skillnader som kan tillåtas innan åtgärder bör sättas in. Den har också betydelse för Kommunutredningens uppdrag, eftersom utvecklingen påverkar kommunernas kapacitet att klara sina uppgifter.

6.5.1 Fem kommungrupper utifrån likheter i socioekonomi

Kommunutredningen har låtit analysera den socioekonomiska situationen och utvecklingen i landets 290 kommuner utifrån tio indikatorer, varefter kommunerna har klassificerats och grupperats med hjälp av en särskilt utvecklad analysmodell.³⁹ Indikatorerna belyser sådant som sysselsättning och arbetslöshet, andel unga och gamla, ekonomiskt bistånd och ohälsotal, utbildning, inkomster samt födda utanför EU/EFTA-området. Analysen leder fram till att fem kommungrupper (s.k. SEKOM-grupper) utkristalliserar utifrån likheter i socioekonomin.⁴⁰ Med en viss generalisering kan kommungrupperna också namnges, även om namnen inte fullt ut är betecknande för alla kommuner i varje grupp.

Den första gruppen (lila grupp i figurerna 6.11–6.16) kan kallas för det ”välmående pendlings-Sverige”. Här återfinns 36 kommuner som tillsammans utgör 12 procent av landets totala befolkning. Invånarna har en hög utbildningsnivå, arbete med hög inkomst och låga ohälsotal. I gruppen finns många barnfamiljer och därmed en stark återväxt av nya generationer. Exempel på kommuner i denna grupp är Lomma, Sollentuna, Partille, Vellinge, Danderyd och Mölndal. De flesta ligger på pendlingsavstånd till någon av våra tre storstäder Stockholm, Malmö eller Göteborg. Det kan också noteras att många av de kommuner som har bildats genom delningar av större kommuner sedan 1980-talet återfinns i denna grupp.

Den andra gruppen (orange grupp) skulle kan kallas ”produktions-Sverige”. Här återfinns 55 kommuner med tillsammans 55 procent av landets befolkning, bl.a. de tre storstäderna samt kommuner med universitet och högskolor. Här finns dessutom traditionellt starka industristäder. Gruppen kan sägas representera ett mångfaldens Sverige och kommunerna i orange grupp är heterogena i många socio-

³⁹ Statisticon (2019), *Socioekonomisk analys av Sveriges kommuner*, underlagsrapport till Kommunutredningen. SEKOM står för Socioekonomisk analys av kommuner.

⁴⁰ Se bilaga 4.

ekonomiska avseenden. Även i den här gruppen finns en hög utbildningsnivå, höga inkomster och låga ohälsotal. Det finns också en god generationsåterväxt och en förhållandevis hög andel av befolkningen är född utanför EU/EFTA-området.

Den tredje gruppen (grön grupp) kan kallas det ”välmående landsbygds-Sverige”. Här återfinns 65 kommuner med motsvarande 16 procent av landets befolkning, t.ex. många av Sveriges turistkommuner som Åre, Tjörn, Sotenäs, Leksand och Gotland. Inkomstnivåerna är förhållandevis höga, andelen förvärvsarbetande är hög och andelen invånare med ekonomiskt bistånd är låg. En väsentlig skillnad jämfört med föregående grupp är att det i dessa kommuner finns en mer åldrande befolkningsstruktur och en lägre generationsåterväxt.

Den fjärde gruppen (blå grupp) kan kallas ”strukturuomvandlings-Sverige”. Här återfinns 8 procent av landets befolkning i 59 kommuner. Dessa kommuner präglas av låg utbildningsnivå, hög arbetslöshet och låg inkomstnivå. Även här noteras en åldrande befolkningsstruktur. Exempel på kommuner i den gruppen är Katrineholm, Lessebo, Perstorp, Härnösand, Kristinehamn och Munkedal.

Den femte gruppen (gul grupp) skulle kunna kallas ett ”landsbygds-Sverige med utmaningar”. Den består av 75 kommuner omfattande 10 procent av landets befolkning. Kännetecknande för dessa kommuner är framför allt en starkt åldrande befolkningsstruktur, låg generationsåterväxt samt låga inkomst- och utbildningsnivåer. Några exempel på kommuner i denna grupp är Simrishamn, Vansbro, Valdemarsvik, Storuman och Heby.

Givetvis finns det många exempel på kommuner som ligger på gränsen mellan grupperna. Inte minst är det svårt att dra upp en tydlig gräns mellan de två sistnämnda grupperna, där både industribetonade och landsbygdsbetonade kommuner återfinns i bägge grupperna. Det finns även exempel på kommuner som över tid rört sig mellan grupperna, vilket också beskrivs i analysen.

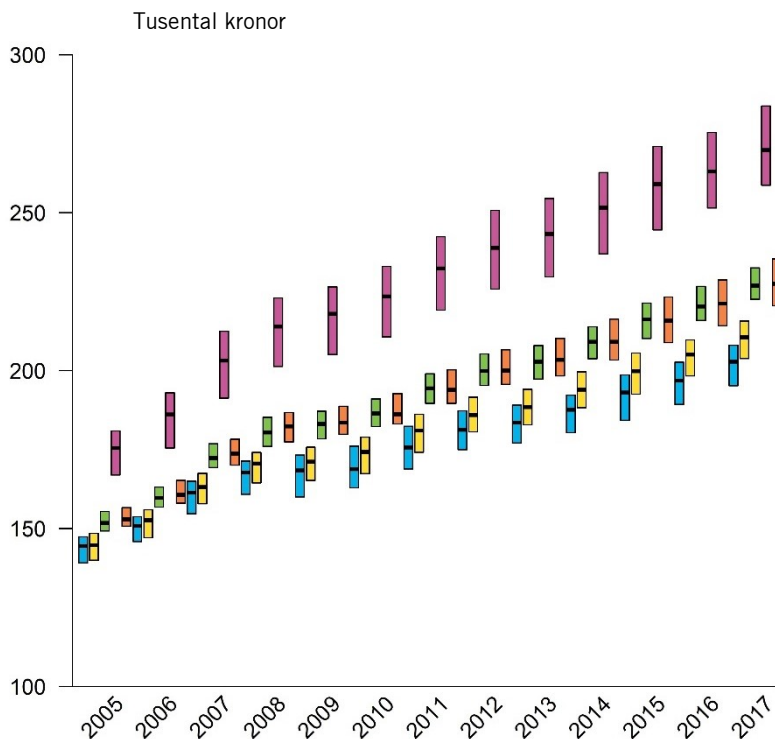
6.5.2 Skillnaderna i socioekonomiska förutsättningar tilltar

Det intressanta är dock att skillnaderna mellan grupperna i flera avseenden verkar tillta. Framför allt gäller det fyra av indikatorerna:

Den första tilltagande skillnaden handlar om *nettoinkomsten*, där de pendlingsnära lila kommunerna drar ifrån övriga kommuner (se

figur 6.11).⁴¹ Skillnaden var stor redan 2005 och den har mer eller mindre fördubblats under de senaste tolv åren. Med stora inkomstskillnader följer också stora skillnader i levnadskostnader inte minst boendekostnader.

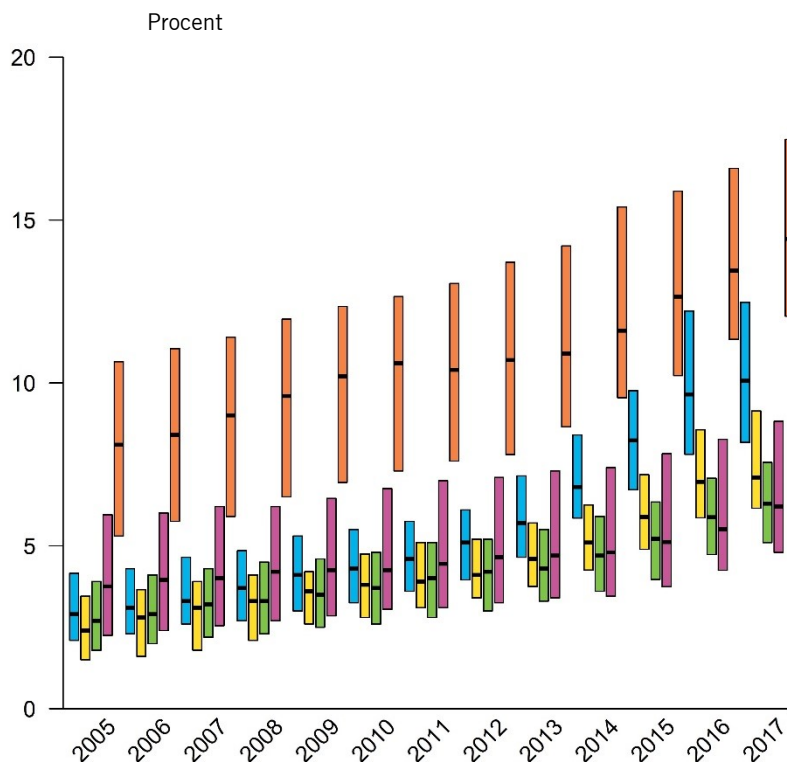
Figur 6.11 Nettoinkomst



Källa: Statisticon.

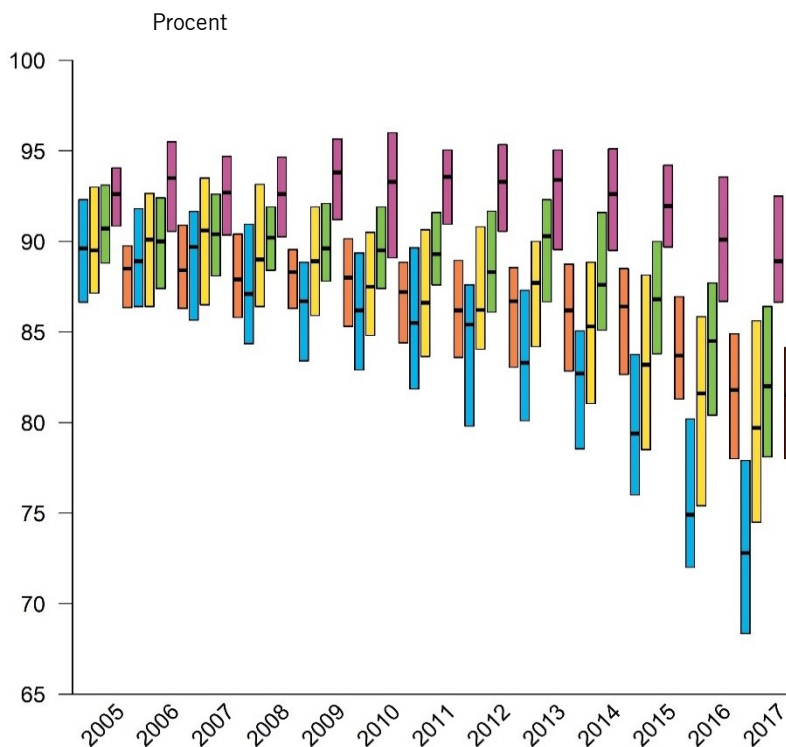
Den andra tilltagande skillnaden avser *andelen invånare födda utanför EU/EFTA* (se figur 6.12). I den orange kommungruppen innehållande våra storstadskommuner, universitetsstäder, större industrikommuner, etc. har andelen varit väsentligen högre under många år, men skillnaderna gentemot övriga grupper ökar kraftigt.

⁴¹ Diagrammen är boxplottar som syftar till att visa nivå och spridning i respektive grupp. Dock visas inte data mindre än första kvartilen och data större än tredje kvartilen. En stapels höjd visar kvartilavståndet i respektive grupp, vilket motsvarar hälften av kommunerna kring medianen som illustreras med ett svart streck i varje stapel.

Figur 6.12 Födda utanför EU/EFTA

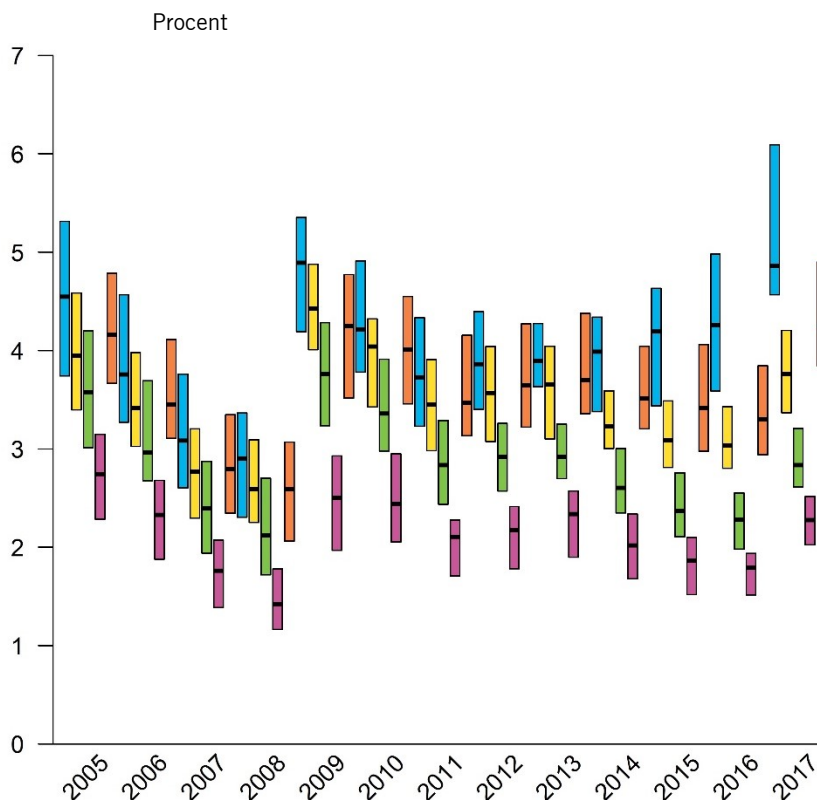
Källa: Statisticon.

Den tredje tilltagande skillnaden gäller *den allt lägre andelen ungdomar som når gymnasiebehörighet* (se figur 6.13). Det finns anledning att tro att den ökade invandringen spelar viss roll för denna utveckling men den negativa trenden har pågått de senaste tolv åren och det är först sedan 2015 som invandringen och asylmottagningen varit relativt hög. Utvecklingen medför en påtaglig risk för en negativ utveckling när det gäller sysselsättning, arbetslöshet och folkhälsa i redan socioekonomiskt utsatta kommuner.

Figur 6.13 Gymnasiebehörighet

Källa: Statisticon.

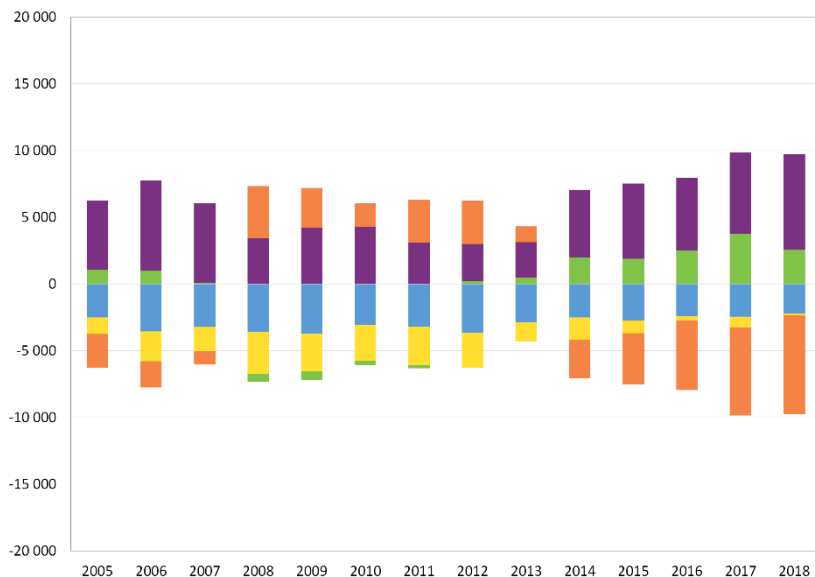
Den fjärde tilltagande skillnaden gäller andel öppet arbetslösa (figur 6.14). Medan minskningar kan noteras de senaste åren i den lila, den gröna och den orange gruppen har andelen öppet arbetslösa ökat i den blå gruppen, dvs. kommuner med stark strukturomvandling. Den generella ökningen för 2017 beror till stor del på ett tidsseriebrott.

Figur 6.14 Öppet arbetslösa

Källa: Statisticon.

Kommungruppernas inbördes förhållanden och hur enskilda kommuner rör sig inom och mellan grupperna påverkas framför allt av människors flyttmönster. Studeras inrikes flyttnetton efter födelsebakgrund (födda i Sverige respektive utanför EU/EFTA) framträder tydliga mönster som påtagligt påverkar kommunernas socioekonomi. Personer födda i Sverige flyttar framför allt till de välmående pendlingskommunerna i den lila gruppen, och under senare år även i viss mån till den gröna gruppens välmående landsbygdskommuner (se figur 6.15).

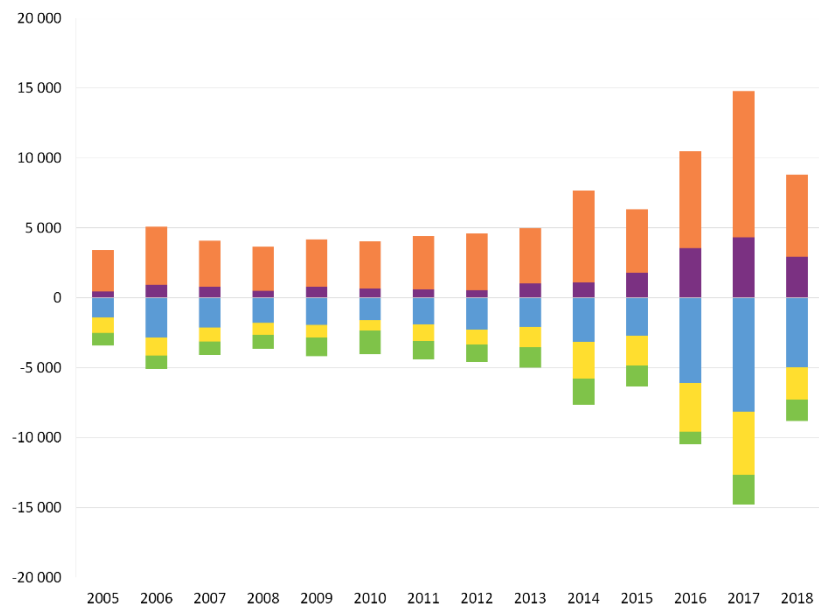
Figur 6.15 Inrikes flyttnetton för flyttare födda i Sverige, per SEKOM-grupp 2005–2018



Källa: Statisticon.

Den orange gruppen med många större städer har under senare år fått ett allt större negativt inrikes flyttnetto bland svenskfödda. Flyttare födda utanför EU/EFTA rör sig däremot i huvudsak till denna grupp av kommuner, men även i viss mån till den lila gruppens pendlingskommuner (se figur 6.16).

Figur 6.16 Inrikes flyttnetton för flyttare födda utanför EU/EFTA, per SEKOM-grupp 2005–2018



Källa: Statisticon.

En konsekvens av detta är en successiv förändring av befolkningens sammansättning i många kommuner i den orange gruppen. Förenklat uttryckt flyttar personer födda i Sverige från de större städerna till pendlingsnära eller boendeatraktiva kommuner i de lila eller gröna grupperna. Samtidigt flyttar invånare födda utanför EU/EFTA i stor utsträckning till större städer från kommuner i de andra grupperna.

Det bör observeras att analysen ovan enbart studerar inrikes flyttningar. Det är fortfarande så att varje socioekonomisk grupp uppvisar totalt sett positiva flyttnetton för gruppen födda utanför EU/EFTA. Orsaken är att det i samtliga grupper finns ett kontinuerligt positivt utrikes flyttnetto som kompenserar för eventuella negativa inrikes flyttnetton.

Jämte födelsebakgrund har även ålder stor betydelse för hur man flyttar. Människor i åldersgruppen 19–24 år flyttar i stor utsträckning till universitets- och högskolesäten i den orange gruppen, vilket leder till positiva flyttnetton. Samtliga övriga grupper har negativa flyttnetton för denna åldersgrupp. Åldersgrupperna 0–18 år samt 25–44 år,

dvs. barnfamiljerna lämnar, dock den orange gruppen i stor utsträckning. Flyttningar sker här främst till kommuner i den lila och gröna gruppen, dvs. välmående pendlings- respektive landsbygdskommuner.

6.5.3 Socioekonomiska förutsättningar påverkar kommunernas kapacitet

Sverige som helhet har under de senaste åren befunnit sig i ett läge med ökande förvärvsgrader och nettointkomster. Arbetslösheten och det offentliga försörjningsstödet har sjunkit. Samtidigt ökar de socioekonomiska skillnaderna mellan landets kommuner. Detta föranleder frågan om det finns en gräns för hur olika levnadsförutsättningarna kan vara i landets 290 kommuner. Särskilt ökar olikheterna mellan kommunerna när det gäller nettointkomster, andelen invånare födda utanför EU/EFTA och andelen ungdomar med gymnasiebehörighet.

De socioekonomiska förändringarna leder inte bara till ökad polarisering mellan kommuner utan de påverkar också förutsättningarna och kapaciteten att erbjuda god välfärd och service till invånarna. Att skillnaderna ökar mellan kommuner avseende exempelvis inkomster och andelen födda utanför EU/EFTA har en direkt påverkan på kommunernas ekonomi. Att skillnaderna ökar avseende gymnasiebehörighet och att den dessutom generellt sett minskar är allvarligt och oroväckande för kompetensförsörjningen men ökar också risken för arbetslöshet och ohälsa.

Den faktor som framför allt påverkat kommunernas socioekonomiska situation under senare år är de stora skillnaderna i flyttmönster med avseende på födelsebakgrund. Även om invandringen momentant varit stor och inneburit ökande befolkning i många kommuner som tidigare haft befolkningsminskning ökar nu sekundärflyttningen, när många personer födda utanför EU/EFTA söker sig mot större städer (se kapitel 10). Det innebär att många mindre kommuner har fått ta kostnader för flyktingmottagning och integrationsåtgärder, men i mindre omfattning får skörda frukterna i form av kompetenstillskott och nya skattebetalare när dessa personer kommer in på arbetsmarknaden.

Den svenskfödda delen av befolkningen har ett annat flyttmönster, eftersom denna grupp i allt större omfattning flyttar från de större städerna och i stället bosätter sig i de mer välmående pendlings- och landsbygdskommunerna. Det innebär goda skatteintäkter, eftersom

det ofta handlar om personer med relativt höga inkomster. Men det medför också ökade kostnader eftersom det i många fall är barnfamiljer som flyttar, vilket ökar behoven av investeringar i barnomsorg och skolor.

Det mest problematiska socioekonomiska läget har de kommuner som i analysen ovan betecknas som strukturomvandlingskommuner och landsbygdskommuner med utmaningar. Det handlar om 134 kommuner, dvs. närmare hälften av landets 290 kommuner men med endast 18 procent av befolkningen. Betecknande för dessa kommuner är åldrande befolkning, lägre inkomster och utbildningsnivåer samt högre arbetslöshet. Det är också här som kapacitetsproblemen i kommunernas verksamhet blir som mest påtagliga.

6.6 Identitet och territoriell anknytning

Stadsregionernas utveckling har medfört att medborgarna har fått en allt svagare koppling till den egna kommunen. De som pendlar till arbete och studier över kommungränser tillbringar i praktiken bara en del av den vakna tiden i hemkommunen. Genom kommunernas integrering i stadsregionerna kan också invånare i en kommun komma att påverkas av politiska beslut i andra kommuner – beslut som man inte har något inflytande över. Utvecklingen av den centrala staden kan vara lika viktig för pendlarna som för de som redan bor där. Ett exempel på detta är ombyggnaden av Slussen i Stockholm som berör tusentals invånare i Nacka och Värmdö som ska passera Slussen varje dag på väg till sitt arbete i Stockholm och som får längre restid till arbetet på grund av de pågående byggnadsarbetena.

Den integrering som sker i stadsregionerna har direkta konsekvenser för medborgarnas politiska handlande. De utövar sin lokala rösträtt och betalar kommunalskatt i sin hemkommun men kan mycket väl ha intresse av politik i andra kommuner och kan även ha försökt att påverka andra kommuners beslut.

En undersökning som gjordes av medborgarnas politiska orientering i två stadsregioner 2009 visar att medborgarna i första hand utövar sitt politiska intresse och engagemang i den egna kommunen, men den politiska orienteringen mot andra kommuner är ändå

påtaglig.⁴² Politisk orientering fångades in med ett antal indikatorer: intresse för lokala nyheter och politik, i vad mån man pratar med andra invånare om lokal politik, om man försökt påverka andra invånares politiska uppfattningar och om man har försökt påverka beslutsfattare. Undersökningen visade att medborgarna i första hand utövar sitt politiska intresse och engagemang i den egna kommunen, men den politiska orienteringen mot andra kommuner är ändå påtaglig. Den starkaste orienteringen mot andra kommuner finns hos de boende i kranskommunerna gentemot politik i den centrala staden.

Ett annat uttryck för den stadsregionala sammanvävningen är att medborgarna i stadsregionerna har en territoriell identitet som i hög grad sträcker sig förbi den egna kommungränsen. När så mycket som är relevant för medborgarna utspelar sig utanför den egna kommunen eller gäller stadsregionen som helhet förskjuts också hemhörighetskänslan.

Sammantaget visar undersökningen att medborgarna i första hand känner sig hemma i den egna kommunen, men att den lokala hemhörighetskänslan långsamt börjar att lösas upp som en konsekvens av att både medborgarna och kommunerna i ökande utsträckning ser sig som delar i en större region.

6.7 Sammanfattande slutsatser

Sveriges demografiska utveckling följer samma mönster som gäller för stora delar av världens övriga länder. Storstadsområdena ökar sin befolkning kraftigt medan befolkningsmässigt små områden, långt från större arbetsmarknader minskar i befolkning. Drivkrafterna bakom dagens urbanisering är starka genom att s.k. agglomerationsfördelar uppstår. I ekonomiskt hänseende anses de urbana områdena innebära fördelar genom goda förutsättningar för *delning*, *matchning* och *lärande*.

Enligt SCB:s befolkningsprognos från april 2018 förväntas det historiska mönstret av växande stadsregioner och krympande små landsbygdskommuner fortsätta fram till 2040. Sett över perioden 1974–2040 förväntas befolkningen i mycket avlägsna landsbygds-

⁴² Lidström, A., Eklund, N. och Westin, K. (2017), "Stadsregioner som demos i Sverige?" *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119 (3).

kommuner i stort sett halveras medan storstadskommunernas befolkning ökar med 80 procent.

Det innebär att skillnaderna mellan de minsta kommunerna och de största förväntas tillta. Antalet små kommuner med mindre än 5 000 invånare förväntas öka från 9 till 21 mellan 1974 och 2040 och de allra minsta kommunerna beräknas få en befolkning på så lite som 1 500 invånare. Samtidigt förväntas antalet stora kommuner med över 100 000 invånare öka från 10 till 27 under samma period.

Den förväntade befolkningsutvecklingen innebär också tilltagande skillnader i befolkningens ålderssammansättning i de olika kommunkategorierna. Även om alla kommunkategorier förväntas få en större andel äldre (65 år och äldre) och en mindre andel i arbetsför ålder (20–64 år) ser ålderssammansättningen i mycket avlägsna landsbygdskommuner mest bekymmersam ut.

Sett ur ett kapacitetsperspektiv sätter den demografiska utvecklingen press på de svenska kommunerna. Storstädernas starka befolkningstillväxt medför ett antal utmaningar. Ändå innebär ett större befolkningsunderlag större möjligheter att bygga upp en hög kapacitet i kommunens organisation jämfört med de små och minskande landsbygdskommunerna. Motivet bakom 1974 års kommunindelningsreform, att skapa självständiga och bärkraftiga kommuner, blir på så sätt åter aktuellt mot bakgrund av den demografiska utvecklingen.

En tydlig utvecklingstrend som finns parallellt med urbaniseringen är regionförstoring. Antalet statistiskt beräknade lokala arbetsmarknader (LA) har stadigt minskat över tid. År 1970 fanns 187 LA, 2016 hade de minskat till 71. Regionförstoringen ser dock mycket olika ut i landets olika delar beroende på naturliga avståndsmässiga förutsättningar och på hur samhällsplanering och investeringar i transportsystemen har förbättrat förutsättningarna för pendling. Utvecklingen innebär därmed att den nuvarande kommunindelningen i allt mindre grad speglar funktionella arbetsmarknadsregioner som utgör ett område inom vilka människor bor och arbetar. Utvecklingen innebär också en gradvis förskjutning där invånare i storstadskommuner i högre utsträckning upplever att de har en territoriell identitet i storstadsområdet snarare än enbart i den egna kommunen.

Vid sidan av växande skillnader i demografisk utveckling ökar de socioekonomiska skillnaderna mellan kommunerna. De socioekonomiska skillnaderna påverkar kommunernas kapacitet att utföra sina uppgifter och erbjuda välfärd och service. Skillnader i inkomster mel-

lan kommuner har direkt effekt på kommunernas ekonomi och skillnader i antalet personer som har gymnasiebehörighet påverkar kompetensförsörjningen negativt och kan leda till högre arbetslöshet och ohälsa. Nästan hälften av Sveriges kommuner befinner sig i en utsatt situation med hänsyn till socioekonomi med en allt äldre befolkning, högre arbetslöshet samt lägre utbildningsnivå och lägre inkomster.

7 Kommunernas ekonomi

Kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet är avgörande för att de ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter och tillhandahålla likvärdiga välfärdstjänster i hela landet. Redan i nuläget är det betydande skillnader mellan kommunernas förutsättningar, och de prognoser Kommunutredningen redovisar pekar entydigt på att skillnaderna kan komma att öka.

För att kunna bedöma hur de demografiska förändringarna påverkar kommunernas ekonomi i ett långt tidsperspektiv använder utredningen dels Konjunkturinstitutets prognos för de offentliga finanserna från 2019,¹ dels Långtidsutredningens analyser 2015 (SOU 2015:101). Tidsperspektivet i båda dessa prognoser är 2040. Med ett sådant långt tidsperspektiv är det självklart att förutsättningarna för prognoserna kan förändras, t.ex. genom att det fattas politiska beslut som syftar till att motverka de negativa konsekvenserna av förväntade demografiska förändringar. De prognoser som redovisas i följande kapitel visar hur utvecklingen blir om förutsättningarna inte ändras.

7.1 God ekonomisk hushållning och balanskravet

Kommunallagen (2017:725) innehåller de grundläggande reglerna för kommunernas ekonomiska förvaltning. I 1991 års kommunallag infördes ett övergripande krav på god ekonomisk hushållning för kommunerna. Av 11 kap. 1 § kommunallagen framgår att kommunerna ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning

¹ Konjunkturinstitutet (2018), *Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna*; SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*. Långtidsutredningen 2015.

för kommunen. Ett exempel på vad som utgör god ekonomisk hushållning finns i 11 kap. 2 § kommunallagen där det ställs krav på kommunernas medelsförvaltning. I lagens förarbeten gavs bl.a. följande exempel på vad som utgör god ekonomisk hushållning:

En god hushållning bör vara att de löpande intäkterna täcker de löpande kostnaderna. Det är normalt inte god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftkostnader med lån. När en kommun får betalning vid en försäljning av en anläggningstillgång, eller får försäkringsersättning för en sådan tillgång, ska motsvarande belopp användas för att investera i andra anläggningstillgångar eller betala långfristiga skulder, med undantag för vissa särskilda fall när medlen kan användas på annat sätt. Det kan vara fallet när behovet av anläggningstillgångar minskar på grund av vikande befolkningsunderlag eller ändrad verksamhetsinriktning. I god ekonomisk hushållning ligger också att man vårdar tillgångar väl, har god framförhållning i den fysiska planeringen och en effektiv organisation.²

Ett nollresultat är inte tillräckligt för att kravet på god ekonomisk hushållning ska vara uppfyllt. För att kravet ska vara uppfyllt bör utfallet ligga på en nivå som reellt sett åtminstone konsoliderar ekonomin.³

Enligt 11 kap. 5 § andra stycket kommunallagen ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet. Det innebär att i normalfallet ska årets resultat enligt resultaträkningen, och förändringen av det egna kapitalet, vara positivt. Införandet av balanskravet skulle förhindra en fortlöpande ugröpning av den kommunala ekonomin och skapa förutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling.⁴ Bakom balanskravet ligger den grundläggande idén om att varje generation ska bära de kostnader för service som den generationen beslutar om och konsumerar. Krav på hur balanskravet ska beräknas och redovisas har kommit att formaliseras⁵.

Det kommunala balanskravet är en del av det nationella finanspolitiska ramverket och understödjer överskottsmålet.⁶

² Prop. 1990/91:117 s. 211.

³ Prop. 1996/97:52 s. 32 f.

⁴ Ibid., s. 29 f.

⁵ Se 11 kap. 10 och 11 §§ lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

⁶ Skr. 2017/18:207 *Ramverket för finanspolitiken*.

7.1.1 Mål på två procent

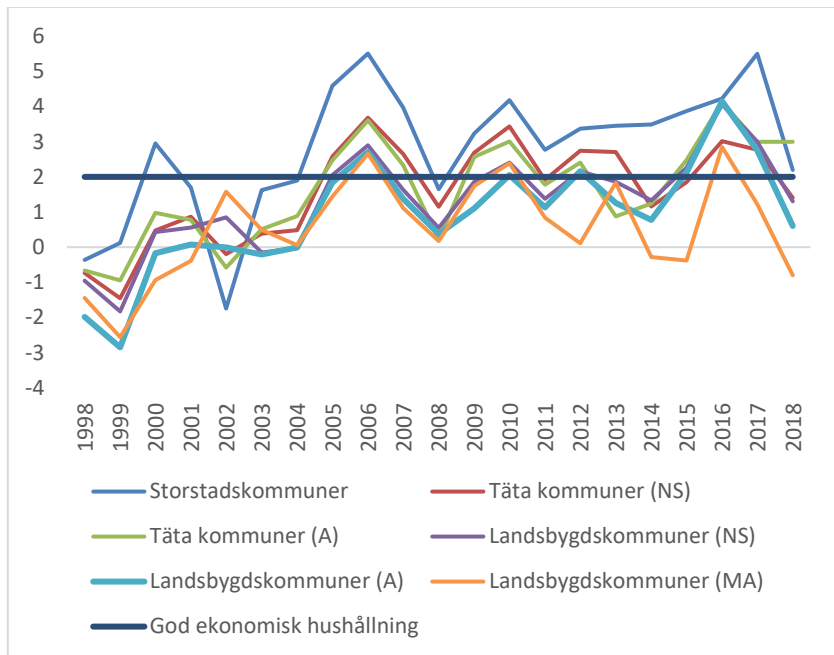
Som framgått tidigare i kapitlet är det upp till varje kommun att tolka vad som är god ekonomisk hushållning. Kommunernas ekonomiska mål kan variera beroende på i vilken situation de befinner sig. En växande kommun kan behöva ställa höga krav på ekonomiskt resultat för att långsiktigt kunna klara sina investeringsbehov. En krympande kommun med lägre investeringsbehov kan däremot sätta lägre krav.

Många kommuner använder ett ekonomiskt resultat på två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämning som riktmärke för god ekonomisk hushållning. Ett överskott i resultaträkningen innebär att kommunen kan använda en del av de löpande resurserna för att finansiera investeringar, vilket dämpar skuldsättning och räntekostnader.⁷

Under 2010-talet har tvåprocentsmålet ofta varit inom räckhåll för alla typer av kommuner (se figur 7.1). Mycket avlägsna landsbygdskommuner har dock haft svårt att nå två procent medan storstadskommuner däremot har befunnit sig en god bit över två procent. Samtidigt är storstadskommunerna de kommuner som på grund av befolkningsökningar har de största behoven av nyinvesteringar. De höga resultaten motsvarar således ett större investeringsbehov som behöver finansieras.

⁷ Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, s. 66.

Figur 7.1 Ekonomiskt resultat på två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämning 1998–2018



Anm.: Figuren är uppdaterad av Kommunutredningen med 2018 års värden.

Källa: Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Konjunkturrådets rapport – kommunernas framtid*. SNS förslag, s. 67.

Från 2016–2017 har kommunernas ekonomiska resultat märkbart försämrats. Kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner har under den studerade tidsperioden redovisat relativt svaga ekonomiska resultat, och redovisade ett negativt ekonomiskt resultat 2018.

7.2 Kommunernas nettokostnader och skatteintäkter

7.2.1 Utvecklingen av kommunernas nettokostnader

Den genomsnittliga kommunens nettokostnad⁸ uppgick till cirka 58 000 kronor per invånare 2018. Det är dock stora variationer mellan olika kommunkategoriers⁹ nettokostnader. Högst nettokostnader per invånare hade landsbygdskommuner, där den genomsnittliga nettokostnaden var 72 300 kronor per invånare för mycket avlägsna landsbygdskommuner 2018. Lägst nettokostnader per invånare har storstadskommuner, där den genomsnittliga nettokostnaden var 50 900 kronor per invånare 2018. Det innebär att skillnaden i nettokostnader var drygt 21 000 kronor per invånare mellan den kommunkategori som har högst nettokostnader och den kommunkategori som hade lägst nettokostnader 2018.

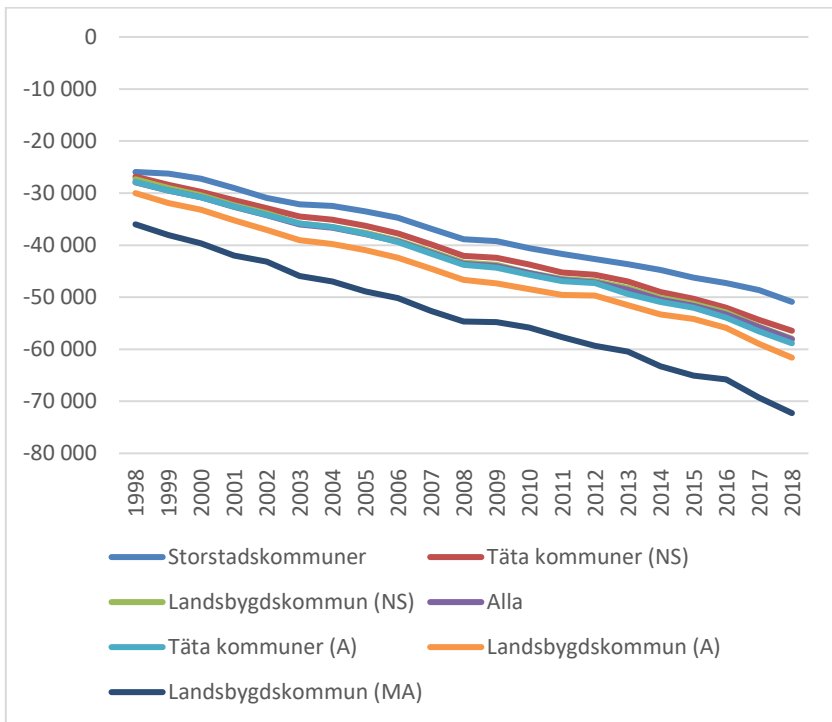
Figur 7.2 beskriver utvecklingen av de olika kommunkategoriernas nettokostnader 1998–2018. Mönstret har varit detsamma mellan vilka kommunkategorier som har höga respektive låga nettokostnader per invånare. Alla kommunkategoriernas nettokostnader per invånare har ökat under perioden; ökningen har dock varit störst för mycket avlägsna landsbygdskommuner mätt i löpande priser.

⁸ Med nettokostnader menas verksamhetens intäkter minus verksamhetens kostnader och avskrivningar. Nettokostnaderna redovisas vanligen som negativa tal beroende på att verksamhetens kostnader är större än intäkterna. Kommunernas skatteintäkter vägs inte in, däremot tas riktade statsbidrag med som intäkter.

⁹ För beskrivning av kommunkategorierna, se avsnitt 6.1.1.

Figur 7.2 Nettokostnader per kommunkategori 1998–2018

Kronor per invånare, ovägda medelvärden. Löpande priser



Anm.: Kiruna och Gällivare är exkluderade beroende på extrema värden för 2015 och 2017.

Källa: SCB:s räkenskapssammandrag. Egna beräkningar.

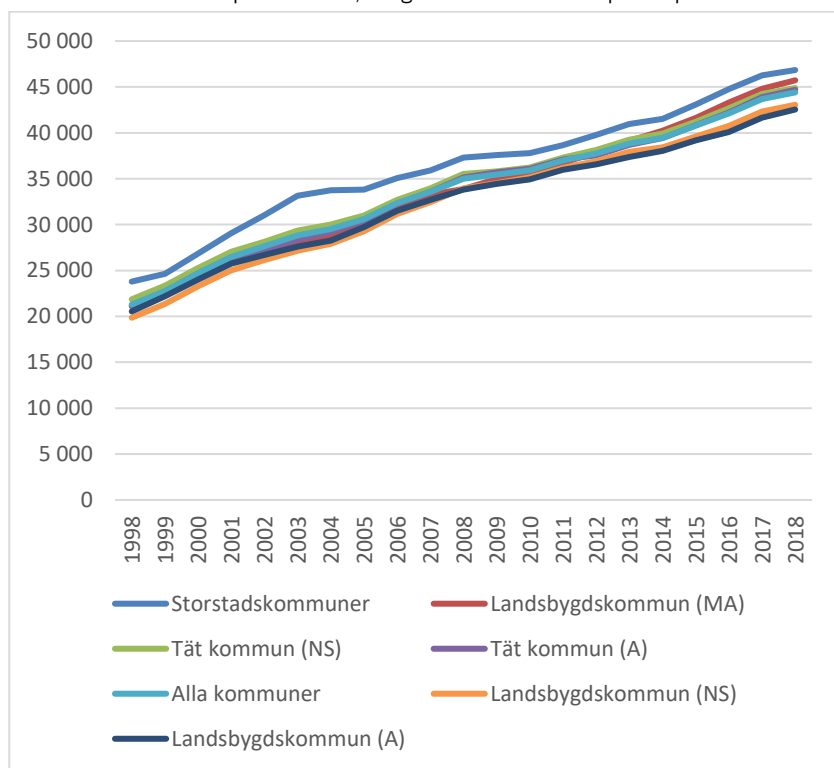
Hur stora nettokostnaderna är per invånare för en kommun kan i hög grad förklaras av demografiska faktorer där landsbygdskommunerna har en stor andel äldre i befolkningen. Men även andra faktorer påverkar kommunernas nettokostnader, t.ex. att storstadskommuner och täta kommuner generellt har större möjligheter att uppnå ekonomiska skalfördelar i sin verksamhet än landsbygdskommunerna. Kommuner med stor geografisk yta och spritt bosättningsmönster har däremot svårare att uppnå skalfördelar i verksamheten. Variationer i nettokostnader påverkas också av politiska prioriteringar samt effektiviteten i verksamheten.

7.2.2 Utvecklingen av kommunernas skatteintäkter

Svenska kommuner finansierar sin verksamhet huvudsakligen genom egna skatteintäkter, generella statsbidrag inklusive kommunal utjämning, riktade statsbidrag och avgifter. Skatteintäkterna är det största och viktigaste intäktsslaget för kommunerna. En jämförelse över tid visar att skatteintäkterna utvecklats relativt jämnt mellan de olika kommunkategorierna 1998–2018 (figur 7.3).

Figur 7.3 Kommunernas skatteintäkter per kommunkategori 1998–2018

Kronor per invånare, ovägda medelvärden. Löpande priser



Källa: SCB:s räkenskapssammandrag. Egna beräkningar.

Storstadskommunerna har under hela perioden haft högst genomsnittliga skatteintäkter per invånare, medan avlägsna landsbygdskommuner haft lägst skatteintäkter. Skillnaderna är dock relativt små mellan de olika kommunkategorierna. Storstadskommunerna hade 2018

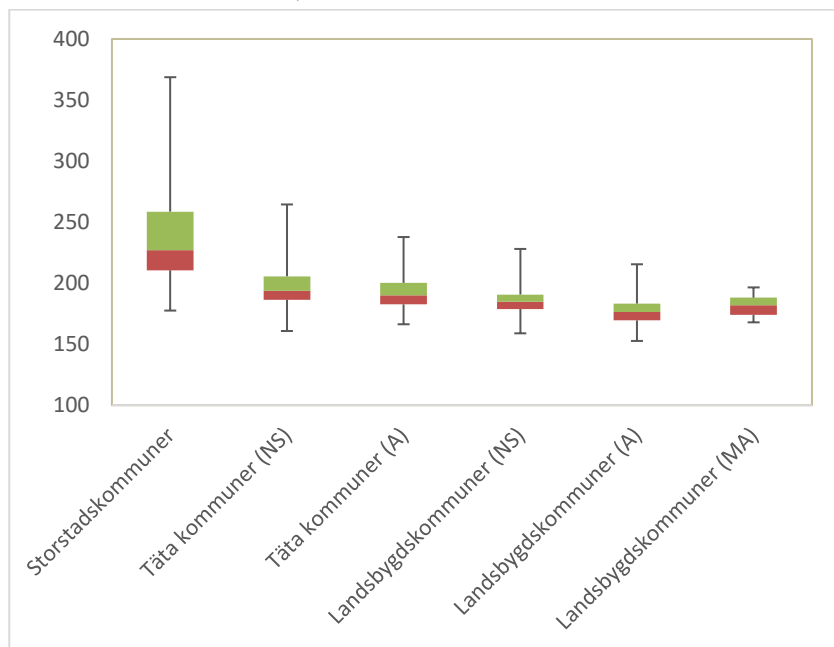
skatteintäkter på 46 800 kronor per invånare medan avlägsna landsbygdskommuner hade skatteintäkter på cirka 43 000 kronor per invånare.

Bilden av att skatteintäkterna utvecklats relativt jämnt mellan de olika kommunkategorierna är kanske något förvånande och kan förtjäna en kortare utvikning. En kommuns skatteintäkter bestäms av befolkningens beskattningsbara förvärvsinkomster och skattesatsen. En kommuns skattekraft kan uttryckas som kommunens skatteunderlag per invånare.¹⁰ Figur 7.4 visar att storstadskommunerna har den högsta skattekraften av kommunkategorierna och att avlägsna landsbygdskommuner har den lägsta. Notera att det är relativt stor spännvidd mellan storstadskommunernas skattekraft, där kommuner som Danderyd och Lidingö har högst skattekraft medan kommuner som Malmö och Botkyrka har lägre skattekraft. Den stora spännvidden på skattekraft, särskilt bland storstadskommuner, förklaras av stora variationer mellan invånarnas inkomster och förvärvsgrad.

¹⁰ Skattekraften kan också uttryckas som kommunens relativa skattekraft i förhållande till medelskattekraften i riket.

Figur 7.4 Skattekraft per kommunkategori 2018

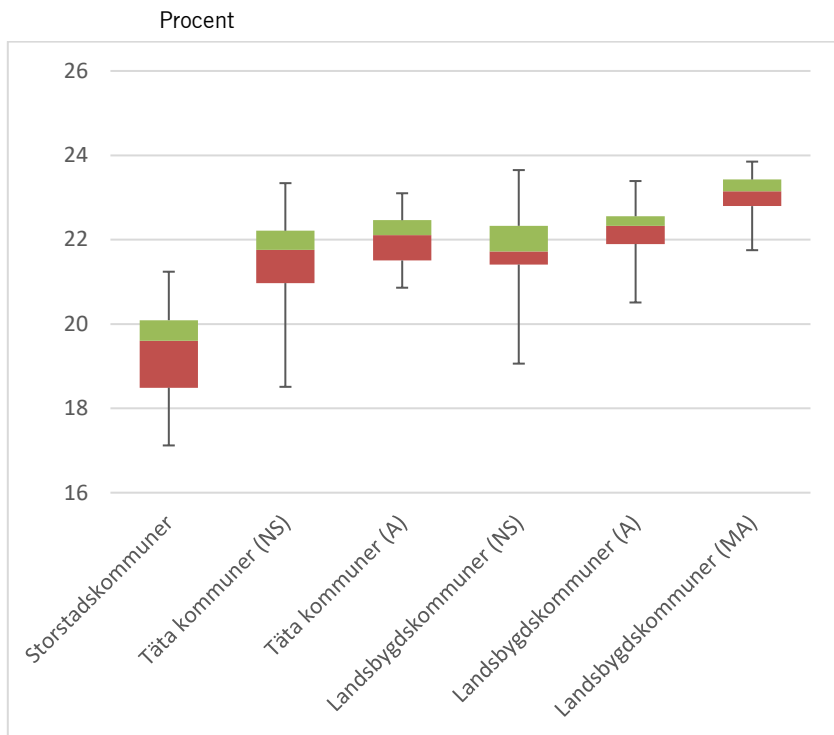
Tusen kronor per invånare



Anm.: Strecket i boxen markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och boxens undre gräns markerar första kvartilen. Linjerna markerar maximi- och minimivärden.

Källa: Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Konjunkturrådets rapport – kommunernas framtid*. SNS förlag, s. 60.

De svenska kommunerna bestämmer själva nivån på kommunalskatten; det är stora variationer i skattesatsen där storstadskommunerna genomsnittligt har lägst kommunalskatt och mycket avlägsna landsbygdskommuner genomsnittligt har högst kommunalskatt (figur 7.5).

Figur 7.5 Kommunala skattesatser per kommunkategori 2018

Anm.: Strecket i boxen markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och boxens undre gräns markerar första kvartilen. Linjerna markerar maximi- och minimivärden.

Källa: Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Konjunkturrådets rapport – kommunernas framtid*, s. 61.

Medianvärdet på skattesatsen var 19,60 procent för storstadskommunerna (2018) och 23,20 procent för mycket avlägsna landsbygdskommuner. Skillnaden i medianvärde var med andra ord 3,60 procentenheter mellan de två kommunkategorierna. Lägst kommunalskatt 2018 hade Solna (17,12 kronor) och högst kommunalskatt hade Dorotea (23,85 kronor).

Mörk, Erlingsson och Persson¹¹ pekar på att skattekraft och kommunalskatt är negativt korrelerade, dvs. att kommuner med hög skattekraft har lägre kommunalskatt än kommuner med låg skattekraft.

Som Mörk, Erlingsson och Persson pekar på i sin rapport kan skillnader i skattekraft bero på olika faktorer, exempelvis struktu-

¹¹ Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, s. 60.

rella faktorer och politiska prioriteringar. En annan faktor som påverkar är att ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner skiljer sig åt i olika delar av landet. Stockholmskommunerna har exempelvis varken ansvar för kollektivtrafik eller hemsjukvård. Skillnaden i ansvarsområden innebär att länsvisa skatteväxlingar genomförts mellan regioner och kommuner, där skatteväxlingarna varierar mellan olika län.¹² Det går inte att utesluta att skillnader i kommunalskatt kan bero på medvetna kommunpolitiska avvägningar, men det är samtidigt svårt att bortse från att det finns ett mönster som kan tyda på strukturella olikheter.¹³

7.2.3 Skatteintäkter i relation till nettokostnader

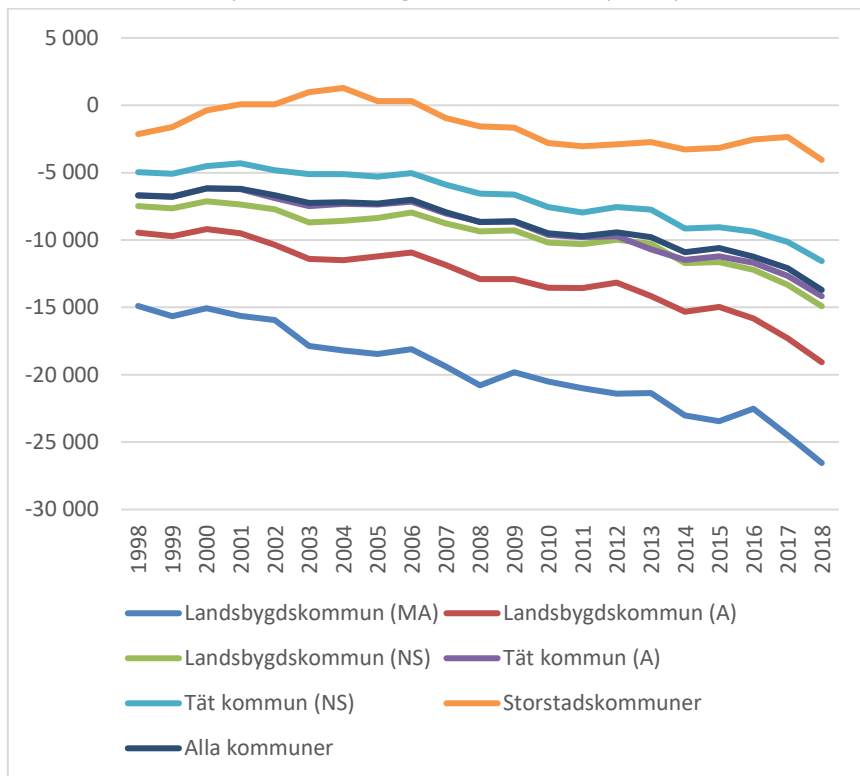
Det är stora skillnader mellan kommunkategorierna gällande hur långt de egna skatteintäkterna räcker för att finansiera nettokostnaderna. I storstadskommunerna räcker nästan skatteintäkterna helt till för att bära nettokostnaderna, i alla fall genomsnittligt. För avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner finns däremot ett betydligt större gap mellan skatteintäkter och nettokostnader. Figur 7.6 visar att skatteintäkterna för mycket avlägsna landsbygdskommuner behöver vara 26 500 kronor högre per invånare för att skatteintäkterna ska bära nettokostnaderna. Utvecklingen är att skatteintäkterna i allt mindre omfattning täcker nettokostnaderna för avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

¹² Genom att jämföra den totala kommunala skattesatsen, både i kommuner och regioner, kan hänsyn tas till länsvisa skatteväxlingar. Vid en sådan jämförelse framkommer samma mönster. Medianskatten var 3,01 procentenheter lägre i storstadskommuner än mycket avlägsna landsbygdskommuner. Även här hade Dorotea den högsta kommunalskatten med 35,15 kronor och Vellinge hade den lägsta kommunalskatten med 29,19 kronor.

¹³ Se t.ex. Riksrevisionen (2019), *Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RiR 2019:29. Se också Långtidsutredningen SOU 2015:101, bilaga 7, *Demografins regionala utmaningar*, s. 105–106.

Figur 7.6 Skatteintäkter minus nettokostnader per kommunkategori och invånare 1998–2018

Kronor per invånare, ovägda medelvärden. Löpande priser



Anm.: Kiruna och Gällivare kommuner är exkluderade beroende på extrema värden för 2015 och 2017.

Källa: SCB:s räkenskapssammandrag. Egna beräkningar.

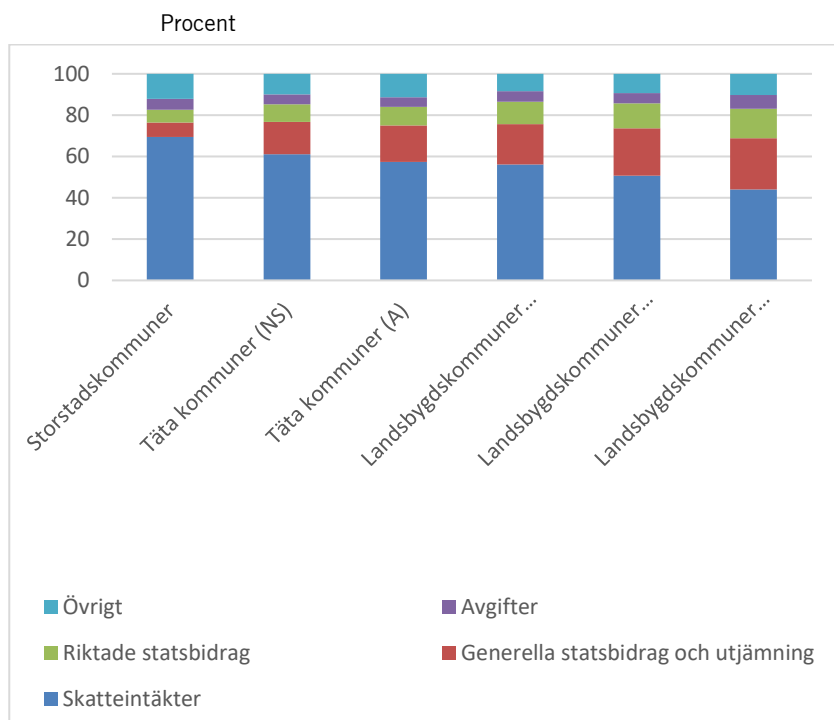
7.2.4 Fördelning av kommunernas intäkter

På grund av skillnader i skattekraft och nettokostnader mellan kommunerna finns det kommunalekonomiska utjämningsystemet som ska utjämna för strukturella olikheter. Figur 7.7 visar de olika intäktslagens andel i förhållande till totala intäkter i de sex kommunkategorierna. De egna skatteintäkterna är det största intäktslaget i alla kommunkategorier men andelen är störst i storstäderna (70 procent) och minst i mycket avlägsna landsbygdskommuner (44 procent). Andelen intäkter som kommer från det generella statsbidraget och den kommunala utjämningsen uppvisar ett motsatt mönster; för storstadskommunerna utgör intäkterna från det generella statsbidraget

och utjämningen 7 procent medan det i de mycket avlägsna landsbygdskommunerna utgör 25 procent. Storstadskommunerna kan med andra ord, i alla fall genomsnittligt, nästan helt och hållet bära sina egna kostnader utan finansiellt stöd från staten eller andra kommuner.

Även de riktade statsbidragen ger ett större tillskott, mätt som andel av intäkter, i övriga kommunkategorier än i storstadskommunerna. Det bör dock påpekas att spännvidden är stor även inom kommunkategorierna. Avgiftsfinansieringsgraden varierar inte i lika stor utsträckning som de övriga intäktskällorna men den är störst i mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Figur 7.7 Fördelning av intäktslag 2017



Källa: Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, s. 58–59.

Den historiska utvecklingen pekar på vissa skillnader i de olika kommunkategoriernas ekonomiska situation. Även om det råder skillnader mellan enskilda kommuner i olika kommunkategorier, så har storstadskommunerna i genomsnitt ett starkare ekonomiskt utgångsläge

än landsbygdskommunerna. Det förefaller som om särskilt avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner har en utsatt ekonomisk position med ett stort beroende av intäkter från utjämningsystemet och generella statsbidrag.

7.3 Kommunernas ekonomiska resultat

Tabell 7.1 visar att kommunernas nettokostnader under 2018 uppgick till 554,8 miljarder kronor, vilket var en ökning med knappt 92 miljarder från 2013. Dessa nettokostnader avser främst förskola, skola, omsorgsverksamhet minus verksamhetsintäkter i form av avgifter och taxor samt specialdestinerade statsbidrag.

Tabell 7.1 Resultaträkning från kommunerna, 2014–2018, miljoner kronor

	2014	2015	2016	2017	2018
Verksamhetens intäkter	127 168	141 595	165 485	169 051	164 228
Verksamhetens kostnader	-570 950	-599 567	-645 527	-672 783	-694 948
Avskrivningar	-19 264	-20 570	-22 253	-23 094	-24 098
Verksamhetens nettokostnader	-463 046	-478 542	-502 296	-526 826	-554 818
Skatteintäkter	389 319	409 095	431 653	453 322	465 784
Utgjämningssystemen, generella statliga bidrag	79 718	80 094	88 588	91 762	95 819
Finansiella intäkter	12 253	10 079	8 877	10 670	12 588
Finansiella kostnader	-7 780	-5 736	-5 213	-5 145	-5 289
Resultat före extraordinära poster	10 464	14 991	21 609	23 784	14 084
Extraordinära intäkter	1 538	19	77	560	322
Extraordinära kostnader	-2 330	-383	-278	-860	-608
Årets resultat	9 673	14 628	21 409	23 484	13 798

Anm. Redovisade värden inkluderar samtliga kommuner i Sverige. Dessutom ingår en uppskattning av den primärkommunala verksamheten inom Region Gotland.

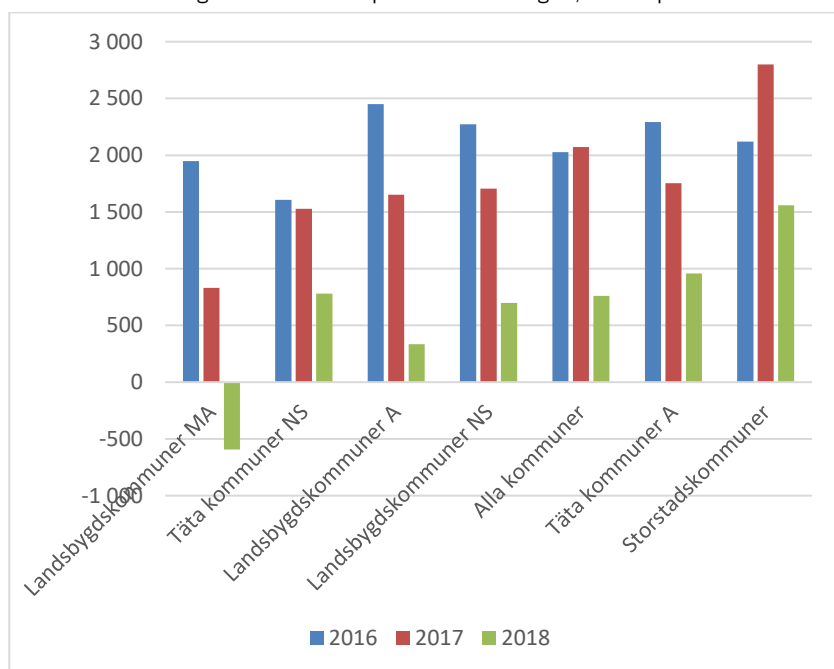
Källa: SCB:s räkenskapssammandrag.

Kommunernas intäkter kommer i första hand från kommunalskatt, men som framgår av tabellen har utjämningen och de generella statsbidragen stor betydelse som kommunala intäktskällor. År 2018 uppgick dessa tillsammans till 95,8 miljarder kronor.

Det är allmänt omvittnat att de flesta kommuner har haft en god ekonomi de senaste åren. Det beror bl.a. på att en hög sysselsättningsgrad i ekonomin har skapat ökade skatteintäkter, men även återbetalning av pensionsmedel, reavinster i samband med försäljningar samt statligt stöd har bidragit till det goda ekonomiska resultatet. Resultatet för 2018 har dock märkbart försämrats jämfört med resultaten för 2016 och 2017. Kommunernas resultat före de extraordinära posterna 2018 var 14 miljarder kronor. Överskottet motsvarar 2,5 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Figur 7.8 Kommunernas resultat före extraordinära poster 2016–2018

Ovägda medelvärden per kommunkategori, kronor per invånare



Anm.: Kiruna, Gällivare och Täby kommuner är exkluderade beroende på extrema värden för 2015, 2017 och 2018.

Källa: Kolada. Egna beräkningar.

Som framgår av figur 7.8 var resultaten för 2016 och 2017 överlag mycket goda i alla kommunkategorierna, men storstadskommunerna hade de bästa resultaten före extraordinära poster. Försämringen av resultatet för 2018 ligger i linje med Sveriges Kommuner och Regio-

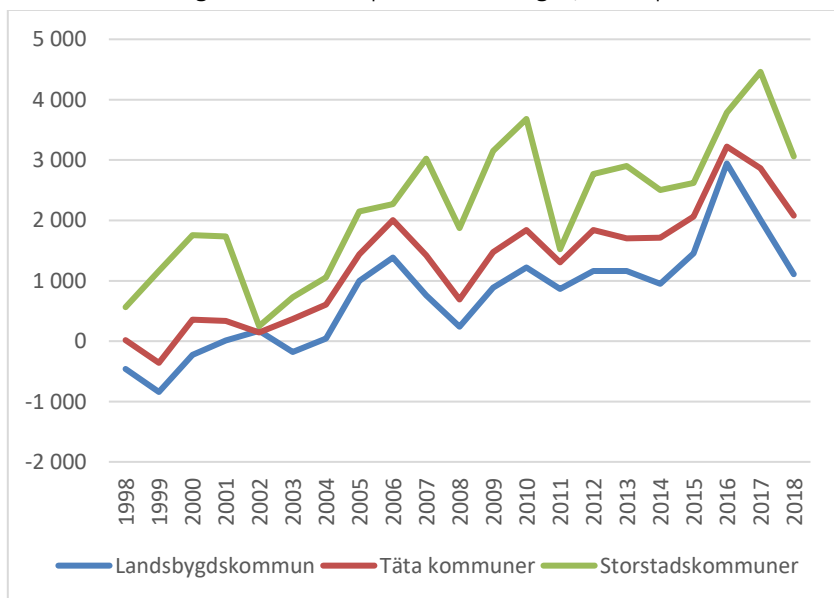
ners (SKR:s) bedömning om en försämring av kommunernas ekonomiska resultat 2019–2020 på grund av den demografiska utvecklingen. För att kommunerna ska klara att öka både resurserna till verksamheterna fullt ut i takt med demografin och ett resultat på en procent av skatter och statsbidrag, krävs enligt SKR budgetförstärkande åtgärder motsvarande 24 miljarder kronor 2022. På kostnadsidan motsvarar det en besparing på cirka 0,7 procent per år.¹⁴

Resultaten för 2018 är genomgående lägre än föregående år, vilket ligger i linje med SKR:s bedömning om en svagare ekonomisk utveckling under kommande år. En kommunkategori, mycket avlägsna landsbygdskommuner, redovisar minusresultat för 2018.

Sett ur ett längre tidsperspektiv har storstadskommunerna redovisat högre ekonomiska resultat än landsbygdskommunerna. I figur 7.9 visas de ekonomiska resultaten för hela kommunkoncernernas ekonomi.

Figur 7.9 Resultat före extraordinära poster 1998–2018, kommunkoncern

Ovägda medelvärden per kommunkategori, kronor per invånare



Anm.: Extremvärden för Gällivare 2014 och 2017, för Kiruna 2015 och 2018 samt för Täby 2018 är exkluderade i beräkningarna.

Källa: SCB:s räkenskapssammandrag.

¹⁴ SKL (2019), *Ekonomirapporten*, maj 2019, s. 25.

Landsbygdskommunernas resultat har genomgående varit lägre under hela perioden 1998–2018 än resultatet för kommuner inom de andra kommunkategorierna. Särskilt avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner uppvisar relativt svaga ekonomiska resultat. Mätt som ovägda medelvärden redovisade avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner negativa resultat 7 år under perioden 1998–2018. Täta kommuner hade negativa resultat i 2 år medan storstadskommunerna inte hade något år med negativa ekonomiska resultat mätt som ovägda medelvärden per kommunkategori.

Som figur 7.9 visar har resultaten försämrats märkbart för alla kommunkategorier från 2016–2017.

7.4 Investeringar

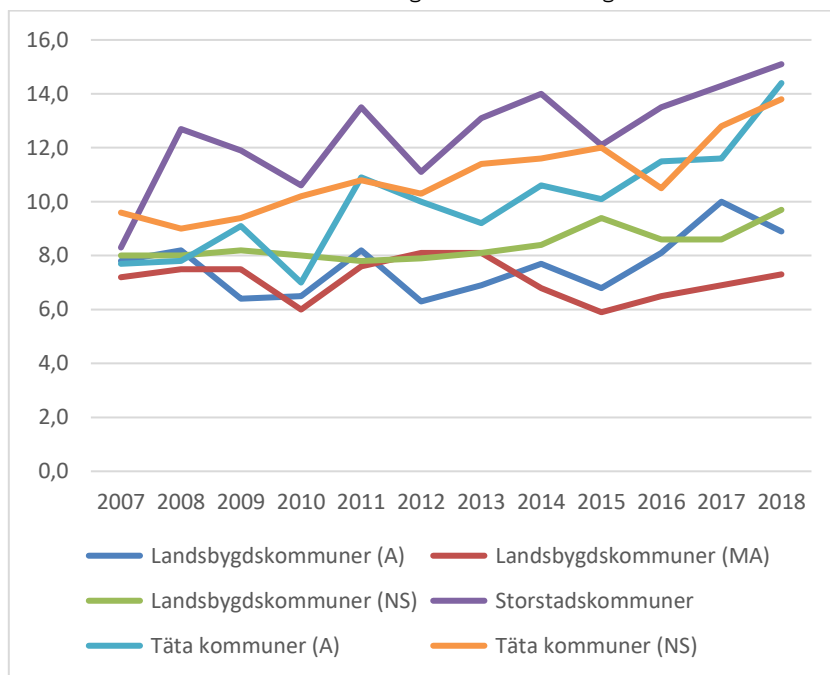
De demografiska förändringarna medför stora behov av investeringar i kommunerna. Fler barn skapar behov av förskolor och skolor. Ökningen av antalet äldre leder till ökade investeringsbehov inom äldreomsorgen. Nya bostäder behöver byggas till en växande befolkning. Det finns dessutom stora investeringsbehov inom vatten och avlopp och annan infrastruktur i alla typer av kommuner¹⁵

Kommunernas investeringar i olika kommunkategorier framgår av figur 7.10.

¹⁵ Fakta i detta avsnitt hämtas från SKL (2019), *Ekonomirapporten*, maj 2019.

Figur 7.10 Nettoinvesteringar i kommunen per kommunkategori 2007–2018

Andel (%) av skatter och generella statsbidrag



Källa: Kolada. Egna beräkningar.

Riksgenomsnittet för kommunernas investeringar var 11,9 procent av skatter och generella statsbidrag 2018.¹⁶ Över rikssnittet finns storstäder och täta kommuner och under snittet finns landsbygdskommunerna.

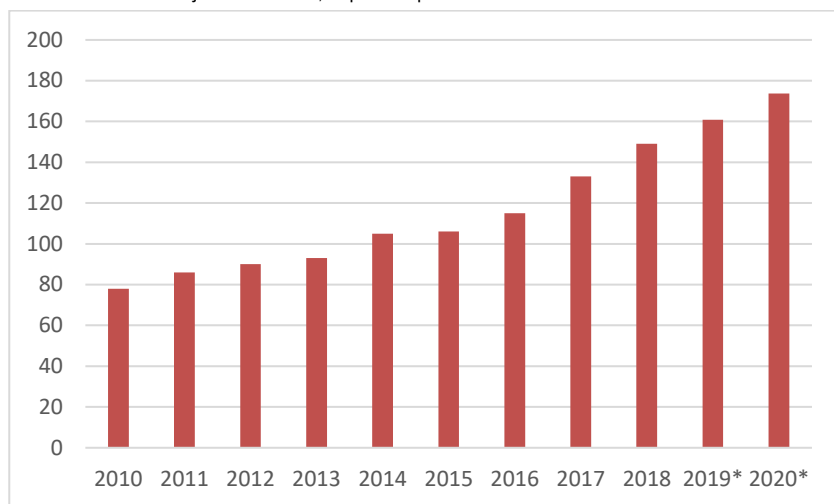
Om kommunernas och kommunkoncernföretagens investeringar läggs samman har hela kommunkoncernens investeringstakt varit i genomsnitt 8 procent per år 2011–2018 (se figur 7.11).¹⁷

¹⁶ Uppgifter från Kolada, ovägt medelvärde.

¹⁷ Kommuninvest (2019), *Välfärdens utmaningar*.

Figur 7.11 Kommunkoncernernas investeringar 2010–2018
samt prognos till 2020

Miljarder kronor, löpande priser



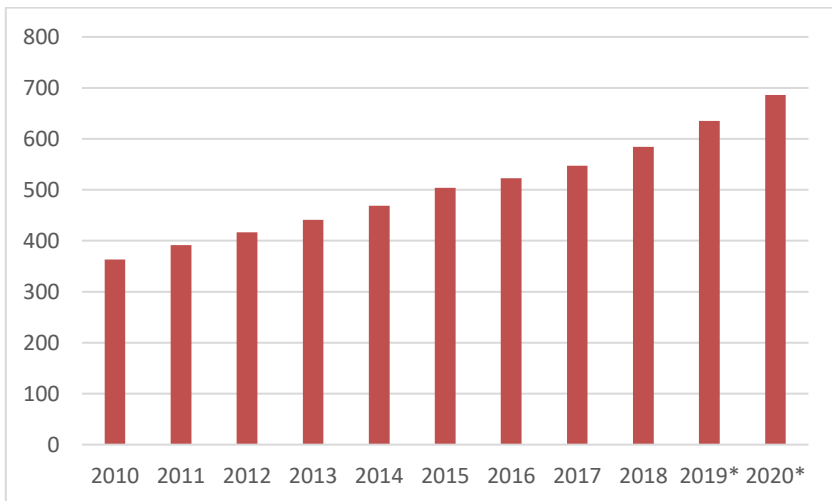
Källa: Kommuninvest.

Om denna utveckling fortsätter resulterar det i investeringar på 168 miljarder i nominella termer 2020.

Till följd av de ökade investeringarna har även kommunsektorns låneskuld ökat över tid. Utvecklingen av låneskulden och en framskrivning för 2018–2020 framgår i figur 7.12.

Figur 7.12 Kommunkoncernernas samlade skuld 2010–2018 och prognos 2020

Miljarder kronor, löpande priser



Anm.: Värderna för 2019 och 2020 baseras på Kommuninvest prognos.

Källa: Kommuninvest.

Låneskulden har ökat med i genomsnitt 6 procent per år 2010–2018, och Kommuninvest har gjort bedömningen att låneskulden framöver kommer att öka mer än den historiska trenden och hamna kring 8 procent per år.¹⁸ Kommuninvests prognos innebär att investeringarna kommer att fortsätta öka, vilket innebär att skulderna som andel av skatter och bidrag kommer att öka den närmaste tiden och uppgå till närmare 114 procent av kommunernas intäkter från skatter och bidrag 2020.

Den ökade skuldbördan påverkar kommunernas räntekostnader. Enligt Kommuninvests prognos kommer kommunkoncernernas räntekostnader att öka med cirka 1 miljard kronor mellan 2017 och 2020. Även om de kommunala bolagen står för cirka hälften av kommunernas investeringar kommer de ökade driftskostnader som blir en effekt av investeringarna att ta ett allt större utrymme av kommunernas driftbudgetar. Driftskostnader har ofta mycket större effekt på de samlade kostnaderna än exempelvis räntekostnader för lån; i jämförelse med den kostnadsökning som förväntas ske inom äldre-

¹⁸ Kommuninvest (2019), *Välfärdens utmaningar*.

omsorgen är de ökande räntekostnaderna av relativt begränsad betydelse för kommunernas ekonomi.

Försäljning av anläggningstillgångar har under senare år skett i störst omfattning i de större kommunerna.¹⁹ Stockholm och Göteborg genomförde de beloppsmässigt största försäljningarna av anläggningstillgångar mellan 2013 och 2016. Under denna period stod försäljningar av bostadsfastigheter för cirka 50 procent av det totala försäljningsbeloppet, medan försäljning av mark och tomträtter samt övriga fastigheter tillsammans utgjorde 40 procent. Försäljningarna frigör kapital som kan användas till att göra prioriterade investeringar inom kommunkoncernerna utan att öka koncernens skulder. Som helhet finansierar emellertid försäljningsintäkterna dock endast en begränsad del av investeringarna. Försäljningar av anläggningstillgångar sker i relativt begränsad omfattning i de mindre kommunerna och kan därigenom inte heller bidra särskilt mycket till finansieringen av investeringar.

De ökande investeringarna finansieras huvudsakligen med externa lån. Stora kommuner kan välja mellan finansiering från penning- och kreditmarknaden, Kommuninvest, banker eller en kombination av dessa. Kommuninvest har dock störst betydelse för de små och medelstora kommunerna. Trenden är att kommuner i allt mindre utsträckning använder sig av bankupplåning för att finansiera sina investeringar. I stället utgör bankupplåning ett komplement till finansiering via Kommuninvest och/eller egna marknadsprogram.²⁰ Vid utgången av 2018 bedöms Kommuninvests marknadsandel vara 55 procent, marknadsprogrammets marknadsandel vara 31 procent och bankernas marknadsandel vara 14 procent, vilket inkluderar en växande utlåning från europeiska och nordiska investeringsbanken. Enligt Kommuninvest uppgick den genomsnittliga kapitalbindningstiden för kommunsektorn vid årsskiftet 2017/2018 till drygt 2,5 år varav 30 procent av skulden förfaller inom tolv månader.

Låneskuldens korta kapitalbindningstid innebär att stora belopp behöver refinansieras varje år. Om det skulle bli en kris på finansmarknaderna kan likviditeten försämrats och kostnaderna för refinansiering stiga snabbt. Med en ökad skuldsättning finns det anledning

¹⁹ Kommuninvest (2018), *Försäljningar av kommunala anläggningstillgångar 2013–2016*.

²⁰ Vissa kommuner använder s.k. marknadsprogram för upplåning. Dessa program innebär att kommunerna på egen hand utfärdar värdepapper i form av obligationer, kommuncertifikat och räntederivat. De handlar således direkt på finansmarknaden i stället för att vända sig till externa finansinstitut, exempelvis konventionella banker eller Kommuninvest.

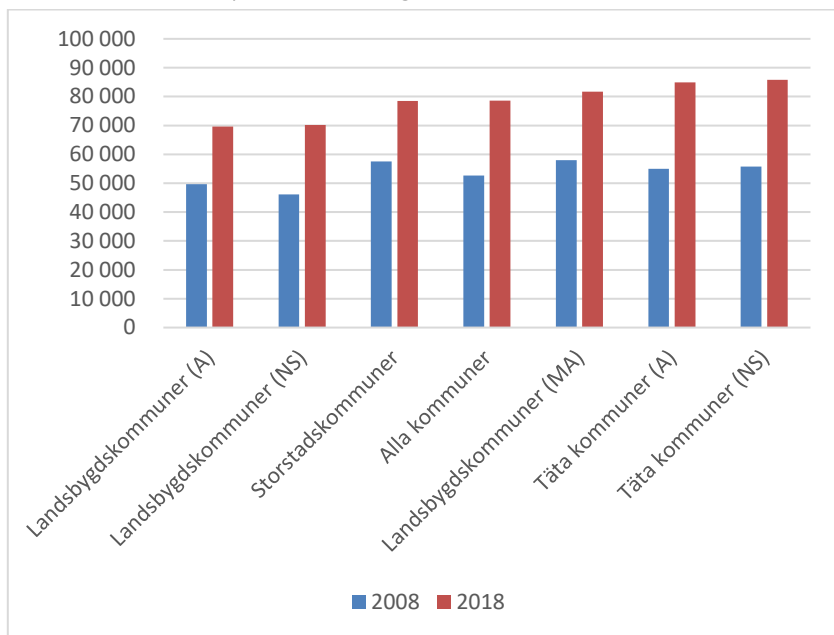
för kommunerna att överväga att förlänga lånens bindningstider i syfte att minska risken för överraskande kostnadshöjningar såväl i den förvaltningsbedrivna verksamheten som i de kommunala bolagen.

7.5 Skulder och soliditet

För 2018 var den totala skuldsättningen per invånare i genomsnitt lägst i avlägsna landsbygdskommuner (70 000 kronor per invånare) och högst i täta kommuner nära en större stad (86 000 kronor per invånare) (figur 7.13).

Figur 7.13 Skulder och avsättningar, kommunkoncern

Kronor per invånare, ovägda medelvärden



Källa: Kolada. Egna bearbetningar.

Ökningstakten på skulder och avsättningar var 49 procent för genomsnittskommunen i riket 2008–2018.²¹ Högst ökningstakt hade kommunkategorin avlägset belägna täta kommuner (55 procent) och lägst ökningstakt hade storstadskommuner (36 procent). Det bör noteras

²¹ Mätt som ovägt medelvärde för alla kommuner.

att kommuner med höga skulder per invånare ofta också har stora redovisade tillgångar.

Utvecklingen av skulder drivs av kommunernas investeringsbehov, vilket i sin tur har olika motiv. För expanderande kommuner med befolkningstillväxt uppstår stora behov av nyinvesteringar i fastigheter, infrastruktur m.m. För kommuner med minskande befolkning kan investeringsbehoven i stället vara mer inriktade på renovering och ombyggnad av befintliga fastigheter och anläggningar. Det skiljer också mellan kommuner hur de valt att sköta löpande förbättringar och investeringar i befintliga anläggningar. I vissa fall kan stora investeringsbehov vara drivet av uppskjutet underhåll och löpande investeringar i exempelvis vatten- och avloppsanläggningar. Av kommunkoncernens investeringsvolym 2017 stod bostäder och fastigheter för 56 procent av investeringarna medan VA-investeringar utgjorde 9 procent av de totala investeringarna. Lika hög andel, dvs. 9 procent, läggs på energiinvesteringar och infrastruktur står för cirka 21 procent.²²

7.5.1 Kommunernas pensionsskulder

Kommunerna har en mycket stor skuld för de anställdas intjänade pensioner. Den totala pensionsskulden för kommunsektorn (både kommuner och regioner) uppgick till cirka 480 miljarder kronor 2018, varav kommunerna stod för knappt hälften.²³

Tillkomsten av lagen (1997:614) om kommunal redovisning innebär en lagreglering av hur avtalspensionerna ska redovisas av kommuner och regioner. Det betydde även en övergång till blandmodellen.²⁴ Den innebär att förpliktelser att betala ut pensioner som intjänats före 1998 inte ska redovisas som skuld eller avsättning i kommunernas balansräkning utan som ansvarsförbindelse²⁵. Av de 480 miljarder kronorna i pensionsskuld för kommuner och regioner var 323 miljarder kronor redovisade som ansvarsförbindelser; av dessa fanns 188 miljarder kronor i kommunerna. Förpliktelser att betala ut pen-

²² Kommuninvest (2019), *Välfärdens utmaningar*, s. 10. Se också Kommuninvest (2018), *Den kommunala låneskulden 2018*, s. 6.

²³ SKL (2019), *De kommunala pensionerna och utvecklingen på längre sikt*, pm, s. 5.

²⁴ SOU 2016:24 s. 132.

²⁵ Se 6 kap. 2 och 4 §§ lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

sioner som intjänats fr.o.m. 1998 redovisas som avsättningar av kommunerna.

Den redovisade pensionsförpliktelsens storlek påverkas av valet av finansieringsform, dvs. om en kommun har valt att sätta av medel i en pensionsstiftelse eller tecknat försäkring för sina pensionsförpliktelser. Denna del redovisas varken som avsättning eller ansvarsförbindelse av kommunerna.²⁶

I kommunernas redovisning enligt blandmodellen motsvaras pensionskostnaderna av nyintjänade pensioner samt värdesäkring av tidigare redovisad pensionsskuld i balansräkningen (dvs. avsättningar). Pensionskostnaderna består även av utbetalningar av pension som intjänats före 1998 och som redovisats som en ansvarsförbindelse.

Pensionsskulden för pensionsrättigheter intjänade före 1998 är relativt stor jämfört med de totala skulderna i kommunernas balansräkningar men ska också utbetalas under en lång tid. SKR gjorde en analys av de kommunala pensionerna för 2018 och fann att cirka 30 procent av kommunernas dåvarande pensionskostnader härrör från pensionsrättigheter intjänade före 1998.²⁷

SKR:s bedömning är att de pensionsutbetalningar som härrör från tiden före 1998 kommer att vara reellt som störst under 2019–2020.²⁸ Därefter kommer pensionsutbetalningarna att minska i takt med att pensionsskulderna minskar. Även om kostnaderna för förmånsbestämda pensioner som intjänats från och med 1998 ökar de närmast kommande åren, beräknar SKR att kommunernas totala pensionskostnader, som andel av lönesumman, kommer att minska från omkring 2021.²⁹

Omfattningen av den pensionsskuld som intjänades före 1998 varierar från kommun till kommun, se figur 7.14.

²⁶ SOU 2016:24 s. 182.

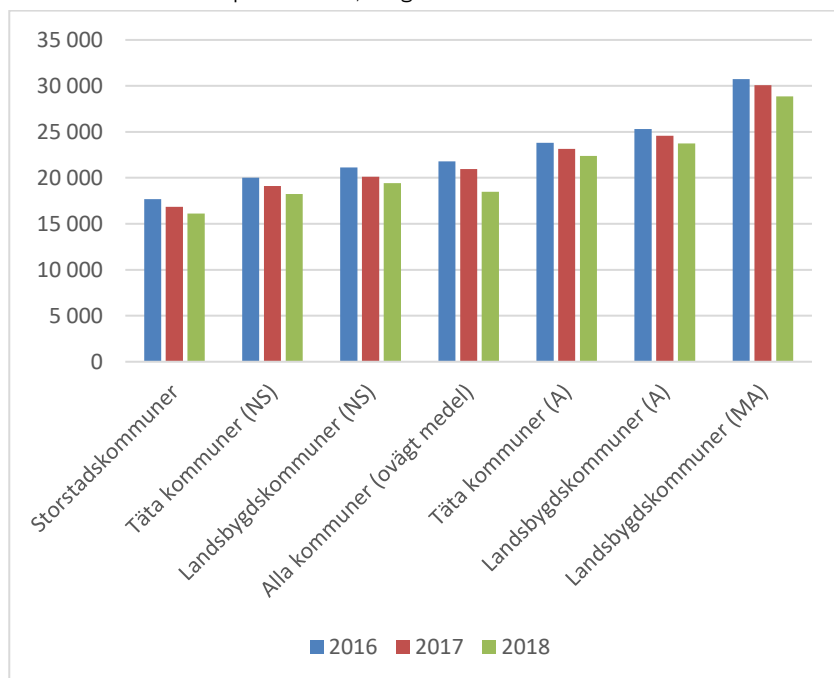
²⁷ SKL (2019), *De kommunala pensionerna och utvecklingen på längre sikt*, pm, s. 7.

²⁸ Ibid., s. 13.

²⁹ SKL (2019) *Ekonomirapporten*, maj 2019, s. 67 f.

Figur 7.14 Pensionsskuld intjänad före 1998 (ansvarsförbindelse) och löneskatt som inte finns redovisad i balansräkningen

Kronor per invånare, ovägda medelvärden



Källa: Kolada Egna beräkningar.

Den genomsnittliga ansvarsförbindelsen från pensionsförpliktelser intjänade före 1998 var 21 700 kronor per invånare 2018. De största pensionsförpliktelserna var i avlägset belägna och mycket avlägset belägna landsbygdskommuner samt i avlägset belägna tätorter. Skillnaderna mellan kommunkategorierna är betydande, eftersom pensionsförpliktelserna som redovisas i ansvarsförbindelser är uppemot dubbelt så stora i mycket avlägsna landsbygdskommuner som i storstadskommunerna, mätt i kronor per invånare. Det finns dessutom stora variationer mellan enskilda kommuner. Således fanns det 2018 kommuner som hade pensionsskulder avseende pensionsförpliktelser som intjänats före 1998 på över 35 000 kronor per invånare, men också kommuner med pensionsskulder på mindre än 10 000 kronor per invånare.

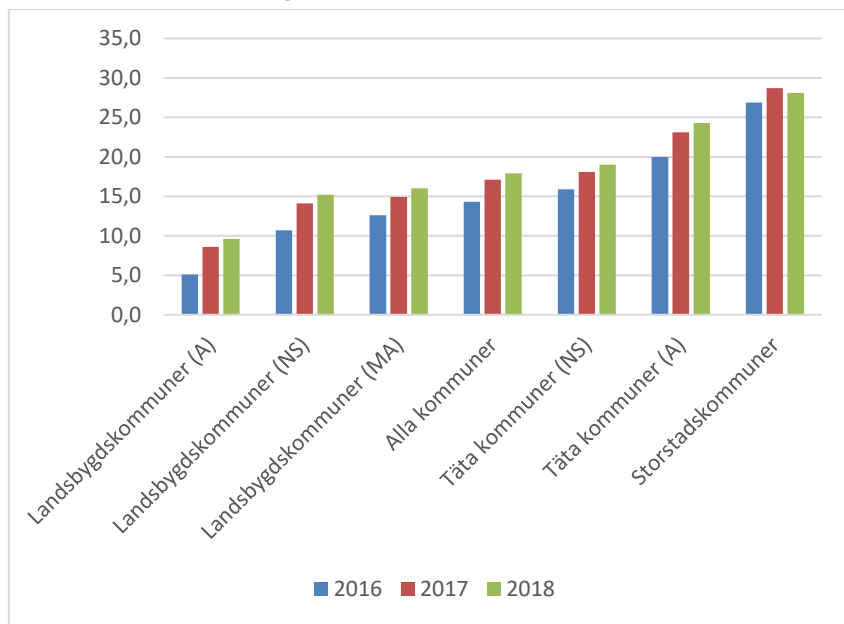
I kommuner med minskande befolkning ökar pensionsskulden per invånare per definition, eftersom färre antal invånare ska dela på betalningsansvaret.

7.5.2 Kommunernas soliditet

Om pensionsåtaganden inkluderas uppgick soliditeten i kommunerna 2018 till 18 procent, se figur 7.15. Att uppnå och bibehålla en stabil soliditet kan ligga i linje med uttrycket att de finansiella målen realt konsoliderar ekonomin.³⁰

Figur 7.15 Soliditet inklusive pensionsåtaganden 2016–2018, kommunkategorier

Procent, ovägda medelvärden



Källa: Kolada. Egna beräkningar.

³⁰ Kommuninvest (2019), *Välfärdens utmaningar*, s. 17.

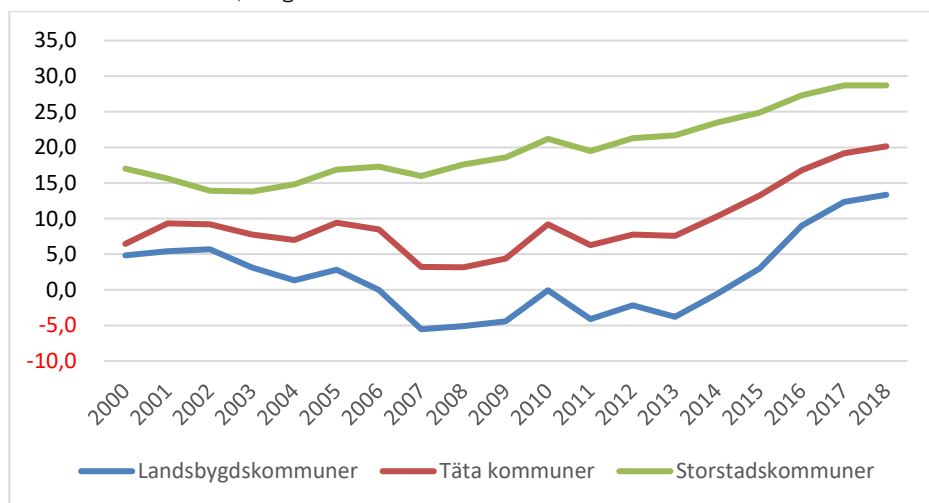
Soliditeten har ökat de senaste åren. Den högsta soliditeten 2018 fanns i storstadskommuner och avlägset belägna tät kommuner. Den lägsta soliditeten finns i landsbygdskommunerna, särskilt i gruppen avlägset belägna.

SKR har gjort en analys av soliditeten i olika typer av kommuner.³¹ Den visar att kommuner med minskande befolkning har en extremt svag soliditet. Analysen visar att de växande kommunerna har en soliditet i paritet med riksgenomsnittet på 20 procent och att de krympande kommunerna i genomsnitt har en negativ soliditet med 20 procent. Det innebär att skulderna inklusive pensionen är 20 procent högre än tillgångarna i de krympande kommunerna.

De kommunala bolagen har i dag en betydelsefull roll i kommunernas ekonomi. Historiskt finns det exempel på att kommunala bolag med ekonomiska problem har överfört dessa till ägaren, kommunen, genom borgensåtaganden. Soliditeten påverkas dock endast marginellt, eftersom de kommunala bolagen inkluderas i analysen.

Figur 7.16 Soliditet inklusive pensionsåtagande, kommunkoncern

Procent, ovägda medelvärden



Källa: Kolada. Egna beräkningar.

³¹ SKL (2015), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

En jämförelse över en längre tidsserie visar att soliditeten genomgående varit högre för storstadskommunerna än för landsbygds-kommuner och täta kommuner. Landsbygdskommunerna hade negativ soliditet mellan 2007 och 2014 (se figur 7.16).

För 2018 hade 26 kommuner negativ soliditet, varav 16 var landsbygdskommuner och resterande 10 var täta kommuner.

7.6 Ekonomiska konsekvenser av de demografiska förändringarna

Konjunkturinstitutet gör årligen, på regeringens uppdrag, en analys av de offentliga finansernas utveckling på lång sikt. I den rapport som Konjunkturinstitutet presenterade i början av 2018 ägnades den kommunala sektorn (dvs. både kommuner och regioner) särskild uppmärksamhet, och myndigheten har gjort sina analyser utifrån det krav på god ekonomisk hushållning som finns i kommunallagen.³²

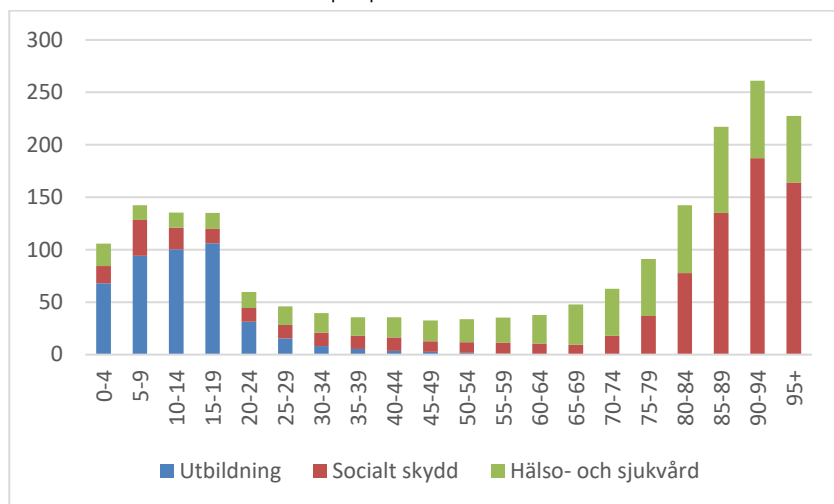
I rapporten skrivs de offentliga utgifterna fram utifrån antagandet att det offentliga välfärdsåtagandet stannar på nuvarande nivå. Detta innebär bl.a. att personaltätheten i välfärdstjänsterna inte ökar från dagens nivå. Dessutom antas att personalen över tid får tillgång till bättre (eller mer) kapitalvaror och insatsvaror, varför standarden stiger något över tid.

Ett centralt antagande i huvudscenariot är att arbetslivet förlängs i takt med att medellivslängden ökar samt att de äldre i befolkningen blir allt friskare, vilket innebär att behovet av välfärdstjänster skjuts uppåt i åldrarna. Detta bidrar till att hålla uppe tillväxten av bruttonationalprodukten (BNP) och därmed skatteintäkterna, samtidigt som antagandet om att de äldre blir allt friskare har en dämpande effekt på de offentliga utgifterna.

³² Konjunkturinstitutet (2018), *Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna*.

Figur 7.17 Genomsnittlig kostnad för individuell offentlig konsumtion per person och åldersgrupp, 2016

Tusentals kronor per person



Källa: SCB.

I figur 7.17 redovisas den genomsnittliga kostnaden per person och åldersgrupp för de tre kategorierna som individuell offentlig konsumtion främst består av: utbildning, socialt skydd (omsorgsverksamhet) och hälso- och sjukvård.³³ För unga förklaras huvuddelen av kostnaderna av utbildning. Kostnaderna för individer i arbetsför ålder är i genomsnitt låga, men genomsnittskostnaden per individ tilltar från 65 år och uppåt. Det beror främst på att kostnader för äldreomsorg tillkommer.

Ett viktigt antagande i Konjunkturinstitutets analys är att behovet av välfärdstjänster per person antas vara konstant över tid bland individer upp till 64 års ålder. Det innebär att personer i respektive åldersgrupp upp till 64 år antas nyttja välfärdstjänster i samma utsträckning i framtiden som i dag. Ett annat antagande är att äldre blir allt friskare i takt med att medellivslängden ökar. Dessa båda antaganden innebär att en genomsnittlig 70-åring år 2100 kommer att efterfråga samma mängd individuell offentlig konsumtion som dagens 65-åring.

³³ Ibid.

I sina beräkningar av hur den kommunala sektorn påverkas av de demografiska förändringarna har Konjunkturinstitutet antagit att den kommunala sektorn klarar både kommunallagens balanskrav och kravet på god ekonomisk hushållning. Konjunkturinstitutet definierar god ekonomisk hushållning som att kommunsektorns nettoskuld som andel av BNP ska vara oförändrad över tid. Syftet är att använda en definition som stödjer en långsiktigt hållbar utveckling av de kommunala finanserna. För att nå en oförändrad nettoskuld som andel av BNP beräknas det finansiella sparandet behöva uppgå till 0,2 procent av BNP. Samtidigt bygger hållbarhetsberäkningarna på antagandet om oförändrade skatteregler, vilket innebär att kommunalskattesatsen hålls konstant i dessa beräkningar. Om utgifterna ökar finansieras därför dessa genom ökade statsbidrag. Därmed påverkas statens finanser, inte kommunsektorns.

För att uppnå ett finansiellt sparande i kommunsektorn på 0,2 procent av BNP 2040, vid en oförändrad kommunalskattesats, behöver statsbidragen ackumulerat öka med 504 miljarder kronor jämfört med 2019 års nivå. Som andel av BNP innebär det en ökning av statsbidragen från drygt 4 procent 2019 till 6 procent 2040. Det motsvarar en ökning med i genomsnitt 24 miljarder kronor per år. En sådan snabb ökning har statsbidragen tidigare endast varit i närheten av några få gånger. Statsbidragens andel av primärkommunala utgifter ökar i detta scenario från drygt 17 procent 2019 till knappt 24 procent 2040.

Om det i stället antas att statsbidragens andel fortsätter att vara 17 procent av de primära kommunala utgifterna framöver skulle statsbidragen öka med 321 miljarder kronor fram till 2040, dvs. med 15 miljarder kronor per år. Även detta är en historiskt sett hög ökningstakt.

Om både statsbidragen ligger kvar på 17 procent av utgifterna för primärkommunala uppgifter och kommunalskatterna inte höjs byggs stora skulder upp inom kommunerna. Sammantaget visar Konjunkturinstitutets bedömning att om utgifterna ökar i en takt som motsvarar ett bibehållet åtagande för vård, skola och omsorg samtidigt som statsbidragen endast finansierar den nuvarande andelen av de kommunala utgifterna och kommunalskatten hålls oförändrad, kommer god ekonomisk hushållning (så som Konjunkturinstitutet definierar det) inte att uppfyllas. Den kommunala sektorn kommer dessutom

att ha både växande årliga underskott i det finansiella sparandet och en accelererande nettoskuld att hantera.

Om statsbidragen ska utgöra en konstant andel av de primära kommunala utgifterna, och kommunerna samtidigt ska uppnå ett finansiellt sparande på 0,2 procent av BNP, skulle kommunalskatterna i genomsnitt i riket behöva höjas med 3 kronor och 18 öre fram till 2040. Det motsvarar en ökning med 15 öre per år. Det är i ett historiskt perspektiv en mycket snabb uppgång.

Det kan alltid diskuteras vilka antaganden för beräkningarna som är de mest rimliga. I 2015 års långtidsutredning beräknades att de demografiska förändringarna skulle innebära ett försämrat ekonomiskt resultat som motsvarar cirka 2 kronor i kommunalskatt (genomsnitt för riket) 2040. Långtidsutredningens grundantagande utgår dock strikt efter demografiska förändringar. Som poängteras i Långtidsutredningen har den historiska kostnadsutvecklingen i kommunerna uppgått till 1 procent utöver vad förändringar i demografin ger. Långtidsutredningen har beräknat att ett sådant alternativ snarare innebär behov av höjningar av kommunalskatten motsvarande 10 kronor.³⁴

Även SKR har i en tidigare rapport³⁵ gjort beräkningar på långsiktiga ekonomiska effekter fram till 2035 av de demografiska förändringarna. SKR har, liksom Långtidsutredningen 2015, beräknat effekterna utifrån ett s.k. demografialternativ som enbart antar att kostnadsutvecklingen följer den demografiska utvecklingen, och ett s.k. plus ett-alternativ som antar att kostnadsutvecklingen fortsätter i samma takt som den historiska utvecklingen, dvs. en demografisk förändring plus 1 procent. SKR gör en liknande bedömning som Långtidsutredningen 2015, dvs. att behovet av höjda kommunalskatter är cirka 2 kronor i demografialternativet och cirka 10 kronor för plus ett-alternativet för 2010–2035.

Både SKR och Långtidsutredningen poängterar att prognoserna över den kommunalekonomiska utvecklingen inte bör läsas alltför detaljerat. Små effektiviseringsförbättringar årligen ger stor effekt på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Likaså är det sannolikt så att ett antal justeringar kommer att vidtas under åren, exempelvis inom det kommunalekonomiska utjämnningssystemet, vilket sannolikt ger delvis andra förutsättningar. Det centrala är att befintliga

³⁴ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen, s. 80.

³⁵ SKL (2010), *Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering*, s. 24.

prognoser samstämmigt pekar på betydande ekonomiska utmaningar för samtliga kommuner de kommande 20–30 åren.

7.6.1 Ekonomiska konsekvenser i olika typer av kommuner

Konjunkturinstitutet har i sina analyser av de demografiska förändringarna inte skrivit fram konsekvenserna i olika typer av kommuner. Sådana analyser har däremot Långtidsutredningen 2015 gjort.³⁶ För att få en bild av hur de demografiska förändringarna kommer att påverka den kommunala ekonomin har Långtidsutredningen gjort framskrivningar utifrån tre olika mått:

- kommunala nettokostnader
- skatteintäkter
- generella statsbidrag och utjämning.

Den sammanlagda bilden utifrån dessa tre mått ger en indikation på hur kommunernas resultat före extraordinära poster kan förändras till 2040. Alla beräkningar är gjorda utifrån ett demografiskt perspektiv.

Framskrivningen av kommunernas nettokostnader är gjorda utifrån SKR:s ”prislappar” per ettårsklasser och kön.³⁷ Skatteintäkterna beräknas genom att skriva fram kommunernas skatteunderlag för 2040. Framskrivningen av inkomstutjämningen, som i huvudsak finansieras av staten, har gjorts utifrån de principer som gällde 2015. Framskrivningen av bidrag och avdrag inom kostnadsutjämningen har gjorts genom ett antagande att strukturstödkostnaden förändras med hälften av den åldersbestämda nettokostnadens förändring.³⁸

Den övergripande bilden från Långtidsutredningens framskrivning är att samtliga typer av kommuner står inför ökade ekonomiska utmaningar. Utifrån de antaganden som har gjorts framträder dock bilden av tilltagande skillnader mellan olika kategorier av kommuner,

³⁶ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen.

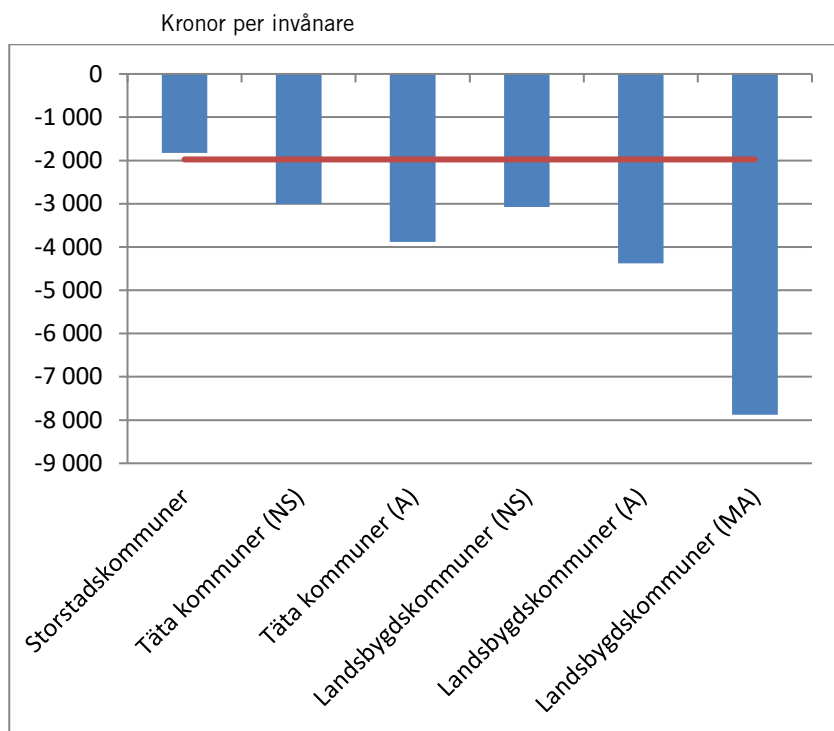
³⁷ SKR har beräknat vad den genomsnittliga nettokostnaden är per ettårsklass, vilket här benämns SKR-prislappar.

³⁸ Framskrivningen omfattar inte de kommunala fastighetsavgifterna. Bedömningen är att dessa inte i någon större omfattning påverkar utfallet av beräkningarna.

där avlägsna landsbygdskommuner ser ut att stå inför de största ekonomiska utmaningarna.

Figur 7.18 sammanfattar Långtidsutredningens framskrivning av hur de demografiska förändringarna påverkar kommunernas ekonomiska resultat. Framskrivningen inkluderar beräkningar av effekter av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.³⁹ Med tanke på det långa tidsperspektivet finns det naturligtvis en del osäkerheter i framskrivningarna, vilket innebär att mindre justeringar i antagandena kan få omfattande återverkningar i analysresultatet.

Figur 7.18 Demografins påverkan på kommunernas ekonomiska resultat (saldo) per kommunkategori 2013–2040 (fasta priser)



Anm: Deflator = 2,46.

Källa: Regionalt analys- och prognossystem, Raps.

³⁹ För en utförlig beskrivning av framskrivningarna se SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen, s. 181.

Framskrivningen visar att de största ekonomiska utmaningarna förväntas för avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Som framgår av figur 7.18 uppvisar framför allt storstadskommunerna, men även de övriga kommunkategorierna, en klart lägre förändring i det förväntade underskottet.

Långtidsutredningens framskrivning av kommunernas ekonomi till 2040 pekar på stora variationer mellan olika typer av kommuner. För storstadskommunerna skulle de beräknade ekonomiska försämringarna uttryckt som kommunalskatt motsvara 1–2 kronors höjning medan det skulle motsvara knappt 6 kronors höjning för mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Ur det perspektivet framstår, enligt Långtidsutredningen, den försämrade kommunala ekonomin som någorlunda hanterbar för storstäderna medan det ser svårare ut för landsbygdskommunerna. Med tanke på att 86 procent av befolkningen 2040 beräknas bo i storstadsregioner, eller i täta regioner nära en större stad, förefaller det som att de demografiska effekterna på kommunernas ekonomi trots allt kan hanteras utifrån ett nationellt perspektiv, om det bedöms acceptabelt att höja kommunalskatten med 1–2 kronor. Om framskrivningen skulle visa sig stämma ser situationen däremot svårare ut för de 14 procent av befolkningen som bor i övriga kommunkategorier. För särskilt avlägsna landsbygdskommuner är det, enligt Långtidsutredningen, svårt att se att de på egen hand kan vidta tillräckliga åtgärder för att få intäkter och kostnader att balansera.

Det bör påminnas om att Långtidsutredningens framskrivningar strikt bygger på demografiska förändringar. Om beräkningarna dessutom tar hänsyn till den historiska kostnadsutvecklingen försämrar situationen markant. Enligt Långtidsutredningen skulle då den ekonomiska försämringen motsvara en skattehöjning på uppemot 8 kronor för storstadskommunerna och 16 kronor för de mest avlägsna landsbygdskommunerna.

Framskrivning av kommunernas nettokostnader

Efter Långtidsutredningen 2015 har nya framskrivningar gjorts av utvecklingen av kommunernas nettokostnader. De nya framskrivningarna har tagits fram i samband med utarbetandet av ett flerregionalt scenario som i sin tur baseras på Konjunkturinstitutets

referensscenari oktober 2018 och SCB:s befolkningsprognos från april 2018.⁴⁰

I tabell 7.2 visas de beräknade förändringarna i kommunernas nettokostnader i genomsnitt per kommunkategori till och med 2040.

Tabell 7.2 Förändring av nettokostnader och beskattningsbar förvärvsinkomst per kommunkategori 2015–2040

Fasta priser, tusen kronor per invånare

Kommuner, fasta priser = 2015	Kommunal nettokostnad			Beskattningsbar förvärvsinkomst			Differens per år (%)
	2015	2040	per år	2015	2040	per år	
Landsbygds- kommuner, (MA)	61,7	88,1	1,4 %	169,1	208,6	0,8 %	–0,6
Landsbygds- kommuner, (A)	55,5	74,6	1,2 %	167,6	225,1	1,2 %	0,0
Landsbygds- kommuner (NS)	50,4	66,5	1,1 %	175,2	244,4	1,3 %	0,2
Täta kommuner, (A)	50,7	67,5	1,2 %	182,4	254,7	1,3 %	0,2
Täta kommuner (NS)	49,6	64,7	1,1 %	185,7	263,9	1,4 %	0,3
Storstadskommuner	46,9	58,9	0,9 %	212,9	326,3	1,7 %	0,8
Riket	49,3	63,6	1,0 %	192,2	281,9	1,5 %	0,5

Källa: Tillväxtverket (2019), *Flerregionalt scenario 2015–2040* baserat på Konjunkturinstitutets referensscenario från september 2018 och SCB (Offentlig ekonomi).

De största ökningarna av nettokostnaderna per invånare beräknas ske i avlägset och mycket avlägsna landsbygdskommuner. De lägsta nettokostnadsförändringarna per invånare återfinns i storstadskommuner och täta kommuner nära en större stad. Kostnadsförändringarna beräknas därmed bli störst i de kommunkategorier som redan har höga nettokostnader per invånare och lägst i de kommunkategorier som har låga nettokostnader.

Sammantaget ger de beräknade nettokostnadsökningarna t.o.m. 2040 en tydlig indikation på att skillnaderna i nettokostnader mellan olika typer av kommuner ökar.

⁴⁰ Tillväxtverket (2019), *Flerregionalt scenario 2015–2040*. Framskrivning av regional utveckling baserad på Konjunkturinstitutets referensscenario från september 2018.

Framskrivningar av beskattningsbara förvärvsinkomster

Som visas i tabell 7.2 beräknas den beskattningsbara förvärvsinkomsten öka mest i storstadskommunerna medan den ökar minst i mycket avlägsna landsbygdskommuner. Framskrivningarna bygger, liksom framskrivningarna av kommunala nettokostnader, på Konjunkturinstitutets referensscenario oktober 2018 och SCB:s befolkningsprognos från april 2018.

Storleken på de beskattningsbara förvärvsinkomsterna har stor betydelse för storleken på kommunernas skatteintäkter. En hög beskattningsbar förvärvsinkomst innebär hög skattekraft. Det skiljer cirka 5 kronor i kommunalskatt mellan storstadskommuner och mycket avlägsna landsbygdskommuner, vilket indikerar att landsbygdskommunerna befinner sig i ett mer utsatt ekonomiskt utgångsläge. De mest avlägsna landsbygdskommunerna har höjt sin skatt mest av kommunkategorierna; 2000–2019 har kommunalskatten i genomsnitt höjts med 75 öre. Skattesatsen har varit betydligt mer stabil i storstäderna, där den genomsnittliga höjningen har varit 16 öre.⁴¹

Med tanke på att det ekonomiska utgångsläget för de mindre landsbygdskommunerna bedöms som svagare än för större kommuner innebär det sannolikt att det egna handlingsutrymmet för de mindre landsbygdskommunerna ytterligare kommer att krympa.

7.7 Det kommunala utjämnningssystemet och statsbidragen

Den kommunala beskattningsrätten är grunden för kommunernas finansiering av sin verksamhet. Som visats i avsnitt 7.2.3 varierar kommunernas faktiska möjligheter att finansiera sin verksamhet enbart med de egna skatteintäkterna. Det krävs också andra intäkter, och där är statsbidragen den viktigaste intäktskällan.

Det finns olika typer av statsbidrag till kommunerna: generella statsbidrag, riktade (specialdestinerade) statsbidrag och kostnadsersättningar.

Generella statsbidrag är bidrag som inte är förenade med några krav på hur bidragen ska användas eller på någon viss prestation. Även om

⁴¹ Beräknat efter medianvärde per kommunkategori.

det kan finnas villkor som kommunerna och regionerna ska uppfylla för att få del av ett generellt bidrag får kommunerna och regionerna fritt disponera de medel de får.⁴²

Riktade statsbidrag är bidrag till kommuner eller regioner som det är frivilligt för dem att ansöka om eller ta del av. Bidragen är avsedda (öronmärkta) för en viss insats.

Det kommunala utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och regioner i landet att kunna tillhandahålla en likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Skillnader i kommunalskatt ska därmed spegla skillnader i effektivitet, service och avgiftnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar.

Det finns också ett kostnadsutjämningsystem för kommunernas LSS-kostnader.⁴³ Detta ingår inte i det ordinarie kommunala utjämningsystemet men har samma uppbyggnad.

7.7.1 De demografiska förändringarnas effekter på det kommunala utjämningsystemet

Framskrivningarna i Långtidsutredningen 2015 av hur de demografiska förändringarna påverkar det kommunala utjämningsystemet gjordes utifrån vissa schablonmässiga antaganden. Efter Långtidsutredningen 2015 har SKR gjort framskrivningar av hur demografiska förändringar påverkar bidrag och avdrag inom kostnadsutjämnningen fram till 2030. Kommunutredningen bedömer SKR:s framskrivningar inom kostnadsutjämnningen som mer tillförlitliga än Långtidsutredningens, eftersom de är mer detaljerat gjorda utifrån varje delmodell inom kostnadsutjämnningen.

SKR:s beräkningar ger ett likartat mönster som Långtidsutredningens när det gäller vilka kommunkategorier som är bidragstagare respektive bidragsmottagare inom kostnadsutjämnningen (tabell 7.3). Skillnaden är att SKR:s framskrivning innebär att storstadskommunerna i större omfattning bidrar till systemet och att täta kommuner

⁴² Statskontoret (2019), *Utveckling statens styrning av kommuner och landsting – en analys*, rapport 2019:02.

⁴³ Med LSS-kostnader avses kostnader för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och assistansersättning avseende de första 20 timmarna per vecka och assistansanvändare. Utjämningsystemet regleras i lagen (2008:342) om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade samt i förordningen (2008:776) om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. kommunernas kostnader för insatser enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

och landsbygdskommuner nära en större stad ges större bidrag än vad som beräknades i Långtidsutredningen 2015.

SKR:s framskrivning ger därmed ett bättre ekonomiskt utfall till samtliga kommunkategorier utom storstäderna, än vad Långtidsutredningens framskrivningar ger.

Tabell 7.3 Framskrivning av bidrag och avgifter inom kostnadsutjämnningen enligt Långtidsutredningen (LU) 2015 och SKR

Kronor per invånare, fasta priser

	Kostnadsutjämning per capita	
	LU 2040	SKR 2030
Landsbygdskommuner, (MA)	7 197	7 849
Landsbygdskommuner, (A)	2 067	3 459
Landsbygdskommuner (NS)	824	2 342
Täta kommuner, (A)	246	1 473
Täta kommuner (NS)	–499	–39
Storstadskommuner	–59	–1 548

Källa: Långtidsutredningen 2015 och SKL 2018.

Observera att SKR:s framskrivningar löper fram till 2030, till skillnad mot Långtidsutredningens som löper fram till 2040. Det gör att jämförelser mellan de två framskrivningarna inte fullt ut kan göras.

7.7.2 Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar

Riktade statsbidrag är, som ovan framgår, statsbidrag till kommuner eller regioner som de själva kan välja att ansöka om eller ta del av. De är öronmärkta för en viss insats, för ett visst ändamål eller för att stimulera utveckling inom en bestämd verksamhet.⁴⁴ Ett riktat statsbidrag är i regel förenat med olika typer av krav på mottagaren när det gäller ansökan, medfinansiering, redovisning och uppföljning. Det riktade statsbidraget kan vara ensidigt beslutat av staten eller reglerat genom en överenskommelse.

I regeringens budgetpropositioner görs numera skillnad mellan riktade statsbidrag, som är avsedda att stimulera utveckling inom ett visst område, och kostnadsersättningar, som är en statlig ersättning

⁴⁴ Ibid.

för något kommuner eller regioner är skyldiga att utföra oavsett om de får ersättning för det eller inte.⁴⁵ Både riktade statsbidrag och kostnadsersättningar kan ses som riktade medel eftersom medlen ska användas för vissa insatser eller till en viss verksamhet.⁴⁶

De riktade statsbidragen används ofta som ett policyinstrument av centrala beslutsfattare för att påverka de kommunala besluten på ett visst område, t.ex. för att öka bemanningen inom skola och omsorg, eller i en viss riktning, t.ex. satsningar på arbete med hållbar utveckling. I början av 1990-talet skapades ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem som bl.a. innebar att ett stort antal riktade bidrag fördes över till de generella statsbidragen till kommuner och regioner. Under 2000-talet har i stället utvecklingen gått åt andra hållet och antalet riktade bidrag har ökat.

De sammanlagda statsbidragen till kommuner och regioner beräknades uppgå till 207 miljarder kronor 2018. Av beloppet var 107 miljarder kronor generella bidrag och 100 miljarder kronor riktade bidrag och kostnadsersättningar.⁴⁷ Statskontoret gjorde i sin uppföljning av statens styrning av kommuner och regioner 2018 bedömningen att det finns totalt 208 olika statsbidrag som riktas till kommuner eller regioner. Av dessa statsbidrag är omkring 23 kostnadsersättningar, 180 riktade statsbidrag och 5 generella statsbidrag. Över två tredjedelar av dessa bidrag är permanenta. Cirka 20 av de bidrag som är tidsbegränsade upphör 2018, och ytterligare 27 upphör 2019–2020. Totalt 151 av de riktade bidragen och 16 av kostnadsersättningarna riktas till kommunerna.⁴⁸

Under 2018 tillkom 33 nya riktade statsbidrag och kostnadsersättningar medan 6 upphörde.⁴⁹ Under 2019 skedde dock en minskning av de riktade statsbidragen och kostnadsersättningarna, både till antal och andel av de sammanlagda statsbidragen.⁵⁰

Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar finns inom en rad olika områden, t.ex. skola, omsorg av barn, äldre och personer med funktionsnedsättning, kultur, klimatinvesteringar, bostäder samt mottagande av asylsökande och flyktingar. Omfattningen av de riktade

⁴⁵ Se t.ex. prop. 2018/19:1 utgiftsområde 25, bilaga, s. 12.

⁴⁶ Statskontoret (2018), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

⁴⁷ Prop. 2019/2020:1 utgiftsområde 25.

⁴⁸ Statskontoret (2018), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*, s. 28.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 25, s. 21.

statsbidragen är särskilt stor inom skolområdet; 2017 fördelade Skolverket omkring 15 miljarder kronor i fler än 70 bidrag.

Svårare för mindre kommuner att hantera riktade statsbidrag

Statskontoret konstaterade i en rapport om statens samlade styrning av kommunerna att små kommuner har svårare att hantera de riktade statsbidragen än större kommuner med mer administrativa resurser.⁵¹ En typ av riktade statsbidrag som små kommuner ofta framhåller som problematiska är de bidrag som syftar till att öka bemanningen. Det finns en tendens att större kommuner rekviderar riktade statsbidrag inom skolområdet i större omfattning än mindre kommuner eftersom de ekonomiska risker som följer av att öka bemanningen är relativt sett större i en liten kommun än i en större kommun. Det beror i sin tur på att varje nyanställning har en relativt sett större påverkan på kommunens ekonomi i en liten kommun än en nyanställning i en större kommun. I de mindre kommunerna kan det dessutom vara svårare att hitta personal inom en viss personalkategori.

Att upphörandet av ett riktat statsbidrag kan skapa omställningsproblem för kommunerna framgår också av Statskontorets uppföljning av ett riktat statsbidrag som gavs för ökad bemanning inom äldreomsorgen. En tredjedel av de kommuner som hade tagit emot bidraget uppgav att de efter bidragets upphörande skulle fortsätta med en högre bemanning. Både kommuner som valde att fortsätta att finansiera en högre bemanning och kommuner som valde att inte göra det beskrev avslutningen av bidraget som en utmaning. Det handlade bl.a. dels om att en del av de anställda blivit tillsvidareanställda, dels om att det var svårt att motivera en minskning av bemanningen för de äldre och för personalen.⁵²

Ett annat problem för små kommuner är att vissa riktade statsbidrag fördelas i relation till antalet kommuninvånare, vilket kan göra att den administrativa kostnaden blir oproportionerligt stor i förhållande till de medel som bidraget kan ge. Eftersom små kommuner har en mer begränsad kapacitet för att söka statsbidrag kan det också förekomma att kommunen saknar överblick över vilka statsbidrag som finns att söka och därför inte söker dessa.

⁵¹ Statskontoret (2019), *Statens samlade styrning av kommunerna – en analys*, rapport 2019:02.

⁵² Statskontoret (2019), *Ökad bemanning inom äldreomsorgen. En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning 2015–2018*, 2019:05.

Det är dock viktigt att lyfta fram att det även finns riktade statsbidrag där erfarenheterna har varit mer positiva. Ett exempel som har lyfts fram är de medel till socioekonomiskt eftersatta kommuner som regeringen beslutade om 2018. Detta bidrag förvaltas av Tillväxtverket och riktar sig till 30 landsbygdskommuner som står inför utmaningar utifrån kriterierna hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och lågt valdeltagande samt geografisk belägenhet långt från större städer.⁵³ Syftet med bidraget är att stärka den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa kommuner. Det är alltså statsbidrag som är riktade i bemärkelsen att de går till särskilt utvalda kommuner som specificeras i förordningen, men användningen av medlen är förhållandevis fri.

Kostnader för staten

Kostnader för administration av de riktade statsbidraget uppkommer inte bara för kommunerna. Det stora antalet riktade statsbidrag, inte minst inom skolområdet, innebär också stora administrationskostnader för staten. Enligt Skolverkets årsredovisning 2016 togs över 16 000 beslut om riktade statsbidrag inom skolområdet 2016, att jämföra med cirka 3 800 beslut 2012, till en sammanlagd kostnad för hantering av statliga stöd och bidrag på 210 miljoner kronor.⁵⁴

Oklar måluppfyllelse

Det har ibland ifrågasatts om de syften som staten har med de riktade statsbidrag, exempelvis att skapa större likvärdighet i skolan, faktiskt uppnås. Riksrevisionen visade 2014 att det inte var de huvudmän som behövde bidragen mest som sökte dem i första hand, vilket gjorde att bidragen snarast motverkade likvärdigheten inom skolan. Riksrevisionens granskning visade att skolor med låga kunskapsresultat i årskurs 9 generellt tog emot statsbidrag i mindre utsträck-

⁵³ Förordning (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner. För 2018 var stödet 0,5 miljarder kronor. Regeringen beräknar att det avsätts 1,5 miljarder kronor 2019 och 2,5 miljarder årligen 2020–2027.

⁵⁴ Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30.

ning än skolor med höga kunskapsresultat.⁵⁵ Enligt Riksrevisionen är det befogat att ifrågasätta om nuvarande system med statsbidrag till skolan karaktäriseras av hög effektivitet och god hushållning med statens medel. Det är också, enligt Riksrevisionen, frågan om det ligger i linje med riksdag och regerings intention att inte styra sådant som är kommunernas ansvar.⁵⁶

I en granskning av de riktade statsbidragen inom skolan från 2017⁵⁷ var Riksrevisionen också kritisk mot att riktade statsbidrag hade ökat stort i användning. Granskningen visade att större kommunala huvudmän sökte statsbidrag i högre omfattning än mindre huvudmän. Riksrevisionen ansåg att studien bekräftar att det kan finnas problem ur ett likvärdighetsperspektiv, eftersom större huvudmän har en tydlig tendens att söka och få fler statsbidrag och högre belopp. Enligt Riksrevisionen är detta problematiskt, eftersom det kan innebära att det inte är behoven som i första hand avgör om huvudmännen tar del av statsbidragen.

De små kommunala huvudmännen som ingick i Riksrevisionens granskning påverkades i högre grad av de riktade statsbidragen än de större kommunala huvudmännen på så sätt att bidragen styrde skolutvecklingen. Risken blir då att lokala behov nedprioriteras. Det framkom även att kommuner ibland valde att göra sådana insatser som det fanns statsbidrag för, i stället för de insatser som verksamheten var mest i behov av.

Riksrevisionen konstaterade att det också kan uppstå finansiella problem när huvudmän måste ligga ute med pengar som eventuellt kommer, eftersom de ibland får besked först i efterhand om de får ett sökt bidrag. Det kan vara särskilt problematiskt för små aktörer som är mer ekonomiskt sårbara.

Tillitsbaserad styrning

I sitt huvudbetänkande (SOU 2018:47) riktade Tillitsdelegationen kritik mot en alltför omfattande användning av riktade statsbidrag. Erfarenheten från Tillitsdelegationens möten med kommunala före-

⁵⁵ Riksrevisionen (2014), *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*, RiR 2014:25.

⁵⁶ Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30.

⁵⁷ Ibid.

trädare var att företrädarna ser statsbidrag som en viktig inkomstkälla men att de samtidigt anser att dagens system är alltför administrativt betungande. Tillitsdelegationen lyfte t.ex. det stora antalet riktade statsbidrag inom skolområdet som kan ha bidragit till att splittra upp skolutvecklingsarbetet på många olika insatser i stället för att de bidrar till ett större fokus på färre och mer långsiktiga målsättningar.⁵⁸

Tillitsdelegationen föreslog att regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag och att riktade statsbidrag endast ska användas när det gäller specifika nationella satsningar på verksamhetsutveckling, exempelvis i form av teknisk infrastruktur. Alla riktade statsbidrag ska därtill föregås av en analys av hur de påverkar de berörda verksamheterna. Tillitsdelegationen menade att en förändrad statlig styrning, där huvudprincipen är generella statsbidrag, är ett viktigt steg mot ett mer tillitsbaserat sätt att styra välfärdssektorn. Tillitsdelegationen framhöll också att ett generellt bidrag kan disponeras friare på samma sätt som kommunernas skatteintäkter. Ett generellt bidrag leder inte heller till särskild administration och underlättar kommunernas planering. Med generella statsbidrag som huvudprincip skulle detaljstyrningen minska och därmed öka handlingsutrymmet för kommuner och regioner att utforma verksamheten.⁵⁹

Effektivisering genom återgång till generella statsbidrag

SKR anser att de riktade statsbidragen visserligen är värdefulla finansiella tillskott för kommunerna men att de samtidigt riskerar att motverka en önskvärd utveckling och förnyelse av kommunernas verksamheter.⁶⁰ Enligt SKR innebär de riktade statsbidragen en ökad administration för kommunerna, undanträngningseffekter och problem med styrning och prioritering både lokalt och regionalt. Särskilt problematiska är de bidrag som riktas mot ökad bemanning och löner. En enkät som SKR gjorde bland kommunerna 2018 visade att flera kommuner anser att mer generella statsbidrag kan möjliggöra en mer effektiv verksamhet, eftersom dessa typer av bidrag gör det möjligt att göra prioriteringar utifrån lokala behov och långsiktiga

⁵⁸ SOU 2018:47.

⁵⁹ Ibid., s. 188.

⁶⁰ SKL (2018), *Ekonomirapporten*, maj 2018.

mål; behoven ser olika ut och kräver olika typer av insatser. SKR anser att det finns en effektiviseringspotential i den kommunala verksamheten och att denna skulle kunna frigöras genom en återgång till mer generella statsbidrag.⁶¹

Den statliga styrningen behöver enligt SKR förändras så att det blir betydligt färre och mer utvecklingsinriktade statsbidrag som möjliggör och uppmanar till nya arbetssätt och en effektivare verksamhet.

Klassificeringsmodell för statsbidragen till skolan

SKR har tagit fram ett förslag till klassificeringsmodell för statsbidragen till skolan. Modellen är främst tänkt att användas i ett kort-siktigt perspektiv för att klassificera befintliga statsbidrag i syfte att skapa förutsättningar för en övergång till ett fåtal större statsbidrag. Modellen kan också enligt SKR vara utgångspunkt för mer långsiktiga överväganden kring styrningen av skolan. Modellen består av tre delar: generella bidrag, klustrade utvecklingsbidrag och riktade statsbidrag. Till gruppen klustrade utvecklingsbidrag hör statsbidrag som inrättats i syfte att särskilt stimulera utveckling kopplad till en specifik skolform, verksamhet eller målgrupp. Beteckningen klustrade stimulansbidrag används för att visa att det gäller befintliga stimulansbidrag inom en specifik skolform, verksamhet eller målgrupp som skulle kunna sammanföras till ett antal kluster eller grupper. En kommun ska kunna söka medel inom respektive kluster för att utveckla den berörda verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar i stället för utifrån ett detaljerat regelverk.

SKR menar att klustring skulle möjliggöra förenklingar och minska antalet regler som är kopplade till bidragen. Det skulle även ge huvudmännen bättre förutsättningar att bedriva ett mer långsiktigt och strategiskt utvecklingsarbete. Till gruppen riktade statsbidrag ska bara sådana bidrag föras som på grund av sitt syfte och sin målgrupp även i framtiden är bäst lämpade att vara riktade. Ett exempel är om syftet är väldigt specifikt och bidraget riktar sig till ett fåtal kommuner.⁶²

⁶¹ SKL (2018), *Ekonomirapporten*, maj 2018.

⁶² Ibid, s. 64 f.

Systemet med riktade statsbidrag ses över

Med anledning av Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan från 2017 inkom regeringen med en skrivelse till riksdagen. Som potentiella utvecklingsområden lyfte regeringen bl.a. en översyn av bidragens konstruktion och en sammanläggning av vissa bidrag eller överföring av riktade bidrag till generella. Regeringen uttryckte i skrivelsen förståelse för att många huvudmän anser att den nationella styrningen med många riktade bidrag riskerar att leda till oförutsägbarhet och menade att det belyser vikten av att förbättra styrningen och öka utrymmet för lokal anpassning för nya riktade satsningar.⁶³

I budgetpropositionen för 2020⁶⁴ framhåller regeringen att generella statsbidrag ska vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommuner och regioner. Regeringen anser dock att det finns ett fortsatt behov av kostnadsersättningar inom vissa områden och även statsbidrag till specifika områden där det finns stora utvecklingsbehov. Regeringen menar vidare att det är allvarligt om mindre kommuner har svårare att ta del av riktade bidrag. Därför avser regeringen att utveckla en mer strategisk styrning med riktade statsbidrag, bl.a. genom att minska de riktade statsbidragen och genom att förenkla utformning och administration på vissa områden. Regeringen avser också att fortsätta med den översyn av de riktade statsbidragen inom skolområdet som inleddes 2014.

7.8 Sammanfattande slutsatser

De demografiska förändringarna i Sverige ställer både staten och kommunerna inför stora utmaningar när det gäller finansieringen av den gemensamma välfärden. Konjunkturinstitutet har visat att även ett oförändrat välfärdsåtagande kommer att kräva ökade ekonomiska resurser. Hur mycket resurser som kommer att krävas beror bl.a. på om tiden i arbetslivet förlängs och hur de äldres hälsosituation förändras. Med fler som arbetar längre upp i åldrarna och med friskare äldre ökar det offentliga intäkter och kostnadsökningarna begränsas.

För att kommunallagens krav på en budget i balans och på god ekonomisk hushållning ska kunna tillgodoses behöver det finansiella

⁶³ Skr. 2017/18:217 *Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan*.

⁶⁴ Prop. 2019/2020:1 utgiftsområde 25, s. 25.

sparandet i den kommunala sektorn enligt Konjunkturinstitutet vara 0,2 procent av BNP. Om hela kostnadsökningen i kommunerna skulle finansieras av staten (och kommunalskatterna vara konstanta) skulle detta innebära att statsbidragen till kommunerna varje år fram till 2040 skulle behöva öka med 24 miljarder kronor. Om kommunerna helt på egen hand skulle finansiera den förväntade kostnadsökningen fram till 2040 med höjda kommunalskatter skulle kommunalskatterna i genomsnitt för riket behöva öka med 3 kronor och 18 öre, vilket motsvarar en ökning med 15 öre per år. Beräkningar från Långtidsutredningen 2015 pekar på att de demografiska förändringarna innebär en ökad ekonomisk belastning motsvarande 1–2 kronors kommunalskatt i storstadskommunerna och knappt 6 kronor för mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Den kommunala verksamheten står inte bara inför finansiella utmaningar. Som SKR har påpekat i sin ekonomirapport i maj 2018 är den största utmaningen i välfärden de kommande åren att rekrytera personal. Tidigare har SKR antagit att resurserna till välfärdsverksamheterna kommer att öka i samma takt som hittills, dvs. med cirka 1 procent utöver demografiska förändringar. Den bedömning som SKR gör är att det inte kommer att vara möjligt med tanke på den framtida kompetensförsörjningssituationen. SKR:s nya beräkningar utgår därför från att resurserna enbart ökar i takt med den demografiska utvecklingen.

SKR:s beräkningar visar att antalet sysselsatta behöver öka kraftigt kommande år, även för att behålla dagens verksamhetsnivå. För att kommunsektorn inte ska ta en alltför stor del av nettotillskottet av sysselsättning i ekonomin i anspråk, behöver, enligt SKR, produktiviteten i den offentliga sektorn öka för att klara framtidens kompetensförsörjning inom kommuner och regioner.

En effektivisering av den kommunala verksamheten skulle också innebära en generell förbättring av kommunernas ekonomi. SKR för i sin ekonomirapport från maj 2018 fram olika möjligheter att effektivisera den kommunala verksamheten.

Att minska de riktade statsbidragen och i stället lägga över dessa i de generella statsbidragen skulle kunna bidra till att kommunerna kan effektivisera sina verksamheter genom att de får bättre förutsättningar för långsiktig planering och prioriteringar utifrån lokala behov. SKR pekar på ett stort behov av att minska de riktade statsbidragen eftersom de innebär utmaningar, inte minst för de mindre kommu-

nerna. Både Riksrevisionen och Statskontoret har i ett antal rapporter beskrivit och analyserat de utmaningar och problem som de riktade statsbidragen innebär för kommunerna.

Kommunernas verksamheter inklusive administrationen kan effektivieras genom att den digitala tekniken används i ökad utsträckning. SKR pekar t.ex. på att kommunerna kan göra omfattande besparingar genom att använda digitala tjänster i hemtjänsten. Effektiviteten kan också öka inom skolan.

Det är mycket svårt att bedöma hur stor potentialen för en effektivisering av kommunernas verksamheter är. Men det är helt klart att om produktiviteten inom verksamheterna årligen skulle kunna öka med 0,5–1,0 procent skulle detta långsiktigt minska behovet av ökade statsbidrag och höjningar av kommunalskatterna. Historiskt har det dock visat sig vara svårt att kraftigt öka effektiviteten. Det bör också beaktas att effektiviseringspotentialen varierar mellan kommunerna; i små avlägset belägna kommuner med minskande befolkning är förutsättningarna inte lika gynnsamma som i större kommuner med en större kostnadsmassa och tillgång till mer strategisk kompetens.

Den historiska utvecklingen av kommunernas ekonomi pekar på att landsbygdskommunerna haft en svagare ekonomisk utveckling än storstadskommunerna. Det ekonomiska resultatet per invånare är lägst för mycket avlägsna landsbygdskommuner, och det har försämrats markant 2018. Även soliditeten, inklusive pensionsåtaganden, är lägst för landsbygdskommuner. Pensionsskulder intjänade före 1998 är högst per invånare i mycket avlägsna landsbygdskommuner. Samtidigt har mycket avlägsna landsbygdskommuner högst kommunalskatt. Det skiljde 3,60 kronor i medianskattesats mellan mycket avlägsna kommuner och storstäderna 2018. Skillnaderna mellan enskilda kommuner uppgick till över 6 kronor mellan den kommun som hade högst kommunalskatt (Dorotea 23,85 kronor) och den som hade lägst (Solna 17,12 kronor).

Skattekraft och kommunalskatt är negativt korrelerade, vilket innebär att kommuner med hög skattekraft har lägre kommunalskatt än kommuner med låg skattekraft. De olika kommunkategorierna har därför olika ekonomiska förutsättningar, där storstadskommunerna genomsnittligt ser ut att ha bättre ekonomiska förutsättningar än landsbygdskommunerna. De olika kommunkategoriernas historiska ekonomiska utveckling innebär att marginalerna för oförutsedda hän-

delser, eller en allmänt svagare konjunktur, är sämre i avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner än i storstäderna.

De prognoser som finns tillgängliga över den kommunalekonomiska utvecklingen per kommunkategori ser ut att förstärka skillnaderna mellan kommunkategorierna. Särskilt de avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommunerna ser ut att stå inför stora ekonomiska utmaningar. Som påpekats tidigare bör dock försiktighet iakttas vid tolkningen av alla prognoser, särskilt i prognoser som spänner över lång tid. När det gäller beräkningar av kommunernas ekonomi får det dessutom antas att förändringar kommer att göras inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet, vilket leder till andra utfall. Det som förefaller tydligt är att det finns ett mönster av stora skillnader i kommunernas egna ekonomiska förutsättningar i termer av egna intäkter i förhållande till nettokostnader. Storstadskommuner kan i betydligt högre grad bära sina egna nettokostnader än vad som är fallet för avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdskommuner. Beräkningar pekar dessutom på att mönstret förstärks fram till 2040.

Enligt Kommunutredningens uppfattning innebär skillnaderna i kommunernas egna ekonomiska förutsättningar två saker: Dels kan omfördelningen inom utjämningsystemet behöva öka så att kommunkategorier som har svårast ekonomisk situation får ökade bidrag. Ekonomiskt starkare kommuner får då bidra mer till systemet. En ökad omfördelning sätter dock ytterligare press på utjämningssystemets legitimitet. Dels kan det uppstå ökade skillnader i kommunernas egen kontroll och rådgighet över sina intäkter. För kommuner med stort behov av bidrag från utjämningsystemet innebär det en ökad känslighet för justeringar och ändringar i systemen. På så sätt riskerar den egna kontrollen över ekonomin urholkas allt mer och känsligheten för externa händelser utanför kommunens egen kontroll ökar. Det gäller särskilt för avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdskommuner.

8 Kommunernas personal- och kompetensförsörjning

De demografiska förändringarna, med ett ökat antal unga och äldre, innebär att behovet av personal inom hela välfärden kommer att öka under de närmaste decennierna. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har gjort bedömningen att välfärdssektorn (inklusive privata utförare) behöver knappt 200 000 fler anställda 2026 jämfört med 2016.¹ Dessutom behöver cirka 300 000 anställda ersättas på grund av pensionsavgångar. Om den kommunala verksamheten fortsätter att växa i samma takt som under senare år ökar behovet av personal med ytterligare cirka 70 000 anställda.

Långtidsutredningen (SOU 2015:101) har gjort en analys av arbetsmarknadens utveckling fram till 2040. Den visar att det kommer att bli stor brist på arbetskraft, särskilt i små arbetsmarknadsregioner, medan arbetskraftsbristen i större arbetsmarknadsregioner kommer att vara mer partiell, dvs. arbetskraft väntas saknas inom vissa utbildningsgrupper och yrken.

Bristen på arbetskraft inom vitala delar av den kommunala verksamheten kommer att kräva både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder inom flera olika områden. Utmaningen ligger också i att rekrytera till strategiska befattningar inom kommunerna, t.ex. olika typer av specialisttjänster och ledningsfunktioner. De mindre kommunerna, särskilt de som är avlägset belägna från större arbetsmarknadsregioner har ofta svårare att rekrytera till specialist- och ledningsfunktioner än vad de större kommunerna har.

SKR konstaterade i sin ekonomirapport i maj 2018 att den största utmaningen i välfärden de kommande åren är att kunna rekrytera personal. Tidigare har SKR:s beräkningar baserats på att resurserna till välfärden kommer att öka i samma takt som hittills. SKR gjorde

¹ SKL (2018), *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Hur möter vi rekryteringsutmaningen?*

2018 dock bedömningen att resurserna till välfärden inte kommer att kunna öka i samma takt som hittills med tanke på svårigheterna att rekrytera personal. SKR:s beräkningar 2018 utgår därför från att resurserna och sysselsättningen ökar i takt med den demografiska utvecklingen. Skulle sysselsättningen fortsätta att öka i samma takt som hittills skulle hela den tillkommande sysselsättningsökningen behöva ske i den kommunala sektorn. Detta är enligt SKR inte realistiskt.

8.1 Anställda och befattningar

I november 2017 hade de svenska kommunerna, inklusive kommunalförbunden, cirka 700 000 faktiska årsarbetare. Till det tillkommer cirka 50 000 anställda inom kommunägda bolag. Den övervägande majoriteten av kommunernas anställda, cirka 75 procent, arbetar inom vård, omsorg och utbildning.

Spännvidden är stor på antalet faktiska årsarbetare i de svenska kommunerna, från cirka 36 000 anställda i Stockholms stad till 225 i Bjurholm. Det innebär att det är stor variation på kommunernas personella resurser.

Det är dock viktigt att understryka att antalet anställda i olika kommuner och kommunkategorier påverkas av i hur stor andel av verksamheten som drivs i privat regi. De uppgifter som visas i det här avsnittet avser kommunal regi; personer som är anställda av privata utförare ingår inte i de siffror som redovisas, men omfattar i de flesta kommuner mellan 10–20 procent av verksamheten.

Den genomsnittliga kommunen i kategorin storstadskommuner² hade som exempel 1 500 anställda inom grund- och särskola medan mycket avlägsna landsbygdskommuner hade i genomsnitt 88 anställda inom samma typ av verksamhet. Inom individ- och familjeomsorgs-verksamheten (IFO) hade genomsnittskommunen bland storstadskommunerna 310 anställda medan mycket avlägsna landsbygdskommuner hade färre än 12 anställda.³ Som alltid vid medelvärden finns dock variationer inom olika grupper, i detta fall inom kommunkategorierna. På grund av sekretessbestämmelser redovisas inte värden under fem anställda i statistiken. Fem av femton kommuner

² För beskrivning av kommunkategorierna se avsnitt 6.1.1.

³ Uppgifterna är ovägd medelvärden per kommunkategori.

i kategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner hade under fem anställda inom IFO-verksamheten. Det beräknade medelvärde (12) i kommunkategorin bygger alltså på de 10 kommuner som redovisar 5 eller fler anställda. Medelvärdet är därför överskattat.

För att exemplifiera variationen mellan en stor och liten kommun visas i tabell 8.1 antalet anställda i den största och minsta kommunen i en region av medelstorlek.

Tabell 8.1 Antal faktiska årsarbetare i den största och minsta kommunen i en svensk region av genomsnittlig storlek, november 2017

Verksamhet	Största kommun	Minsta kommun
Totalt	8 124	256
Miljö- och hälsoskydd, hållbar utveckling	49	–
Övrig infrastruktur och skydd	196	–
Fritid och kultur	204	–
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	1 987	50
Grundskola inkl. grundsärskola	2 241	52
Gymnasieskola inkl. gymnasiesärskola	672	–
Kommunal vuxenutbildning	70	–
Övrig utbildning	50	–
Vård oms äldre och funktionsnedsatta gemensamt	1 644	100
Individ- och familjeomsorg	370	–
Politisk och gemensam verksamhet	274	14

Anm.: Fält i tabellen markerade med – innebär att kommunen antingen helt saknar anställda, eller att antalet anställda understiger fem. Summan för totalt antal anställda summerar inte till samma summa för antalet anställda då de visade verksamheterna i tabellen omfattar ett urval av de större verksamheterna.

Källa: SKR, novemberstatistik 2017.

Som framgår av tabell 8.1 är det mycket stor skillnad på antalet anställda mellan kommunerna. Inom grund- och sarskola har den största kommunen drygt 2 200 årsarbetare medan den minsta har 52. I många verksamheter, t.ex. gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, kommunal vuxenutbildning samt miljö- och hälsoskydd understiger antalet årsarbetare 5 i den minsta kommunen och denna siffra kan därför inte redovisas. Det gäller även verksamhet inom området övrig infrastruktur och skydd som bland annat omfattar fysisk planering och bygglovshantering. I en liten kommun är det därtill vanligt att en person innehar flera olika befattningar vilket innebär

svårigheter att kunna specialisera sig inom vissa arbetsuppgifter. Det innebär också ökad sårbarhet om personen slutar eller blir långvarigt frånvarande.

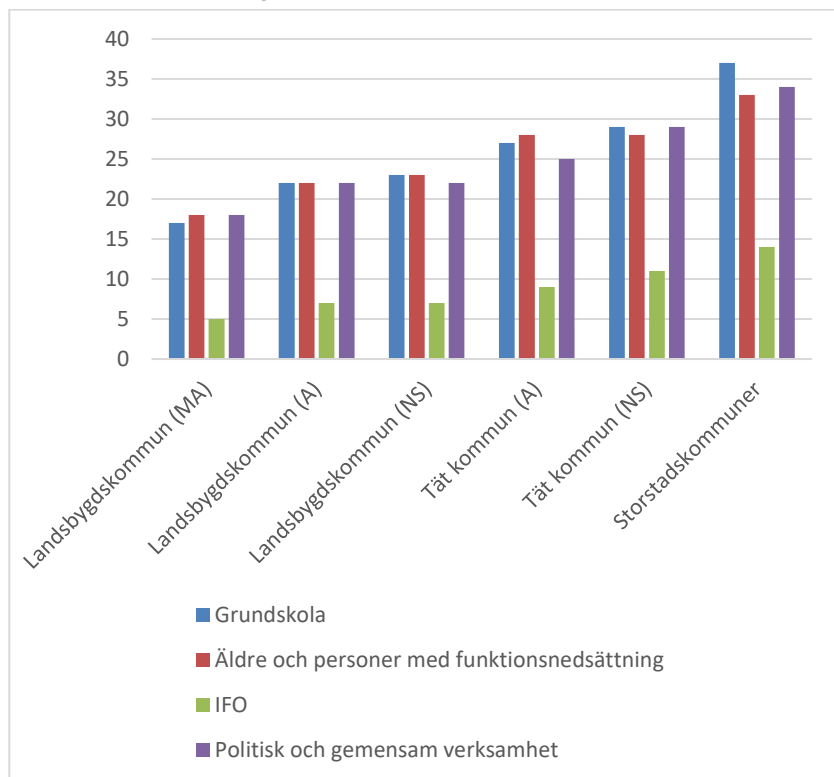
Det är också en stor spännvidd mellan kommuner inom området politisk och gemensam verksamhet som bland annat omfattar revision och administration och som är direkt knuten till kommunens politiska ledningsfunktion.

8.1.1 Graden av specialisering i olika typer av kommuner

För att få indikationer på graden av specialisering kan AID-etiketter användas. AID, Arbetsidentifikation för kommuner och landsting, är ett system för gruppering av arbetsuppgifter där etiketten beskriver arbetsområdet. För riket ser variationen i AID-etiketter ut som visas i figur 8.1 för ett urval verksamheter.

Figur 8.1 AID-etiketter per kommunkategori för vissa verksamheter 2017

Antal, ovägda medelvärden



Källa: SKR novemberstatistik 2017. Egen bearbetning.

I grova drag har medelkommunen i storstadskommunerna dubbelt så många AID-etiketter som mycket avlägsna (MA) landsbygdskommuner. För att exemplifiera spännvidden mellan en stor och liten kommun används även här den största respektive minsta kommunen i en medelstor region (se tabell 8.2).

Tabell 8.2 Antal AID-etiketter i den största och minsta kommunen i en medelstor region för vissa verksamheter 2017

Verksamhet	Största kommun	Minsta kommun
Förskola	18	8
Grundskola	51	19
Gymnasieskola	36	–
Individ- och familjeomsorg	23	3
Kultur & fritid	28	2
Politisk och gemensam verksamhet	31	11
Äldre & personer med funktionsnedsättning, totalt	43	17

Källa: SKR novemberstatistik 2017, egen bearbetning.

Tabell 8.2 visar att det är stor variation på antal AID-etiketter mellan kommunerna. Skillnaden är särskilt stor inom individ och familjeomsorg där den största kommunen har 23 AID-etiketter medan den minsta enbart har 3.

Uppgifterna om antalet anställda och AID-etiketter ger viss information om bemanning och möjligheter till specialisering inom kommunernas större verksamheter. I det följande avsnittet diskuteras ett urval befattningar som kan kopplas till kommunernas strategiska kapacitet.

8.1.2 Befattningar kopplade till strategisk kompetens

Kommunutredningen har i detta fall tagit några stickprov på befattningar som kan ge en indikation på kommunernas strategiska kompetens. Givetvis kan en rad andra mått väljas och de mått som valts i detta sammanhang ger naturligtvis inte hela bilden.

De befattningar som valts kan kopplas till kommunernas övergripande ledning och styrning. I många fall är dessa knutna till kommunstyrelsen, eller på annat sätt kopplade till strategiska funktioner i kommunerna. Kommunutredningen har tittat på hur många anställda de olika kommunkategorierna har inom följande verksamhetsområden:

- ekonom
- it
- upphandlare
- plan- och byggområdet
- jurist
- utredare
- utveckling.

Inom varje befattning har ett antal varianter av befattningar tagits med. Exempelvis finns under beteckningen *utredare* ett antal befattningar, t.ex. planeringssekreterare, analytiker och utredningssekreterare. I utvecklingstjänster ingår bl.a. utvecklingssekreterare, utvecklingschef, utvecklingsledare, utvecklingsstrateg. Det bör även påpekas att alla befattningar är lokala och att innehållet i tjänsterna därför varierar mellan olika kommuner; det innebär att arbetsuppgifterna för en utredare i kommun A inte behöver vara identisk med arbetsuppgifterna för en utredare i kommun B. Det innebär också att det kan förekomma att en kommun som saknar någon med den specifika titeln *utredare* ändå har tillgång till en sådan kompetens men att befattningen heter något annat och därför inte syns i uppgifterna. Därmed finns en risk för att uppgifterna underskattar kommunernas tillgång till kompetens inom de visade befattningarna.

Kommunutredningen bedömer trots detta att befattningarna i grova drag kan ge en indikation på respektive kommunkategoris utredarresurser eller andra strategiska resurser, t.ex. plan- och bygghandläggare eller jurister.

Befattningar inom ekonomi, it, upphandling samt plan- och byggområdet

Kommunernas tillgång till kompetens inom ekonomi, it, upphandling samt plan- och byggområdet har betydelse för kommunens strategiska kompetens. Ekonomisk kompetens är nödvändig för att kommunen ska ha kontroll över sin ekonomi och digitalisering och it-lösningar ses allt mer som verktyg för att kunna effektivisera kommunernas verksamhet. Tillgången till it-kompetens är därför en viktig förutsättning för att en kommun ska kunna nyttja de möjligheter som finns i nya digitala lösningar. Tillgången till upphandlingskompetens är också viktig, eftersom kommuner köper varor och tjänster för stora belopp. Hur upphandlingar genomförs har stor betydelse för olika verksamheter, exempelvis skolan samt vård och omsorg, vilka i stora delar är konkurrensutsatta. Hur upphandlingar genomförs har även stor betydelse för kvalitetsstyrning och vilka möjligheter kommunerna har att bryta avtal om leverantören inte levererar den verksamhet som utlovats. Vidare har upphandlingar stor betydelse för det lokala näringslivet och deras möjligheter att lämna anbud. Kompetens inom plan- och byggområdet är en förutsättning för att kommunen ska kunna styra utvecklingen av fysiska investeringar. Inte minst utgör planering som möjliggör byggande av bostäder ett viktigt inslag i kommunens utveckling.

Tabell 8.3 visar stor variation mellan kommunkategorierna vad gäller antal årsarbetare per befattning. För ekonomer, it-personal och personal inom plan- och byggområdet finns ändå en något högre grundbemanning än vad som är fallet för upphandlare.

Tabell 8.3 Årsarbetare per befattning och kommunkategori 2017

Antal, ovägda medelvärden

	Ekonom	It	Upphandlare	Plan- och byggområdet
Landsbygdskommuner (MA)	4,8	3,8	1,3	4,0
Landsbygdskommuner (A)	9,1	6,8	3,1	7,3
Landsbygdskommuner (NS)	8,2	6,5	4,4	7,3
Täta kommuner (A)	15,2	11,9	6,8	13,8
Täta kommuner (NS)	23,5	15,4	9,3	21,7
Storstadskommuner	43,2	32,5	30,6	53,0

Källa: SKR novemberstatistik 2017.

Befattningar inom juridik, utredning och utveckling

En kommuns tillgång till utredare har betydelse för vilka möjligheter den har att arbeta fram beslutsunderlag av god kvalitet till kommunstyrelsen och nämnder. Utredare kan också i övrigt göra analyser av kommunens situation och utveckling samt medverka till att ta fram analyser, faktaunderlag och prognoser. Befattningar som ligger nära utredare är utvecklingssekreterare, utvecklingsstrateg, utvecklingsledare och liknande. I tabell 8.4 nedan benämns dessa befattningar *utveckling* och här ingår befattningar som syftar till att utveckla kommunen och kommunens verksamhet.

Tillgången till jurist bedöms också ha koppling till strategisk kompetens, eftersom juridisk kompetens är en viktig komponent för kvaliteten på ärendeberedning och för det löpande arbetet inom förvaltningen. Tillgång till juridisk kompetens innebär inte minst goda förutsättningar att fatta korrekta och rättssäkra beslut.

Tabell 8.4 Årsarbetare per befattning och kommunkategori 2017

Antal, ovägda medelvärden

	Jurist	Utredare	Utveckling
Landsbygdskommuner (MA)	–	1,4	1,3
Landsbygdskommuner (A)	1,4	2,1	3,2
Landsbygdskommuner (NS)	1,5	2,2	2,8
Täta kommuner (A)	1,8	4,1	4,0
Täta kommuner (NS)	3,0	6,0	9,0
Storstadskommuner	6,7	23,4	32,5

Källa: SKR novemberstatistik 2017.

Det bör påpekas att det råder relativt stora variationer i antalet årsarbetare inom de olika kommunkategorierna, där medelvärdet i storstadskommunerna drivs upp av de tre storstadskommunerna. En översiktlig genomgång av antalet anställda och antal befattningar uppvisar ett förväntat mönster där antalet anställda och befattningar varierar med kommunstorlek, vilket är fullt naturligt. Det som kan diskuteras är var den kritiska gränsen går för en minsta fungerande bemanning av personal i kommunernas olika verksamheter. Kommunutredningen bedömer att en låg grundbemanning i kommunernas olika verksamheter innebär tre utmaningar:

- En första utmaning ligger i svårigheter att kunna specialisera sig. Med få anställda behöver personalen i stor utsträckning vara generalister som ska ha kunnande inom många områden. Det gör att det är svårt att kunna bygga upp specialistkunskap i en mindre organisation.
- En andra utmaning ligger i att det är svårt att skapa miljöer där personalen har möjlighet att diskutera och få stöd av andra kollegor inom organisationen.
- En tredje utmaning ligger i att en liten organisation med få anställda medför ökad känslighet för störningar, t.ex. om personer slutar eller vid längre frånvaro.

8.1.3 Arbetsmiljö och sjukfrånvaro

Dagens sjuktal är generellt sett relativt höga, vilket till stor del kan förklaras av en ökning av antalet sjukskrivning till följd av psykiatiska diagnoser. Sjukfrånvaron är vidare högre inom kommunerna än inom det privata näringslivet. En hög sjukfrånvaro i kommunerna påverkar personal- och kompetensförsörjningen samt stabiliteten i organisation och arbetsmiljön. SKR har tillsammans med arbetsmarknadens parter tagit fram en avsiktsförklaring för friskare arbetsplatser i kommuner och regioner.⁴

Enligt Försäkringskassan är det andra faktorer än om verksamheten drivs i privat eller offentlig form som påverkar sjukfrånvaron på en arbetsplats. I stället påverkas sjukfrånvaron framför allt av att det är en högre andel kvinnor i offentlig sektor och att kvinnor generellt sett är överrepresenterade i sjukfrånvarostatistiken jämfört med män. En annan viktig faktor som påverkar sjukfrånvaron är att det är en större andel personal som arbetar i kontaktyrken med kända arbetsmiljörisker, som arbetar inom offentlig jämfört med privat verksamhet.⁵

SKR:s sammanställning över sjukfrånvaron bygger på den sjukfrånvaroredovisning som ingår i kommunernas årsredovisningar. Totalt 277 kommuner har svarat och enligt sammanställningen har sjukfrånvaron i kommunerna sjunkit från 7,0 till 6,9 procent mellan 2017 och 2018.⁶

8.2 Rekryteringsbehov inom olika verksamheter

I följande avsnitt fokuserar utredningen på de rekryteringsbehov som finns inom förskola, skola, omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning samt den del av sjukvården som faller inom kommunernas ansvarsområde. De undersökningar av rekryterings-

⁴ SKR (2016), *Avsiktsförklaring, åtgärder för friskare arbetsplatser i kommuner och landsting*, <https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/arbetsmiljo/friskarearbetsplatser.12292.html>. Hämtat 2019-11-30.

⁵ Försäkringskassan (2018), *Korta analyser*, 2018:1.

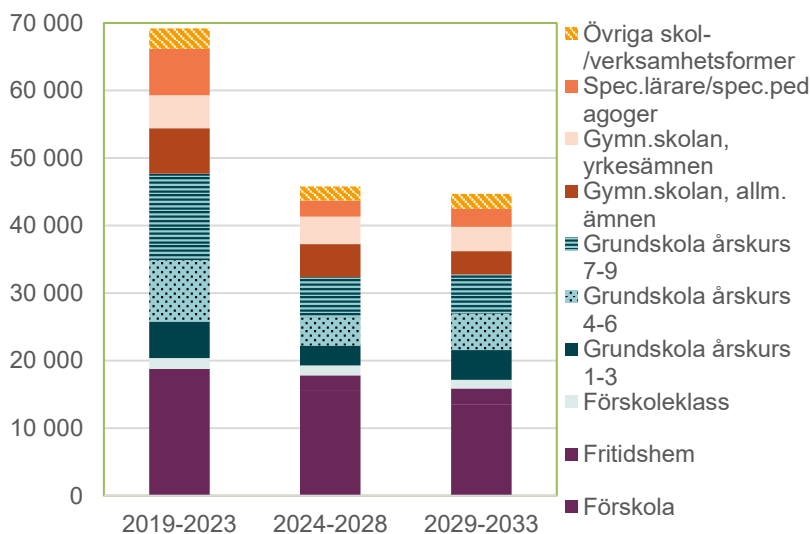
⁶ SKR (2018), *Sjukfrånvaroredovisning*, <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/sjukfranvaroredovisningen.8837.html>. Hämtat 2019-11-30.

behoven som har gjorts under senare år har gjorts av olika statliga myndigheter samt av SKR och har olika tidsperspektiv.

8.2.1 Förskola och skola

Skolverket redovisade i slutet av 2019 en prognos för behovet av förskollärare och lärare från 2019–2033.⁷ Det beräknade rekryterings- och examinationsbehovet grundar sig på antagandet att andelen personal i förskolan som är förskollärare och andel personal i fritidshem som har en pedagogisk högskoleexamen uppgår till närmare 45 procent, vilket motsvarar dagens nivå. Det totala rekryteringsbehovet framgår av figur 8.2.

Figur 8.2 Totalt rekryteringsbehov av lärare i olika skol- och verksamhetsformer 2019–2023, 2024–2028 och 2029–2033, omräknat till heltidstjänster



Anm. Övriga skol-/verksamhetsformer avser grundsärskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och särskild utbildning för vuxna.
Källa: Skolverket.

⁷ Skolverket (2019), *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, 2019-12-05.

Det beräknade totala rekryteringsbehovet fördelar sig inte jämnt över prognosperioden. Rekryteringsbehovet beräknas bli drygt 69 000 heltidstjänster år 2019–2023, 46 000 heltidstjänster år 2024–2028 och cirka 45 000 heltidstjänster år 2029–2033. Detta betyder att rekryteringsbehovet under hela prognosperioden fram till och med 2033 bedöms uppgå till omkring 160 000 heltidstjänster. Att rekryteringsbehovet är större den första femårsperioden beror både på att det totala lärarbehovet ökar mest då och att visstidsanställda lärare som saknar pedagogisk högskoleexamen i prognosen antas ersättas av nyutexaminerade under de första fem åren.⁸

Vid sidan av rekryteringsbehovet är det en stor utmaning att även de lärare som i dag saknar behörighet och antas fortsätta arbeta som lärare ska bli behöriga.

Det är stora skillnader mellan olika delar av landet vad gäller det ökade behovet av lärare och förskollärare. Störst är ökningen i de tre storstadslänen, regionerna runt Mälardalen samt delar av södra Sverige. Däremot växer lärarbehovet mindre i flera Norrlandslän samt i sydöstra Sverige. Skillnaderna beror framför allt på befolkningsutvecklingen. Hälften av det totala rekryteringsbehovet av lärare och förskollärare om cirka 160 000 heltidstjänster finns också i de tre storstadslänen. Fram till och med 2033 beräknas rekryteringsbehovet i Stockholms län uppgå till 32 000 heltidstjänster. För Västra Götalands län är motsvarande siffra 27 000 och för Skåne län omkring 21 000 heltidstjänster.⁹

Det framtida examinationsbehovet av lärare och förskollärare beräknas kraftigt överstiga den faktiska examinationen fram till 2033. Utifrån dagens nivå av antalet nybörjare och examinationsfrekvenser beräknas det uppstå en brist på 45 000 lärare och förskollärare 2033. För att undvika en framtida bristsituation skulle ytterligare 3 000 lärare och förskollärare behöva examineras årligen.¹⁰

Skolverkets prognoser visar med stor tydlighet att det finns en betydande risk för brist på samtliga lärargrupper förutom specialpedagoger. En stor del av obalansen utgörs av förskollärare. Det finns också en betydande risk för att bristen på yrkeslärare och ämneslärare blir förhållandevis stor. Skolverket pekar också på att det finns en uppenbar risk för att andelen behöriga förskollärare och lärare riskerar att sjunka gradvis under prognosperioden.

⁸ Skolverket (2019), *Läraryprognos 2019*. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier, 2019-12-05, s. 4.

⁹ Ibid., s. 6.

¹⁰ Ibid.

Den viktigaste insatsen för att försöka minska bristen på lärare och förskollärare är enligt Skolverket att stärka yrkets attraktivitet så att elever med goda studieresultat söker sig till lärar- och förskolläraryrket. Skolverket pekar vidare på att ansträngningar måste göras för att fler yrkesverksamma väljer att stanna kvar i yrket och att fler lärare som har lämnat yrket vill återvända.

Det finns i det här sammanhanget anledning att uppmärksamma hur de anställda inom förskolan och skolan upplever sin arbetssituation, eftersom just detta har betydelse för läraryrkets attraktivitet. Arbete med små barn innebär lyft och påfrestande arbetsställningar och ljudnivån kan tidvis vara hög. Även storleken på barngrupperna, inom både förskola och fritidshem, har stor betydelse för de anställdas arbetssituation. Stora barngrupper och problem med att hitta vikarier leder till hög arbetsbelastning och stress för de anställda.

Läraryrket är enligt Arbetsmiljöverket ett av de mest psykiskt påfrestande. Fem av tio lärare anser att deras arbetsbelastning är för hög. Ett sätt att minska arbetsbördan för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer skulle enligt Skolverket kunna vara att även anställa annan personal i skolan. Det kan exempelvis handla om lärarassistenter eller annan administrativ personal.

8.2.2 Äldreomsorg

I takt med att befolkningen blir äldre behövs det också fler som arbetar inom äldreomsorgen. SKR har i en rekryteringsprognos gjort bedömningen, att det från 2016 till 2026 behövs drygt 67 000 anställda för att möta de ökade behoven av insatser. Till detta kommer rekryteringar för att ersätta dem som går i pension (cirka 79 000 anställda). Det samlade rekryteringsbehovet för omsorgen blir därmed cirka 146 000 anställda 2016–2026. Om kommunerna lyckas med dessa rekryteringar kommer antalet anställda inom äldreomsorgen och stödet till personer med funktionsnedsättning att öka med 284 000 anställda år 2016 till 351 000 anställda år 2026.¹¹

En förbättring av arbetsmiljön för personalen inom omsorgen torde underlätta rekryteringen till den framtida omsorgen. Risker för de anställda inom äldreomsorgen är exempelvis kopplade till tunga

¹¹ SKL (2018), *Sveriges viktigaste jobb finns välfärden*, rekryteringsrapport 2018.

lyft, påfrestande arbetsställningar, belastningsskador, stress, underbemanning samt för många anställda per chef.

För personer som arbetar med personer med funktionsnedsättning kan arbetsplatsen vara brukarens hem, gruppboheter, dagverksamhet eller behandlingshem. Ofta har således de som arbetar i verksamheten en annan människas vardag som sin arbetsmiljö, vilket skapar olika typer av utmaningar.

En stor andel av den personal som arbetar inom omsorgen, främst undersköterskor, är medlemmar i fackförbundet Kommunal. Detta förbund har bl.a. föreslagit att mer resurser bör skapas för att öka bemanningen inom omsorgen och att tillsvidareanställningar ska vara norm. Kommunal har också föreslagit att äldreomsorgen mer bör präglas av en styrning där yrkesskicklig personal får ett handlingsutrymme att skapa bra relationer till brukarna och flexibelt svara upp mot de äldres varierande behov.¹²

8.2.3 Övriga verksamheter

Inom kommunernas övriga verksamheter fanns 212 600 anställda 2016 bl.a. inom kultur och fritid, samhällsbyggnad och miljö samt den centrala administrationen. Fram till 2026 finns ett behov av att öka antalet anställda inom dessa verksamheter med 22 400 personer samt ersätta cirka 57 200 anställda som går i pension. Demografin tillsammans med pensioneringarna skulle således skapa ett behov av att rekrytera drygt 79 600 personer till andra verksamheter än skola och omsorg.

Det finns inte något heltäckande underlag som beskriver rekryteringsbehoven inom kommunernas övriga verksamheter. Den följande framställningen belyser främst hur olika statliga myndigheter ser på kommunernas behov av att förstärka sin kompetens inom andra områden än skolan och omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning. Därigenom ges också en viss uppfattning om rekryteringsbehoven inom övriga verksamheter.¹³

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har i olika sammanhang och under flera år lyft fram den bristande tillgången till rätt kompetens inom socialtjänsten, vilken till stor del beror på hög personal-

¹² Kommunal (2018), *Mer tid – en rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen* och Kommunal (2018), *Rätt arbetsmiljö*.

¹³ Framställningen bygger på Häggroth, S. (2015), *En bärkraftig kommunstruktur*.

omsättning, svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens och en stor andel tillfälligt anställd personal, bl.a. från bemanningsföretag. IVO upplever situationen som särskilt alarmerande inom barn- och ungdomsvården. I en intervju med företrädare för IVO som skedde under 2015 framhöll företrädarna att bristerna i socialtjänsten är störst i mindre kommuner.¹⁴ Det kan handla om att verkställa beslut, följa upp ärenden samt rekrytera och behålla personal. Företrädarna för IVO menade att problemet med de mindre kommunernas begränsade kapacitet när det gäller att tillämpa socialtjänstlagen har varit aktuellt i flera decennier utan att någon påtaglig förbättring har skett.

Socialstyrelsen har pekat på att mer än hälften av landets kommuner ofta saknar juridisk kompetens vid handläggningen av ekonomiskt bistånd; situationen är mest alarmerande i små kommuner.

Även de fackliga organisationerna har uppmärksammat personalsituationen inom socialtjänsten. Fackförbundet Visions *socialcheferapport 2019* visar att 44 procent av socialcheferna anger att de generellt har svårt att rekrytera medarbetare till socialtjänstens verksamheter. Det är en liten förbättring jämfört med 2018 då 53 procent bedömde läget som svårt. Vision konstaterar att rekryteringsläget är svårare i landsbygdskommuner än i större och storstadsnära kommuner.¹⁵ Därtill har både Arbetsmiljöverket och Akademikerförbundet SSR under de senaste två åren tagit upp bristerna i socialsekreterarnas arbetsmiljö. Akademikerförbundet har visat att socialtjänsten har stor personalomsättning, vilket är kopplat till arbetsmiljön. Enligt Akademikerförbundet är personalomsättningen bland socialsekreterarna mer än 30 procent per år.¹⁶

I en intervju med företrädare för Boverket 2015 pekade företrädarna på att små kommuner sällan har resurser att möta snabbt uppkommande behov av resurser för detaljplanläggning, exempelvis i samband med gruvbrytning. Boverket menade också att små kommuner har svårt att följa upp plan- och bygglagens tekniska egenskapskrav på byggnader, eftersom det ofta finns endast en byggnads-

¹⁴ Baserat på intervju med avdelningschef Klas Öberg och enhetschef Anna Hultin, Inspektionen för vård och omsorg 2015 i samband med arbetet med rapporten *En bärkraftig kommunstruktur*.

¹⁵ Vision (2019), *Socialcheferapporten. Rätt riktning i socialtjänsten*, september 2019.

¹⁶ Akademikerförbundet SSR (2019), *Sänk personalnotan med bättre arbetsvillkor och löner. Hög personalomsättning i kommunerna kostar miljardbelopp*, rapport 2019-03-20.

inspektör i kommunen, vilken ensam ska hantera alla plan- och byggärenden.¹⁷

Naturvårdsverket anser att många små kommuner har en alltför begränsad kapacitet inom miljöområdet. Ofta ska en och samma tjänsteperson sköta tillsynsuppgifter inom både miljö-, livsmedels- och kemikalieområdet. Detta innebär ofta att tiden för planerad tillsyn är alltför begränsad.¹⁸

Ett annat område med rekryteringsproblem är räddningstjänsten. Små kommuner är som regel mycket beroende av tillgången till deltidsbrandmän. En slutsats av 2017 års räddningstjänstutredning var att ”personalförsörjningen av deltidsbrandmän under de senaste har senaste åren utvecklats till ett av svensk räddningstjänsts största problem” (SOU 2018:54). Utredningen har flera förslag som ska underlätta en ökad rekrytering av deltidsbrandmän.

8.3 Tillgången på kompetens

Under den senaste tioårsperioden har andelen högutbildade invånare ökat i samtliga kommungrupper. Det speglar utvecklingen mot en mer kunskapsdriven ekonomi, där en högre utbildning har blivit allt viktigare för att etablera sig på arbetsmarknaden. Skillnaderna i andelen högutbildade mellan kommuner har emellertid ökat. I landsbygdskommunerna ökade andelen högutbildade med knappt 3 procentenheter, jämfört med mellan 4,7 och 6,0 procentenheter i storstäder och storstadsnära kommuner.¹⁹

Arena för Tillväxt och Sweco konstaterade i rapporten *Sveriges nya geografi 2018*, att det finns ett behov av högutbildad arbetskraft i flertalet branscher och i alla typer av kommuner, inte bara i de växande storstadsregionerna och de större städerna. Behovet är stort även i mindre kommuner och landsbygdskommuner, inte minst i yrkeskategorier som sjuksköterskor och lärare.²⁰ Det är däremot inte realistiskt att förvänta sig att andelen högutbildade i landsbygdskommunerna kommer ikapp nivån i storstäderna.

¹⁷ Intervju med rättschef Yvonne Svensson, Boverket, 2015 i samband med arbetet med rapporten *En bärkraftig kommunstruktur*.

¹⁸ Intervju med enhetschef Mats Pålman, Naturvårdsverket, 2015 i samband med arbetet med rapporten *En bärkraftig kommunstruktur*.

¹⁹ Arena för Tillväxt och Sweco (2018), *Sveriges nya geografi 2018*, s. 16.

²⁰ Arena för Tillväxt och Sweco (2018), *Sveriges nya geografi 2018*.

Långtidsutredningen 2015²¹ analyserade arbetskrafts- och kompetensförsörjningen fram till 2040. Långtidsutredningen pekade på att de demografiska förändringarna leder till att de yngre inte i tillräckligt hög grad kan ersätta den arbetskraft som lämnar arbetsmarknaden. Därigenom ökar försörjningsbördan och det blir svårare att klara av välfärdsåtagandena.

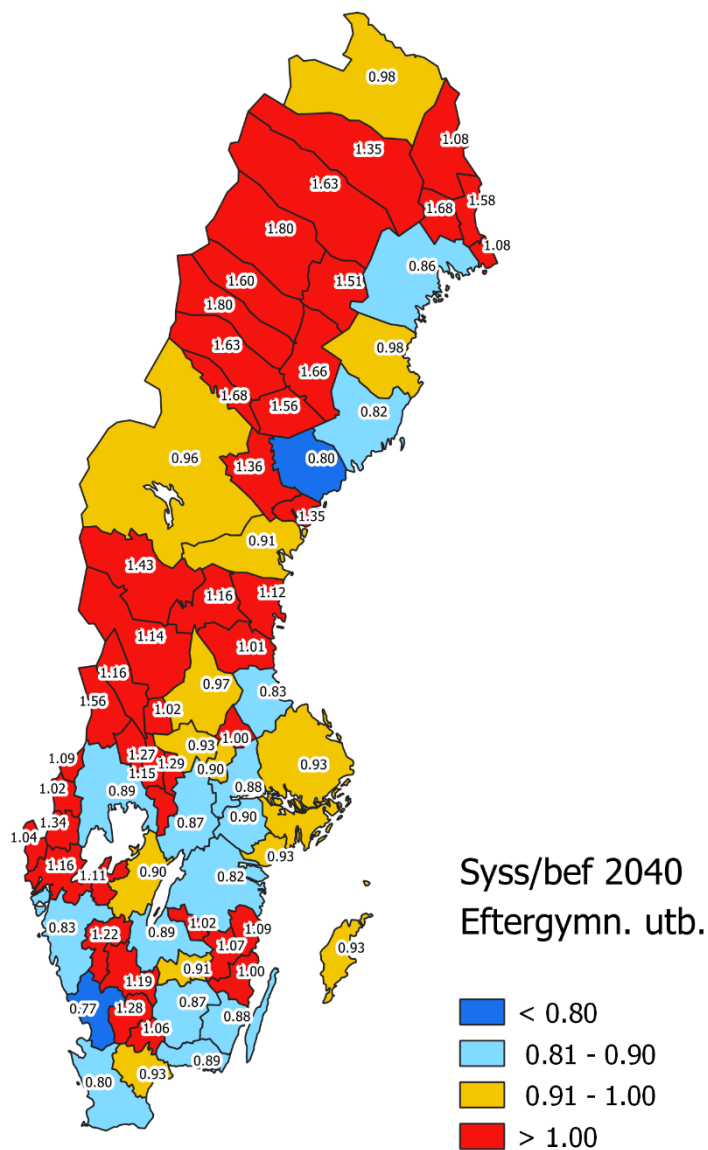
Långtidsutredningen använde förvärvsgrad 2040 som ett mått för att på ett enkelt sätt visa var överskott respektive brist på arbetskraft med eftergymnasial utbildning kommer att uppstå på olika regionala arbetsmarknader där förvärvsgraden motsvarar kvoten mellan sysselsatt dagbefolkning och befolkning i arbetsför ålder. Långtidsutredningen använde funktionella analysregioner (FA-regioner) som analysenhet (för en beskrivning av FA-regioner se kapitel 6 och bilaga 3). En hög försörjningskvot indikerar att en stor andel av befolkningen måste förvärvsarbeta för att klara arbetskraftsförsörjningen i regionen.

Den förväntade förvärvsgraden 2040 för arbetskraft med eftergymnasial utbildning, fördelat efter FA-regioner framgår av figur 8.3. Större FA-regioner med fler än 100 000 invånare kommer, utifrån den framskrivning som har gjorts, inte att mötas av några större brister i förvärvsgraden. Framför allt framgår att storstädernas efterfrågan på olika utbildningsgrupper kommer att ligga närmare 0,8 i relation till det utbud som finns i regionen. De övriga FA-regionerna (exklusive storstäder) som har en befolkning på minst 100 000 invånare klarar sig också relativt bra i den framskrivning som har gjorts. Inom gruppen större FA-regioner kan det konstateras, att det framför allt är inom vårdsektorn som det kan uppstå problem med att säkra tillräckligt med utbildad arbetskraft med minst treårig eftergymnasial utbildning.

Inom medelstora FA-regioner (färre än 100 000 men fler än 30 000 invånare) visar Långtidsutredningens framskrivningar att det kan uppstå ett kompetensunderskott. Av 16 FA-regioner väntas 13 ha en relativt hög kvot i relation till riksgenomsnittet och i relation till det utbud av eftergymnasialt utbildade som finns i regionen. Särskilt påtaglig är bristen på utbildade inom vårdsektorn. För arbetskraft med utbildning inom pedagogik är bristerna inte lika stora men åtminstone 5 av 16 FA-regioner kan få problem med att klara kompetensförsörjningen av lärare.

²¹ Se SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*, Långtidsutredningen, bilaga 7.

Figur 8.3 Förväntad förvärvsgrad 2040 för arbetskraft med eftergymnasial utbildning, fördelat efter FA-regioner



Källa: Regionalt analys- och prognosystem, Raps.

De största obalanserna i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen väntas bland de mindre FA-regionerna (färre än 30 000 invånare). Kompetensunderskottet väntas inom flera utbildningsgrupper men framför allt för de högre utbildningsgrupperna. Många FA-regioner väntas få mycket stora problem att kunna rekrytera kompetens inom vårdsektorn, i likhet med mönstret för större och medelstora FA-regioner. Dock finns det undantag; åtminstone 8 av 33 FA-regioner förefaller klara arbetskraft- och kompetensförsörjningen inom vårdsektorn relativt väl jämfört med de andra regionerna av motsvarande storlek. De flesta mindre FA-regioner kommer dock att få problem att klara försörjningen av lärare.

Statistiska Centralbyrån, SCB har i en framskrivning av arbetskraftsbehovet till 2035 gett i stort sett samma bild som Långtidsutredningen 2015 av hur arbetskrafts- och kompetensförsörjningen kommer att utvecklas på lång sikt. Dock har SCB pekat på att det även kan komma att uppstå stor brist på gymnasialt utbildad personal inom hälso- och sjukvård samt social omsorg.²²

Koncentrationen av människor till befolkningstäta regioner bidrar till ökade svårigheter för mindre arbetsmarknadsregioner att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Samtidigt blir utbudet och efterfrågan på arbetskraft mer koncentrerat till större arbetsmarknader.

I stora drag visar Långtidsutredningens analyser att skillnaderna och obalanserna mellan små och stora arbetsmarknadsregioner väntas öka. Den demografiska utvecklingen väntas leda till en generell arbetskraftsbrist i små arbetsmarknadsregioner, medan arbetskraftsbristen i större arbetsmarknadsregioner kommer att vara mer partiell, dvs. arbetskraft kommer att saknas inom vissa utbildningsgrupper och yrken. Vårdsektorn väntas få särskilt stora brister på personal, vilket är en av anledningarna till att den offentliga sektorn antagligen står inför större utmaningar avseende arbetskraftsförsörjning än den privata sektorn.

För närvarande är det många fyrtialister som lämnar arbetsmarknaden, och det finns redan tecken på svårigheter att kunna ersätta personal som går i pension inom den offentliga sektorn.

Eftersom det är starka krafter som driver de tilltagande obalanserna på arbetsmarknaden finns det enligt Långtidsutredningen ett stort behov av strategier både på kort och lång sikt för att hantera de

²² SCB (2014), *Trender och Prognoser 2014 – Befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på 2035*.

förändringar som kommunerna står inför när det gäller rekryteringen av personal till kommunerna.

8.4 Tänkbara åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunerna

Demografin är den mest grundläggande orsaken till att särskilt små och avlägset belägna kommuner står inför mycket stora utmaningar när det gäller att klara kompetensförsörjningen. Det gäller särskilt i små kommuner med en minskande befolkning; när de yngre flyttar till utbildning och arbeten i andra regioner blir underlaget för rekrytering till tjänster inom kommunernas verksamheter helt enkelt för begränsat.

Långtidsutredningens framskrivningar riktar även uppmärksamheten mot en risk för tilltagande kompetens- och försörjningsproblem i mellanskiktet av regioner, dvs. i större arbetsmarknadsregioner som ofta utgör lokala centra. Arbetskraftsbristen i dessa regioner berör efterfrågan på arbetskraft med eftergymnasial utbildning.

Några av de förslag som den parlamentariska landsbygdskommittén (SOU 2017:1) har fört fram och som även regeringen behandlar i sin landsbygdspolitiska proposition (prop. 2017/2018:179) har en påtaglig koppling till kommunernas kompetensförsörjning. Det gäller exempelvis förslaget om nedskrivning av studieskulder för dem som bor och arbetar i särskilt utsatta kommuner. Ett annat förslag är att regeringen genom ett årligt statsbidrag ska möjliggöra att utbildning som bedrivs vid universitet och högskolor erbjuds lokalt i samverkan med kommuner i s.k. utbildningscentra; detta förslag har regeringen ställt sig bakom.

Arbetsförmedlingen har pekat på att det framför allt finns en stor potential att höja sysselsättningsgraden bland utrikesfödda.²³ Om utrikes födda kvinnor skulle ha samma sysselsättningsgrad som inrikes födda kvinnor skulle det medföra ett teoretiskt tillskott med 134 000 sysselsatta. Även bland äldre inom den arbetsföra befolkningen finns det enligt Arbetsförmedlingen en potential att öka sysselsättningsgraden. Om den äldre arbetskraften över 55 år skulle stanna ett år längre i sysselsättning fram till 2030 ger det ett teo-

²³ Arbetsförmedlingen (2019), *Sveriges framtida sysselsättning. Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?*

retiskt tillskott på cirka 90 000 sysselsatta. Arbetsförmedlingen har även påpekat att en nettoinvandring samt en ökad produktivitets-tillväxt i ekonomin kan bidra till att minska försörjningsbördan.

SKR har också pekat på att en betydande minskning av rekryteringsbehovet kan åstadkommas med olika typer av åtgärder. SKR bedömer att om fler anställda ökar sin arbetstid från i genomsnitt 91 procent till i genomsnitt 95 procent av heltid skulle behovet av personal minska med cirka 60 000 personer. Därtill skulle en gradvis framflyttad pensionsålder med två år minska rekryteringsbehovet med 50 000 personer. Effektivisering med ny teknik skulle dessutom kunna minska personalbehovet med ytterligare cirka 70 000 personer.²⁴

8.4.1 Ökad flyttning och ökad pendling

Även om de landsbygdspolitiska målen genomförs på det sätt som regeringen har föreslagit torde deras påverkan på befolkningsutvecklingen i landsbygderna uppstå på ett mer påtagligt sätt först på lång sikt. Det finns därför mycket starka skäl för kommunerna att i det korta perspektivet arbeta fram strategier för kompetensförsörjningen, som utgår från de lokala förutsättningarna. Den följande framställningen bygger främst på analyser som gjorts av Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:101) och SKR i *Ekonomirapporten* från maj 2018.

Långtidsutredningen analyserade i vilken utsträckning en ökad rörlighet på arbetsmarknaden kan bidra till att klara kompetensförsörjningen, särskilt i de arbetsmarknader som står inför de största utmaningarna. Utredningen studerade särskilt två strategier – ökad inflyttning och ökad inpendling.

Genom att studera historiska flyttningsmönster har Långtidsutredningen kommit fram till att nettoinflyttning främst sker till stora och expanderande arbetsmarknadsregioner. Dessutom är flyttningsbenägenheten som störst i åldersgruppen 20–29 år, och de som flyttar gör det till stor del från de små till de större arbetsmarknadsregionerna. Utöver ålder betyder även möjligheten till utbildning mycket för beslutet att flytta från sin uppväxtmiljö i en liten kommun. Den slutsats som dras i Långtidsutredningen är att det finns mycket lite som talar för att enbart ökad inflyttning är en strategi som har förutsättningar att lyckas, särskilt för mindre arbetsmark-

²⁴ SKL (2018), *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Hur möter vi rekryteringsutmaningen?*

nadsregioner som ligger långt från större städer. De regioner som enligt prognosen kommer få störst brist på arbetskraft har generellt haft en negativ nettoflyttning sedan 1995.²⁵

Pendling på en välfungerande arbetsmarknad slussar arbetskraft från regioner och orter med svag efterfrågan på arbetskraft till regioner och orter där nya arbetstillfällen skapas.

Pendlingsresorna till och från arbetet har ökat i avstånd samtidigt som restiden varit relativt konstant och fram till 2040 kommer behovet av pendling att öka ytterligare och i stor omfattning. Om dagens observerade pendlingsandelar hålls oförändrade (7,3 procent av samtliga sysselsatta) och appliceras på 2040 års sysselsatta dagbefolkning, kommer antalet pendlare 2040 uppgå till cirka 384 000 personer. Det är nästan 92 000 färre än det antal pendlare som krävs för att uppnå balans på FA-regionernas arbetsmarknader 2040. Knappt hälften (cirka 46 procent) av de cirka 92 000 pendlare beräknas finnas bland lågutbildad arbetskraft med utbildning kortare än treårigt gymnasium och cirka 35 procent av de 92 000 pendlarna skulle vara personer med minst treårig eftergymnasial utbildning.

Långtidsutredningen 2015 har visat att inpendlingen behöver öka med 20 procentenheter eller mer i 13 FA-regioner – varav 10 av FA-regionerna finns i Norrland, 2 i Värmland och 1 i Västra Götaland – för att arbetsmarknaden i dessa regioner ska vara i balans 2040. Generellt ökar inpendlingsbehovet med utbildningsbehovet, så att högre utbildad arbetskraft utgör en större andel av inpendlingsandelen.

²⁵ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*, Långtidsutredningen, bilaga 7.

Tabell 8.5 Total inpendling 2040 fördelat på angränsande FA-regioner samt övriga FA-regioner

Antal personer

FA-region	Totalt	Från angränsande FA-regioner	Andel	Från övriga FA-regioner	Andel
Överkalix	576	393	0,68	183	0,32
Dorotea	458	197	0,43	261	0,57
Storuman	1 003	120	0,12	883	0,88
Åsele	378	276	0,73	102	0,27
Sorsele	409	70	0,17	339	0,83
Övertorneå	550	346	0,63	204	0,37
Vilhelmina	913	146	0,16	767	0,84
Torsby	2 090	1 527	0,73	563	0,27
Hagfors	1 376	1 143	0,83	233	0,17
Jokkmokk	709	401	0,57	308	0,43
Arjeplog	560	174	0,31	386	0,69
Bengtstors	2 056	1 250	0,61	806	0,39
Lycksele	2 373	1 803	0,76	570	0,24

Anm.: Tabellen avser de 13 FA-regioner som har förväntade ökningsandelar motsvarande 20 procentenheter eller mer.

Källa: Regionalt analys- och prognossystem, Raps.

Som framgår av tabell 8.5 är flera FA-regioner i särskilt stort behov av pendlare från icke-angränsande regioner (de två kolumnerna längst till höger). Det väntas därmed att relativt många individer behöver pendla från andra FA-regioner än de direkt angränsande för att nå balans på dessa regionala arbetsmarknader 2040. Högst andel pendlare till icke-angränsande FA-regioner har Storumans FA-region (motsvarande nästan 900 personer). Nästan lika stor andel uppvisar Vilhelmina och Sorsele FA-regioner.

Långtidsutredningen har således kommit till slutsatsen, att en ökad rörlighet inte är en tillräckligt effektiv strategi för att underlätta kompetensförsörjningen i de regioner som har de största behoven av att rekrytera kompetent personal till kommunernas verksamheter. Enligt Långtidsutredningen måste därför andra strategier övervägas.

8.4.2 Ökat arbetskraftsdeltagande

En alternativ strategi kan handla om att öka arbetskraftsdeltagandet. Det kan ske genom att fler anställda ökar sin arbetstid. Men det kan också åstadkommas genom ett tidigare inträde på och ett senare utträde från arbetsmarknaden. Ett ökat utbud av arbetskraftsdeltagande kan också skapas genom att de grupper på arbetsmarknaden som i dag har en relativt låg sysselsättningsgrad ökar sitt deltagande i arbetslivet; det gäller främst kvinnor och nyanlända invandrare.

SKR har gjort beräkningar som visar att om den genomsnittliga arbetstiden höjs till minst 90 procent av heltid i alla yrken och åldersgrupper minskar rekryteringsbehovet med cirka 22 000 personer (4 procent) fram till 2023.²⁶ Om arbetstiden ökar mer, till minst 95 procent av heltid, minskar behovet med cirka 62 000 personer (12 procent). SKR:s beräkning omfattar dock både kommunerna och regionerna.

Långtidsutredningen har analyserat konsekvenserna av ett förlängt arbetsliv och menar att ett tidigare inträde på arbetsmarknaden inte i någon större utsträckning skulle kunna ersätta den nödvändiga ökningen av antalet sysselsatta. Även om alla 20–24-åringar skulle förvärvsarbeta skulle det få begränsade positiva effekter på den regionala arbetskraftsbristen.

Om även åldersgruppen 65–74 år tas med i beräkningarna blir den totala effekten att det uppnås balans, oavsett utbildningsgrupp, i merparten av FA-regionerna 2040. Det bör beaktas att det knappast är möjligt att räkna med ett fullt arbetskraftsdeltagande i grupperna unga och äldre, men beräkningen visar att det finns en intressant möjlighet att lösa åtminstone en del av de regionala kompetensproblemen. SKR har gjort bedömningen att en gradvis framflyttad pensionsålder med två år skulle minska rekryteringsbehovet inom kommuner och regioner med drygt 50 000 personer.²⁷

Långtidsutredningens slutsats är att en strategi med fokus på ökat arbetskraftsdeltagande i form av tidigare inträde och senare utträde från arbetsmarknaden kan lindra beräknade brister på personer med högst gymnasieutbildning. Denna strategi kommer inte att kunna lösa de stora regionala obalanserna eller behoven av högre utbildad

²⁶ SKL (2015), *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Hur möter vi rekryteringsutmaningen?* s. 17.

²⁷ Ibid.

arbetskraft i de mer utsatta FA-regionerna. Men den bör ha en effekt i flera FA-regioner som inte ska underskattas.

En annan strategi för att öka arbetskraftsdeltagandet är att öka förvärvsgraden hos grupper som har en låg förvärvsgrad. Det gäller särskilt kvinnor och utrikes födda. Kvinnors arbetskraftsdeltagande är lägre än männens, bortsett från i de riktigt unga åldrarna. Denna skillnad är som störst under de reproduktiva åldrarna. Kvinnor tar ut en större andel av föräldradagarna och deltidsarbetar i högre grad, vilket också påverkar deras deltagande på arbetsmarknaden.

Långtidsutredningen har gjort ett räkneexempel som antar att den förvärvsgrad för kvinnor som beräknas i Långtidsutredningens basscenario ersätts av förvärvsgraden i den FA-region som 2040 har högst förvärvsgrad för kvinnor (Arvidsjaur, förvärvsgrad 0,83). Resultatet av detta räkneexempel visas i tabell 8.6.

Tabell 8.6 Beräknat totalt underskott på arbetskraft 2040, beräknat tillskott genom högre förvärvsgrad för kvinnor och tillskottets andel av underskott

Antal personer			
	Totalt underskott	Tillskott genom ökad förvärvsgrad	Andel av totalt underskott (procent)
Bengtsfors	983	337	34
Torsby	1 019	183	18
Hagfors	806	215	27
Storuman	655	58	9
Lycksele	1 428	169	12
Dorotea	254	79	31
Vilhelmina	602	113	19
Åsele	276	49	18
Sorsele	231	35	15
Arjeplog	256	22	9
Överkalix	358	35	10
Övertorneå	343	73	21
Jokkmokk	441	32	7

Källa: Regionalt analys- och prognosystem, Raps.

Resultatet av räkneexemplet är att en ökad förvärvsgrad hos kvinnor ger olika tillskott i FA-regionerna. Ett sådant tillskott kan i vissa fall påverka och lindra det totala underskottet på arbetskraft i FA-regio-

nen, t.ex. Bengtsfors och Dorotea, men i andra FA-regioner, t.ex. Jokkmokk, har en sådan åtgärd en mycket begränsad effekt.

Långtidsutredningen har även gjort ett räkneexempel för att visa effekterna av att förvärvsgraden för utrikes födda i utredningens bas-scenario ersätts av förvärvsgraden i den FA-region som 2040 har högst förvärvsgrad för utrikes födda (Värnamo, förvärvsgrad 0,63), se tabell 8.7.

Tabell 8.7 Beräknat totalt underskott på arbetskraft 2040, beräknat tillskott genom högre förvärvsgrad för utrikes födda och tillskottets andel av totalt underskott

Antal personer			
	Totalt underskott	Tillskott genom ökad förvärvsgrad	Andel av totalt underskott (procent)
Bengtsfors	983	426	43
Torsby	1 019	206	20
Hagfors	806	206	26
Storuman	655	56	9
Lycksele	1 428	258	18
Dorotea	254	100	40
Vilhelmina	602	141	23
Åsele	276	54	20
Sorsele	231	50	22
Arjeplog	256	21	8
Överkalix	358	44	12
Övertorneå	343	155	45
Jokkmokk	441	44	10

Källa: Regionalt analys- och prognosystem, Raps.

Resultaten visar att effekten av att öka förvärvsgraden hos utrikes födda är större än effekten av att öka förvärvsgraden hos kvinnor i dessa FA-regioner, i det avseendet att det väntas täcka en större andel av det framskrivna arbets- och kompetensunderskottet.

8.4.3 Ökad användning av digitaliseringens möjligheter

Ytterligare en strategi för att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen inom kommunernas verksamheter är att öka användningen av teknikens möjligheter. SKR bedömer att en effektivisering

med 0,5 procent om året med hjälp av ny teknik, långsiktigt skulle kunna minska behovet av rekrytering till den kommunala sektorn med 70 000 personer, inklusive hälso- och sjukvården.²⁸

I en rad uppmärksammade rapporter har det gjorts beräkningar som pekar på att det finns en betydande potential för automatisering av arbeten med ny teknik som är under utveckling, främst robotik och artificiell intelligens (AI). Svårigheten ligger i att automatisera oförutsägbara arbetsuppgifter, vilka kräver mänskliga förmågor. Den teknik som i dag är under utveckling tros kunna uppnå en del mänskliga förmågor inom en snar framtid, medan andra tar längre tid att utveckla (se kapitel 18).

I SKR:s rapport *Skolans rekryteringsutmaningar* från 2018 beskrivs olika möjligheter att använda ny teknik i undervisningen. En möjlighet är att underlätta fjärrundervisning för att överbrygga stora avstånd, små elevgrupper och brist på lärare inom olika specialområden.²⁹

Inom hemtjänsten kan kommunerna minska personalbehovet genom att använda digitala tjänster, exempelvis tjänster för att skicka och ta emot meddelanden samt användning av mörkerseende kameror. Besparingarna kan skapas genom att det krävs färre transporter, kortare insatstider och färre fysiska besök.

Enligt konsultföretaget McKinseys beräkningar för olika verksamheter skulle 26 procent av arbetsaktiviteterna inom utbildningsområdet och 36 procent inom vård och omsorg kunna automatiseras inom ett par decennier.³⁰ Potentialen är lägre än i andra branscher men skulle ändå vara fullt tillräcklig för att kontinuerligt effektivisera välfärdens verksamheter med någon procent varje år.

En förhållandevis stor andel av de arbetsuppgifter som utförs inom vård, skola och omsorg kräver förmågor som svårtligen kan automatiseras, särskilt när det gäller stora yrkesgrupper i kärnverksamheterna, som t.ex. lärare, vård- och omsorgspersonal och socialsekreterare. Men även i dessa arbeten finns det redan i dag moment som kan automatiseras.

²⁸ SKL (2018), *Ekonomirapporten*, maj 2018.

²⁹ SKL (2018), *Skolans rekryteringsutmaningar – Lokala strategier och exempel*.

³⁰ McKinsey (2016), *Värdet av digital teknik i den svenska vården*.

8.4.4 Nedskrivning av studieskulder

Ett möjligt sätt att försöka underlätta personalrekrytering är att erbjuda nedskrivning av studieskulder. Ett sådant system finns sedan 1990 i Norge. I det norska systemet ingår nedskrivning av studieskulder som en del i ett större regionalpolitiskt stödpaket (*Tiltakssonen*) riktat till den nordligaste delen av Norge, dvs. Finnmark och de sju nordligaste kommunerna i Troms fylke (Nord-Troms). Tiltakssonen infördes efter många års ekonomisk kris, främst kopplat till fiskeindustrin, och syftade till att motverka hög arbetslöshet och generellt försämrade levnadsvillkor för befolkningen i berörda områden. Finnmark och Nord-Troms ska genom stödet bli mer attraktivt för bosättning, näringsverksamhet och arbete, och stödet ska i övrigt bidra till en positiv utveckling i området.³¹

I stödpaketet ingår 0 procent arbetsgivaravgift, minskad inkomstskatt, nedsatt elavgift, nedskrivning av studielån och extra barnbidrag. Statens kostnader för stödpaketet uppgick till drygt 3 miljarder norska kronor 2010. Det kostnadsmässigt största stödet är bortfall av arbetsgivaravgifter som uppgick till cirka 2 miljarder norska kronor för 2010 medan reducerad inkomstskatt uppgick till cirka 750 miljoner norska kronor i minskade skatteintäkter. Nedskrivning av studielån uppgick till 111 miljoner norska kronor 2010 och motsvarade därmed en mindre del sett till hela stödpaketet.³²

Det norska systemet för nedskrivning av studieskulder innebär att personer bosatta i Finnmark och Nord-Troms får sina studielån nedskrivna med 10 procent av sitt studielån årligen men med ett maximalt årsbelopp om 25 000 norska kronor. Som villkor ställs att personen är bosatt i regionen och arbetar minst 50 procent samt har omsorg om barn under 10 år eller särskilt tyngande omsorgsplikter.³³ Numera finns också möjligheter för kvalificerade grundskollärare som arbetar i grundskolan i Finnmark och Nord-Troms att få en årlig nedskrivning av studielånet med ett ännu högre belopp, högst 45 000 norska kronor per år t.o.m. 2022, därefter sänks nedskrivningarna.

³¹ Norut (2012), *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*, rapport 2012:02, s. 12.

³² Ibid.

³³ Lånekassen, www.lanekassen.no/nb-NO/Tilbakebetaling/sletting-av-renter-og-gjeld/Sletting-av-gjeld/Finnmark-og-Nord-Troms/. Hämtat 2019-08-12.

Ungefär 10 procent av de högskolestuderande som avslutat sin utbildning utnyttjar möjligheten till nedskrivning av studielån. En utvärdering från Northern research institute (Norut) från 2012 pekar på positiva effekter av åtgärderna.³⁴ Enligt utvärderingen bodde 59 procent av dem som enbart omfattades av skattelättnader i stödområdet fortfarande kvar i området efter fem år. För de som omfattades både av skattelättnad och nedskrivning av studielån bodde hela 91 procent kvar i området efter fem år. Utvärderingen drar slutsatsen att individinriktade stöd ger klara stabiliserande effekter särskilt när det gäller de mest mobila grupperna av individer, dvs yngre, och speciellt för de individer som har hög utbildningsnivå men saknar bostadsbakgrund i stödområdet.³⁵

Ett system för nedskrivning av studieskulder i Sverige?

Det har även i Sverige förts diskussioner om att införa ett system för nedskrivning av studielån riktat mot personer som arbetar inom vissa geografiska områden. Landsbygdskommittén förslog i sitt slutbetänkande att regeringen ska utreda om det ska bli möjligt att minska studieskulderna för dem som bor och är yrkesaktiva i 23 kommuner som identifierades ha extra stora utmaningar.³⁶ En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget tillstyrkte en utredning om nedskrivning av studieskulder.³⁷

I den efterföljande propositionen (prop. 2017/2018:179) anförde regeringen att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att underlätta kompetensförsörjningen i Sveriges landsbygder. Regeringen avsåg därför att vidare analysera inom vilka sektorer som arbetsgivare har svårt att hitta kompetens i landsbygderna samt återkomma om lämpliga åtgärder för att förbättra kompetensförsörjningen i landsbygderna inom dessa sektorer och yrken.³⁸ Regeringen har gett Tillväxtverket i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder som kan underlätta kompetensförsörjningen i Sveriges landsbygder. Syftet med uppdraget

³⁴ Norut (2012), *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*, rapport 2012:02, s. 174.

³⁵ Ibid., s. 174 ff.

³⁶ SOU 2017:1 s. 132.

³⁷ Remissammanställning *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (SOU 2017:1), s. 53.

³⁸ Prop. 2017/18:179, s. 47 f.

är att identifiera åtgärder som kan underlätta för företag och offentliga arbetsgivare att rekrytera rätt kompetens.³⁹

Nedskrivning av studieskulder kan naturligtvis utformas på olika sätt beroende på målet för insatsen. Nedan tas tre exempel på avgränsningsfrågor upp, men det kan även finnas ytterligare frågor att ta hänsyn till vid utformningen av ett konkret förslag.

Vilka studier som studieskulder ska avse

Ett system för nedskrivning av studieskulder i syfte att underlätta rekrytering kan utformas brett och avse alla studieskulder som personer inom det definierade stödområdet har, dvs. kortare högskolestudier omfattande enstaka högskolepoäng, men även studier som inte bedrivs på högskolenivå. En annan variant är att låta nedskrivningarna enbart omfatta personer som har en viss utbildning eller en viss examen där det råder särskilt stor brist på arbetskraft. Ett brett, generellt system för samtliga studieskulder, är mindre kostnadseffektivt än ett riktat system om syftet är att råda bot på specifika obalanser på arbetsmarknaden eftersom ett generellt system skulle innebära att även utbildningar inom yrken med överskott av arbetskraft skulle omfattas av nedskrivningar. Ett riktat system medför dock gränsdragningsproblem gällande vilka yrkesgrupper och examina som ska omfattas respektive vilka som inte omfattas.

Geografisk avgränsning

Skuldnedskrivning skulle kunna avgränsas till ett mindre geografiskt område, eller omfatta en större del av landet. Utifrån ett statsfinansiellt perspektiv kan det vara nödvändigt att avgränsa stödet till en mindre del av landet, särskilt om skuldavskrivningen utformas utifrån principen att det ska gälla samtliga studieskulder. Landsbygdskommittén föreslog en nedskrivning av studieskulder för de som bor och är yrkesaktiva i 23 kommuner med extra stora utmaningar. En annan möjlighet är att den geografiska avgränsningen görs så att kommuner med sämre förutsättningar avseende arbetskraftsförsörjningen omfattas av nedskrivning av studielån. I praktiken skulle det

³⁹ N2019/02735/RTL.

då t.ex. kunna vara de 60 kommuner som ingår i kommunkategorierna avlägset respektive mycket avlägset belägna landsbygdskommuner.

Anställda eller boende

En annan avgränsningsfråga är om det i ett system med nedskrivning av studieskulder ska ställas krav på att personen både ska bo och arbeta inom den aktuella kommunen eller om det ska räcka med att vara anställd av en arbetsgivare som finns i kommunerna för att kunna ta del av nedskrivningsmöjligheten. Om man bara utgår från anställningen blir frågan om hur man ska se på distansarbete och de fall när en anställd veckopendlar eller jobbar några dagar hemifrån i en annan kommun.

Om det överordnade syftet är att mildra problem med kompetensförsörjning kan det övervägas om det räcker att vara anställd av en arbetsgivare inom det definierade området och med den examina som omfattas av systemet. Nedskrivning av studieskulden kan på så sätt bidra till att underlätta kompetensförsörjning även om den anställde personen inte är bosatt inom området. Det regionalpolitiska inslaget i insatsen blir mer nedtonad vid en sådan utformning.

Om stödet däremot också har ett mer generellt syfte att hjälpa upp situationen för vissa utsatta kommuner kan det regionalpolitiska inslaget behöva vara större. Det kan vara ett argument för att utforma förslaget så att det ställs krav på att personen också bor i kommunen; boende skulle lämpligen i detta sammanhang kunna likställas med att personen är folkbokförd i kommunen. Ett sådant förslag skulle öka incitamenten för den enskilde att skriva sig i någon av de utpekade kommunerna, vilket skulle vara till gagn för kommunerna även ur ett bredare perspektiv än enbart kompetensförsörjning. Genom att inte bara inkludera nyinflyttade personer i ett förslag skulle det dessutom kunna bidra till att minska utflyttningen av akademiker från området som omfattas av nedskrivning av studieskulder.

8.5 Sammanfattande slutsatser

Kommunerna står inför mycket stora utmaningar när det gäller att rekrytera personal till sina verksamheter. Långtidsutredningens analys visar att det kommer att bli stor brist på arbetskraft inom kom-

munerna, särskilt i små arbetsmarknadsregioner. Arbetskraftsbristen i större arbetsmarknadsregioner kommer att vara mer partiell, dvs. arbetskraft kommer att saknas inom vissa utbildningsgrupper och yrken.

Bristen på arbetskraft inom vitala delar av den kommunala verksamheten kommer att kräva både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder inom flera olika områden. Både staten och kommunerna behöver öka sina insatser för att underlätta rekryteringen av personal i kommunerna.

Inom delar av den kommunala verksamheten är den stora personalomsättningen ett betydande problem. En nyanställning medför kostnader i form av rekryteringsprocess, inskolning och lägre produktivitet under en inledande period. Att minska personalomsättningen innebär därför att mycket stora belopp årligen skulle kunna sparas inom den kommunala verksamheten.

Tillsammans skulle en ökad förvärvsgrad hos kvinnor respektive utrikes födda väsentligt kunna bidra med en positiv påverkan på den regionala obalans i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen som Långtidsutredningen redovisar. En förväntad ökad förvärvsgrad hos dessa båda grupper kan ge ett gott resultat i många mindre FA-regioner. Det innebär att insatser som på olika sätt kan stimulera till ökad förvärvsgrad i dessa grupper, och då särskilt bland utrikes födda, kommer att bli viktiga för att lösa regionala obalanser i kompetensförsörjningen i framtiden. Framför allt finns en potential att bättra till vara arbetskraft som kommer från länder utanför Norden och Europa. I ett regionalt perspektiv kan invandringen bli en nyckelfaktor för att lindra arbetskraftens regionala obalanser, vilka förefaller förstärkas framöver.

En annan åtgärd för att underlätta personalrekrytering, särskilt i de kommuner som har särskilda svårigheter att rekrytera, är att erbjuda nedskrivning av studieskulder. Ett sådant system har funnits i Norge sedan 1990.

De kommunala arbetsgivarna måste också genomföra förbättringar i arbetsmiljön och vidta andra åtgärder för att få personer att söka sig till och vilja stanna kvar i kommunernas verksamheter.

Ökad användning av digitala lösningar är ytterligare en strategi för att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Det är dock inte realistiskt att räkna med att digitaliseringen ska vara lösningen på de kortsiktiga rekryteringsbehoven inom kommunernas verksamheter.

Ett komplement till den nya tekniken kan vara att avlasta personal på andra sätt så att de kan ägna sig åt kärnverksamhet. Det kan t.ex. handla om att anställa personal som kan avlasta specialister så att dessa kan lägga mer tid på den egentliga kärnverksamheten.

9 Kommunal demokrati och politisk representation

En grundförutsättning för kommunernas sätt att fungera och deras kapacitet att klara sitt uppdrag är att de politiska partierna kan rekrytera medlemmar som är villiga att ta på sig förtroendeuppdrag. Klart är också att det ställs höga krav på de förtroendevaldas förmåga att styra och leda kommunernas verksamhet. De förtroendevalda ska vara lyhörda gentemot sina väljare och samtidigt vara modiga nog att kunna fatta nödvändiga beslut. De förtroendevalda förväntas också vara välutbildade, professionella och på samma gång folkliga.¹

Den kommunala demokratins reglering och funktionssätt har på senare år bl.a. varit föremål för analys och förslag inom ramen för ett betänkande från Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (*Vital kommunal demokrati*, SOU 2012:30), i betänkandet *En kommunallag för framtiden* (SOU 2015:24) samt i 2014 års demokratiutrednings betänkande *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2106:5). Förslagen i ovan nämnda utredningar har lett till ett antal lagändringar som rör den kommunala demokratin. Ett exempel är att kravet på minsta antal fullmäktigeledamöter i mindre kommuner har sänkts. Riksdagen har även beslutat att ledamöter ska få delta på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden i den utsträckning som kommunen eller regionen bestämmer.²

¹ Karlsson, D. och Gilljam, M., (2106), "Den lokala demokratins utmaningar" i forskarantologi (SOU 2015:96), bilaga till SOU 2016:5.

² Prop. 2013/14:5, bet. 2013/14:KU7, rskr. 2013/14:71.

9.1 Rekrytering till kommunala förtroendeuppdrag

Det är kommunfullmäktige självt som bestämmer hur många ledamöter fullmäktige ska ha. Antalet ledamöter måste dock vara udda och det finns olika minimikrav i kommunallagen för antalet ledamöter beroende på hur många röstberättigade som finns i kommunen. Det ska t.ex. vara minst 21 ledamöter i kommuner med högst 8 000 röstberättigade och minst 31 ledamöter i kommuner med över 8 000 men högst 16 000 röstberättigade.³

Många kommuner vittnar om svårigheter för de politiska partierna att rekrytera personer till de olika förtroendeuppdragen i kommunen. I en rapport från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)⁴ pekar t.ex. författarna på att partierna, sett över en längre tidsperiod 1979–1998 upplevde att det blev alltmer problematiskt att hitta tillräckligt antal medlemmar som var villiga att stå på valsedlar till kommunfullmäktigeval. Enligt samma rapport visar dock en studie genomförd i samarbete med Sveriges Televisions redaktion SVT-pejl 2014 att det inte fanns någon skillnad mellan 1998 och 2014 när det gäller partiernas upplevelse av om det är problematiskt att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag. Problemet har alltså enligt undersökningen inte förstärkts ytterligare 1998–2014.

9.1.1 Antalet mandat i kommunfullmäktige har minskat

Under perioden 2002–2018 har det totala antalet mandat i kommunfullmäktige minskat med 571 från 13 222 till 12 651 mandat.⁵ Minskningen har varit störst i landsbygdskommunerna, men antalet mandat har även minskat i kommunkategorin avlägset belägna tätorter. Under samma period har däremot antalet mandat ökat i storstadskommunerna, samt i tätorter nära en större stad.

Det kan finnas flera orsaker till att antalet mandat totalt sett minskar. En orsak kan vara att det sker en anpassning till minskande befolkningsunderlag. I figur 9.1 framkommer dock bara delvis ett sådant samband. Det figuren illustrerar är att den procentuella minskningen

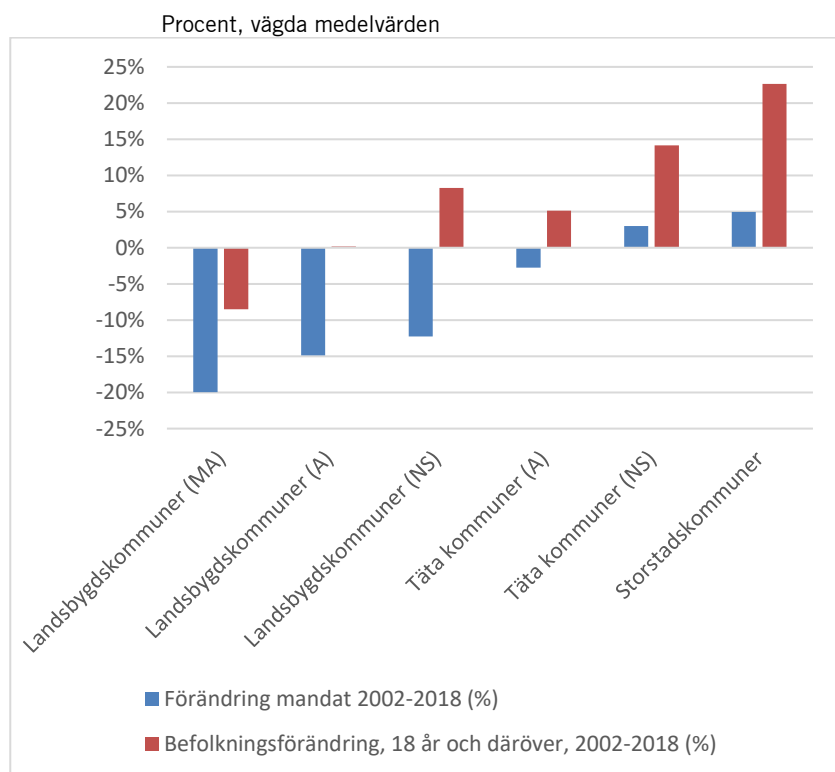
³ Se 5 kap. 5 § kommunallagen.

⁴ Erlingsson, G., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015), *Att ta plats i politiken – om engagemang, aktivism, och villkor i kommunpolitiken*, rapport SKL, s. 14.

⁵ SCB och Valmyndigheten.

av antalet mandat är större än den procentuella minskningen av befolkningsunderlaget (över 18 år) för kategorin mycket avlägset belägna landsbygdskommuner.

Figur 9.1 Förändring av antal mandat i kommunfullmäktige 2002–2018 och befolkningsförändring 18 år och däröver per kommunkategori



Källa: Valmyndigheten. Egna beräkningar.

I kommunkategorierna avlägset belägna landsbygdskommuner, landsbygdskommuner nära en större stad samt avlägset belägna tätade kommuner har antalet mandat minskat samtidigt som befolkningen har ökat något. I storstadskommunerna och tätade kommuner nära en större stad, har både antalet mandat och befolkningsunderlaget ökat 2002–2018. Dock har ökningen av antalet mandat inte följt den procentuella ökningen av befolkningen.

Figur 9.1 indikerar därmed att det kan finnas andra förklaringar till minskningen av antalet mandat än vad som enbart kan förklaras av befolkningsutvecklingen. Minskningen av antalet mandat kan ha olika förklaringar i olika kommuner. Det kan vara en följd av den lagändring som trädde i kraft 2014, där nivåerna för antalet mandat i kommuner med olika folkmängd ändrades. Vissa kommuner minskar dessutom antalet platser i kommunfullmäktige av kostnadsskäl, men det skulle också kunna finnas kommuner som minskar antalet platser på grund av svårigheter att rekrytera till kommunala förtroendeuppdrag.

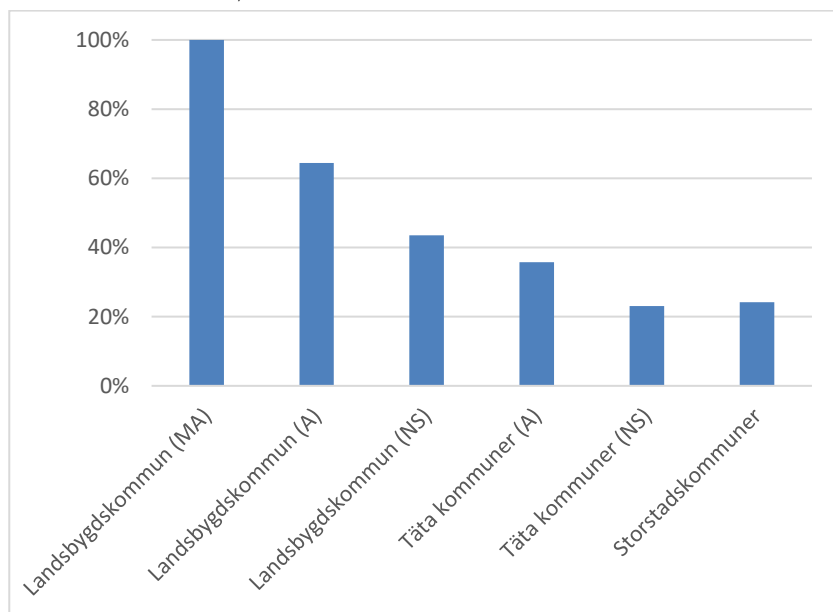
9.1.2 Föranmällda kandidater saknas på valsedlarna

Valsedlar utan föranmällda kandidater kan ses som en indikator på att partierna har svårt att rekrytera kandidater. Vid en analys av föranmällda kandidater i olika kommunkategorier inför 2018 års val framkommer ett mönster av att de mest avlägset belägna landsbygdskommunerna har svårast att hitta kandidater (figur 9.2). Däremot ser partierna ut att ha något lättare att få kandidater på sina listor i storstadskommunerna, även om namn saknas på något partis valsedlar i 24 procent av storstadskommunerna.⁶ I kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner saknade samtliga kommuner kandidater på någon av partiernas valsedlar till kommunvalet. I många fall saknades kandidater på två partier och i något fall saknades kandidater för upp till fyra partier.

⁶ I detta fall har en avgränsning gjorts till de åtta partier som är representerade i riksdagen. Det finns därtill ett stort antal lokala partier som i kommunalval har stort stöd och därmed skulle kunna påverka de åtta riksdagspartiernas möjligheter att rekrytera lokala kandidater.

Figur 9.2 Andel kommuner i respektive kommunkategori som saknar namn på valsedlar från något parti som sitter i riksdagen

Procent, 2018 års kommunalval



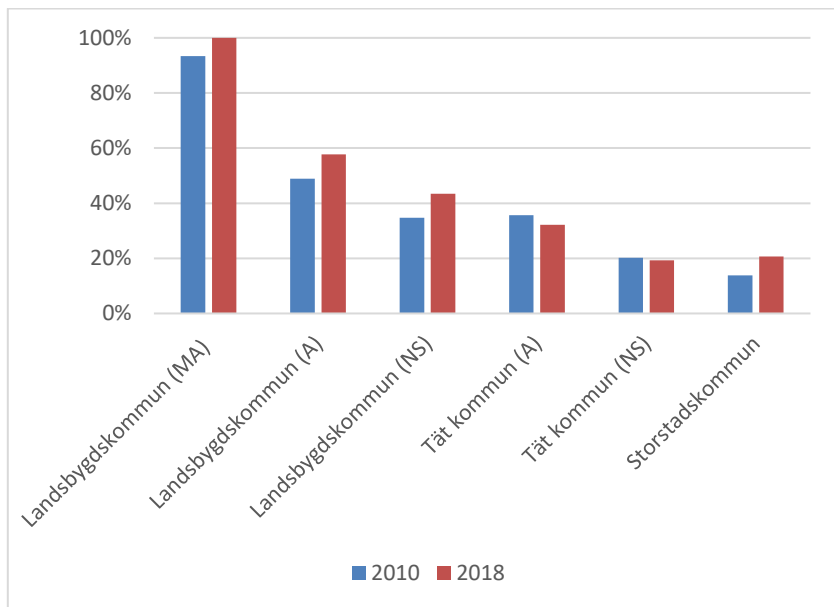
Källa: Valmyndigheten. Egen bearbetning.

Sett till förändringen mellan valen 2010 och 2018 framkommer vissa mindre skillnader. För att underlätta jämförelser över tid har Sverigedemokraterna exkluderats i detta fall – partiet är förhållandevis nybildat och har vuxit kraftigt sedan partiets inträde i riksdagen 2010 och partiet har därför haft svårigheter att rekrytera kandidater i samma takt som partiet vuxit.

Den övergripande bilden är att mönstret i stort sett är oförändrat i valet 2018 jämfört med valet 2010 (figur 9.3). Det finns dock vissa tendenser till att läget försämrats ytterligare i de tre kategorierna med landsbygdskommuner. Vid 2010 års val saknades kandidater på någon valsedel i 60 landsbygdskommuner medan det i 2018 års val saknades kandidater på någon valsedel i 71 landsbygdskommuner. Av figur 9.3 framgår också att det skett en svag ökning av andelen storstadskommuner som saknar namn på valsedlar.

Figur 9.3 Andel av kommunerna som saknar namn på valsedlar från något riksdagsparti exklusive Sverigedemokraterna 2010 och 2018, vägda medelvärden per kommunkategori

Procent, 2010 och 2018 års kommunalval



Källa: Valmyndigheten, egen bearbetning.

Att andelen kommuner som saknar namn på valsedlar är större i landsbygdskommunerna än i tät kommuner och storstadskommuner kan indikera att det är svårare att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag i landsbygdskommuner än i tät kommuner och storstadskommuner.

9.1.3 Representativitet – kvinnor, unga och personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade

I de kommuner där det är förhållandevis enkelt att rekrytera kan det ändå vara svårt att få en god representativitet bland de förtroendevalda. Kvinnor, unga och personer med utländsk bakgrund är fortsatt underrepresenterade i kommunfullmäktige.⁷

⁷ SCB (2016), *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2015*, demokratistatistikrapport.

När det gäller kvinnors och mäns representation i kommunpolitiken så är den fortsatt ojäm. 2015 var könsfördelningen bland ordföranden i kommunernas nämnder 37 procent kvinnor och 63 procent män 2015. Könsfördelningen bland ordföranden i landets kommunstyrelser var på samma nivå.⁸

Skillnaderna när det gäller representativitet mellan olika kommunkategorier är relativt små. När det gäller ålder är medelåldern något lägre i storstadskommunerna än i övriga kommunkategorier. I mycket avlägset belägna landsbygdskommunerna finns det något högre representation av kvinnor än i övriga kommunkategorier. För utrikes födda är underrepresentationen störst i storstadskommunerna.⁹

9.1.4 Fler avhopp från kommunfullmäktige

Antalet förtroendevalda som hoppar av sitt uppdrag i förtid är en annan relevant faktor att analysera när det gäller kapacitet kopplat till kommunalt förtroendevalda. Var sjätte förtroendevald i kommunerna lämnar sitt uppdrag i förtid,¹⁰ och i följande avsnitt tittar utredningen närmare på hur antalet avhopp har förändrats över tid och i vilken utsträckning det finns skillnader mellan olika kommunkategorier. Tabell 9.1 visar andelen som har kvar sitt förtroendeuppdrag efter tre år. Det är små skillnader mellan olika kommunkategorier; däremot finns en tendens att fler lämnade sina förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige 2014 än vad som var fallet för 2002 års val. Tabell 9.1 visar också en svag tendens att avhoppet ökar mest bland landsbygdskommunerna. Avhoppet där har ökat med 6 procentenheter mellan 2002 och 2014 års val, medan ökningen i storstäderna var 2 procentenheter under motsvarande period.

⁸ SCB (2019), *Det tog 75 år till en jämn könsfördelning bland kommunpolitiker*, www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/det-tog-75-ar-till-en-jamn-konsfordelning-bland-kommunpolitikerna/?utm_campaign=unspecified&utm_content=unspecified&utm_medium=nyhetsbrev&utm_source=scb-apsis. Hämtat 2019-12-20.

⁹ Egna beräkningar.

¹⁰ Erlingsson, G., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015), *Att ta plats i politiken – om engagemang, aktivism, och villkor i kommunpolitiken*, rapport SKL.

Tabell 9.1 Andel som sitter kvar mer än tre år efter inval till kommunfullmäktige, 2014 och 2002 års kommunval

Andel, vägda medelvärden

Kommunkategori	Andel som sitter kvar efter 3 år 2014	Andel som sitter kvar efter 3 år 2002	Förändring 2014–2002
Landsbygdskommuner			
mycket avlägset belägna	0,83	0,89	–0,06
Landsbygdskommuner avlägset belägna	0,81	0,88	–0,06
Landsbygdskommun nära en större stad	0,82	0,88	–0,06
Täta kommuner avlägset belägna	0,82	0,88	–0,06
Täta kommuner nära en större stad	0,83	0,86	–0,03
Storstadskommuner	0,83	0,85	–0,02
Riket	0,83	0,87	–0,04

Källa: SCB. Egna beräkningar.

Antalet avhopp, och särskilt det faktum att antalet avhopp är större bland unga förtroendevalda, ses ofta som ett tecken på att något i det politiska systemet behöver förändras. Det finns dock forskning som pekar på att avhoppet i de flesta fall sker av privata skäl snarare än politiska. I en undersökning genomförd på uppdrag av SKR¹¹ anger ungefär 60 procent av ledamöterna som lämnat fullmäktige i förtid privata skäl för sitt avhopp. Enligt undersökningen ser de flesta som hoppat av positivt på sin tid i kommunpolitiken och de kan också tänka sig att ta nya uppdrag i framtiden. Det går dock inte att bortse från att avhopp är problematiskt när det gäller att få ett fungerande beslutsfattande i kommunerna.

Kvaliteten och kontinuiteten i fullmäktiges beslut kan påverkas negativt av en hög omsättning av ledamöter. Underrepresentationen av vissa grupper kan dessutom förstärkas, eftersom kvinnor och unga personer är överrepresenterade bland avhopparna. Dessutom hoppar personer som är förhållandevis nya i politiken av i förtid i större utsträckning än de som varit med längre i politiken.¹²

¹¹ Erlingsson, G., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015), *Att ta plats i politiken – om engagemang, aktivism, och villkor i kommunpolitiken*, rapport SKL.

¹² Ibid.

9.1.5 De förtroendevaldas villkor

De många avhoppen av privata skäl tyder på vissa svårigheter att kombinera förtroendeuppdrag med arbets-, familje- och fritidsliv. Förutsättningar att avsätta tid för förtroendeuppdrag tycks också variera mellan olika samhällsgrupper. Det kan ifrågasättas om arbetsformerna för politiska uppdrag är utformade för att främja engagemang från alla samhällsgrupper; anställda i den privata sektorn är t.ex. kraftigt underrepresenterade i kommunpolitiken.

Det kan också vara särskilt svårt för personer med hemmavarande barn att hinna med sitt förtroendeuppdrag. Det gör att det är främst yngre personer som inte hunnit skaffa barn ännu och äldre personer vars barn har flyttat hemifrån, som anser sig ha möjlighet att ta på sig ett förtroendeuppdrag.

Det kan också vara svårare för fritidspolitiker än för heltidspolitiker att hinna med sitt förtroendeuppdrag eftersom de även har sin ordinarie sysselsättning. Det kan också handla om attityder till och förståelse hos arbetsgivaren att förtroendeuppdraget tar tid i anspråk. Praktiska arrangemang, t.ex. tidpunkt för möten och möjlighet att delta i möten på distans, kan också spela stor roll för fritidspolitiker när det gäller möjligheten att praktiskt kunna kombinera sitt förtroendeuppdrag med ett ordinarie arbete.¹³

En annan faktor som kan påverka människors vilja att ta på sig förtroendeuppdrag är risken att drabbas av hot och trakasserier. Brottsförebyggande rådets (Brå) trygghetsundersökning visar att trakasserier, hot och våld mot politiker ökade mellan 2012 och 2016.¹⁴ Den totala andelen förtroendevalda som anser sig varit utsatta ökade från 20 procent 2012 till 25 procent 2016. I 2016 års undersökning är andelen som anger att de blivit utsatta för hot och trakasserier i egenskap av förtroendevalda störst bland riksdagsledamöter (60 procent), medan 25 procent av de förtroendevalda i kommunerna anger att de har blivit utsatta för hot och trakasserier.

Den vanligaste formen av hot och trakasserier är hot och påhopp i sociala medier. Sverigedemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpar-

¹³ Erlingsson, G., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015), *Att ta plats i politiken – om engagemang, aktivism, och villkor i kommunpolitiken*, rapport SKL.

¹⁴ Brottsförebyggande rådet (2017), *Politikernas trygghetsundersökning 2017*, rapport 2017:9. Brottsförebyggande rådets trygghetsundersökning genomförs bland förtroendevalda i kommuner, regioner och riksdag. Undersökningen har genomförts 2012, 2014 och 2016.

tiet har en högre andel ledamöter än genomsnittet som uppger att de blivit utsatta.

När det gäller skillnader i landet är andelen förtroendevalda som blivit utsatta störst i Stockholm, Göteborg och Malmö. Förortskommuner till storstäderna samt landets större städer har också en högre andel förtroendevalda som svarar att de har varit utsatta.

En central frågeställning i Brå:s undersökning är i vilken utsträckning de förtroendevalda påverkas av de hot och trakasserier de utsätts för med anledning av sitt förtroendeuppdrag. Om förtroendevalda väljer att själv censurera sig eller t.o.m. lämna sitt uppdrag som en följd av hot och trakasserier innebär det ett problem för demokratin. Enligt Brå kan också ökningen av hot och trakasserier få till följd att det blir svårare att rekrytera nya personer till förtroendeuppdrag, vilket i sin tur innebär en försvagning av demokratin.¹⁵

2014 års demokratiutredning lämnade ett antal förslag som syftar till att förbättra de förtroendevaldas situation. I utredningen föreslogs bl.a. att fullmäktige ska få besluta om att en ledamot får behålla sitt uppdrag vid flytt från kommunen. Detta skulle särskilt kunna påverka andelen unga som tar på sig förtroendeuppdrag eftersom denna grupp är mer flyttbenägen än äldre personer. I den nya kommunallagen som trädde i kraft den 1 januari 2018 infördes en bestämmelse som innebär att förtroendevalda som utsetts av fullmäktige och som inte längre uppfyller valbarhetskriteriet har kvar sina förtroendeuppdrag fram till nästa fullmäktigesammanträde. Tidigare upphörde deras uppdrag direkt om inte fullmäktige efter ansökan beslutade annat.¹⁶

2014 års demokratiutredning menade också att möjligheterna för en hel- eller deltidspolitiker att vara ledig på grund av föräldraledighet eller sjukskrivning borde förbättras. När det gäller att förebygga hot och trakasserier föreslog 2014 års demokratiutredning att ytterligare uppgifter läggs på säkerhetsansvariga i kommunen, t.ex. att de ska samverka med polismyndigheter och de politiska partierna, förmedla information samt ge eller förmedla praktiskt stöd till förtroendevalda som utsätts.¹⁷

¹⁵ Brottsförebyggande rådet, *Politikernas trygghetsundersökning 2017*, rapport 2017:9.

¹⁶ SOU 2016:5 och prop. 2016/17:171.

¹⁷ SOU 2016:5.

9.1.6 Motvilligt engagemang bland många som kandiderar till förtroendeuppdrag

Även om särskilt mindre landsbygdskommuner uppvisar vissa svårigheter att rekrytera till politiska förtroendeuppdrag så är den övergripande bilden mer positiv än vad som ofta brukar framkomma i debatten. Medborgares vilja att ta på sig förtroendeuppdrag har hållit sig på en relativt hög nivå över en längre tid.¹⁸ SKR:s enkätundersökning riktad till personer som kandiderade till kommunfullmäktige i 2014 års val¹⁹ visar att majoriteten var nöjda med sitt engagemang i kommunpolitiken och att de uppfattade sina förtroendeuppdrag som meningsfulla. En slutsats av undersökningen är dock att många förtroendevalda har engagerat sig motvilligt; de har inte själva varit drivande i partiets nomineringsprocesser och de var heller inte helt igenom positiva till att bli valda.²⁰ Liknade resultat har framkommit i studier i Norge och Finland. Statsvetaren Jacob Aars har t.ex. visat att två av tre personer som partierna nominerar säger att de ställde upp eftersom de trodde att deras chanser att bli valda var små och att de i själva verket inte ville bli valda.²¹

Erlingsson, Fogelgren och Öhrvall²² menar att det är bekymmersamt när så pass många förtroendevalda sitter på sina poster trots att de uttrycker att det inte var vad de ville. Mot den bakgrunden är det enligt Erlingsson, Fogelgren och Öhrvall värt att ytterligare understryka vikten av goda villkor och en rimlig arbetssituation för de förtroendevalda.

9.2 Mediebevakning

Mediebevakningen, och då särskilt lokal mediabevakning har en central betydelse för att medborgarna ska få information om kommunpolitiken och därmed kunna utkräva ansvar av de förtroendevalda i kommunerna.

¹⁸ Erlingsson, G., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015), *Att ta plats i politiken – om engagemang, aktivism, och villkor i kommunpolitiken*, rapport SKL.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Aars, J. (1998), *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken: En sammenligning av Finland og Norge*.

²² Erlingsson, G., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015), *Att ta plats i politiken – om engagemang, aktivism, och villkor i kommunpolitiken*, rapport SKL.

Medierapporteringen är mer omfattande i de större kommunerna och eventuella politiska motsättningar och konflikter i större kommuner får ofta stort medialt utrymme. Därtill är motsättningarna mellan de politiska partierna också större i de större kommunerna, där den kommunala demokratin ofta har tydliga drag av konkurrensdemokrati där de politiska partierna kämpar om inflytande på den mediala scenen.

Politiken i större kommuner är också mer inriktad på den nationella nivån. Intresset för politik är generellt sett större i större kommuner och man diskuterar i större utsträckning mer generella politiska frågor, utan omedelbar anknytning till kommunen. Det sistnämnda är också väsentligen avhängigt av den sociala sammansättningen i kommunen, i första hand utbildningsnivån.

En utveckling, som den statliga Medieutredningen har uppmärksammat är de neddragningar av redaktionell närvaro som har skapat vita fläckar i medielandskapet.²³ Under de senaste 10–15 åren har hälften av alla lokalredaktioner lagts ned och dagstidningarna har minskat antalet journalister med 30–40 procent. Forskning från Södertörns högskola visar dessutom att nedskärningarna av dagstidningarnas redaktioner fortskrider.²⁴ Enligt forskarna var det 35 kommuner som helt saknade redaktionell närvaro 2018.²⁵ Dessa kommuner, som helt saknar redaktionell närvaro, är uteslutande glesbygdskommuner och förortskommuner till storstäder.

Över längre tid är trenden att antalet redaktioner vad gäller prenumererad lokalpress sjunker, och även att antalet gratistidningar sjunker, särskilt i storstadsområdena, om än i långsammare takt. Den enda mediekategori som ökar är bloggar/sajter, men från låga nivåer.

Institutet för mediestudier har visat att de kommuner som saknar en redaktion på plats i kommunen skiljer ut sig genom att kommunerna ger bevakningen lägre betyg. Ingen kommun med en tätort med minst 15 000 invånare saknar dock redaktion, och det är också här som mediebevakningen får högst betyg. Lägre betyg får bevakningen i landsbygdskommuner och pendlingskommuner, speciellt runt

²³ Se SOU 2016:80 *En gränsöverskridande mediepolitik*.

²⁴ Nygren, G. och Schjærff Engelbrecht, N. (2018), "Vita fläckar och medieskuggor – stora skillnader i mediernas kommunbevakning" i Mediestudiers årsbok (2018), *Tillståndet för journalistiken 2017/2018*, s. 25.

²⁵ Dessa 35 kommuner saknar journalister på plats från traditionella dagstidningar och public service. De har inte heller s.k. hyperlokala medier, dvs. lokala gratistidningar och lokala nyhetssajter.

större städer. Flera kommuner påpekar också att residensstäderna dragit vinstlotten när det gäller bevakningen från public service.²⁶

Det kan vara en stor skillnad i bevakningen av kommunnyheter mellan kommuner – allt från 60 nyheter per vecka till en handfull. Bevakningen är lägst i landsbygdskommuner. Dagstidningar står för den största andelen av bevakningen. När det gäller public service är mönstret att de största kommunerna får den största bevakningen.²⁷ Mediebevakningen i de större kommunerna är mer inriktade på konflikter och motsättningar än i mindre kommuner, där bevakningen är mer välvilligt inställd.

Det finns en betydande risk för att en fortsatt nedläggning av dagspressens lokalredaktioner får negativa konsekvenser för medborgarnas möjligheter att följa kommunalpolitiken, särskilt i de mindre kommunerna, och därigenom minskar möjligheterna att kunna utkräva ansvar för den förda politiken.

9.3 Ungdomsperspektiv och förändrade värderingar

Rekryteringen till förtroendeuppdrag på alla nivåer är beroende av att det finns en återväxt i politiken, dvs. att unga personer engagerar sig politiskt.

Framväxten av nya, digitala plattformar för det demokratiska samtalet kan påverka partiernas möjligheter att rekrytera till förtroendeuppdrag i kommunerna. Särskilt bland unga kan de traditionella organiserade sätten att delta i det politiska samtalet verka förlegade, eftersom debatten i dag i stor utsträckning sker i sociala medier. Ungas politiska engagemang har inte minskat över tid; däremot är de inte aktiva i partier och blir inte heller medlemmar i föreningar i samma utsträckning som sina föräldrar.²⁸

Forskningsprogrammet *Ungdomars politiska utveckling*²⁹ visade bl.a. att ungas normer och värderingar om vad som är en god medborgare skiljer sig från föräldragenerationens i de flesta västliga demokratier. Det finns flera alternativa förklaringar till framväxten av dessa förändrade normer. Bl.a. har det genom framväxten av nya

²⁶ Dessa 35 kommuner saknar journalister på plats från traditionella dagstidningar och public service. De har inte heller s.k. hyperlokala medier, dvs. lokala gratistidningar och lokala nyhetssajter.

²⁷ Mediestudiers årsbok (2018), *Tillståndet för journalistiken 2017/2018*.

²⁸ SOU 2016:5.

²⁹ Amnå, E., Ekström, M. och Stattin, H. (2016), *Ungdomars politiska utveckling*.

populärkulturer, inte minst genom digitala plattformar, blivit möjligt för den unga generationen att bygga upp sina egna sammanhang på ett annat sätt än tidigare. Forskningsprogrammet visar att en del uppfattar det som ett hot mot stabiliteten i demokratiska system att ungas värderingar skiljer sig så pass mycket från föräldragenerationens, medan andra snarare ser det som något positivt att den unga generationen använder demokratins handlingsutrymme för att utveckla demokratierna utifrån sina värderingar och kunskaper.³⁰

Ungdomar som själva producerar ställningstaganden, t.ex. genom bloggar eller genom att initiera och delta i politiska grupper och nätverk deltar också i stor utsträckning i traditionella forum för politisk dialog. Skiljelinjen går snarare mellan de unga som deltar och de som *inte* deltar i det politiska samtalet.

9.3.1 Insatser för att främja ungas politiska deltagande

Ungdomsråd är ett exempel på en form för deltagande för unga som finns i de flesta kommuner i dag. Syftet med ungdomsråden är att verka för samtliga unga i en kommun genom att representera dem i olika sammanhang. Huvuduppgiften för ungdomsråden handlar om att företräda unga i sammanhang där ungdomsrepresentation är önskad.³¹ Viss kritik har riktats mot ungdomsråden, exempelvis att de bara representerar en liten del av de unga i en kommun. Kritiken handlar också om att ungdomsråden riskerar att innebära särlösningar för ungas inflytande och att ungas rätt till inflytande i andra sammanhang på så sätt begränsas.³² SKR framhåller i en skrift till kommunerna om ungdomars politiska inflytande att det är viktigt att kommunen faktiskt menar allvar med att involvera de unga när kommunen bjuder in till dialog. Det handlar då om att inte bara fokusera på specifika ungdomsfrågor utan att involvera de unga i alla typer av kommunala frågor.³³

Det genomförs också olika typer av statliga insatser för att öka ungas deltagande i politiken. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har regeringens uppdrag att fördela stöd

³⁰ Amnå, E., Ekström, M. och Stattin, H. (2016), *Ungdomars politiska utveckling*.

³¹ Waara, P., Rüdiger, J. och Svensson, L. (2010), *Ungas organisering över tid – unga för sig själva eller tillsammans med vuxna?* Utgiven av föreningen Astrid Lindgrens Hembygd.

³² Ibid.

³³ SKL (2014), *Ungas inflytande och delaktighet – inspirationsskrift för förtroendevalda*.

till olika ungdomsorganisationer och att följa upp de insatser som görs för att genomföra ungdomspolitiken i stort. MUCF hade 2014–2017 i uppdrag att genomföra insatser i syfte att fler unga ska ta på sig uppdrag som politiskt förtroendevalda och motverka att unga politiker lämnar sina uppdrag i förtid. MUCF tog bl.a. fram en skrift med rekommendationer till de politiska partierna lokalt om vad de kan göra för att öka antalet unga i politiken.³⁴ Rekommendationerna handlar om att

- partierna ska se över valberedningens arbete så att unga verkligen har möjlighet att kandidera till förtroendeuppdrag,
- att partierna ska ha en övergripande öppen attityd till unga som vill engagera sig,
- att partierna ska kommunicera på ett sätt som gör att budskapet även når unga,
- samt att partimöten och liknande ska ägna tid åt att diskutera ideologi och inte bara kommunal sakpolitik eftersom många ungas ingång till partipolitiken är ideologiska frågor.

MUCF har också inom ramen för uppdraget samarbetat med fem kommuner (Håbo, Jönköping, Landskrona, Skövde och Uddevalla) för att ta fram och testa metoder för att stärka ungas inflytande.³⁵ De fem kommunerna har kartlagt sina förutsättningar för att öka ungas deltagande i kommunpolitiken och genomfört satsningar för att öka deltagandet. Kommunerna har fört dialog med unga och utifrån detta kunnat dra slutsatser om att unga ser kommunpolitiken som alltför vuxenstyrd och att den inte sker på ungas villkor.³⁶

9.4 Sammanfattande slutsatser

Kommunernas kapacitet och funktionssätt är beroende av att den kommunala demokratin fungerar som det är avsett. Det mest grundläggande är att det finns personer i kommunerna som är villiga att ta på sig förtroendeuppdrag. Undersökningar visar att människor i all-

³⁴ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016), *5 steg för att få fler unga i ert parti*.

³⁵ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017), *Fler unga i politiken*, delrapport om att stärka ungas inflytande i de demokratiska processerna.

³⁶ Ibid.

mänhet är beredda att ta på sig förtroendeuppdrag. Trots det finns det uppenbara skillnader mellan kommuner när det gäller rekrytering till förtroendeuppdrag.

För valet 2018 framkommer ett mönster av att mycket avlägset belägna landsbygdskommuner har svårast att hitta kandidater till de kommunala förtroendeuppgifterna. I kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner saknade samtliga kommuner kandidater på någon av partiernas valsedlar till kommunvalet. Det kan tyda på att framför allt de befolkningsmässigt små och avlägset belägna kommunerna har särskilt svårt att rekrytera personer till lokala förtroendeuppdrag.

En viktig faktor för rekrytering till förtroendeuppdrag är de förtroendevalda har bra villkor för att t.ex. kunna kombinera det politiska uppdraget med annan sysselsättning och/eller familjeliv. De förtroendevaldas villkor var bl.a. något som uppmärksammades av 2014 års demokratiutredning, vilket ledde till ett antal konkreta förändringar. En aspekt av de förtroendevaldas villkor som fått större uppmärksamhet på senare tid är det faktum att hot och trakasserier mot politiker har ökat de senaste åren, inte minst via sociala medier.

Lokal mediebevakning är avgörande för att invånarna i en kommun ska få kunskap om den politik som bedrivs i kommunen och på så sätt kunna utkräva ansvar av förtroendevalda. Det finns dock tydliga tecken på att den lokala medienärvaron minskar, vilket i sin tur kan bli ett hinder för en väl fungerande lokal demokrati.

Utredningen har också belyst de ungas deltagande i politiken samt nya former och kanaler för politiskt engagemang som påverkar partiernas möjlighet att rekrytera nya medlemmar. Ungdomsperspektivet är viktigt att belysa eftersom ungas deltagande är centralt för att garantera rekryteringen till förtroendeuppdrag i kommunerna på längre sikt.

10 Andra typer av utmaningar för kommunerna

I de föregående fyra kapitlen har de utmaningar som kommunerna står inför i termer av demografisk utveckling, ekonomiska förutsättningar, kompetensförsörjning och demokrati behandlats. Dessa utmaningar får stora effekter på kommunernas funktionssätt, kapacitet och verksamhet. Kommunerna har i relativt stor utsträckning möjlighet att styra och fatta beslut som gör att de på ett bättre sätt kan möta och parera effekterna av dessa utmaningar. Det finns dock undantag; skilda territoriella förutsättningar är t.ex. per definition svåra, för att inte säga omöjliga för kommunerna att styra över. Det finns även ytterligare utmaningar som påverkar kommunernas handlingsutrymme och kapacitet där möjligheterna för kommunerna att påverka effekterna är begränsade.

I följande kapitel redogör Kommunutredningen för de utmaningar och möjligheter som kommunerna står inför kopplade till migration och integration, skillnader i lokal attraktionskraft och socioekonomiska förutsättningar samt effekter av och anpassning till klimatförändringarna.

10.1 Migration och integration som utmaning och möjlighet

Under 2015 sökte drygt 160 000 personer asyl i Sverige. Därefter har antalet sjunkit kraftigt till strax över 25 000 personer 2017.¹ Sedan 1945 är det endast under fyra år som Sverige har tagit emot fler än 50 000 asylsökande per år; exempelvis sökte drygt 80 000 personer asyl

¹ Källa: Migrationsverket.

i Sverige 1992, främst som en följd av kriget i före detta Jugoslavien. Om man bortser från dessa fyra enskilda år har mottagandet varierat mellan knappt 6 000 och 44 000 asylsökande per år.²

Flyktmottagande och etablering av nyanlända påverkar kommunerna i stor utsträckning, inte minst genom ökade behov av bostäder, skola och omsorg. Svårigheter att förutse behov innebär svårigheter för kommunerna att planera och dimensionera sin verksamhet, och de senaste åren har kommunerna tillskjutits extra stöd från staten med anledning av flyktingsituationen.³

Ett antal nya kommuninvånare innebär också möjligheter för kommunerna, inte minst ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. En väl fungerande etablering leder till ökade möjligheter att klara den framtida kompetensförsörjningen.

10.1.1 Ojämn fördelning över landet av asylsökande och nyanlända

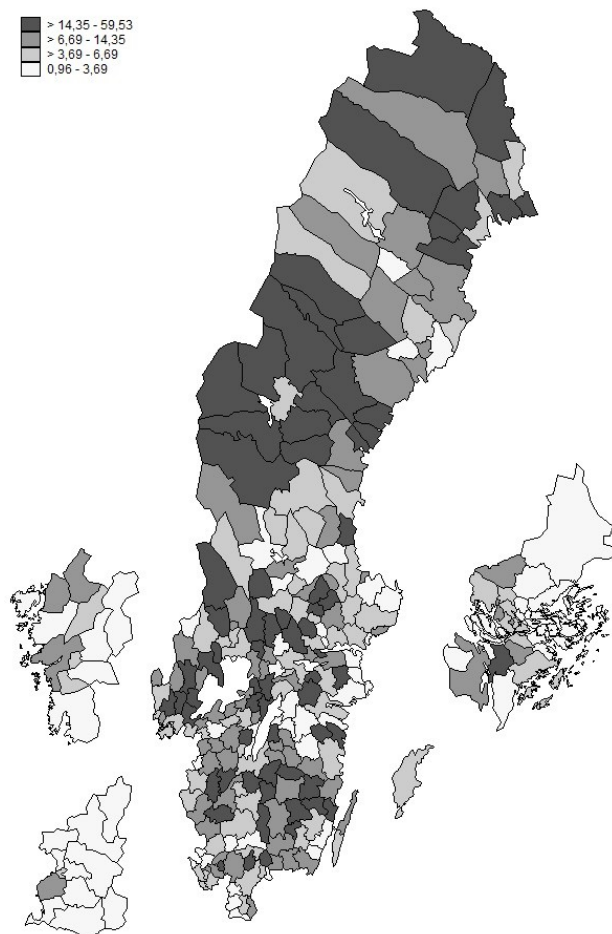
Under 2017 var det framför allt mindre landsbygdskommuner som i proportion till sin befolkning tog emot störst antal asylsökande, se figur 10.1.⁴ Även när det gäller nyanlända, dvs. personer som fått uppehållstillstånd, har mindre landsbygdskommuner tagit emot flest i proportion till sin befolkning, se figur 10.2.⁵ Figur 10.1 visar att det framför allt är mindre kommuner i Norrbotten, Jämtland och Värmland men även i Västmanland, Småland och delar av Västra Götaland som har tagit emot fler än 14 asylsökande per 1 000 invånare. Värt att notera är att variationen är relativt stor i den grupp kommuner som har tagit emot allra flest asylsökande; från 14 asylsökande till 60 asylsökande per 1 000 invånare. Det geografiska mönstret när det gäller antal nyanlända per 1 000 invånare (figur 10.2) är relativt likt mönstret för asylsökande, även om det finns vissa skillnader.

² SOU 2018:22.

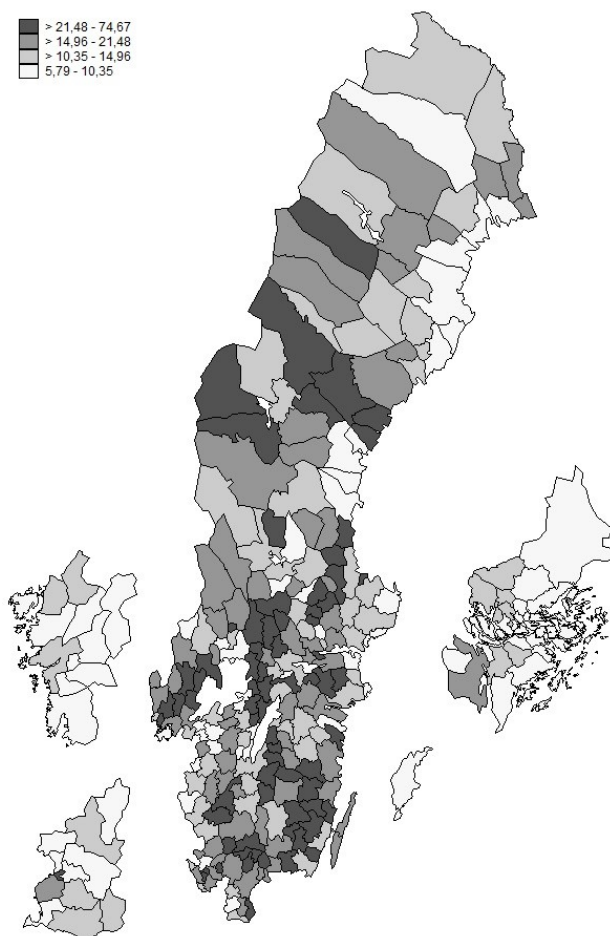
³ Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 25 s. 18.

⁴ SOU 2018:22 s. 190.

⁵ Ibid.

Figur 10.1 Antal asylsökande per 1000 invånare 2017

Källa: Migrationsverket och Statistiska centralbyrån (SCB). Mottagandeutredningens beräkningar.

Figur 10.2 Antal nyanlända invandrare per 1 000 invånare 2017

Källa: Migrationsverket och SCB. Mottagandeutredningens beräkningar.

Under lång tid sköttes mottagandet genom frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Överenskommelserna omfattade först både asylsökande och nyanlända, sedan enbart nyanlända. Personer som sökte asyl eller som hade beviljats uppehållstillstånd skulle främst slussas till de kommuner som hade goda boende- och arbetsmarknadsmässiga förutsättningar att ta emot asylsökande och nyanlända. Överenskommelserna visade sig dock inte vara ett tillräckligt effektivt verktyg för att få fram det antal platser för asyl-

sökande och nyanlända som behövdes.⁶ År 2015 beslutade riksdagen därför om införandet av lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, den s.k. bosättningslagen. Den nya lagstiftningen innebär att alla kommuner är skyldiga att ta emot nyanlända.

Bosättningslagen, som trädde i kraft den 1 mars 2016, har haft vissa utjämnande effekter mellan kommunerna, men i stor utsträckning kvarstår den ojämna fördelningen över landet. En förklaring är att fördelningen styrs av var Migrationsverket hyr boenden för asylsökande. Fördelningen påverkas också av var asylsökande som väljer att ordna ett eget boende bosätter sig. Dessa faktorer har även stor betydelse för var i landet nyanlända invandrare bosätter sig. Tidigare valde asylsökande och nyanlända främst att ordna eget boende i storstadskommuner. Det har dock skett en förändring på senare år och i dag bor asylsökande och nyanlända invandrare framför allt i kommuner där Migrationsverket har ordnat boenden. Den ojämna fördelningen av nyanlända invandrare över landet har på det viset förstärkts.⁷

10.1.2 De nyanlända flyttar vidare till storstadskommuner

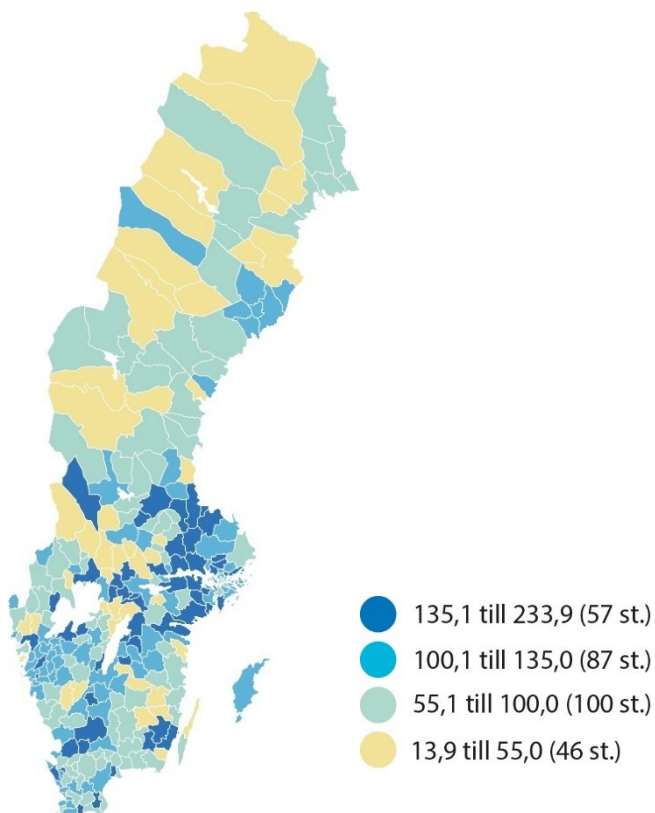
Det höga mottagandet av asylsökande och nyanlända i landsbygdskommuner innebär en utmaning men är också en möjlighet för små, krympande kommuner att öka sitt invånarantal. Det finns stora förhoppningar om att nyanlända invandrare varaktigt ska bosätta sig och arbeta i den kommun som de först kommit till. Arena för Tillväxt och Sweco har gjort en undersökning av i vilken utsträckning dessa förhoppningar har infriats.⁸ Undersökningen har gällt hur den grupp av utomeuropeiska invandrare som anlände 2010–2014 har förflyttat sig inom Sverige, den s.k. sekundäromflyttningen. Resultatet av undersökningen illustreras i figur 10.3 och visar att det sker en omfattande sekundäromflyttning.

⁶ SOU 2018:22.

⁷ Ibid.

⁸ Arena för Tillväxt och Sweco (2018), *Sveriges nya geografi*.

Figur 10.3 Kvarvarande efter boendekommun 31 december 2017 dividerat med kvarvarande efter invandringskommun vid ankomsten 2010–2014, multiplicerat med 100



Källa: Arena för Tillväxt och SCB.

Figur 10.3 visar hur den grupp utomeuropeiska invandrare som anlände 2010–2014 och som inte har utvandrat varaktigt sedan dess har förflyttat sig. Figuren visar kvoten mellan antalet kvarvarande efter boendekommun den 31 december 2017 och kvarvarande efter invandringskommun vid ankomsten till Sverige. Om en kommun har ett indexvärde på 100 innebär det att antalet kvarvarande personer i den undersökta populationen var lika stort den 31 december 2017 som antalet personer som invandrade 2010–2014. Ett indexvärde på exempelvis 135 innebär att antalet personer i undersökningspopulationen har ökat med 35 procent i kommunen jämfört med antalet

som invandrade till kommunen. Värden under 100 betyder färre kvarvarande boende jämfört med antalet som invandrade. Ju mer talet understiger 100, desto färre är antalet kvarvarande boende jämfört med antalet invandrade.⁹

Skillnader i sekundäromflyttningen mellan olika typer av kommuner tyder på att tillgängligheten till arbetsplatser och bostäder har stor betydelse för flyttmönstret. Sekundäromflyttningen har generellt sett varit mer omfattande till regioner där utsikterna på arbetsmarknaden är bättre. Att sekundäromflyttningen är mer omfattande till storstädernas pendlingskommuner än till storstadskommunerna beror till stor del på tillgången på bostäder.

I norra Sverige, där sekundäromflyttningen har varit negativ, skiljer kommuner i Umeås lokala arbetsmarknadsregion ut sig genom att de har en positiv sekundäromflyttning (indexvärde mellan 100,1 och 135). Andra kommuner med positiv sekundäromflyttning utanför storstadsregionerna är Ljungby, Markaryd, Gnosjö, Emmaboda, Nybro och Kalmar.

Landsbygdskommuner är den typ av kommuner som i minst utsträckning behåller de utomeuropeiskt födda. Bland kommuner som i störst utsträckning tappar de nyanlända till andra kommuner finns många bruksortskommuner och glesa inlandskommuner i norra Sverige. Landsbygdskommuner med en besöksnäring har emellertid större möjligheter än andra landsbygdskommuner att behålla nyanlända i sin kommun, ofta med hjälp av nystartsjobb som innebär att arbetsgivare som anställer en nyanländ person får ekonomisk ersättning från Arbetsförmedlingen.

Även närheten till släktingar och personer från samma land är en faktor som avsevärt påverkar valet av bostadsort för många utomeuropeiska invandrare. Denna faktor leder till stor del till att man flyttar till storstadsregioner.

Det återstår att se i vilken utsträckning som införandet av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) kommer att påverka de nyanländas sekundäromflyttning. Den undersökning som Arena för Tillväxt och Sweco låtit genomföra visar emellertid att det stora flertalet utomeuropeiska invandrare förr eller senare flyttar till större orter, vilket innebär att det inte är troligt att den ökade migrationen blir en avgörande vändpunkt för kommuner med minskande befolkning.

⁹ Arena för Tillväxt och SWECO (2018), *Sveriges nya geografi*.

10.1.3 Mottagande och etablering av asylsökande och nyanlända invandrare

År 2010 tog staten över ansvaret för samordning av introduktion av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga från kommunerna. Syftet med det som kom att kallas etableringsreformen var att åstadkomma en snabbare etablering på arbetsmarknaden genom att arbete skulle prioriteras och genom att Arbetsförmedlingen fick ansvar för koordinering av insatserna.¹⁰ Sedan etableringsreformen genomfördes har flera aktörer uppmärksammat att regelverket för etableringsuppdraget är svårt att tillämpa och onödigt arbetskrävande att administrera. Dessutom har andelen personer som har kommit i arbete och studier varit relativt låg; andelen har legat på i genomsnitt drygt 20 procent per år 2013–2017.¹¹

När det gäller satsningar för att slussa in nyanlända på arbetsmarknaden handlar det t.ex. om olika typer av validering för nyanlända arbetssökande som har utbildning inom ett visst yrke. Mottagandeutredningen konstaterar att den tid som det tar för nyanlända med uppehållstillstånd att etablera sig på arbetsmarknaden har blivit kortare, delvis beroende på att arbetsmarknaden har utvecklat sig positivt som ett resultat av högkonjunktur.¹²

En aspekt som innebär utmaningar från kommunernas perspektiv är vilka förutsättningar att planera verksamheten och mottagande som kommunerna har. Det är svårt att ha en överblick över hur många nyanlända invandrare som kommer till kommunen och hur många som kommer att flytta vidare till en annan kommun. Från kommunernas perspektiv innebär de stora svängningarna i antalet invånare påfrestningar på verksamheterna i kommunerna. På kort tid behöver olika typer av samhällsservice ordnas, t.ex. förskolor, skolor, svenska för invandrare (sfi), vård och omsorg, individ- och familjeomsorg och bostäder. Det innebär ökade krav på såväl personella som ekonomiska resurser. På samma gång innebär nya invånare möjligheter för kommunerna, inte minst ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. Att etableringen fungerar väl och att de nyanlända får goda möjligheter att utbilda sig eller validera tidigare utbildning blir dock avgörande för om de kan komma in på arbetsmarknaden.

¹⁰ Prop. 2009/10:60 och SOU 2018:22.

¹¹ SOU 2018:22.

¹² Ibid.

Mottagandeutredningen lämnade i sitt slutbetänkande¹³ en rad förslag som tar sikte på att underlätta mottagandet av asylsökande och nyanlända. Huvudförslaget bygger på att staten, kommunerna och regionerna gemensamt sköter mottagandet med en tydlig ansvarsfördelning och ordning för finansiering. Om förslagen genomförs skulle kommunerna få ett större inflytande över planeringen av boenden för asylsökande och nyanlända jämfört med i dag.

Regeringen föreslog i juni 2019 att asylsökandes möjligheter att bo i eget boende ska begränsas i vissa områden. Förslaget innebär att om en asylsökande på egen hand ordnar bostad i ett område med socioekonomiska utmaningar, ska hen som huvudregel inte ha rätt till dag-ersättning eller särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.¹⁴ Riksdagen röstade i november 2019 ja till regeringens förslag och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020.

Mottagandeutredningen lade också fram ett alternativ till sitt huvudförslag enligt vilket staten tar ansvar för boende och tidiga insatser till samtliga asylsökande, vilket ger mer geografiskt koncentrerade lösningar än när samtliga kommuner delar på uppgiften att ordna boende och tidiga insatser.¹⁵

Mottagandeutredningens förslag till nytt system för ersättning till kommunerna

Grunden till systemet för ersättning till kommuner och regioner för deras åtagande inom mottagandet av nyanlända och asylsökande lades redan på 1980-talet och ersättningssystemet har sedan förändrats i takt med att mottagandet har förändrats. Detta har bl.a. fått till följd att systemet i dag rymmer en rad olika bestämmelser när det gäller ansökning, utbetalning och överklagande av ersättning. Vissa av ersättningarna är förutsägbara och ges utifrån absoluta villkor medan andra ersättningar ges i mån av tillgängliga medel. Det finns också schablonersättningar som innebär att den insats som ersättningen ska täcka kan kosta mer eller mindre än nivån på schablonen, men att den i genomsnitt är tänkt att täcka de faktiska kostnaderna.¹⁶

¹³ SOU 2018:22 *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering och återvändande*.

¹⁴ Prop. 2019:2020:10.

¹⁵ SOU 2018:22

¹⁶ Ibid., s. 375 ff.

Mot bakgrund av att systemet för ersättning är tids- och resurskrävande för kommunerna och att det dessutom kan skapa problem med tilliten mellan stat och kommun föreslog Mottagandeutredningen ett nytt system för ersättning till kommunerna. En grundprincip för ersättningssystemet bör enligt Mottagandeutredningen vara att kommuner som tar emot många asylsökande eller nyanlända inte ska få sämre förutsättningar att klara av välfärdsuppgifterna än kommuner som tar emot få asylsökande eller nyanlända. Enligt Mottagandeutredningens förslag ska ersättningarna vara förutsägbara och betalas ut så skyndsamt som möjligt, vilket i sin tur skulle innebära att kommunerna får lägre kostnader för administration. Förslaget bygger till största delen på schablonersättningar till kommunerna som ska betalas ut utan ansökan.

Mottagandeutredningen övervägde också om det är lämpligt att enbart ersätta kommuner och regioner för deras åtaganden inom mottagandet genom det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Eftersom utbetalningen av bidrag genom utjämnningssystemet sker utan särskild ansökan skulle det kunna minska administrationen för kommuner och regioner men även för staten. Mottagandeutredningen gjorde dock bedömningen att en sådan förändring inte vara lämplig. Skälen till det var bl.a. att det är stora variationer på omfattning på och kostnader för mottagandet mellan enskilda år. Mottagandeutredningen menade att den eftersläpning som finns i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet skulle innebära att kommunerna får vänta allt för länge för att få ersättning för en ökning av antalet asylsökande.¹⁷

Lokala insatser för mottagande och etablering

Många mindre landsbygdskommuner har som visats ovan tagit emot ett stort antal asylsökande och nyanlända i förhållande till sin befolkning. Det har inneburit stora utmaningar för dessa små kommuner som ofta har låg kapacitet och liten beredskap att med kort varsel kunna tillhandahålla bostäder, skola, omsorg och vård till asylsökande och nyanlända. Många av dessa kommuner har dock visat prov på initiativförmåga för att underlätta etablering för asylsökande och nyanlända.

¹⁷ Ibid.

Civilsamhällets organisationer spelade också en viktig roll 2015 när över 160 000 personer kom till Sverige för att söka asyl. Många av civilsamhällets organisationer hade en väl uppbyggd beredskap i form av lokal förankring och stort medlemsantal och kunde därför agera snabbt och genomföra praktiska insatser för att hjälpa de människor som sökt sig till Sverige.¹⁸ Det civila samhällets organisationer kan vara ett viktigt komplement till kommunernas arbete med etablering av nyanlända, t.ex. genom ordnande av språkundervisning och sociala aktiviteter.

Graden av samverkan mellan kommun och civilsamhälle när det gäller etablering av nyanlända varierar dock mellan olika kommuner. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) visar i sin studie *Flyktingmottagande – det civila samhällets roll och villkor* att i knappt hälften (46 procent) av kommunerna tycks kommunen samverka med civilsamhället medan det i övriga fall (54 procent) inte verkar finnas någon sådan samverkan.¹⁹ Studien visar också att större kommuner samverkar med civilsamhällets organisationer i större utsträckning än mindre kommuner. Det skulle kunna bero på att kapaciteten att ägna sig åt samverkan med civilsamhällets organisationer helt enkelt är större i befolkningsmässigt stora kommuner.

10.1.4 Sammanfattande slutsatser

Flyktingmottagande och etablering av nyanlända innebär initialt sett kostnader för kommunerna, men på längre sikt kan det bidra till befolkningstillväxt, kompetensförsörjning och skatteintäkter i kommunerna. Många mindre kommuner med krympande befolkning ser också flyktingmottagande och invandring generellt som ett sätt att vända en negativ befolkningstrend i den egna kommunen. Studier visar dock att många asylsökande lämnar den kommun som de först kom till (som i många fall är en mindre kommun) för att etablera sig i en större kommun där förutsättningarna att hitta ett jobb eller utbildning är bättre.

Mottagande av asylsökande och nyanlända kan ses som en del av välfärdsuppdraget. Det är i stor utsträckning kommunerna som har den kompetens och kapacitet som krävs för att genomföra ett bra

¹⁸ MUCF (2016), *Flyktingmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*.

¹⁹ Ibid.

mottagande. Även om det är kommunerna som har ansvaret för en stor del av de faktorer som är viktiga för ett framgångsrikt mottagande – tillgång till undervisning i svenska, utbildning på olika nivåer, bostäder osv. – så måste staten se till att de resurser och regelverk som krävs för att kunna genomföra ett bra mottagande i kommunerna finns på plats.

Systemet för ersättning till kommuner och regioner för deras åtagande när det gäller mottagande består av flera olika typer av ersättningar och medför stora administrationskostnader för kommunerna. Mottagandeutredningen föreslog därför i sitt betänkande en förändring av systemet så att merparten av ersättningarna till kommunerna ska betalas ut i form av schablonersättningar.

10.2 Lokal attraktivitet

Den lokala attraktiviteten är väsentlig för att såväl behålla invånare som att attrahera nya invånare till kommunen och för möjligheten att kunna rekrytera kompetent personal till såväl offentliga som privata arbetsplatser. Lokal attraktivitet är också avgörande för att utveckla besöksnäringen. Kommunen spelar en central roll i byggandet av lokal attraktivitet genom att den har ansvar för några av de faktorer som bidrar till att göra en plats attraktiv: tillgång till olika typer av bostäder, skolor, förskolor, lokal infrastruktur, fysisk planering, kultur och fritid osv. En förutsättning för att kommunen ska kunna spela den rollen är dock att kommunen har tillräcklig kapacitet att bedriva det långsiktiga och systematiska arbete som krävs.²⁰

Forskningen skiljer som regel på hårda och mjuka faktorer när det gäller vad som skapar lokal attraktivitet. Till de hårda faktorerna räknas tillgång till råvaror, infrastruktur och andra lokaliseringsfördelar. Till de mjuka faktorerna hör att människornas har förtroende för varandra, vill samarbeta och är goda innovatörer och entreprenörer.²¹ Idén om de mjuka utvecklingsfaktorerna har fått ett stort genomslag men har även blivit kritiserad. En invändning är att det är svårt att veta vad som kommer först – samarbetsandan eller den ekonomiska utvecklingen.

²⁰ Tillväxtverket (2019), *Slutrapport avseende uppdraget med att den stärka den lokala attraktionskraften*. N2014/2591/RT

²¹ Syssner, J. (2018), *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*.

Människors flyttströmmar och boendepreferenser kan ses som en någorlunda rättvisande indikator på en kommuns eller en regions attraktionskraft. Det är till de större funktionella regionerna som människorna söker sig. Orsakerna verkar helt enkelt vara att de större regionerna har ett större utbud av arbetsplatser, utbildningsmöjligheter samt kultur och fritidsaktiviteter. Det är också värt att understryka att det är de yngre och högutbildade personerna som är mest rörliga. Nästan 9 av 10 av dem som flyttar mellan två kommuner är personer mellan 18 och 40 år. Det är ofta de större, växande platsernas attraktivitet i form av service och upplevelser som dessa yngre och välutbildade personer söker.²²

10.2.1 Bostadsförsörjning och samhällsplanering

Tillgång till bostäder av olika typ och på olika prisnivåer är en viktig del i en plats attraktivitet. För glesa områden som ligger långt från större funktionella regioner kan det handla om att det är svårt att bygga nya bostäder på grund av att produktionskostnaderna överstiger marknadsvärdet på bostaden. För de växande storstadsområdena handlar det om att bygga tillräckligt många och tillräckligt billiga bostäder för att motsvara det behov som finns.

Kommunerna har en central roll när det gäller bostadsförsörjning och samhällsplanering, och det ställer stora krav på kommunernas kapacitet. Sedan 1940-talet har den svenska bostadspolitikens grundats på en uppgiftsfördelning där staten ansvarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna har ansvaret för planering och befogenheter för genomförande. Ansvaret för att hjälpa hushåll att finna en ändamålsenlig bostad givet deras förutsättningar ligger på kommunerna. Kommunerna har med andra ord ett förhållandevis stort ansvar för bostadsförsörjningen, vilket i sin tur ställer krav på kommunernas kapacitet, både att planera för och finansiera nybyggnation och att förvalta det befintliga bostadsbeståndet.

Kommunernas utvecklingsmöjligheter påverkas också i hög grad av andra aspekter av samhällsplanering, t.ex. att människor och företag i kommunen har tillgång till väl fungerande infrastruktur och

²² Mellander, C. och Bjerke, L. (2017), "De ungas flykt till staden" i Syssner, J., Häggroth, S. och Ramberg, U. (red.) *Att äga framtiden*.

transportsystem. Infrastrukturen utvecklas i hög grad genom beslut på nationell och regional nivå, men kommunerna har möjligheter att påverka dessa beslut om kommunen själv har en översiktsplanering som innehåller strategiska överväganden om bebyggelsen och markanvändningen i stora drag.

Obalans på bostadsmarknaden i flertalet kommuner

Boverkets bostadsmarknadsenkät 2018²³ visar att 243 kommuner har brist på bostäder varav 193 kommuner anger att underskottet på bostäder kommer att bestå om tre år. Situationen på bostadsmarknaden är särskilt problematisk för grupper som är nya på bostadsmarknaden, framför allt unga och nyanlända, men även för äldre som vill flytta till en mindre och mer anpassad bostad. Sämst är situationen för personer med funktionsnedsättning enligt enkäten, där 169 kommuner uppger att det saknas tillräckligt med bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning.²⁴ I många kommuner finns det även ett stort underskott av särskilda boendeformer för äldre; det gäller inte minst i kommuner med en åldrande befolkning och långa avstånd till olika former av service.

Kommuner med en minskande befolkning kan under vissa förutsättningar få stöd av Statens Bostadsomvandlings AB för att omvandla fastigheter till nya användningsområden, t.ex. till lägenheter för äldre.²⁵

Förutom stöd genom Statens Bostadsomvandling AB finns en statlig kreditgaranti för byggande av egnahem eller hyresbostäder. Boverket ansvarar för prövning och utbetalning av kreditgarantin som skrivs mellan långivaren och Boverket. Syftet med garantin är att främja att fler bostäder kan byggas genom att underlätta finansiering i områden med låga marknadsvärden. Kreditgaranti kan lämnas med högst 90 procent av det bedömda marknadsvärdet för egna hem. I områden med låga marknadsvärden får kreditgarantins belopp motsvara ett schablonberäknat belopp som innebär 90 procent av pro-

²³ Boverket (2018), *Bostadsmarknadsenkäten*.

²⁴ Boendeformer med särskild service enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) finns i form av gruppbostad, servicebostad och särskilt anpassad bostad, se Boverket (2018) *Bostadsmarknadsenkäten*.

²⁵ Se Statens Bostadsomvandling AB, www.sbo.se. Hämtat 2020-01-14.

duktionskostnaden dock högst 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Kreditgarantin omfattar både ny- och ombyggnation.²⁶

Enligt Boverkets bedömning behöver det tillkomma 67 000 bostäder per år fram till 2025 för att svara mot befolkningsökningen, men den största ökningen bör ske de närmaste åren för att möta det ackumulerade behovet.²⁷

Kommuner med god tillgång till infrastruktur och bra kommunikationer har generellt sett bättre förutsättningar att möta efterfrågan på bostäder än kommuner med minskande befolkning och få arbetstillfällen.

Hindren för ett ökat bostadsbyggande i hela landet kan i hög grad sökas i de höga produktionskostnaderna. I många delar av landet försenas också igångsättningen av olika bostadsprojekt av att olika allmänna intressen står emot exploateringsintresset. I Göteborgsregionen har t.ex. osäkerheten om kommande infrastrukturinvesteringar verkat hämmande på bostadsproduktionen.²⁸

I glesa områden handlar det ofta om att produktionskostnaderna överstiger marknadsvärdet på bostaden. Den parlamentariska landsbygdskommittén menade att den statliga kreditgarantin vid byggande av bostäder som beskrivs ovan inte skapar tillräckligt gynnsamma förutsättningar för byggande eller ombyggnad av bostäder i landsbygderna. Därför föreslog landsbygdskommittén att regeringen skulle utreda om långivning till boende i landsbygderna kan underlättas genom införande av särskilda landsbygdslån för byggande av olika typer av bostäder i landsbygderna.²⁹

Utredningen om förbättrad bostadsfinansierings identifierade i sitt betänkande *Lån och garantier för fler bostäder*³⁰ ett behov av en översyn av Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning (BFNAR 2012:1). Utredningen menade att ned-

²⁶ Förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

²⁷ Boverket (2018), *Bostadsmarknadsenkäten*.

²⁸ Ibid.

²⁹ SOU 2017:1 I juni 2018 gav regeringen Boverket i uppdrag att ta fram förslag på åtgärder som kan underlätta finansieringen av bostadsbyggande i landsbygderna. I sin slutrapport i mars 2019 redogjorde Boverket för ett förslag som innebär ett statligt topplån utöver banklån för ny- och ombyggnad av egna hem. Om en framtida försäljning av fastigheten inte täcker topplånet delas förlusten mellan staten, kommunen och hushållet. Boverket bedömde också att det föreslagna statliga topplånet, med vissa anpassningar, skulle kunna tillämpas även för byggande av andra upplåtelseformer än egna hem. Se Boverket (2019), *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, rapport 2019:11.

³⁰ SOU 2017:108.

skrivningsreglerna upplevs som ett hinder för bostadsbyggande på svagare marknader och för mindre aktörer. Med anledning av detta gav regeringen i september 2019 Bokföringsnämnden i uppdrag att se över nämndens allmänna råd till 4 kap. årsredovisningslagen (1995:1554) rörande redovisningen av anskaffningsvärde, avskrivning och nedskrivning av materiella anläggningstillgångar.³¹ Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2020.³²

Regeringen aviserade dessutom i budgetpropositionen för 2020 ett nytt stöd till byggemaskaper (se förordning [2019:676] om stöd till byggemaskaper som trädde i kraft den 1 januari 2020).

Sociala och ekonomiska effekter av bostadsbristen

Bostadsbristen innebär att det tar längre tid för grupper som står utanför bostadsmarknaden att etablera sig på bostadsmarknaden. Boverket har konstaterat att bristen på hyresrätter med låg hyra framstår som det mest betydande etableringshindret.³³ Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända för bosättning ökar också trycket på kommunerna att få till stånd fler bostäder. Den nya lagen innebär att kommunerna i större utsträckning måste beakta mottagandet av nyanlända i sin planering för bostadsförsörjning.

Det finns flera tecken på att segregationen i Sverige har ökat under lång tid och att antalet områden med socioekonomiska utmaningar har blivit fler. Även om det går att skönja vissa positiva tecken i utvecklingen under senare tid är skillnaderna i levnadsvillkor mellan olika bostadsområden ofta mycket stora när det exempelvis gäller inkomst, arbetslöshet, skolresultat, hälsa, otrygghet och valdeltagande. Segregationen är inte bara en företeelse i de tre storstadsregionerna; den förekommer även i andra större och mindre städer.³⁴

Den alltför låga bostadsproduktionen får inte bara sociala konsekvenser. Även förutsättningarna för ekonomisk utveckling påverkas av bostadsbristen. Om inte företagen kan rekrytera den personal de behöver på grund av svårigheten att finna en bostad, påverkar detta företagens utvecklingsmöjligheter negativt. Detta gäller inte bara de

³¹ Exempel på materiella anläggningstillgångar är mark och byggnader.

³² Fi2019/03123/S3.

³³ Boverket (2014), *Etableringshinder på bostadsmarknaden*, rapport 2014:33, s. 15.

³⁴ Regeringskansliet (2018), *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*.

växande regionerna; problemet med bostadsbrist som hämmar företagens utveckling finns även i mindre kommuner.

10.2.2 Kommunal fysisk planering

Kommunernas förutsättningar att bedriva en strategisk planering varierar mycket kraftigt och det är uppenbart att de många mindre kommunerna har sämre förutsättningar än de större kommunerna att bedriva en sådan planering. Med tanke på den fortgående regionförstoringen är det emellertid väsentligt att de mindre kommuner som finns inom de växande städernas pendlingsomland kan medverka i de strategiska överbäanden som sker inom deras funktionella region.

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, styr kommunernas fysiska planering av mark och vatten. Enligt PBL är kommunerna ålagda att ta fram en översiktsplan och kan även reglera mark- och vattenanvändning genom detaljplan och områdesbestämmelser. Det finns enligt Boverket stora skillnader i kommunernas sätt att utforma sina översiktsplaner. En del kommuner redovisar enbart fysiska förhållanden i översiktsplanen som fortfarande har karaktär av markanvändningsplan.³⁵ Översiktsplanens roll som vägledande dokument för kommunens utveckling, bl.a. i regionala sammanhang, används därmed inte fullt ut.

Boverket tar även upp problemet med bristande resurser i kommunerna. Enligt Boverket har främst de små kommunerna små planeringsresurser, vilket därtill måste delas mellan översikts- och detaljplanering. Det förekommer även att kommuner saknar egen kompetens för översiktsplanering och därför måste förlita sig på externt konsultstöd.³⁶

Översiktsplaneutredningen hade i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen (dir. 2017:6).

³⁵ Boverket (2014), *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, rapport 2014:15.

³⁶ Ibid.

I december 2019 lade regeringen fram propositionen *En utvecklad översiktsplanering*³⁷ som baseras på Översiktsplaneutredningens betänkande.³⁸ Propositionen innehåller förslag som syftar till att säkerställa en bättre kontinuitet i översiktsplaneringen. Regeringen föreslår att kommunen i början av varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi. I strategin ska kommunfullmäktige bedöma om översiktsplanen är aktuell och ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen. Planeringsstrategin föreslås ersätta de nuvarande kraven på aktualitetsprövning av översiktsplanen.

Regeringen föreslår även ändrade bestämmelser om översiktsplanens innehåll, t.ex. tydligare krav på innehållet syftar till att underlätta dialogen mellan staten och kommunen om hur bebyggelsen ska utvecklas.

Fysisk planering och regionalt tillväxtarbete kopplas samman

Kommunal samverkan inom fysisk planering sker i huvudsak i andra former än regionplanering enligt PBL. Vissa samarbeten har resulterat i gemensamma översiktsplaner mellan kommuner (t.ex. Linköping-Norrköping respektive Falun-Borlänge). På flera håll samverkar kommunerna inom plan- och bebyggelseområdet, exempelvis genom att ta fram gemensamt planeringsunderlag eller att inrätta gemensamma nämnder. Det förekommer också flera samarbeten vad gäller fysisk planering med infrastruktur, kollektivtrafik och utvecklingsfrågor. Syftet kan i dessa fall vara att uppnå gemensamma positiva effekter, bidra till bättre funktionella samband eller att stärka arbetsmarknaden.

Under senare tid har arbeten också bedrivits med att på olika sätt koppla samman de kommunala översiktsplanerna med det regionala tillväxtarbetet. Exempelvis har en regionplan och en regional utvecklingsstrategi för Stockholms län utarbetats i ett och samma dokument. I Örebro län har kommunernas översiktsplaner kopplats samman med den regionala utvecklingsstrategin genom en regional översiktsplan. I Skåne har en strukturbild upprättats som innehåller både fysiska perspektiv och andra utvecklingsaspekter.

³⁷ Prop. 2019/2020:52.

³⁸ SOU 2018:46 *En utvecklad översiktsplanering*.

Bostadsplaneringskommittén föreslog i sitt betänkande *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*³⁹ att en obligatorisk regional fysisk planering skulle införas i hela landet. I den efterföljande propositionen⁴⁰ föreslog regeringen att nya bestämmelser om regional fysisk planering skulle ersätta bestämmelserna om regionplanering i PBL. Lagändringarna antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 2019. De nya bestämmelserna i PBL innebär, till skillnad mot förslaget från Bostadsplaneringskommittén, att tillämpningen av de nya reglerna begränsas till Stockholms län och Skåne län. Regeringen anförde dock i propositionen att regional fysisk planering, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, bör införas i fler län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns⁴¹. Enligt de nya reglerna för regional planering är regionerna i Stockholms och Skåne län ansvariga för den regionala fysiska planeringen inom sina respektive län. Uppgifterna innefattar bl.a. att upprätta ett förslag till regionplan.

10.2.3 Tillgång till kommersiell och offentlig service

God tillgång till kommersiell och offentlig service är en av flera grundläggande förutsättningar för lokal attraktivitet och utveckling i hela landet. För att det ska vara möjligt att leva och driva företag i såväl tätorter som gles- och landsbygder behöver det finnas service i närområdet för de boende och för företagen – både sådan service som kräver fysisk tillgång och sådan service som kan utföras med hjälp av digital teknik. Vissa delar av serviceutbudet, t.ex. skolor, barnomsorg och äldreomsorg, kan kommunerna själva påverka i stor utsträckning. I andra delar, framför allt den del av hälso- och sjukvården som är regionernas ansvar samt när det gäller kommersiell och statlig service, är kommunerna beroende av beslut som fattas av andra aktörer. Eftersom det är hela serviceutbudet som skapar förutsättningar för lokal attraktivitet så är det i denna genomgång relevant att lyfta även den service som kommunerna inte har direkt rådgivning över.

³⁹ SOU 2015:59.

⁴⁰ Prop. 2017/18:266.

⁴¹ Prop. 2017/18:266 s. 39.

Kommersiell service

Tillgång till kommersiell service t.ex. dagligvarubutiker, betaltjänster, apotekstjänster, postservice och tillgång till drivmedel – är en central faktor för att individer och företag ska kunna etablera sig och verka på en ort. Det särskilda driftstödet till små butiker i gles- och landsbygdsområden som infördes 2016 har medverkat till att bromsa en fortsatt nedläggning av butiker i särskilt utsatta områden.⁴² Om en dagligvarubutik läggs ned får detta ofta konsekvenser för annan service, eftersom det är vanligt att butikerna är ombud för exempelvis apoteksvaror samt ansvarar för post- och paketjänster.

Vad gäller tillgång till drivmedel så är nätet av drivmedelsstationer relativt stabilt efter en lång period av nedläggningar. Det är dock osäkert i vilken utsträckning övergången till nya drivmedel kommer att påverka utbudet och tillgången i gles- och landsbygdsområdena.

Företag och boende i gles- och landsbygder är mycket beroende av en väl fungerande post- och paketservice. Det statligt ägda Postnord är genom sitt nät av lantbrevbärlinjer den enda aktören på den avreglerade postmarknaden som har ett mer omfattande servicenät utanför tätorterna.⁴³

Kommunal och regional service

Närhet till barnomsorg och grundskola med bra kvalitet är en viktig faktor för många familjer vid val av boendemiljö. Antalet grundskolor har minskat betydligt sedan mitten av 1990-talet. Förändringarna är en anpassning till en minskad befolkning och mindre barnkullar i många kommuner. I gles- och landsbygdsområden minskade antalet skolor kraftigt under andra halvan av 1990-talet; nedgången avtog emellertid i början av 2000-talet.

Under de senaste åren har antalet små skolor med färre än 50 elever minskat avsevärt – från 975 skolor 2014 till 800 skolor 2017. Med stor sannolikhet beror denna utveckling på att det varit ekonomiskt fördelaktigt att lägga ned småskolor och i stället skjutsa eleverna till större skolor. En möjlighet som diskuteras och som skulle kunna minska behovet av att lägga ner mindre skolor framför allt i glesa kommuner och i skärgårdskommuner, är att tillåta större inslag av

⁴² Tillväxtverket (2018), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service*, rapport 0249.

⁴³ Ibid.

fjärr- och distansundervisning. Det har även bedrivits försöksverksamhet med fjärrundervisning, t.ex. i Stockholms skärgård (i Värmdö kommun) och i norra Norrlands inland (inom Lapplands kommunalförbund).⁴⁴ I september 2017 föreslog Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad bl.a. att fjärrundervisning ska få användas i fler ämnen än i dag.⁴⁵ Någon sådan ändring av regelverket har ännu inte genomförts. Användningen av fjärrundervisning är i dag begränsad till modersmål och till övrig språkundervisning. Fjärrundervisning får dessutom endast användas om det saknas behörig lärare eller om elevunderlaget är otillräckligt inom den aktuella skolenheten.⁴⁶

Hälso- och sjukvård av god kvalitet är på samma sätt som annan service en viktig förutsättning för möjligheterna till boende och tillväxt i alla delar av landet. Många regioner har dock stora underskott i sin ekonomi och svårigheter med att rekrytera läkare och annan personal med rätt kompetens.

Enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, är patienter fria att välja mellan ett antal godkända vårdcentraler och mottagningar i primärvården. En uppföljning som myndigheten Tillväxtanalys redovisade 2015 visar att det fanns drygt 1 000 vårdcentraler i landet före vårdvalsreformen.⁴⁷ Åren efter vårdvalsreformen ökade det totala antalet vårdcentraler betydligt men mest i de befolkningstäta områdena i landet och i områden där behoven av vårdcentraler är lägre.⁴⁸

Kulturutbud och kulturskola

Tillgång till olika typer av kultur är också en viktig del av serviceutbudet som även bidrar till den lokala attraktiviteten. Befolkningsminskningen har inneburit att både kommersiella och offentliga kulturinstitutioner har blivit färre i gles- och landsbygdsområdena samt i mindre tätorter. Biblioteksstatistiken visar att cirka vart fjärde folkbibliotek lades ned 1995–2015.

⁴⁴ Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning*. U2015/04701/S 2015-10-01.

⁴⁵ SOU 2017:44 s. 373 ff. Fjärrundervisning definieras i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid.

⁴⁶ Skolverket, www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fjarrundervisning. Hämtat 2019-09-30.

⁴⁷ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*, rapport 2015:04.

⁴⁸ Riksrevisionen (2014), *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* RiR 2014:22.

När det gäller tillgång till kulturskola i kommunerna visade Myndigheten för kulturanalys att endast sju kommuner saknade en kulturskola 2017.⁴⁹ Organisationen Kulturskolerådet genomförde en enkätundersökning under 2019 om kommunernas kulturskoleverksamhet. 40 procent (91 kommuner) av de svarande kommunerna såg framför sig en minskad resurstilldelning, vilket är en ökning i jämförelse med den enkätundersökning som Kulturskolerådet genomförde 2018, då endast 7 procent eller 31 kommuner svarade att de förväntade sig minskade resurser. Antalet kommuner som i enkätundersökningen svarar att det föreligger ett nedläggningshot ökade från 7 stycken 2018 till 14 stycken 2019.⁵⁰

10.2.4 Statlig närvaro och service i kommunerna

Det finns olika aspekter på den statliga närvaron i kommunerna. Statlig närvaro handlar både om att service kan ges till medborgarna och att statliga arbetstillfällen kan skapas runt om i landet. Karaktären på den statliga servicen skiljer sig dock åt beroende på verksamhet. En lokal närvaro av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket innebär att medborgarna har möjlighet att fysiskt söka upp lokala kontor och därigenom få tillgång till myndigheternas service och verksamhet. En allt större del av den offentliga servicen och kontakten med medborgarna kan dock skötas elektroniskt men möjligheten att besöka ett lokalt kontor kan upplevas som betydelsefull, särskilt för människor som av olika anledningar har begränsad tillgång till digitala lösningar. Men Försäkringskassans, Arbetsförmedlingens och Skatteverkets service skiljer sig från polisär verksamhet som mer påtagligt handlar om medborgares grundläggande säkerhet och trygghet. Stora avstånd till närmaste polistation innebär långa uttryckningstider och att det är svårt för polisen att vara närvarande i olika delar av landet och i olika delar av en kommun. Att invånarna ska känna sig trygga där de bor och verkar är avgörande för den lokala attraktiviteten.

⁴⁹ Myndigheten för kulturanalys (2017), *En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*, rapport 2017:2.

⁵⁰ Kulturskolerådet (2019), *Framtida möjligheter för kulturskolan*. Resultat av en enkätstudie bland Sveriges musik- och kulturskolor 2019.

Kartläggning av statlig närvaro

Länsstyrelserna fick i mars 2019 regeringens uppdrag att kartlägga var i landet statlig service saknas, med syfte att kunna förstärka den statliga närvaron på rätt ställe. Kartläggningen visar att 220 statliga myndigheter är verksamma vid sammanlagt 2 930 arbetsställen runt om i Sverige.⁵¹ Det finns statliga arbetsställen i 275 av 290 kommuner – 15 kommuner saknar således helt statliga arbetsställen.⁵² Störst antal statliga arbetsställen per 1 000 invånare har Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Gotland och Uppsala län. I absoluta tal har de tre storstadslänen flest antal arbetsställen. Nedbrutet på kommun har residensstäder och universitetsorter flest antal arbetsställen i absoluta tal.⁵³

Regeringen gav 2019 Statskontoret i uppdrag att sammanställa planer för lokalisering av 10 statliga myndigheter.⁵⁴ Statskontoret har kartlagt genomförda lokaliseringsbeslut 2014–2018 och planerade lokaliseringsbeslut fram till 2022. Med lokaliseringsbeslut avses antingen beslut om avveckling av all verksamhet i en kommun eller nyetablering av fasta arbetsställen eller kontor i en kommun där myndigheten inte bedriver verksamhet sedan tidigare. I sin kartläggning har Statskontoret, till skillnad från länsstyrelserna, även inkluderat kontor som tekniskt sett inte är arbetsställen, dvs. kontor som inte har egen fast anställd personal.

Under perioden 2014–2022 kommer antalet kontor för de 10 myndigheterna att minska från 1398 till 1187, vilket är en minskning med 211 kontor.⁵⁵ För de flesta myndigheter är antalet kontor relativt stabilt över tid. Minskningen av myndighetskontor beror till största del på de genomförda och planerade förändringarna inom Arbetsförmedlingen och till viss del inom Lantmäteriet. I april 2019 fattade Arbetsförmedlingen ett inriktningsbeslut om att successivt avveckla verksamheten på 132 av Arbetsförmedlingens kontor 2019–2020.

⁵¹ Länsstyrelserna (2019), *Kartläggning av statlig service och närvaro i länen. En samlad delredovisning*.

⁵² De kommuner som saknar statliga arbetsställen är Nykvarn, Ydre, Aneby, Gnosjö, Mullsjö, Habo, Osby, Grästorp, Essunga, Gullspång, Töreboda, Hjo, Gagnef, Orsa och Säter.

⁵³ Länsstyrelserna (2019), *Kartläggning av statlig service och närvaro i länen. En samlad delredovisning*.

⁵⁴ Dessa 10 statliga myndigheter var Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Trafikverket

⁵⁵ Statskontoret (2019), *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13.

I december 2019 aviserade regeringen att den planerade reformeringen av Arbetsförmedlingen kommer att skjutas upp till 2022. Reformens innehåll och inriktning har också förändrats, reformen ska t.ex. baseras på att fristående aktörer utför fler av Arbetsförmedlingens uppgifter men reformen ska inte vila på Lagen om valfritetssystem, LOV. I stället ska den eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenliga för respektive tjänst användas. Enligt regeringen ska samverkan med kommuner, myndigheter och andra aktörer säkerställas och kommunernas insatser ska tas tillvara.⁵⁶ I regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen för 2020 står att det är viktigt att Arbetsförmedlingen säkerställer, och vid behov återställer, lokal närvaro på samtliga orter där Arbetsförmedlingen har genomfört eller planerar nedläggning. Detta kan ske till exempel i myndighetens egen regi med egna kontor eller i samarbete med kommuner eller genom deltagande vid statliga servicekontor.⁵⁷

Mot bakgrund av aviserade förändringar i reformeringen av Arbetsförmedlingen är det oklart i vilken utsträckning de planerade nedläggningarna av Arbetsförmedlingens kontor kommer att genomföras. Det är också oklart om de kontor där verksamheten avvecklats under 2019 kommer att öppnas igen.

För Trafikverket ökade antalet kontor 2014–2019 men de allra flesta fall handlar om etableringar i kommuner där Trafikverket redan har verksamhet. Ungefär 70 procent av kontorsnedläggningarna har skett i pendlingskommuner nära mindre och större städer under perioden 2014 till 2018.

Enligt Statskontorets kartläggning motiveras nedläggning i de flesta fall av att tillgången till service kan tillgodoses genom digitala tjänster, att myndigheten har svårt att hitta personal på orten, att kontoren är alltför små och att lokalerna inte varit ändamålsenliga.⁵⁸ Frågan om lokalisering är generellt sett myndigheternas eget ansvar men besluten påverkas av olika regelverk. Enligt förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering som trädde i kraft den 1 juni 2019 ska beslut om lokalisering eller avveckling av arbetsställen fattas av myndighetens ledning, och inför ett sådant beslut ska myndigheten också ta fram en konsekvensanalys. Konsekvens-

⁵⁶ Regeringen (2019), *Inriktning för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen*, www.regeringen.se/4ae67d/contentassets/c468e4fd105941e48d5a7b0cfb6ad5a6/inriktning-for-det-fortsatta-arbetet-med-att-reformera-arbetsformedlingen.pdf. Hämtat 2019-12-18.

⁵⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

⁵⁸ Ibid.

analysen ska innehålla dels en beskrivning av konsekvenser för verksamheten, ekonomi och personal, dels en bedömning av de regionala konsekvenserna inom myndighetens ansvarsområden. Analysen ska också visa vilka alternativa möjligheter som finns att utveckla eller rationalisera myndighetens befintliga verksamhet i kommunen.

En konsekvens av kontorsnedläggningar är att möjligheterna till fysiska möten med myndighetsföreträdare minskar. En annan konsekvens är att möjligheterna att få anställning inom en statlig verksamhet där man bor minskar. Förutom att det innebär att arbetstillfällen försvinner och den lokala arbetsmarknaden blir mindre diversifierad, kan nedläggning av statliga servicemyndigheter även påverka kommunernas möjligheter till kontakt och samarbete med dessa myndigheter. Att staten med sina verksamheter drar sig undan från mindre kommuner påverkar också den lokala attraktiviteten negativt, vilket i förlängningen innebär att kompetensförsörjningen till såväl offentlig som privat sektor försvåras.

Etablering av fler servicekontor och omlokalisering av myndigheter

Statens servicecenter har från och med den 1 juni 2019 fått regeringens uppdrag att ansvara för en samlad organisation för lokal statlig service; tidigare delade Skatteverket och Försäkringskassan på huvudmannaskapet för de enskilda servicekontoren. Servicekontorsutredningen (SOU 2018:43) bedömde att det bör finnas ett servicekontor i varje FA-region. I september 2019 fanns totalt 113 servicekontor, varav det sydligaste i Trelleborg och det nordligaste i Kiruna. Servicekontoren erbjuder i dag service inom skatte-, folkbokförings-, socialförsäkrings- och pensionsområdet. Regeringen har föreslagit en ökning av anslaget till Statens servicecenter med 54 miljoner kronor 2019 i syfte att öppna fler servicekontor,⁵⁹ och fyra kontor ska öppnas i FA-regioner⁶⁰ som i dag helt saknar kontor, dvs. Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele. 1 juli 2019 tecknade dessutom Arbetsförmedlingen och Statens Servicecenter ett serviceavtal med målet att föra över Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet till servicekontoren. Ett pilotprojekt startade hösten 2019 i syfte att ta fram underlag inför en övergång av kundtorgens verksamhet till service-

⁵⁹ Prop. 2019/2020:1 utgiftsområde 2 s. 55.

⁶⁰ För förklaring av FA-regioner se kapitel 6.

kontoren. Det finns också andra myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten och Centrala studiestödsnämnden som har planer att på längre sikt överföra service till eller på olika sätt samverka med servicekontoren.⁶¹

Perioden 2016–2018 fattade regeringen beslut om att omlokalisera hela eller delar av myndigheter till orter utanför Stockholms län. Kritik har dock riktats mot att dessa myndigheter omlokaliseras till regioncentra, t.ex. Växjö, och Östersund, inte till mindre orter. Regeringen har också fattat beslut om att lokalisera ett antal nya myndigheter utanför storstädernas innerstäder, däribland Jämställdhetsmyndigheten i Angered, i utkanten av Göteborg. Regeringen har också fattat beslut om att flytta huvudkontoret för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) från Stockholms innerstad till Botkyrka i Stockholms län. Regeringens utgångspunkt är att inga *nya* myndigheter ska lokaliseras till Stockholms län.⁶²

Statskontoret visar att regeringens ambitioner att öka antalet statliga arbetsställen utanför Stockholm även har fått genomslag i myndigheternas strategier. Flera myndigheter planerar att flytta tjänster inom sitt befintliga kontorsnät. Myndigheternas etableringsplaner begränsar sig dock oftast till kommuner där de redan har verksamhet.⁶³

Försämrade polisiär närvaro

Polisiär närvaro i alla delar av landet är en viktig del av det statliga uppdraget. Den reform av Polismyndighetens organisation som har genomförts under senare år har som ett centralt mål att polisen ska komma närmare medborgarna och i sitt arbete utgå från de lokala behoven. I praktiken har dock reformen än så länge inte lett till en förbättring av den lokala polisiära närvaron. Snarare har utvecklingen gått i motsatt riktning. I en promemoria inom Polismyndigheten 2016 anges att förflyttningen av polisiära resurser till lokalpolisområdena skett i mycket begränsad omfattning.⁶⁴ I fem av de sju polisregionerna har antalet poliser som arbetar med ingripande verksamhet och brottsförebyggande arbete minskat.

⁶¹ Statskontoret (2019), *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13.

⁶² Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 2 s.51.

⁶³ Statskontoret (2019), *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13.

⁶⁴ Polismyndigheten (2016), *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*.

10.2.5 Infrastruktur

Transportinfrastruktur

Ett väl fungerande system för transportinfrastruktur (vägar, järnvägar, sjöfart och flyg) är avgörande för den lokala attraktiviteten. Det måste vara enkelt att ta sig till och från en plats. Det måste också vara enkelt att arbetspendla inom en kommun eller en funktionell region. Sverige är ett gleset befolkat land med långa avstånd, vilket medför speciella utmaningar för att möta olika behov av transporter och samtidigt bidra till hållbarhet i transportsystemet.

Ansvaret för transportinfrastrukturen är fördelat på olika aktörer och det ställer stora krav på samordning när det gäller planering och finansiering av befintliga och nya system för transportinfrastruktur. När det gäller järnvägsnätet är ansvaret relativt tydligt. Den största delen av järnvägsnätet ägs och förvaltas av staten genom Trafikverket. Regionala spår ägs och förvaltas av kommuner och regioner. Staten har ansvar för utbyggnaden av järnvägsnätet. När det gäller vägnätet har Trafikverket ansvar för underhåll av det statliga vägnätet, medan kommuner och enskilda väghållare har ansvar för övrigt vägnät. När det gäller utbyggnad av nya vägar är ansvarsförhållandena mer komplicerade, och frågor som gäller finansieringsansvar avgörs därför ofta genom förhandlingar mellan stat och kommun.⁶⁵

I samband med den statliga infrastrukturplanen 2010–2021 infördes möjligheten för privata och offentliga aktörer att medfinansiera infrastruktursatsningar, och antalet kommuner och regioner som medfinansierade statlig infrastruktur ökade från 41 till 105 perioden 2009–2014. Det var framför allt kommuner i och kring storstäderna som valde att lämna bidrag till infrastruktur.⁶⁶ Kommunerna har också möjlighet att genom ett lån till staten, förskottering, stå för investeringskostnaden, mot att staten återbetalar medlen när medel finns tillgängliga. Motivet bakom förskottering är ofta att kommunerna vill få till stånd en tidigareläggning av en statlig investering som är angelägen för dem.⁶⁷

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att utgångspunkten ska vara att staten tar ansvar för finansiering av statlig transport-

⁶⁵ Statskontoret (2014), *Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet*, 2014:8.

⁶⁶ SOU 2016:24 s. 189.

⁶⁷ Statskontoret (2014), *Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet*, 2014:8.

infrastruktur. När det gäller statlig medfinansiering till regionala och lokala projekt anser SKR att statsbidragen i större utsträckning bör kopplas till länstransportplanerna och i mindre utsträckning bör betalas ut som riktade statsbidrag, ett exempel på riktat statsbidrag är stadsmiljöavtalen. På så vis får kommuner och regioner bättre möjligheter att tillsammans utforma en sammanhållen planering.⁶⁸

Bredband

Genom att människor successivt anpassar sig till att utföra eller tillgodogöra sig service digitalt har behovet av fysisk tillgänglighet till en del servicetjänster förändrats. I en studie från Tillväxtverket görs en analys av digitaliseringens möjligheter att utveckla den kommersiella och offentliga servicen.⁶⁹ Studien visar att en relativt stor andel av företagen i gles- och landsbygder upplever en bristande tillgång till bredband och bristande mobiltäckning.

En utbyggnad av bredbandsnätet har stor betydelse både för företagens utvecklingsmöjligheter och för människornas möjligheter att bo och verka i gles- och landsbygderna. Det handlar också om att tillföra nödvändiga resurser för att underhålla bredbandsnätet och garantera den prestanda som krävs för att kunna använda sig av nya digitala tjänster och lösningar.

Enligt Post- och telestyrelsens (PTS) senaste kartläggning var andelen hushåll med tillgång till fast bredband på minst 100 Mbit per sekund under 50 procent i 20 av landets kommuner 2018. I 69 kommuner var andelen under 60 procent. På riksnivå var andelen 82 procent. Andelarna var ännu lägre för företag – i 59 kommuner var andelen arbetsställen med tillgång till fast bredband på minst 100 Mbit per sekund under 50 procent. Riksgenomsnittet ligger på 76 procent.⁷⁰ Regeringens mål är att 2020 ska 95 procent av alla företag och hushåll ha tillgång till bredband på minst 100 Mbit per sekund.

Riksrevisionen konstaterade i en granskningsrapport 2017⁷¹ att Sverige har en god täckning av bredband med snabb överföringshastighet, och att utbyggnaden går framåt. Riksrevisionens granskning

⁶⁸ SKL (2019), *Ställningstagande om utveckling av infrastrukturplaneringen*, 2019-03-15.

⁶⁹ Tillväxtverket (2017), *Digitalisering för lokala servicelösningar. En undersökning av behov och tillgångar till digitala servicelösningar i gles- och landsbygder*.

⁷⁰ Post- och telestyrelsen (2018), *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2018*, PTS-ER-2019:5.

⁷¹ Riksrevisionen (2017), *Bredband i världsklass?*, RiR 2017:13.

visar att den svenska modellen med en kombination av marknadsstyrd bredbandsutbyggnad, statliga stödpengar och kommunala insatser kan anses ha varit framgångsrik eftersom den har möjliggjort att majoriteten av hushåll och företag har fått tillgång till bredband med snabb överföringshastighet.

Enligt Riksrevisionens bedömning har emellertid den nuvarande marknadsmodellen ställts inför ökade svårigheter när det gäller att tillhandahålla bredband med snabb överföringshastighet till de hushåll och företag som kvarstår. Gränsen för vad som är lönsamma områden omdefinieras i takt med fortsatt utbyggnad och ökad efterfrågan på bredband med snabb överföringshastighet. Det kommer dock inte vara lönsamt för marknadsaktörer att bygga ut bredband till alla, samtidigt som det finns hinder som marknadsaktörerna upplever påverkar deras möjlighet att tillhandahålla bredband.

Bredbandsstödet har dessutom utformats på ett sätt som gör att det riskerar att tillfalla kommersiellt attraktiva områden, i stället för att underlätta bredbandsutbyggnad i områden som inte anses lönsamma av marknadsaktörerna. Utmaningen består främst i att överbrygga skillnaderna mellan stad och landsbygd i fråga om tillgången till bredband med snabb överföringshastighet och robusta nät.

Riksrevisionens granskning visade vidare att det finns indikationer på bristande robusthet i accessnät, t.ex. nät som ägs av ideella föreningar som bygger bredbandsinfrastruktur på landsbygd (s.k. fiberföreningar) och stadsnät. De faktorer granskningen identifierat som bristfälliga omfattar därmed en mindre andel av befolkningen, men de får ändå en påverkan för de hushåll och företag som drabbas. Svenska Stadsnätsföreningen påpekar att det inte finns något underlag som slår fast att stadsnät generellt sett har sämre kvalitet på sina nät jämfört med andra aktörer.

En fortsatt utbyggnad av bredbandsnätet är nödvändigt för att digitaliseringens möjligheter ska kunna utnyttjas fullt ut (se kapitel 18). Vissa typer av service kommer emellertid även framledes att vara beroende av fysisk närvaro och kan således inte ersättas med ny teknik; det kan t.ex. gälla tjänster inom omsorgsverksamheterna.

Vatten och avlopp (VA)

Det finns stora investeringsbehov i de svenska vatten- och avloppssystemen. VA-anläggningarna är i många kommuner anlagda under perioden 1950–1970 och är nu i stort behov av upprustning. Kommunerna har i många fall skjutit upp ett nödvändigt underhåll i brist på finansiering av nödvändiga investeringar. De demografiska förändringar som har beskrivits i tidigare kapitel påverkar också hur behoven av investeringar ser ut i olika kommuner.

Enligt intresseorganisationen Svenskt Vatten⁷² finns ett antal utmaningar för kommunerna i deras arbete med att förnya och bygga ut VA-systemen. Det handlar bl.a. om en föråldrad infrastruktur, brist på arbetskraft, höjda krav på vattenrening och klimatförändringar, vilket sammantaget kommer att ställa nya krav på VA-anläggningarna. Svenskt Vattens undersökningar visar att mindre kommuner sällan klarar av att planera sin verksamhet långsiktigt och att de har särskilt stora svårigheter när det gäller att finansiera de nödvändiga investeringarna i VA-systemet.

Det finns betydande skillnader mellan olika kommuner vad gäller deras naturgivna, tekniska och kompetensmässiga förutsättningar. Enligt Vatten- och Avfallskompetens i Norr AB (Vakin) som ägs av Umeå och Vindelns kommuner har t.ex. kommunerna i Västerbotten i medeltal 50 procent längre ledningsnät och fyra gånger fler VA-anläggningar än en svensk medelkommun, samtidigt som befolkningen minskar i de flesta kommuner. Det innebär att det blir allt svårare för de kommunala huvudmännen att upprätthålla kompetensförsörjning och en långsiktigt trygg VA-standard.⁷³

10.2.6 Initiativ för ökad lokal attraktivitet

I *En nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* är attraktiva miljöer en av fyra prioriteringar. Regeringen konstaterar i strategin att människor söker attraktiva bostadsmiljöer som gör det möjligt att kombinera ett bra boende med bl.a. arbete, service, omsorg, kultur och fritid.

⁷² Svenskt Vatten (2018), *Kommunsamverkan – hinder och möjligheter inom VA-sektorn*, skrivelse till Kommunitredningen, 2018-05-11.

⁷³ Vakin (2019), *Skrivelse till Kommunitredningen*, 2019-04-15.

Minskande kommuner

Kommuner med minskande befolkning står utan tvekan inför betydande utmaningar när det gäller att bryta utvecklingen genom att stärka den lokala attraktionskraften. Det finns emellertid kommuner som har lyckats vända en nedåtgående trend.⁷⁴ I en studie som genomfördes av Tillväxtverket 2016 var en fjärdedel av de kommuner som var sårbara 2011 inte längre sårbara. Det gäller bland annat ett antal kommuner i Norrlands inland, där ett livskraftigt företagande har byggts upp kring attraktiva tillgångar. Det finns också ett område som sträcker sig från Sandviken ned mot gränsen till Örebro län där flertalet kommuner har lyckats minska sin sårbarhet. För dessa kommuner har ett ökat företagande och förbättringar av det lokala företagsklimatet lämnat det största bidraget till den minskande sårbarheten.

10 pilotkommuner fick 2015–2018 stöd från Tillväxtverket inom ramen för regeringsuppdraget *Stärkt lokal attraktionskraft*.⁷⁵ Bland dessa kommuner fanns flera som utvecklade besöksnäringen. Ett annat vanligt förekommande tema i det arbete som de 10 pilotkommunerna bedrev inom ramen för regeringsuppdraget var att skapa bättre förutsättningar för näringslivet i bred bemärkelse.

Ett annat exempel på stöd till attraktivitetshöjande åtgärder är det bidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner som regeringen beslutade om 2018. Detta bidrag, som även det förvaltas av Tillväxtverket, riktar sig till 30 landsbygdskommuner som står inför utmaningar utifrån kriterierna hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och lågt valdeltagande samt geografisk belägenhet långt från större städer. Syftet med bidraget är att stärka den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa kommuner.⁷⁶

2018 gav regeringen dessutom Tillväxtverket i uppdrag att förvalta stöd till näringslivsutveckling i 39 gles- och landsbygdskommuner. Syftet är att dessa kommuners företagsklimat och omfattar 70 miljoner kronor per år i tre år. Det är framför allt mindre kommuner med begränsade resurser att driva ett strategiskt utvecklingsarbete som får ta del av stödet.

⁷⁴ Tillväxtverket (2016), *Sårbara kommuner*, rapport 0208.

⁷⁵ Tillväxtverket (2019), *Slutrapport avseende uppdraget med att stärka den lokala attraktionskraften*, N2014/2591/RT.

⁷⁶ Tillväxtverket (2019), *Delrapport 2018 – Uppdrag att stärka landsbygdskommuner med socioekonomiska utmaningar*. Å 2018 – 1303:11.

Ytterligare ett exempel på initiativ för att öka den lokala attraktionskraften är det som kallas Lokalt ledd utveckling genom leader-metoden och som genomförs inom ramen för europeiska struktur- och investeringsfonderna under perioden 2014–2020. Arbetet med Lokalt ledd utveckling utgår från en lokal utvecklingsstrategi för ett så kallat leader-område. Ett partnerskap bestående av offentlig, sektor, privat sektor och ideell sektor ansvarar för strategins utformning och genomförande. Syftet med lokalt ledd utveckling är att stärka det lokala utvecklingsarbetet genom ett underifrånperspektiv. Budgeten för perioden är cirka 2,6 miljarder kronor och genom den finansieras 48 leader-områden i Sverige.⁷⁷

Växande kommuner

Kommuner med växande befolkning har naturligtvis ett annat utgångsläge när det gäller att stärka den lokala attraktionskraften än vad kommuner med minskande befolkning har. Grundförutsättningarna för människor och företag att etablera sig och vilja stanna finns ofta i stadsregionerna i form av en väl fungerande arbetsmarknad samt hög tillgänglighet till kommersiell och offentlig service. Utmaningen i de växande stadsregionerna handlar i stället om att möta behoven av bostäder och offentlig service samt att bygga ut kommunikationsnätet i takt med att befolkningen ökar och bostadsbebyggelsen flyttas utåt i regionen. Många, framför allt större kommuner, måste också på olika sätt hantera och förebygga de utmaningar som finns i socioekonomiskt utsatta områden.

I storstadsregionerna och de andra större stadsregionerna har kommunerna goda förutsättningar för att kunna dra nytta av storstadens dynamik. Således har även landsbygdskommuner och andra mindre kommuner inom pendlingsavstånd från storstaden kunnat få en positiv befolkningsutveckling genom att kunna erbjuda goda boendemiljöer och en bra kommunal service.

Bland de pilotkommuner som 2015–2018 fick stöd från Tillväxtverket var det några som arbetade med den lokala utvecklingen i växande regioner. Det gällde exempelvis en tillväxtskapande samhällsplanering i stråket Göteborg-Borås, vilket är ett av Sveriges största

⁷⁷ För mer information om Lokalt ledd utveckling genom leader-metoden se Jordbruksverket, <https://nya.jordbruksverket.se/stod/lokalt-ledd-utveckling-genom-leader/det-har-ar-lokalt-ledd-utveckling-genom-leader>. Hämtat 2019-08-09.

pendlingsstråk med nästan 10 miljoner arbetsresor varje år. Ett annat exempel är en samlad planering för utveckling av Linköpings arbetsmarknadsregion.⁷⁸

De flesta kommuner saknar en sammanhållen målbild för utveckling

Två forskare vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) gjorde på uppdrag av Tillväxtverket en utvärdering av de 10 pilotkommunernas sätt att göra platser attraktiva.⁷⁹ Forskarnas analyser visade att två specifika teman är frekvent återkommande i kommunernas arbete – dels de målbilder som finns i kommunens arbete med lokal utveckling, dels kommunens övergripande strategier för själva genomförandet av lokalt utvecklingsarbete. En slutsats av analysen var att legitimiteten för den lokala utvecklingspolitiken skapas på olika sätt, beroende på hur mål formuleras och hur politik genomförs.

Forskarnas analyser visade att de flesta kommunerna befinner sig i en situation där kommunen visserligen kan ha målbilder på verksamhetsnivå, men de saknar en förankrad och sammanhållen kommunövergripande målbild, där såväl medborgare som näringsliv, föreningar och organisationer står enade om kommunens framtida utveckling. Kommunen genomför i praktiken den lokala utvecklingspolitiken relativt ensam, snarare än i samverkan med andra aktörer i samhället. En iakttagelse är att kommunernas översiktsplaner som av staten uppmuntras till att bli mer av strategiska dokument – inte tycks ge någon betydande strategisk vägledning i det lokala utvecklingsarbetet.

Baserat på slutsatserna från regeringsuppdraget *Stärkt lokal attraktionskraft* ger Tillväxtverket ett antal rekommendationer för att kommunerna ska kunna bedriva ett strategiskt utvecklingsarbete. Det handlar om att kommunerna behöver resurser till organisationsutveckling och en ökad förståelse för vilka faktorer kommunen själv kan påverka. Kommunerna måste också ha en fungerande intern samverkan för att kunna åstadkomma ett utåtriktat utvecklingsarbete. Tillväxtverket anser att detta interna, men helt nödvändiga samverkans-

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Olausson, A. och Syssner J. (2017), *Att stärka den lokala attraktionskraften – Målbilder och genomförande i den lokala utvecklingspolitiken*.

arbete kan ses som en del av kommunens ordinarie verksamhet. I vissa kommuner kan det också finnas behov av finansiella incitament i form av statsbidrag.⁸⁰

I vilken utsträckning effekter av befolkningsminskning, urbanisering och ekonomisk strukturomvandling kan dämpas med politiska beslut och styrmedel är ofta föremål för debatt. Genom statligt stöd och lokal och regional samverkan kan förutsättningarna för lokal attraktivitet förbättras, men frågan är i vilken mån det är möjligt att på politisk väg faktiskt styra individers och företags lokaliseringsbeslut.

10.2.7 Sammanfattande slutsatser

Som har framgått av det föregående är den lokala attraktionskraft väsentlig för att kunna attrahera och behålla invånare och kompetent arbetskraft både till offentlig och till privat sektor. En mängd olika faktorer bidrar till att skapa lokal attraktivitet. Vissa av dessa har kommunerna direkt rådighet över, t.ex. välfärdsservice, fysisk planering och, i viss mån, bostadsbyggande. Andra faktorer har kommunerna mer begränsad rådighet över, t.ex. infrastruktur samt tillgång till kommersiell service och statlig service.

Bostadsförsörjning och tillgång till olika typer av bostäder är en viktig del i den lokala attraktiviteten. Fler bostäder behöver planeras och byggas i de allra flesta kommuner. Men de höga produktionskostnaderna är ett väsentligt hinder för ett ökande bostadsbyggande i de flesta kommuner i landet. Bostadssegregationen behöver dessutom minska, inte bara i storstadsområdena utan även i flera andra större och mindre städer. Kommunernas översiktsplanering behöver bli mer strategisk för att kunna fungera som underlag både inom kommunerna och i förhållande till annan samhällsplanering.

Vad gäller både kommersiell och offentlig service leder en fortgående minskning av befolkningen i landsbygderna till ökade svårigheter att upprätthålla servicen på en tillräckligt hög nivå. Kommunerna arbetar allt mer med att stärka sin attraktivitet, i förhållande både till invånarna och till företagen. De konkreta insatserna varierar dock beroende på de givna förutsättningarna. Kommuner i områden med minskande befolkning satsar mycket på att skapa goda förut-

⁸⁰ Ibid.

sättningar för företagen att etablera sig och växa inom kommunen. Detsamma gäller åtgärder för att behålla och locka människor med den kompetens som efterfrågas av näringsliv och offentlig sektor. Kommuner i expansiva stadsregioner arbetar mycket med att bygga bostäder samt skapa en infrastruktur som underlättar pendling.

De stora kommunerna förväntas fortsätta att öka sin befolkning medan de mindre förväntas minska. Med en sådan utveckling följer ökade svårigheter att upprätthålla både den kommersiella och den offentliga servicen i alla delar av landet. Det gör att det ställs allt större krav på staten och kommunerna att tillsammans med ideella krafter kunna hitta lösningar där marknaden och de kommersiella krafterna har dragit sig tillbaka och där underlaget för offentlig service redan har minskat under många år.

10.3 Klimatförändring och hållbar utveckling

FN:s klimatpanel IPCC presenterade i slutet av 2018 den första av ett antal specialrapporter om konsekvenserna av 1,5 graders global uppvärmning. I rapporten konstateras att mänsklig aktivitet redan uppskattas ha orsakat en uppvärmning på cirka 1 grad och att den uppvärmningen sannolikt når 1,5 grader mellan 2030 och 2052 om ökningen fortsätter i samma takt.⁸¹ I Sverige kan vi bl.a. förvänta oss fler värmeböljor, mer nederbörd och ökad risk för skogsbränder, översvämningar, ras, skred och erosion. IPCC har dragit slutsatsen att människor påverkar klimatsystemet samt att klimatet påverkas av andra övergripande samhällstrender, t.ex. teknikutveckling och det digitala samhället, tilltagande urbanisering, åldrande befolkning, global tillväxt och migration.

Klimatförändringarna påverkar hela Sverige, men det är stora skillnader mellan hur olika delar av landet påverkas. I Skåne dominerar erosionsrisken, längs Göta älv utgör ras och skred de största hoten, kustkommuner kämpar mot havsnivåhöjningar och norra Sverige går mot stora temperaturförändringar.⁸²

Extrem torka, lik den som drabbade stora delar av Sverige sommaren 2018 leder till stor brandrisk i skog och mark och risken för skogsbränder kan komma att öka påtagligt i framtiden, framför allt i

⁸¹ IVL (2017), *Klimatanpassning 2018 – Så långt har Sveriges kommuner kommit*, rapport C-244.

⁸² SKL (2017), *Klimatet – så klart!*

södra Sverige. När både de snöfria perioderna och somrarna blir längre förlängs brandrisksäsongen och perioderna med hög risk för skogsbrand blir fler. Säsongen med risk för skogsbrand beräknas vara runt 50 dagar längre i södra Sverige i slutet av seklet jämfört med i dag. Långvariga torrperioder tär dessutom på grundvattnet. Efter den torra sommaren 2018 låg grundvattennivåerna i stora delar av landet mycket under de normala. Detta kan göra att vattenuttaget behöver minska och brunnar behöver borraras djupare.⁸³

Ett förändrat klimat innebär alltså konsekvenser för hela samhället, både av social, ekologisk och ekonomisk karaktär. Kommuner och regioner har ansvar för många verksamheter och områden som särskilt berörs, t.ex. samhällsplanering, trafikplanering, VA samt omsorg, vård och hälsa. Ett förändrat klimat innebär att hela samhället måste planera och ha en beredskap för exempelvis värmeböljor, skyfall, vattenbrist och konsekvenser av dessa. Kommuner och regioner är verksamhetsutövare inom vård, skola och omsorg och har ett ansvar för att se till att inomhusmiljöer är svala och att det går att hitta skugga på uteplatser och på förskole- och skolgårdar.⁸⁴ Kommunen är som huvudman för teknisk försörjning ansvarig för bl.a. det förebyggande arbetet mot naturolyckor inom sitt geografiska område. Kommunen ansvarar också för den fysiska planeringen, som är ett av de viktigaste områdena där klimatförändringarna och dess effekter måste förebyggas och tas om hand.

10.3.1 Särskild utmaning vid fysisk planering och bostadsbyggande

En särskild utmaning utgör bostadsbyggandet, eftersom det behöver öka kraftigt i närtid till följd av bl.a. befolkningsökning och urbanisering. Kommunerna ska enligt PBL planera nybyggnation på ett klimatsäkert sätt. Syftet med lagstiftningen är att främja en lämplig samhällsutveckling. En utgångspunkt i PBL är att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för bebyggelse. Bättre planering i dag minskar dessutom risken för oönskade och kostsamma överraskningar i framtiden. Kommunerna ska alltså integrera den kunskap som finns om förväntade

⁸³ SKL (2019), *Klimatförändringarnas lokala effekter*.

⁸⁴ Ibid.

klimatförändringar i sin planering så att inga nya problem byggs in.⁸⁵ Detta behöver åstadkommas samtidigt som den befintliga bebyggelsen anpassas till ett ändrat klimat. Kvalitet och energiprestanda behöver också förbättras i både befintliga och nya byggnader.

Den 1 augusti 2018 trädde ändringar i PBL och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, i kraft. Syftet med ändringarna är att förbättra beredskapen i kommunerna för klimatförändringarna. Det infördes bl.a. ett krav på att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Kommunerna kompenseras enligt finansieringsprincipen för de nya obligatoriska uppgifterna.

Redan innan lagändringen var kommunerna tvungna att ta hänsyn till riskfaktorer i översiktsplanen vid lokalisering av ny bebyggelse. Det fanns vidare även tidigare en skyldighet att beakta konsekvenser av översiktsplanen. Men efter lagändringen har det blivit tydligare att kommunen ska bedöma och värdera risken för skador på den bebyggda miljön på grund av klimatförändringar. Kommunerna blir också skyldiga att arbeta strategiskt med hur riskerna kan minska eller upphöra.

Vid olyckor eller överhängande fara för olyckor ska kommunen ska ansvara för räddningstjänsten. Innebörden av detta ansvar är att kommunerna vid plötsliga översvämningar och ras eller skred av viss dignitet har en skyldighet att agera med räddningsinsatser i den utsträckning det är möjligt.⁸⁶

Arbetet med att anpassa städer och samhällen till ett förändrat klimat kräver samordning inom respektive kommun. Det kan exempelvis uppstå osäkerhet om vissa anpassningar ska ske inom VA eller fysisk planering. Även nämnder med ansvar för förvaltning av gator, parkmark osv. bör vara direkt involverade i arbetet. Osäkerheten avseende ansvarsfördelningen bidrar ibland till att frågor hamnar mellan stolarna eller att vissa kompetenser kommer in för sent i arbetet, vilket bidrar till inaktivitet och onödiga fördyringar.

I dag får kommunerna betala för att få tillgång till vissa klimatrelaterade planeringsunderlag från myndigheterna, vilket är problematiskt och särskilt påverkar de små kommunerna. Ett annat problem med det planeringsunderlag som staten tillhandahåller är att

⁸⁵ SKL (2019), *Klimatförändringarnas lokala effekter*.

⁸⁶ SOU 2017:42.

det kommer från många olika håll. I dagsläget arbetar ett 30-tal statliga myndigheter med klimatfrågor och tillhandahåller i viss utsträckning underlag. Kommunerna betalar även för att få tillgång till vissa klimatrelaterade planeringsunderlag från myndigheterna. Det gäller t.ex. underlag från Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens geologiska institut (SGI), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Länsstyrelserna har en viktig regional roll för kommunernas klimatarbete. Kommunen ska t.ex. vid framtagande av översiktsplan och detaljplan samråda med länsstyrelsen, som särskilt ska verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till bland annat risken för översvämning. Länsstyrelserna har också ur ett mer övergripande perspektiv en samlande roll vad gäller att initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning i kommunerna i länet.

Behov av samordning för klimatanpassning inom fysisk planering

I propositionen *Nationell strategi för klimatanpassning*⁸⁷ som överlämnades till riksdagen i mars 2018 bedömde regeringen att det behövs ett samordnande ansvar för klimatanpassning inom sektorn fysisk planering. Enligt regeringens bedömning ökade vidare en stärkt samordning möjligheten att tillgängliggöra underlag som är relevant för ny och befintlig bebyggelse och analysera hur bebyggelse kan anpassas till ett förändrat klimat. Regeringen anförde att Boverket bör få i uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till ny och befintlig bebyggelse. I uppdraget ingår att samordna det underlag som expertmyndigheterna och forskningen kan tillhandahålla om klimateffekter och klimatanpassning för bebyggelse. Kommunerna bör enligt regeringen som stöd få ”en väg in” till klimatanpassning och på detta sätt kunna få tillgång till relevant underlag utan kostnad.⁸⁸

Regeringen gav i juni 2018 ett regeringsuppdrag till Boverket att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön. I uppdraget ingår bl.a. att

⁸⁷ Prop. 2017/18:163.

⁸⁸ Prop. 2017/18:163 s. 71 f.

- stödja kommunerna i deras arbete med klimatanpassning av den byggda miljön
- identifiera behov av underlag och vägledning för klimatanpassning av ny och befintlig bebyggelse
- bedriva kompetenshöjande insatser på området
- samordna underlag som expertmyndigheter och forskning tillhandahåller om climateffekter och klimatanpassning av bebyggelse och presentera underlaget på ett användarvänligt sätt
- bedriva främjande och vägledande arbete om de verktyg och processer som är relevanta för klimatanpassning av den byggda miljön.⁸⁹

Arbetet ska bedrivas i samverkan med andra myndigheter, bl.a. SMHI och MSB. Regeringens avsikt är att kommunerna genom Boverket ska få tillgång till samlad information om klimatanpassning av den byggda miljön. Här avses huvudsakligen att göra befintligt underlag tillgängligt, anpassat för bebyggelse och enklare att förstå och använda. En förutsättning för Boverkets uppdrag är därför enligt regeringen att myndigheterna liksom nu tar fram underlag som Boverket vid behov kan sammanställa och målgruppsanpassa.⁹⁰ En samverkansgrupp har bildats och arbete pågår med övergripande frågor kring uppdraget och arbetets upplägg.

Resurser för klimatanpassning

Klimatförändringar kommer att innebära ökad torka och vattenbrist i vissa delar av landet. Även om effekterna i många fall uppstår lokalt behövs en bredare syn på frågan. Det är därför angeläget med ett regionalt perspektiv på dricksvattenfrågorna och konsekvenserna bl.a. för näringslivet. Tillgången till nationell statlig expertis är också i detta sammanhang viktig. Det bör vara ett vitalt intresse för staten att förfoga över en nationell förmåga att hantera dricksvattenkriser.⁹¹

⁸⁹ M2018/01716/KI.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ SKL (2017), *Klimatet – så klart!*

I en beräkning till Klimatanpassningsutredningen⁹² konstateras att kostnaderna för att genomföra klimatanpassningsåtgärder till följd av ett förändrat klimat uppgår till 137–205 miljarder kronor till år 2100 och utgörs till cirka 96 procent av åtgärder kopplade till översvämningar. Kostnaderna för erosionsskydd är små i förhållande till översvämningsskostnaderna, eftersom det är en relativt liten del av kuster och gränser till vattendrag där förebyggande åtgärder är rimliga att genomföra. Till följd av den ökade skyfallsrisken är samtidigt klimatanpassningsåtgärder rimliga att genomföra i samtliga kommuner i Sverige, även om de inte har kust. Kostnaderna är däremot ofta större för kustnära kommuner samt kommuner som ligger intill sjöar eller vattendrag.⁹³

IVL Svenska Miljöinstitutet konstaterar i sin enkätundersökning och kommunranking, *Klimatanpassning 2019* att merparten av alla kommuner (drygt 9 av 10) uppger att de arbetar med klimatanpassning. De kommuner som har svarat att de inte gör det uppger bl.a. att det beror på resursbrist, tidsbrist eller att klimatförändringarna ännu inte haft betydelse i kommunen.

Kommunerna har i sina övergripande analyser främst inkluderat ökad nederbörd och förändrade flöden i sjöar och vattendrag. Flera kommuner har även inkluderat ökad temperatur, ras och skred, erosion och stigande havsnivåer.⁹⁴

De stora kommunerna har kommit längre i sitt klimatanpassningsarbete än de medelstora och små kommunerna, vilket är förväntat med tanke på att stora kommuner generellt har mer kapacitet och resurser att driva denna typ av frågor. Kustkommuner har generellt kommit längre i sitt arbete än inlandskommuner. Detta kan bero på att kustkommuner upplever sig mer utsatta för vissa typer av klimatförändringar och extrema väderhändelser, t.ex. stigande havsnivåer.⁹⁵

⁹² SOU 2017:42.

⁹³ SKL (2017), *Klimatet – så klart!*

⁹⁴ IVL (2019), *Klimatanpassning 2019 – Så långt har Sveriges kommuner kommit*, rapport C-244.

⁹⁵ Ibid.

10.3.2 Agenda 2030⁹⁶

Agenda 2030 innebär att alla 193 medlemsländer i FN förbundit sig att arbeta för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till 2030. Agenda 2030 innehåller 17 mål och 169 delmål, som i Sverige kallas *de globala målen*.

Stora delar av Agenda 2030 omsätts i praktisk handling på lokal och regional nivå. Kommuner, regioner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter samt näringslivet, civilsamhället och forskarsamhället bär tillsammans ett ansvar för detta arbete. Kommuner och regioner bidrar till genomförandet av Agenda 2030 genom att flera av deras grunduppdrag enligt lag – t.ex. vård, skola, omsorg och samhällsplanering – är direkt eller indirekt relaterade till genomförandet av specifika delmål i Agenda 2030.

Det finns flera exempel på kommuner och regioner som bedriver ett systematiskt arbete med Agenda 2030 och hållbar utveckling, det sker t.ex. genom att man organiserar sitt arbete utifrån olika dimensioner av hållbar utveckling samt att de på olika sätt integrerar Agenda 2030 i ordinarie mål och budgetprocesser, uppföljningssystem, kartläggningar, strategiska planer och som del av det strategiska kommunikationsarbetet. Det kan även handla om att ställa hållbarhetskrav i samband med upphandlingar till privata utförare i kommunal verksamhet och att hållbar utveckling ingår som del av ägardirektiven till kommunala och regionala bolag samt att hållbar utveckling är en prioriterad fråga hos kommunalförbunden.

I flera kommuner och regioner har Agenda 2030 däremot ännu inte fått genomslag. Genomslaget handlar inte enbart om politiskt ledarskap utan även om de varierande förutsättningar och den kapacitet som kommuner och regioner har att genomföra agendan, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och en åldrande befolkning. Vissa kommuner och regioner har exempelvis inte förutsättningar att aktivt medverka eller ta del av resultaten från olika nationella initiativ som syftar till att stärka genomslaget av Agenda 2030 på lokal och regional nivå.

Den kapacitet som behövs för att genomföra Agenda 2030 kan handla om arbetskraft och kompetens som behövs för att fullgöra grunduppdrag inom exempelvis hälso- och sjukvård, skola, omsorg

⁹⁶ Texten i detta avsnitt bygger på Agenda 2030-delegations slutbetänkande SOU 2019:13, *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*.

och samhällsplanering, som därmed bidrar till att genomföra specifika delmål i Agenda 2030. Det kan även handla om strategisk kapacitet genom samordnings- och analysfunktioner som behövs för det övergripande arbetet med Agenda 2030, omvärldsbevakning, eller om kapacitet för att arbeta med tvärdisciplinära områden som exempelvis miljö och klimat, trygghet, jämställdhet, folkhälsa och hållbar utveckling.

En fråga som ofta tas upp är att vissa kommuner och regioner anser att det är oklart hur nationella mål, exempelvis miljömålen, folkhälso-målet eller lagstiftning som t.ex. PBL, relaterar till Agenda 2030. Det skapar i sin tur en osäkerhet bland kommuner och regioner om hur dessa olika frågor ska kopplas samman på lokal och regional nivå.

10.3.3 Sammanfattande slutsatser

Kommunutredningen konstaterar att kommunerna har ett omfattande ansvar och växande uppgifter med anledning av den pågående klimatförändringen och behoven av anpassning till förändrade förutsättningar. Kommunerna måste både arbeta med insatser för att hindra effekterna av klimatförändringen och insatser vid akuta klimat- och väderrelaterade händelser. Inte minst handlar det om kommunernas ansvar för samhällsplanering, infrastruktur och byggande där klimatanpassning behöver ske, men det kan också behövas åtgärder inom andra områden som skola, vård och omsorg avseende exempelvis inomhusklimat och mathållning. Kommunerna har också ett direkt ansvar för att hantera olika klimatrelaterade kriser, t.ex. översvämningar och skogsbränder via räddningstjänstens insatser.

Förutsättningarna för olika kommuner att arbeta med klimatanpassning, akuta klimatrelaterade händelser och ett långsiktigt hållbarhetsarbete varierar stort. Det handlar även i detta sammanhang om att ha tillräcklig kapacitet och kompetens inom områden som ofta är komplexa och kräver specialiserad analytisk och strategisk förmåga. Stora kommuner har här generellt sett bättre förutsättningar än små kommuner, även om goda exempel finns även bland de senare. Samverkan om specialistkompetens ger en möjlighet även för mindre kommuner att jobba strategiskt med dessa frågor.

I vissa fall behöver staten eller regionen ta ett större ansvar för kommunernas klimat- och miljörelaterade frågor. Det kan gälla frågor

som vuxit så i omfattning och betydelse att enskilda kommuner har svårt att hantera dem, exempelvis torka och tillgång på dricksvatten eller omfattande skogsbränder. Det kan också gälla frågor där ansvarsförhållandena är oklara, t.ex. gamla gruvor eller miljöstörande industrier där det ansvariga företaget inte längre finns kvar.

11 Kvalitet i kommunernas verksamhet

Kommunernas verksamhet omfattar många vitt skilda områden, från teknisk verksamhet till vård och omsorg. Det är därför en svår uppgift att skapa en samlad bild av kvaliteten i kommunernas verksamhet. Kommunernas ekonomiska situation kan belysas med etablerade nyckeltal som ekonomiskt resultat, eget kapital, låneskuld och soliditet. Det är svårare att hitta relevanta mått för att mäta verksamhetsmässig kapacitet och kvalitet. I databasen Kolada¹ finns dock en stor mängd nyckeltal som mäter olika verksamhetsområden för kommunerna.

Kommunutredningen har gjort en genomgång av tillgängliga mått som kan säga något om kvaliteten i kommunernas verksamhet. Av praktiska skäl har en avgränsning gjorts till några specifika verksamhetsområden: förskola, grundskola, vård och omsorg om äldre samt individ- och familjeomsorg (IFO).² Kommunutredningen har valt dessa eftersom de kan sägas tillhöra kärnan i kommunernas uppdrag.

11.1 Kvalitet i offentlig verksamhet

Kvalitet kan definieras som *en varas eller tjänsts förmåga att tillfredsställa, och helst överträffa, kundernas behov och förväntningar*.³ Definitionen har sitt ursprung i tillverkningsindustrin. För offentlig verksamhet kan kundbegreppet kännas främmande, eftersom kunder

¹ Databasen Kolada ägs av den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Svenska staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är föreningens medlemmar. Databasen innehåller cirka 5 000 nyckeltal om Sveriges kommuner och regioner.

² En mer utförlig genomgång finns i *Kvalitet i kommunal verksamhet* (2019), underlagsrapport till Kommunutredningen.

³ Bergman B., och Klefsjö, B. (2012), *Kvalitet från behov till användning* (5:e utgåvan).

vanligen avser de som betalar för en vara eller tjänst på en öppen marknad. Begreppet kund får därför förstås ur ett bredare sammanhang för offentlig verksamhet och breddas till intressenter, dvs. barn, elever, vårdnadshavare, äldre, närstående m.fl. Den viktigaste intressenten är dock brukarna av den offentliga tjänsten.⁴

Möjligheter och mekanismer för att bedöma och mäta kvalitet skiljer sig åt mellan offentlig och privat verksamhet. Inom privat verksamhet, dvs. en öppen marknad, finns naturliga mekanismer för bedömning av kvalitet i förhållande till pris. Om kunden inte är nöjd med kvaliteten på varan eller tjänsten väljer hen helt enkelt en annan leverantör. För den offentliga verksamheten finns inte samma typ av marknadsmekanism, även om inslaget av marknadsmekanismer ökat sedan 1980- och 1990-talen, när privata utförare tillkom inom den svenska välfärden.

Forskning pekar på att det råder stor informationsasymmetri inom den svenska välfärden och att kunderna därför inte är tillräckligt välinformerade för att kunna göra rationella val.⁵ Det finns också risk för att mätningar av kvalitet i offentlig verksamhet utgår från vad som faktiskt *går* att mäta, i stället för att hitta mått på vad man *vill* mäta. Ett exempel på det är att s.k. input-mått generellt är enklare att mäta, exempelvis personaltäthet eller andra insatta resurser, än vad som är fallet för vad som faktiskt ska uppnås dvs. outputmått, exempelvis att personer med funktionsnedsättning har en bra livskvalitet.

I den offentliga verksamheten har de nationella målen en central funktion vid diskussion om kvalitet. I många fall anses en hög grad av måluppfyllelse motsvara en hög kvalitet.⁶ På nationell nivå kan kvaliteten i skolverksamheten t.ex. bedömas utifrån uppgifter om de svenska elevernas kunskaper. I sjukvården gäller uppgifterna hälso-tillståndet och ohälsotal, i äldreomsorgen omfattar kvaliteten frågor om äldre personers livskvalitet osv.

⁴ Vårdanalys (2015), *Mätning av kvalitet i äldreomsorgen – test och utvärdering av vinjettnetoden*.

⁵ Hartman, L. (2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

⁶ SOU 2005:110, *Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och lands-ting*, s. 63. Se också SOU 2017:38, *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*, s. 41–57.

11.2 Iakttagelser

11.2.1 Behov av utvecklade kvalitetsmått

Det finns god tillgång till nyckeltal och data om kommunernas verksamhet. Uppgifter om kommunernas kostnader för de olika verksamheterna finns tillgängliga hos Statistiska Centralbyrån (SCB) genom de s.k. räkenskapssammandragen. Det är däremot svårare att hitta relevanta mått på kvalitet. I databasen Kolada finns två befintliga uppsättningar nyckeltal som försöker mäta kvaliteten i kommunernas verksamhet, – dels *Kommunens kvalitet i korthet* (KKiK), dels *Öppna jämförelser*.⁷ Både KKiK och Öppna jämförelser innehåller relativt många nyckeltal. Kommunutredningens ambition har varit att hitta ett mer begränsat urval av centrala mått som säger något om kvaliteten i kommunernas verksamhet. Utredningen bedömer att det finns ett behov av att dels ytterligare utveckla indikatorer och mått som mäter kvalitet, dels ta fram ett urval centrala mått som ger information om kvaliteten i kommunernas verksamhet. Vid ett arbete med att utveckla kvalitetsmått bör särskild uppmärksamhet riktas mot att utveckla output-mått.

Bland de tillgängliga måtten finns generellt god tillgång till input-mått. Problemet med dessa mått är att de inte i sig ger någon information om tjänsternas kvalitet. Därför finns ett behov av att utveckla mått som säger något om vilken kvalitet som faktiskt levereras, gärna med möjlighet att följa utvecklingen i tidsserier. I ett sådant arbete blir det viktigt att relatera måtten till nationella mål för respektive verksamhet.

Ett utvecklingsområde som Kommunutredningen bedömer vara intressant är också att utveckla kvalitetsmått från statliga myndigheter med tillsynsansvar, t.ex. Inspektionen för vård och omsorg, Skolinspektionen och Socialstyrelsen. Det bör även vara intressant att utveckla mått från domstolarnas laglighetsprövning och förvaltningsbesvär.

⁷ SKR har utvecklat *Öppna jämförelser* och *Kommunens kvalitet i korthet*. SKR erbjuder också kommunerna utvärdering av deras verksamhet med hjälp av ett verktyg som heter *Kommunkompassen*. Kommunkompassen utvärderar vad och hur hela kommunen gör för att utveckla demokratin och medborgarnas delaktighet, för att utveckla styr- och uppföljningssystem, för att utveckla effektiva verksamheter som producerar tjänster med hög kvalitet, för att skapa goda arbetsplatser och delaktiga med arbetare samt för att skapa goda förutsättningar för tillväxt och samhällsbyggande i hela den geografiska kommunen.

Det centrala i ett sådant utvecklingsarbete är att utveckla mått som mäter det verksamheten faktiskt ska åstadkomma, t.ex. att ge elever kunskaper och färdigheter eller att ge omsorgstagare en god omvårdnad.

11.2.2 Delvis splittrad bild av kvaliteten

Utifrån de mått som Kommunutredningen analyserat framträder en splittrad bild av kvaliteten av kommunernas hemtjänst, särskilt vad gäller boende för äldre samt individ- och familjeomsorg.⁸ Det är också svårt att se några tydliga mönster mellan kommunkategori och kvalitet. Flera av de analyserade måtten bygger på självskattningar vilket medför svårigheter att göra jämförelser mellan olika kommuner och kommunkategorier.

11.2.3 Vissa mönster inom för- och grundskola

Det framkommer vissa mönster inom för- och grundskola. I förskolan förefaller storstadskommunerna ha de största utmaningarna utifrån de mått som analyserats. Storstadskommunerna har lägst för många att erbjuda plats på förskola på önskat datum, har flest barn per årsarbetskraft samt har lägst andel av legitimerad personal.

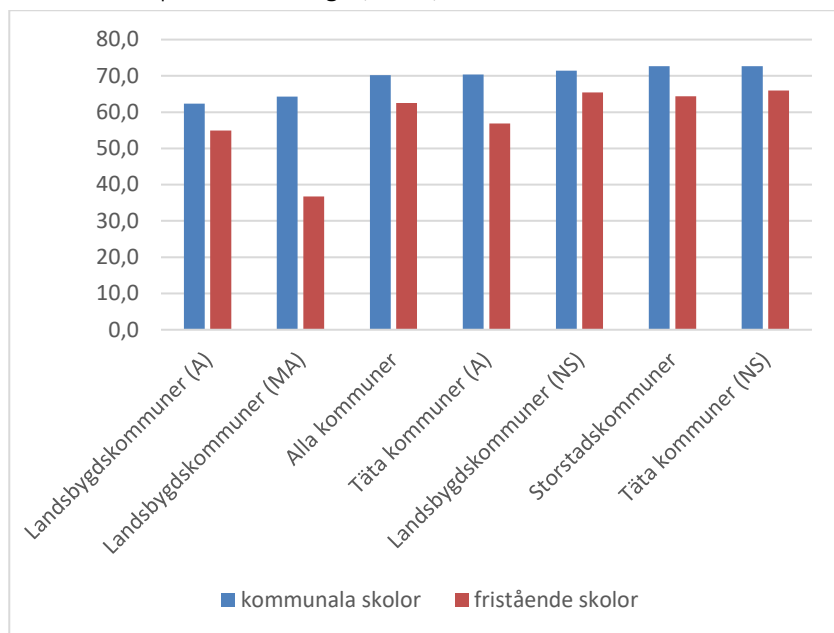
Av de studerade verksamheterna är det grundskolan som enligt Kommunutredningens uppfattning uppvisar de tydligaste skillnaderna avseende kvalitet och kommunkategori. Av den anledningen ges en kort översikt över två mått som utredningen analyserat – andel lärare med lärarlegitimation samt andel elever som är behöriga till yrkesprogram till gymnasiet.

Andelen lärare med lärarlegitimation har stor betydelse för vilka förutsättningar kommunerna har att bedriva undervisning med god kvalitet. Lärarens kompetens och förmåga att lära ut är central för kvaliteten i grundskolan, och det kan antas att en stor andel lärare med lärarlegitimation har positiv inverkan på utbildningens kvalitet.

⁸ Se också Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, s. 112.

Figur 11.1 Lärare (heltidstjänster) med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne

Kommunala och fristående skolor, ovägda medelvärden per kommunkategori, 2017, andel (%)



Anm.: För fristående skolor redovisas värden från 24 av 45 kommuner i avlägsna landsbygdskommuner. I mycket avlägsna landsbygdskommuner redovisas värden från 4 av 15 kommuner.

Källa: Kolada. Egna bearbetningar.

Högst andel lärare med legitimation har storstadskommuner och täta kommuner nära en större stad. Lägst andel med lärarlegitimation har avlägset belägna landsbygdskommuner samt mycket avlägset belägna landsbygdskommuner; värdena för fristående skolor i avlägset belägna landsbygdskommuner bör dock tolkas med försiktighet beroende på att de bygger på få observationer. Ett ovägt medelvärde för alla kommuner visar att 70 procent av lärarna i kommunala skolor har legitimation och 62 procent av lärarna i fristående skolor.

Vid en jämförelse över tid framkommer att andelen lärare med legitimation i kommunala skolor endast ökat i en kommunkategori, storstadskommuner.⁹ I alla andra kommunkategorier har andelen lärare med legitimationer minskat i de kommunala skolorna. De största

⁹ För en beskrivning av kommunkategorierna, se avsnitt 6.1.1 och bilaga 3.

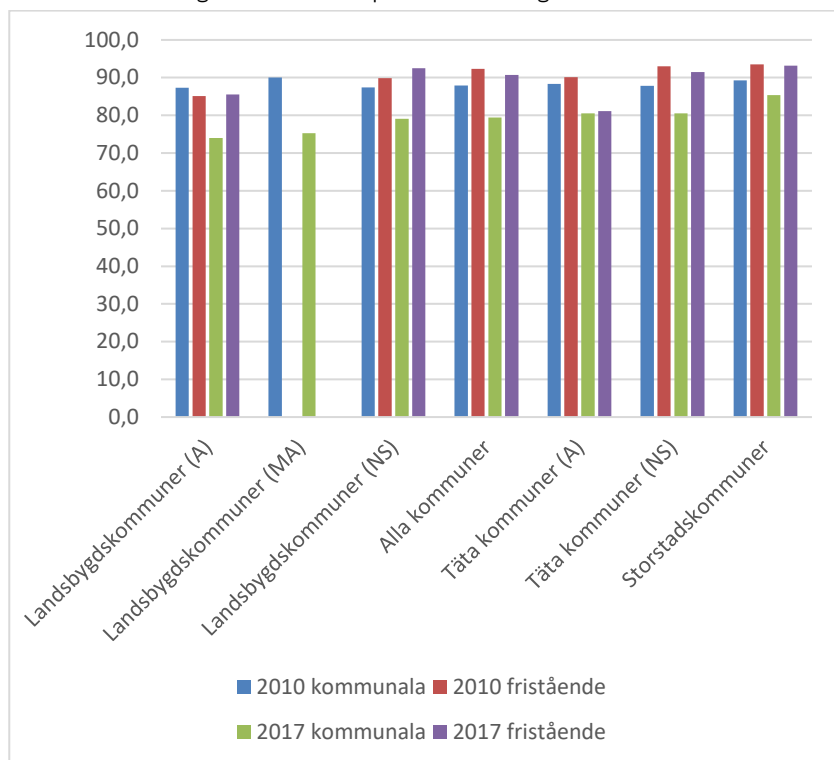
minskningarna återfinns i avläggset och mycket avläggset belägna landsbygdskommuner.

För fristående skolor ser mönstret annorlunda ut. För dessa skolor ökar andelen lärare med legitimation i alla kommunkategorier utom i kommunkategorin avläggset belägna tätorter. Storstadskommuner ser ut att ha enklare att tillsätta lärare med legitimation, eftersom andelen lärare med legitimation ökar i både kommunala och fristående skolor.

Andelen elever som är behöriga till gymnasiet har minskat sedan 2010 i Sverige. År 2010 var 88 procent av eleverna i kommunala skolor behöriga till ett yrkesprogram på gymnasiet. För de fristående skolorna var 92 procent av eleverna behöriga till ett yrkesprogram samma år. År 2017 hade andelen behöriga elever till ett yrkesprogram i gymnasiet sjunkit till 79 procent för de kommunala skolorna och 91 procent för de fristående skolorna.

Figur 11.2 Elever i åk. 9 som är behöriga till yrkesprogram, kommunala och fristående skolor, andel (%) 2007 och 2017

Ovägda medelvärden per kommunkategori



Anm.: Värden för fristående skolor i mycket avlägsna landsbygdskommuner är exkluderade, eftersom det enbart redovisas ett värde från en kommun i kommunkategorin.

Källa: Kolada, egen bearbetning.

Skillnaden i behörighet till gymnasiet har ökat mellan kommunkategorierna. Perioden 2010–2017 klarade sig storstadskommunerna bäst av kommunkategorierna. Där var andelen behöriga elever till ett yrkesprogram i gymnasiet 85 procent 2017 i kommunala skolor, vilket var en minskning med 4 procentenheter från 2010.

Andelen behöriga elever till yrkesprogram i gymnasiet minskade relativt kraftigt i avlägsna landsbygdskommuner – med 15 procentenheter i mycket avlägsna landsbygdskommuner och 13 procentenheter i avlägsna landsbygdskommuner 2010–2017. Av de kommunala skolorna hade de avlägset belägna landsbygdskommunerna lägst andel av eleverna med behörighet till yrkesprogram, 74 procent för

2017. Data i Kolada visar dessutom att försämringen tilltagit mellan 2016 och 2017, särskilt för landsbygdskommunerna.

De fristående skolorna har en större andel elever som är behöriga till yrkesprogram – 91 procent mätt för alla kommuner 2017 (ovägt medel). Förändringen mellan 2010 och 2017 har också varit mindre i de fristående skolorna. I stort sett har andelen behöriga elever till yrkesprogram stått stilla mellan 2010 och 2017 i alla kommun-kategorier utom i avlägset belägna täta kommuner, där andelen behöriga elever till yrkesprogram minskat med 9 procentenheter under perioden.

Det är även relativt stora skillnader mellan pojkar och flickor. Flickorna har i högre grad än pojkarna behörighet till yrkesprogram på gymnasiet. Det skiljer 5 procentenheter mellan flickor och pojkar 2017 i behörighet till yrkesprogram.

Tillämpning av regelverket

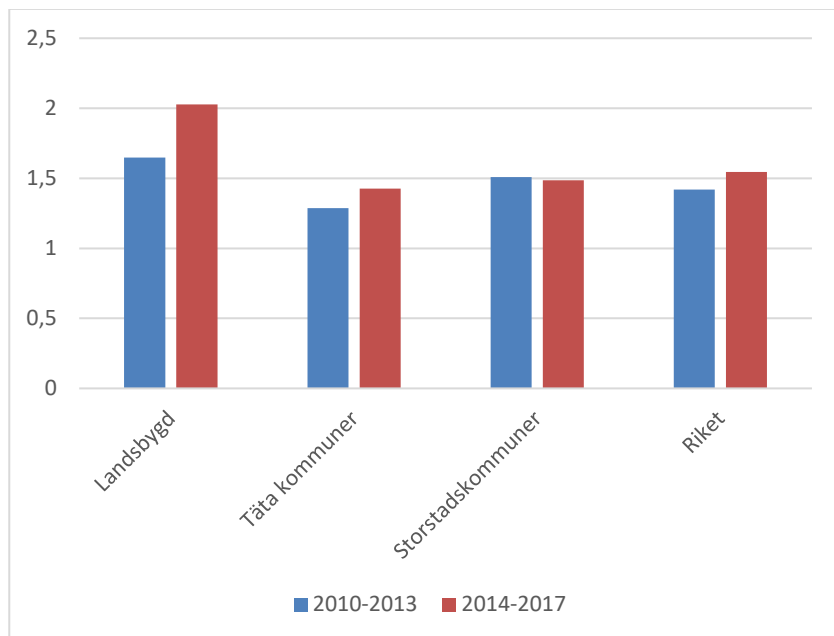
Kommunutredningen har även bearbetat uppgifter från Riksdagens ombudsmän. Ett mått på om kommunerna utför sin verksamhet på ett lagenligt och korrekt sätt är att titta på hur vanligt det är att Justitieombudsmannen (JO) riktat kritik mot kommunerna. I dessa ärenden har JO bedömt att kommunerna inte har handlat lagenligt och korrekt. Kommunutredningen har därför analyserat JO beslut 2010–2017.¹⁰

Av de 15 578 JO-anmälningar där enskilda kommuner har identifierats har JO riktat kritik mot kommunerna i 1 155 fall 2010–2017. Det innebär att drygt 7 procent av anmälningarna resulterat i kritik.

En analys av beslut där JO uttalat kritik mot kommunen visar vissa skillnader mellan kommunkategorierna. Dessutom har dessa skillnader ökat något under den senare delen av den undersökta tidsperioden, 2014–2017.

¹⁰ Kommunutredningen vill rikta ett tack till byråchef Albert Johnson vid JO som tagit fram informationen. Urvalet har gjorts av JO genom att välja ut ärenden med namnet "kommun" som anmäld myndighet. Totalt omfattade JO:s uppgifter 17 724 ärenden, med "kommun" med i anmälan. I JO:s material finns anmälningar med även för dryga halvåret 2018. Dessa har dock utredningen inte tagit med, eftersom analysen gjorts på ärenden per helår.

Figur 11.3 Antal beslut per 100 000 invånare där JO riktat kritik mot kommunen. 2010–2013 respektive 2014–2017



Källa: JO, egen bearbetning.

Landsbygdskommunerna har störst andel beslut med kritik per invånare medan täta kommuner har minst andel. Figur 11.3 visar att antalet beslut med kritik per invånare ökade för riket i stort den studerade perioden. Ökningen är särskilt tydlig för landsbygdskommunerna.

11.3 Sammanfattande slutsatser

Det bör påpekas att försiktighet måste iakttas vid tolkningen av vad de mått som utredningen har studerat säger om kvaliteten på verksamheten.¹¹ Det skulle behövas utvecklas flera mått som säger något om vilken kvalitet som faktiskt levereras, gärna med möjlighet att

¹¹ I detta kapitel presenteras endast ett urval av kvalitetsmått som Kommunutredningen tittat på. För en fylligare beskrivning, och en presentation av de mått som analyserats, se underlags pm till Kommunutredningen 2019-02-06, *kvalitet i kommunal verksamhet*. www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/05/Underlags-PM_Kvalitet-i-kommunal-verksamhet.pdf. Hämtat 2020-01-22.

följa utvecklingen i tidsserier. Flera av de kvalitetsmått som finns tillgängliga inom kommunernas omsorgsverksamheter bygger på självskattningar vilket medför svårigheter att göra jämförelser mellan olika kommuner och kommunkategorier.¹² Utifrån de valda måtten framkommer en splittrad bild av kommunernas kvalitet för vissa av de studerade verksamheterna. För hemtjänst, särskilt boende för äldre samt IFO är det svårt att få en entydig bild.¹³

I två typer av verksamhet, förskola och grundskola, framkommer däremot vissa mönster mellan kommunkategorierna. I förskoleverksamheten är det främst storstadskommuner och mycket avlägsna landsbygdskommuner som har de största bristerna på behörig personal. För storstäderna tillkommer att de har svårast att erbjuda barn plats på förskolan önskat datum. Dessutom är barngrupperna störst i storstadskommunerna, även om det är relativt små genomsnittliga skillnader mellan olika kommunkategorier i denna del.

Inom grundskolan ser avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner ut att ha de största utmaningarna. Dessa kommunkategorier har lägst andel lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne. De har också lägst andel av eleverna i årskurs 9 som är behöriga till ett yrkesprogram på gymnasiet. Det är även relativt stora skillnader i behörighet till yrkesprogram mellan flickor och pojkar. Värst ser situationen ut för pojkar i avlägsna landsbygdskommuner. Den utveckling som framkommer för perioden 2010–2017 framstår som särskilt bekymmersam för landsbygdskommunerna där utmaningarna har tilltagit. Det framträder också en bild av att skillnaderna mellan kommunkategorierna tilltar över tid. Andelen elever i årskurs nio som är behöriga till ett yrkesprogram i gymnasiet är lägst för avlägsna landsbygdskommuner. För denna kommunkategori har dessutom minskningen av andelen behöriga elever tilltagit.

Kommunutredningen har även analyserat uppgifter från JO där det framträder ett mönster av att landsbygdskommunerna har störst antal JO-beslut med kritik per invånare medan täta kommuner har minst antal beslut med kritik. Här framkommer en viss tendens till att JO:s beslut med kritik ökat över tid för landsbygdskommunerna.

¹² Ibid.

¹³ Se också Mörk, E., Erlingsson, G., och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, s. 112.

12 Konsekvenser av ökande utmaningar och principiella utgångspunkter för utredningen

Analysen i tidigare kapitel visar att de demografiska förändringarna ställer de svenska kommunerna inför stora utmaningar när det gäller finansieringen av den gemensamma välfärden.

Kommunernas samlade resultat för 2018 har försämrats med 10 miljarder kronor jämfört med 2017. År 2018 hade 69 kommuner (24 procent) ett negativt resultat, jämfört med 19 kommuner (7 procent) 2017. Endast 109 kommuner (38 procent) hade 2018 ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag. Det är en rejäl minskning jämfört med tidigare år.¹ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) förutser en fortsatt försämring av kommunernas ekonomiska resultat 2019–2022 på grund av den demografiska utvecklingen. För att till 2022 klara av att öka resurserna till verksamheterna fullt ut i takt med demografin, och samtidigt klara ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag, krävs då enligt SKR budgetförstärkande åtgärder på 24 miljarder kronor. På kostnadssidan motsvarar det en besparing på cirka 0,7 procent per år.²

Konjunkturinstitutet har beräknat att statsbidragen till kommunerna varje år fram till 2040 skulle behöva öka med 24 miljarder kronor för att kommunallagens krav på en budget i balans och på god ekonomisk hushållning ska kunna tillgodoses. Om kommunerna i stället helt på egen hand skulle finansiera den förväntade kostnadsökningen med höjda kommunalskatter skulle skatterna i genomsnitt behöva öka med 3 kronor och 18 öre till år 2040.³

¹ SKL (2019), *Ekonomirapporten maj 2019*, s. 25.

² Ibid.

³ Konjunkturinstitutet (2018), *Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna*.

Kommunernas förmåga att med egna skatteintäkter finansiera sina nettokostnader minskar i alla kommunkategorier (se avsnitt 6.1.1 för en beskrivning av kommunkategorierna) utom storstadskommunerna, vilket innebär ett allt större beroende av skatteutjämning och generella statsbidrag. Påfrestningarna på det kommunalekonomiska skatteutjämningsystemet kommer därför öka över tid.

Det ser ut att bli lika stora utmaningar avseende kommunernas kompetensförsörjning. Enligt beräkningar av SKR kommer antalet sysselsatta att behöva öka kraftigt kommande år för att kommunerna ska kunna behålla dagens verksamhetsnivå. Än större blir behoven om resurserna till välfärdsverksamheterna fortsätter att öka snabbare än de demografiskt betingade behoven, vilket varit fallet under många år.

SKR har bedömt att välfärdssektorn (inklusive privata utförare) behöver knappt 200 000 fler anställda 2026 jämfört med 2016. Dessutom behöver cirka 300 000 anställda ersättas på grund av pensionsavgångar. Om kommunernas verksamhet fortsätter att växa i samma takt som den gjort under senare år ökar behovet av personal med ytterligare cirka 70 000 anställda. Störst ser rekryteringsbehoven ut att bli för lärare, förskollärare och personal inom äldreomsorgen. Det är redan i dag tydligt att särskilt små och perifert belägna kommuner har svårt att konkurrera om arbetskraften, inte minst när det gäller lärare (se kapitel 11).

Arbetskraftsbristen finns inom så gott som all offentlig verksamhet. Den demografiska utvecklingen medför att stora delar av landet kan få en total brist på arbetskraft, vilket också gör att satsningar på enskilda yrkesgrupper kan utvecklas till ett nollsummespel. Utmaningarna för kommunerna ställer krav på såväl ökad kapacitet som ökad effektivitet i verksamheten.⁴

Som analysen i kapitel 8 visar bidrar koncentrationen av människor till befolkningstäta regioner till ökade svårigheter för mindre arbetsmarknadsregioner att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Samtidigt blir utbudet av och efterfrågan på arbetskraft mer koncentrerat till större marknader. I stora drag visar analyser i Långtidsutredningen 2015 att skillnaderna och obalanserna mellan små och stora arbetsmarknadsregioner väntas öka. Den demografiska utvecklingen väntas leda till en generell arbetskraftsbrist i små arbetsmarknadsregioner, medan arbetskraftsbristen i större arbetsmark-

⁴ SKL (2018), *Ekonomirapporten maj 2018*.

nadsregioner kommer att vara mer partiell, dvs. arbetskraft kommer att saknas inom vissa utbildningsgrupper och yrken.⁵

Analysen i kapitel 6 visar också att skillnaderna mellan olika kommuners förutsättningar ökar. Polariseringen mellan kommuner tilltar genom att de små kommunerna ökar i antal och blir befolkningsmässigt mindre, samtidigt som de stora kommunerna blir fler och dessutom ökar i storlek. Antal kommuner i mellanskiktet blir mindre.⁶ Detta leder dels till bristande kapacitet i mindre kommuner genom minskande och åldrande befolkning, dels till att kommunindelningen inte svarar mot ett funktionellt regionperspektiv eftersom urbaniseringen medför vidgade funktionella regioner.

Sannolikt minskar polariseringen möjligheterna att utveckla fruktbara och effektiva samarbeten om de ingående aktörerna har vitt skilda förutsättningar i resurser, i termer av både ekonomisk styrka och tillgång till egen kompetens. Det är samtidigt viktigt att hålla i minnet att kommunernas förutsättningar och styrka inte enbart är en fråga om befolkningsstorlek; även näringsstruktur och geografiskt läge är exempelvis av stor vikt i detta sammanhang. För befolkningsmässigt små landsbygdskommuner är förutsättningarna vitt skilda beroende på hur spridd bosättningsstrukturen är eller hur långt avståndet är till större städer.

Utifrån urbanisering och demografisk förändring uppstår dessutom specifika utmaningar för kommunerna som kommer tillta i styrka under överskådlig tid framöver. Dessa är framför allt:

- svagare ekonomi
- svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- etablering och integration av nyanlända
- växande och uppskjutna investeringsbehov
- växande anspråk på service och välfärd
- kompetens att klara klimatförändringar och arbetet med hållbar utveckling.

⁵ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen.

⁶ Ibid.

Utmaningarna ser särskilt svåra ut för de mindre och avlägset belägna kommunerna – dels utifrån de prognoser som finns på ekonomi och kompetensförsörjning, dels utifrån att det redan i dag finns tecken på att de har en pressad situation avseende demografi, ekonomi och kompetensförsörjning (se kapitel 6–8).

12.1 Hur påverkas kommunernas olika verksamheter?

Vissa av de utmaningar som beskrivs ovan – en allt svagare ekonomi för kommunerna, svårigheter med personal- och kompetensförsörjning och invånarnas ökade krav på service – kommer att påverka kommunernas verksamheter på olika sätt och i olika stor utsträckning.

De demografiska förändringarna, med en ökande befolkning i främst storstadskommuner och täta kommuner nära en större stad med fler barn och unga respektive en minskande och åldrande befolkning i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdskommuner, får stora effekter för kommunernas kostnadsmässigt- och personalmässigt stora verksamheter, framför allt skola, förskola, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg. Det handlar om svårigheter att rekrytera personal till de olika verksamheterna men också om ett ökat behov av investeringar i och underhåll av verksamhetslokaler samt ökande driftskostnader.

12.1.1 Kommunernas kärnverksamheter

Som framgår i kapitel 8 beräknar Skolverket att behovet av rekrytering av lärare och förskollärare kommer att uppgå till 160 000 heltidstjänster fram t.o.m. 2033. Det är stora skillnader mellan olika delar av landet vad gäller det ökade behovet av lärare och förskollärare. Störst är ökningen i de tre storstadslänen, regionerna runt Mälardalen samt delar av södra Sverige.⁷

Det framtida examinationsbehovet av lärare och förskollärare beräknas kraftigt överstiga den faktiska examinationen fram till 2033. Utifrån dagens nivå av antalet nybörjare och examinationsfrekvenser beräknas det uppstå en brist på 45 000 lärare och förskollärare 2033.⁸

⁷ Skolverket (2019), *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, 2019-12-05.

⁸ Ibid.

Genomgången i kapitel 11 visar att det finns tydliga skillnader mellan olika kommunkategorier när det gäller att rekrytera behöriga lärare, dvs. lärare med legitimation. Högst andel behöriga lärare har storstadskommuner och tätaste kommuner nära en större stad, och lägst andel har avlägset belägna och mycket avlägset belägna landsbygdskommuner. Det är dock viktigt att understryka att det största totala rekryteringsbehovet finns i de tre storstads länen.

När det gäller förskola specifikt visar genomgången i kapitel 11 att storstadskommunerna har lägst personal med legitimation. Storstadskommunerna har också lägst personaltäthet och lägst förmåga att erbjuda plats på förskola på önskat datum. Bristen på behöriga lärare har stor betydelse för vilka förutsättningar kommunerna har att bedriva undervisning med god kvalitet. Det har också betydelse för vilka förutsättningar barn och elever har att uppnå kunskapskrav och godkända betyg.

När det gäller en annan av kommunernas stora verksamheter, äldreomsorgen har SKR gjort beräkningen att det totala antalet anställda kommer att behöva öka från 284 000 till 351 000 under perioden 2016–2026.⁹

Genomgången i kapitel 8 visar också att det finns en bristande tillgång till kompetens inom individ- och familjeomsorgen, något som bl.a. Inspektionen för vård och omsorg men också t.ex. fackförbundet Vision har pekat på. Personalbristen beror i stor utsträckning på hög personalomsättning och på att det råder brist på personer med högskoleutbildning inom området, främst socionomer. I kapitel 8 framgår också att Vision konstaterade att landsbygdskommuner har svårare med personalförsörjningen än större eller storstadsnära kommuner. En förklaring till det generella rekryteringsläget är de stora brister som finns i socialsekreterarnas arbetsmiljö, vilket lyfts av både Arbetsmiljöverket och Akademikerförbundet SSR.

Det finns också stora behov av investeringar i lokaler för de stora kärnverksamheterna, främst förskolor, förskolor och äldreboenden. Behovet är störst i de kommuner som växer, men även i kommuner med en minskande befolkning kan detta behov finnas. I de befolkningsmässigt små kommunerna kan det dessutom handla om att kunna genomföra nödvändigt underhåll på befintliga verksamhetslokaler trots en svårare ekonomisk situation.

⁹ SKL (2018), *Sveriges viktigaste jobb finns välfärden. Hur möter vi rekryteringsutmaningen?*

12.1.2 Kommunernas ledning och styrning

Effekterna på kommunernas kompetensförsörjning gäller dock inte bara kärnverksamheterna utan även olika typer av specialisttjänster och tjänster kopplade till kommunernas ledning och styrning, där särskilt befolkningsmässigt små kommuner kan ha svårigheter att rekrytera. Genomgången i kapitel 8 visar att det i befolkningsmässigt små kommuner ofta finns brister i den strategiska kompetensen, exempelvis ekonomer, it-kompetens, upphandlare, kompetens inom plan- och byggområdet, jurister samt utredare, analytiker och kompetens inom strategiskt utvecklingsarbete. Genomgången i kapitel 8 visar dessutom att det finns en stor spännvidd mellan kommuner i bemanning när det gäller verksamhet som är direkt knuten till kommunens politiska ledningsfunktion, exempelvis revision och administration.

I befolkningsmässigt små kommuner är det dessutom inte ovanligt att en person innehar flera olika befattningar vilket innebär svårigheter att kunna specialisera sig inom vissa arbetsuppgifter. Det innebär också ökad sårbarhet om personen slutar eller blir långvarigt frånvarande.

Kommunutredningen har också kunnat visa att de förändringar som kommuner står inför får effekter på den lokala demokratin. Genomgången i kapitel 9 visar att det inför 2018 års val framkom ett mönster av att de mest avlägset belägna landsbygdskommunerna hade svårast att hitta kandidater till de kommunala förtroendeuppdragen. I kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner saknade samtliga kommuner kandidater på någon av partiernas valsedlar till kommunvalet. Det kan tyda på att framför allt de befolkningsmässigt små och avlägset belägna kommunerna har särskilt svårt att rekrytera personer till lokala förtroendeuppdrag.

En annan påverkan på den lokala demokratin är när den kommunala organisationen, särskilt i de befolkningsmässigt minsta kommunerna, inte har tillräcklig kapacitet att leverera den service som invånarna förväntar sig. Det kan i sin tur medföra att väljarnas förtroende för de förtroendevalda minskar.

12.1.3 Investeringar i och underhåll av infrastruktur

Som visats i kapitel 7 och 10 medför de demografiska förändringarna stora behov av investeringar i och underhåll av olika typer av infrastruktur som kommunerna har ansvar för; exempelvis vatten och avlopp (VA), men även gator och vägar. Genomgången i kapitel 10 visar att många anläggningar för VA är anlagda under 1950-, 1960- och 1970-talen och därför är i stort behov av upprustning. Men kommunerna har i många fall skjutit upp underhållet eftersom man inte haft möjlighet att finansiera nödvändiga investeringar. De demografiska förändringarna gör också att behovet av investeringar ser olika ut i olika kommuner. Kommuner med minskande befolkning kan behöva göra investeringar för att anpassa anläggningarna till en mindre befolkning. Kommuner med en befolkning som växer kan i stället ha problem med att kunna göra investeringar för att möta behoven från fler personer. Klimatförändringarna innebär också en press på VA-system och annan infrastruktur. Problemet när det gäller VA är inte bara behov av investeringar utan det handlar också om brist på rätt kompetens för att kunna genomföra investeringar och sköta drift och underhåll.

12.2 Vad är kommunal kapacitet?

Enligt Nationalencyklopedin kan kapacitet beskrivas som ”ett slags mått på en förmåga, hos både människor och maskiner att arbeta eller att utföra en viss uppgift”. Med begreppet kommunal kapacitet skulle man utifrån den definitionen kunna avse förmågan att uträtta kommunala uppgifter. I en diskussion om kommunal kapacitet bör dock en åtskillnad göras mellan den kommunala organisationens kapacitet att utföra eller åstadkomma något och de förutsättningar som ges av det geografiska området.

Kommunen som organisation kan därtill spela en viktig roll som igångsättare eller möjliggörare för kommunens utveckling utifrån ett territoriellt perspektiv. Kommunen som organisation kan exempelvis initiera och medverka i samarbeten med näringslivet, myndigheter, andra kommuner och civilsamhället i olika typer av utvecklingsinitiativ. Kommunen har också en viktig roll för att verka för ett positivt lokalt näringslivsklimat och i arbetet med lokal attraktivitet.

Inte minst i arbetet med fysisk planering kan kommunen agera för att stimulera en positiv utveckling för kommunen som territorium.

Enligt direktiven till Kommunutredningen behöver kommunerna ha förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter, så att de på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen.¹⁰ Varje kommun måste kunna bereda, fatta och genomföra beslut som gör det möjligt att erbjuda samhällsservice inom olika verksamhetsområden utifrån nationella krav och medborgarnas behov.¹¹

Tillräcklig kommunal kapacitet är nödvändig för att den decentraliserade samhällsmodellen med stark kommunal självstyrelse långsiktigt ska kunna värnas. Kommunutredningens analyser och förslag utgår därför från att alla kommuner ska ha tillräcklig kapacitet så att de långsiktigt har rimliga förutsättningar att sköta sina uppgifter.

12.2.1 Driftskapacitet och utvecklingskapacitet

I ett kommunalt organisatoriskt sammanhang kan man skilja på två huvudsakliga uppgifter: drift respektive utveckling.¹² En kommun som på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt når de kvalitetskrav som medborgarna och staten ställer på välfärdstjänsterna kan betecknas som en kommun som har hög *driftskapacitet*. En kommun som däremot återkommande har svårt att klara detta kan beskrivas som en kommun med låg driftskapacitet. Fokus är på förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget i form av t.ex. skola, vård och omsorg.

På samma sätt kan en kommunal organisation som förmår arbeta med utvecklingsfrågor i vid bemärkelse betecknas som en kommun med god *utvecklingskapacitet*. Utveckling kan här handla om att göra sådant som stärker driftskapaciteten, men som inte är en förutsättning för den. Förmåga till organisatorisk utveckling och förnyelse, icke nödvändiga investeringar samt ett fruktbart samarbete med aktörer utanför den kommunala organisationen skulle kunna beskrivas som indikationer på utvecklingskapacitet. I utvecklingskapacitet ligger också att kommunen har förmåga att planera och agera utifrån en långsiktig målbild vilket kräver att kommunen har förmåga att fatta nödvändiga beslut med viss framförhållning. Till utvecklingskapa-

¹⁰ Dir. 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.

¹¹ Ibid, s. 17.

¹² Syssner, J. (2018), Om kommuners kapacitet och bärkraft: ett diskussionsunderlag.

citet kan också läggas förmågan att utveckla kommunen som geografiskt område. Det kan handla om att stärka den lokala attraktiviteten genom att arbeta för att locka till sig investeringar, företagsetableringar och inflyttare. För att lyckas med det behöver kommunen kunna ta initiativ till och medverka i samspel med andra aktörer, t.ex. det lokala näringslivet, civilsamhället, grannkommuner, region och statliga myndigheter.

Även om driftskapaciteten är viktigast för kommunerna menar utredningen att det inte räcker för en kommun att ha en driftskapacitet i den meningen att kommunen bara ska klara den dagliga verksamheten genom att erbjuda service och välfärd till sina invånare. I ett långsiktigt perspektiv måste kommunen också ha en utvecklingskapacitet som innebär att den har en analytisk och strategisk förmåga att utveckla sina förutsättningar för att även i framtiden ha kapacitet att klara driften av den kommunala verksamheten.

Det är av stor betydelse för såväl driftskapaciteten som utvecklingskapaciteten att kommunen har god lednings- och styrningsförmåga som ger en långsiktig förmåga att fullgöra det kommunala uppdraget. Kommunen måste kunna rekrytera förtroendevalda och dessa måste också ha förmågan att styra och leda kommunen.

Det kan i praktisk mening vara svårt att dra en skarp gräns mellan driftskapacitet och utvecklingskapacitet. En långsiktigt stark driftskapacitet förutsätter att kommunen har förmåga att införa nya arbetsmetoder och tekniker samt ständigt arbeta med förbättringar. En hög driftskapacitet förutsätter därför att kommunen också har utvecklingskapacitet. Ur ett kort tidsperspektiv kan det dock vara möjligt för en kommun att ha hög driftkapacitet utan att utvecklingskapaciteten är hög. De båda kapacitetsbegreppen har därmed olika tidsperspektiv. Driftskapacitet kan normalt förstås i ett kortare tidsperspektiv där kommunens dagliga verksamhet ska fungera. Utvecklingskapacitet är mer inriktat på ett längre tidsperspektiv som påverkar kommunens långsiktiga utveckling.

Utredningens erfarenheter från möten och dialoger med ett stort antal kommuner av olika karaktär är att alltför många kommuner har svårt att klara den dagliga driften och än mindre har tillräcklig utvecklingskapacitet. Det kan exempelvis innebära att kommunen av resursskäl kan ha svårt att jobba med omvärldsanalyser, att delta i kompetensutvecklingsinsatser och konferenser, att ta till sig nya effek-

tiviseringsmöjligheter via digital teknik eller att nyttja riktade statsbidrag på ett meningsfullt sätt.

Kommittéledamot Bo Rudolfsson, kommunstyrelsens ordförande i Laxå kommun, belyser på ett talande sätt betydelsen av att en liten kommun inte bara behöver ha driftskapacitet utan också en utvecklingskapacitet som långsiktigt kan säkra driften i de kommunala verksamheterna:

Laxå kommun har under många år haft ekonomiska svårigheter och under mandatperioden 2010–2014 var vi Sveriges fattigaste kommun, vilket vi nu inte längre är. Under denna mandatperiod hade vi upplevelsen att vi som kommun stod med vatten upp till näsborrarna, så vi klarade våra uppgifter inom välfärd etc., men vi stod på tå på en sten på sjöbotten. Genom att vi stod på tå klarade vi ”driftskapaciteten” – vi kunde hålla skolor, äldreomsorg, etc. igång så de fungerade, men vi hade ingen ”utvecklingskapacitet” då vi redan stod på tå och vi kunde inte sträcka oss ytterligare ovanför vattenytan. All kraft gick åt att hålla oss ovanför vattenytan, ingen kraft eller kapacitet att arbeta med utveckling, etc.

12.3 Ekonomiska förutsättningar

En kommun måste också ha tillräckliga ekonomiska resurser för att bedömas ha tillräcklig kapacitet. Kommunerna måste långsiktigt klara att uppfylla balanskravet och i övrigt klara en god ekonomisk hushållning så att de klarar såväl att finansiera sina driftkostnader samt ha förmåga att genomföra nödvändiga investeringar (se kapitel 7). Kommunernas ekonomiska förutsättningar påverkas av en rad externa faktorer, t.ex. utvecklingen av skatteintäkter, generella och riktade statsbidrag och det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Hur kommunen själv agerar har också stor betydelse för dess ekonomiska situation. Ökade behov och knappare ekonomiska resurser ställer stora krav på kommunens förmåga till produktivitet, utveckling och effektivisering. Det förutsätter att kommunen har tillräckligt hög utvecklingskapacitet så att nya arbetssätt och tekniker kan användas för att löpande effektivisera verksamheten. Det förutsätter också en hög driftskapacitet för att ha förmåga att leverera kostnadseffektiv service till hög kvalitet.

Det är stora skillnader på hur långt kommunernas egna skatteintäkter räcker för att finansiera nettoutgifterna. För den genomsnittliga storstadskommunen räcker skatteintäkterna nästan helt till för att bära nettoutgifterna (se kapitel 7). För avlägsna och mycket

avlägsna landsbygdskommuner finns däremot ett betydligt större gap mellan skatteintäkter och nettoutgifter. Utvecklingen pekar dessutom på att skatteintäkterna i allt mindre omfattning täcker nettokostnaderna för särskilt avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Dessa kommuner blir därmed allt mer beroende av intäkter från generella statsbidrag och har en ökad känslighet för justeringar i det kommunala utjämningssystemet.

12.4 Hur kan kapaciteten i kommunerna stärkas?

I utredningen har flera olika synsätt på hur kommunernas kapacitet kan stärkas framförts och diskuterats. Kan stärkt kapacitet erhållas på andra sätt än genom att ökade resurser som pengar och kompetens på olika sätt tillgängliggörs för kommunerna? Kan kapaciteten stärkas av att exempelvis uppgifter lyfts av kommunerna så att kvarvarande uppgifter blir mer i paritet med förmågan att hantera dem? Alternativt, kan man hävda att kapaciteten stärks genom att uppgifter tillförs kommunerna, även om kommunerna i dag inte har tillräckligt med resurser att hantera nya uppgifter? Går det hävda att det råder kapacitetsbrist när kommuner i exempelvis storstadsområden var och en för sig har relativt god kapacitet att hantera egna uppgifter men där lösningarna inte blir optimala i ett funktionellt gränsöverskridande kommun-region-perspektiv?

Utredningen har valt att inte utesluta några av dessa olika synsätt på kapacitetsförstärkande åtgärder utan har i stället fokuserat på kommunmedborgaren och balansen mellan tillgängliga resurser och behov utifrån förändrade utmaningar i olika typer av kommuner. Åtgärder och insatser som kan tänkas stärka kommunernas förmåga att erbjuda likvärdig service till sina medborgare på ett långsiktigt och hållbart sätt har analyserats och övervägts i utredningens arbete.

12.5 Hur stor är en kommun?

Svaret på den retoriska frågan ”Hur stor är en kommun?” är att det varierar mellan 2 450 invånare i Bjurholm till 962 154 invånare i Stockholm enligt befolkningsstatistiken för den sista januari 2018. Ytterligare 4 kommuner har färre än 3 000 invånare och totalt 15 kommuner har

färre än 5 000 invånare.¹³ Den svenska mediankommunen har knappt 16 000 invånare, vilket betyder att hälften av landets 290 kommuner tillsammans omfattar en befolkning som uppgår till endast 14 procent av rikets totala befolkning. Inte sällan är det dessutom de befolkningsmässigt små kommunerna som har de största ytorna och den mest spridda befolkningen.

Oavsett storlek har alla kommuner i princip samma uppdrag och skyldighet att erbjuda service och välfärd till sina invånare. När riksdag och regering, statliga myndigheter, utredningar etc. fattar beslut eller lägger förslag som berör kommuner räknar man i allmänhet med att alla kommuner också ska ha kapacitet och förmåga att hantera de uppgifter och förändringar som beslut och förslag kan leda till. Ofta har dock små kommuner en svagare kapacitet och framför allt en större sårbarhet i sitt uppdrag gentemot invånarna.

Om man räknar antalet kommunanställda med lednings- eller handläggarfunktioner i de 20 minsta kommunerna varierar siffran från cirka 20 till 40 personer. Motsvarande siffra för Stockholm är över 5 000 anställda. Sett till hela den kommunala förvaltningen ligger spannet mellan cirka 300 kommunanställda i de minsta kommunerna upp till över 50 000 i Stockholm och Göteborg. Till detta kan läggas att i större kommuner sköts ofta en högre andel av verksamheten av privata utförare.¹⁴

Ett annat svar på frågan om hur stor en kommun är kan vara, att det beror på vem man frågar. Det är lätt att få en känsla av ett slags normkommun för många av de beslut och förslag som läggs är en ganska kraftfull aktör med god kapacitet att implementera beslut, utföra nya uppgifter eller ta till sig nya möjligheter. Kanske är det t.o.m. så att den normkommun som många beslutsfattare och andra aktörer mer eller mindre intuitivt har i åtanke är betydligt större än exempelvis mediankommunens 16 000 invånare. Detta är begripligt utifrån att en stor majoritet av landets befolkning finns i större kommuner och har sin närmaste kommunala erfarenhet därifrån. Exempelvis bor 59 procent av Sveriges befolkning i kommuner större än 50 000 invånare. Även om det finns ambitioner att utforma beslut och förslag som passar alla kommuner finns det en risk att de befolkningsmässigt små kommunernas förutsättningar och verklighet inte till fullo beaktas vid beredningen och analysen av förslag. I slutändan

¹³ Se även tabell 6.1.

¹⁴ Databasen Kolada (2018), *Månadsavlönad personal samt köp av egentlig verksamhet*.

kan det innebära bristande likvärdighet i kommunernas verksamhet, men också att utvecklingsmöjligheter inte till fullo kan nyttjas av kommuner som har svag utvecklingskapacitet.

En slutsats som utredningen drar av ovanstående iakttagelser är att beslut och förslag bättre måste anpassas och ta hänsyn till att förutsättningarna varierar stort i Sveriges kommuner. Vidare handlar det om utredningens grunduppdrag: att stärka kapaciteten i kommunerna så att beslut kan implementeras och utvecklingsmöjligheter kan nyttjas i alla typer av kommuner, stora som små.

12.6 Strukturella förändringar och ett långsiktigt tidsperspektiv

I Kommunutredningens direktiv betonas att utredningens fokus ska ligga på strukturella förändringar:

Samhällsutvecklingen och de växande skillnaderna mellan landets kommuner motiverar en fördjupad analys av hur befintliga och framtida utmaningar bör mötas, samt om, och i så fall vilka, strukturella förändringar som är nödvändiga.¹⁵

Det kan vidare noteras att det i utredningens direktiv anges att kartläggningen av kommunernas utmaningar inte ska ”utgöra underlag till förslag om verksamhetsutveckling”.¹⁶ Också denna skrivning kan tolkas som att utredningens förslag främst ska gälla strukturella förändringar. Frågan är då hur strukturella förändringar kan tolkas.

Direktivet anger att utredningen ska analysera fyra olika slags strukturella åtgärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, generella förändringar av kommunernas uppgifter och asymmetrisk ansvarsfördelning. Utredningen tolkar direktiven som att det är dessa fyra olika åtgärder som i första hand ska analyseras och det bör också vara dessa som ska tolkas som strukturella lösningar eller strukturella förändringar. En central fråga för Kommunutredningen är vilka strukturella åtgärder som kan vidtas för att ur ett systemperspektiv stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter där systemperspektivet innebär att fokus sätts på vilka ramförutsättningar kommunerna har att agera inom.

¹⁵ Dir. 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*, s. 8.

¹⁶ Ibid., s. 9.

Verksamhetsutveckling inom enskilda kommuner ligger däremot till stor del inom ett aktörsperspektiv, vilket ligger utanför utredningens primära fokus. Alla kommuner driver på olika sätt utvecklingsarbete för att effektivisera sin verksamhet. En viktig faktor i det arbetet är kommunernas egna lednings- och styrningsförmåga samt förmåga att utveckla verksamheten och pröva nya lösningar. Det ansvaret ligger i första hand på kommunerna själva.

Däremot har kommunernas yttre villkor i form av nationella regelverk stor betydelse för hur de kan agera och hitta effektiva lösningar inom sina verksamheter. Detsamma gäller statliga myndigheter vars agerande påverkar kommunernas förutsättningar och utveckling. Det är också betydelsefullt att kommunerna har tillräckliga resurser i form av kompetens och ekonomi så att de ges rimliga förutsättningar att klara sitt uppdrag på längre sikt.

I Kommunutredningens direktiv påpekas också på ett flertal ställen att utredningen ska ha ett långsiktigt tidsperspektiv på hur kommunernas utmaningar kan hanteras. I direktiven konstateras bl.a. att det finns ”starka skäl att överväga åtgärder för att långsiktigt säkerställa kommunernas kapacitet att möta samhällsutvecklingen”.¹⁷

Utredningen har ofta vid möten med olika kommunrepresentanter och kommunintressenter mötts av synpunkten att många av kommunernas utmaningar i nuläget kan lösas med ökad samverkan men att det på sikt förmodligen kommer krävas mer genomgripande kommunreformer. Det innebär att även om utredningen tar upp förslag som på kort sikt kan genomföras för att förbättra kommunernas kapacitet, så behöver utredningen också lägga grunden för hur ett mer omfattande kommunreformsarbete på längre sikt skulle kunna organiseras och genomföras.

Med hänsyn till utredningens omfattning blir det väsentligt att försöka inrikta analyser och förslag mot de huvudsakliga utmaningar som kommunerna långsiktigt står inför.

12.7 Erfarenheter från fallstudier

En viktig del av Kommunutredningens arbete har varit att föra dialog med och inhämta information från olika typer av kommuner. Utredningen har deltagit i ett stort antal olika möten och konferenser som

¹⁷ Ibid, s. 13.

samlat kommuner – stora konferenser med kommuner från hela landet men också många mindre möten med en eller ett par kommuner. Som ett led i arbetet med att föra dialog har Kommunutredningen också tillsammans med SKR genomfört fallstudier med fyra kommungrupperingar i olika delar av Sverige¹⁸:

1. Arjeplog, Arvidsjaur, Sorsele, Malå och Norsjö,
2. Köping, Arboga och Kungsör,
3. Jönköping, Habo och Mullsjö,
4. Familjen Helsingborg, ett samarbete mellan kommunerna i nordvästra Skåne (Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkellunga).

Kompetensförsörjning är ett område som samtliga fallstudiekommuner betonar som en framtida utmaning. De större kommunerna i fallstudierna har förhållandevis goda förutsättningar att attrahera personal med rätt kompetens även om siffror från SKR visar att samtliga kommuner kommer att stå inför stora svårigheter att fylla behovet av personal.¹⁹ Rekryteringen till politiska poster i kommunerna är en annan stor utmaning som fallstudiekommunerna lyfter fram.

Det finns även stora investeringsbehov i kommunerna som handlar bl.a. om investeringar i skolor, förskolor och äldre- och omsorgsboenden, men också om underhåll och renovering av t.ex. VA-system. Det är framför allt de små glesbygdskommunerna i fallstudierna som lyfter behovet av investeringar som en stor utmaning.

Det ökande antalet statsbidrag är också något som kommunerna lyfter som ett problem. Små kommuner har många gånger inte ens resurser att söka riktade statsbidrag. Det finns också en problematik i att kommunerna inte vet hur långsiktiga de riktade statsbidragen kommer att vara och därför har svårt att planera sin verksamhet.

De kommuner som ingick i fallstudierna är själva i de flesta fall inriktade på att utöka samverkan med andra kommuner för att stärka sin drifts- och utvecklingskapacitet. Man menar att det finns ett värde i att kvarstå som egen kommun men samtidigt söka samarbete för att kunna bedriva mer effektiv verksamhet och också kunna vara en starkare röst regionalt och nationellt.

¹⁸ Läs mer om fallstudierna i underlagsrapporten *Stärkt kapacitet i kommunerna, En studie av fyra olika kommungrupper*, Kommunutredningen Fi 2017:02 och SKL (2018.)

¹⁹ SKL, *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden*, rekryteringsrapport 2018.

Företrädare för fallstudiekommunerna är generellt sett tveksamma till sammanläggningar. Särskilt de mindre kommunerna betonar värdet av att vara en liten kommun med en mindre förvaltning: att beslutsvägarna är korta samt att det är enklare och snabbare att samordna sig internt beskrivs som fördelar med en mindre organisation. Flera av företrädarna för fallstudiekommunerna understryker också att medborgarperspektivet måste vara det centrala i en diskussion om kommunsammanläggningar. Vad är det bästa för kommunens medborgare? I de ytmässigt stora kommunerna framhålls också de långa avstånden som ett viktigt argument mot kommunsammanläggningar. I vissa av fallstudiekommunerna ser man också en risk att den statliga närvaron skulle försämrast vid en kommunsammanläggning.

Att sammanläggning skulle kunna ge bättre möjlighet till rekrytering och bemanning är något som flera representanter för fallstudiekommunerna håller med om. Samtidigt framförs också idéer kring att lösa bemanningen gemensamt mellan kommunerna utan att behöva lägga samman kommuner. I Köping, Arboga och Kungsör lyftes också näringslivsperspektivet på sammanläggning, där sammanläggning skulle kunna förbättra möjligheterna att bedriva utbildningar som möter näringslivets behov av personal och kompetens. Å andra sidan framhölls det i diskussionen att även detta kan uppnås genom fortsatt och utökad samverkan på utbildningsområdet.

I diskussionerna med fallstudiekommunerna framhölls också andra alternativ för att stärka kommunernas kapacitet. Framför allt betonades digitaliseringens möjligheter och utmaningar, minskad statlig reglering, färre riktade statsbidrag och möjlighet till processtöd vid samverkan.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att det finns en stark övertygelse bland fallstudiekommunerna att samverkan kan stärka kommunernas kapacitet på kort sikt, men det finns också en tendens till att se samverkan som ett steg på vägen och att kommunsammanläggningar inte kan uteslutas på längre sikt.

12.8 Sammanfattande slutsatser

Utmaningarna ökar för det stora flertalet av Sveriges kommuner. Särskilt frågorna om kommunernas ekonomi och deras kompetensförsörjning kommer att bli alltmer problematiska att hantera de kom-

mande åren. Men utmaningarna handlar också om frågor som förmågan att upprätthålla kvaliteten på verksamheten, klara de omfattande investeringsbehoven, ta tillvara potentialen hos utlandsfödda samt hantera och förebygga klimatförändringar.

Kommunutredningens direktiv slår fast att kommunerna behöver ha förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter, så att de på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen; med begreppet kommunal kapacitet avser utredningen förmågan att uträtta kommunala uppgifter utifrån det geografiska områdets skilda förutsättningar. I en diskussion om kommunal kapacitet bör man alltså skilja på den kommunala organisationens kapacitet att utföra eller åstadkomma något och de förutsättningar som ges av det geografiska området. Man bör dessutom skilja på driftskapacitet och utvecklingskapacitet. Driftskapacitet handlar om förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget medan utvecklingskapacitet handlar om att den kommunala organisationen förmår arbeta med utvecklingsfrågor i vid bemärkelse. Utveckling kan här handla om att göra sådant som långsiktigt stärker driftskapaciteten, men som kortsiktigt inte är en förutsättning för den. Förmåga till organisatorisk utveckling och förnyelse, förmåga att genomföra investeringar samt ett fruktbart samarbete med aktörer utanför den egna kommunala organisationen skulle kunna beskrivas som indikationer på utvecklingskapacitet.

Urbaniseringen och den demografiska utvecklingen innebär en tilltagande polarisering mellan stora och små kommuner. De stora kommunerna blir allt fler och större, samtidigt som de små kommunerna blir allt fler men med minskande befolkning (se kapitel 6). Skillnaden mellan olika kommuners förmåga att arbeta utvecklingsinriktat och strategiskt blir därför allt större vilket har grund i deras vitt skilda förutsättningar. Kommunutredningen menar att kommunernas utmaningar kan beskrivas utifrån situationen för två huvudtyper av kommuner: små kommuner med minskande befolkning samt kommuner i vidgade funktionella arbetsmarknadsregioner med ökande befolkning.

För små och krympande kommuner leder en minskande och åldrande befolkning till allt lägre kapacitet. Driftskapaciteten urgröps allt mer i takt med att de krympande kommunerna måste anpassa sin organisation till ett minskande befolkningsunderlag. Små organisationer har också svårigheter att kunna specialisera sig. Vidare inne-

bär en liten organisation ökad känslighet om nyckelpersoner slutar eller blir frånvarande en längre tid. Små kommuner har också svårt att bygga upp tillräcklig utvecklingskapacitet för att kunna arbeta strategiskt och utvecklingsinriktat samt att söka och ta del av riktade statsbidrag. Ofta saknas här tillräcklig mottagnings- och implementeringsförmåga. De ekonomiska förutsättningarna ser ut att vara pressade, särskilt för avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Den mindre organisationen innebär också en hög ekonomisk känslighet för oförutsedda utgifter, t.ex. investeringsbehov i fasta anläggningar eller kostnader i löpande verksamhet. Avlägsna landsbygdskommuner blir också allt mer beroende av statsbidrag och bidrag från utjämnningssystemet. Utmaningarna för de små och krympande kommunerna kan kopplas till bristande drifts- och utvecklingskapacitet samt svaga ekonomiska förutsättningar.

Kommunutredningen bedömer att utmaningarna generellt ser annorlunda ut för kommuner som är belägna i eller nära större arbetsmarknadsregioner. Dessa kommuner är ofta i expansion, och i takt med ett större befolkningsunderlag kan de bygga upp större resurser och därmed större kapacitet. Dessa kommuner har utmaningar i växande investeringsbehov vilket driver upp skuldsättningen. Kommunerna utgör inte en homogen grupp och i vissa fall har kommuner i större arbetsmarknadsregioner relativt svag skattekraft även om kommungruppen som helhet har hög skattekraft. Kommunerna kan också ha utmaningar med segregation, utanförskap och brottslighet. Sett som kommunkategori ser dock storstadskommunernas ekonomiska förutsättningar relativt sett ut att vara starkare än för landsbygdskommunerna. Kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet är också generellt sett relativt stark, särskilt för de något större kommunerna. Större organisationer har därtill goda möjligheter till specialisering.

En större organisation blir också mer robust än en mindre. För kommuner som ligger i funktionellt sammanhängande områden handlar kapacitetsproblemet främst om att kommunerna inte står rustade för att hantera planeringsfrågor som sträcker sig utanför kommungränserna. Särskilt vissa frågor inom den fysiska planeringen, t.ex. bostäder, vägar och annan infrastruktur, behöver hanteras gemensamt av kommunerna i ett funktionellt område. För dessa kommuner är huvudproblemet inte primärt bristande egen drifts- och utvecklingskapacitet eller svaga ekonomiska förutsättningar. Snarare

handlar det om att samhällsutvecklingen inneburit att den kommunala territoriella indelningen i allt mindre grad motsvarar en funktionell region.

Kommunutredningens uppdrag handlar om att stärka kapaciteten i kommunerna att möta samhällsutvecklingen utifrån vitt skilda förutsättningar och ökande utmaningar. Alla kommuner behöver därför ha såväl en god drifts- som utvecklingskapacitet samt tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att sköta sina uppgifter. Utredningen ska enligt direktiven fokusera på strukturförändrande åtgärder och ha ett långsiktigt tidsperspektiv.

DEL III

Strukturella åtgärder och annan
kapacitetsförstärkning

13 Kommunal samverkan

Enligt direktivet ska utredningen analysera samverkan mellan kommuner respektive mellan kommuner och region. I detta kapitel behandlas olika typer av samverkan, samt deras ekonomiska och demokratiska effekter. Kommunutredningen ska enligt direktivet dessutom analysera potentialen i en mer strategisk och sammanhållen samverkan mellan kommuner.

Det finns ingen entydig definition av samverkan. Ett flertal forskare menar att samverkan sker när skilda organisationer arbetar gränsöverskridande för ett gemensamt mål.¹ Samverkan handlar också ofta om ett långsiktigt tidsperspektiv. Vidare menas att alla de involverade parterna har något att vinna på samverkan.²

Interkommunal samverkan har varit vanligt förekommande i många europeiska länder sedan 1950-talet.³ I många länder har regeringar bejakat och uppmuntrat kommuner att ingå i interkommunala samarbeten, så också i Sverige.⁴ Även om det är brist på systematiska uppgifter om interkommunal samverkan finns indikationer på att samverkan har ökat i många europeiska länder och i USA. Ett undantag är Danmark där samverkan har minskat drastiskt efter kommun- och regionreformen 2007.⁵ Utökat interkommunalt samarbete ses ofta som ett alternativ till kommunsammanläggningar, inte minst av kommunföreträdare, för att möta de ökade utmaningarna för kommunerna.

¹ Mörndal, M (2019), *Vi måste takta – en studie av organisering för samverkan*. Mälardalen university doctoral dissertation 259, s. 1.

² Ibid.

³ Quentin F., Matthieu L., och Paty, S. (2012), *The impact of inter-municipal cooperation on local public spending*. Working paper GATE 2012–25.

⁴ Se exempelvis Bergman, E. (2013), *Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?* Förvaltningshögskolans rapporter 126, s. 129.

⁵ Jacobsen, D. I. och Kiland, C. (2017), "Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation" *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(4), s. 53–76.

13.1 Skäl till kommunal samverkan

Det finns flera olika skäl till varför kommuner ingår samverkan med andra kommuner och med regioner. Ett vanligt motiv är att samverkan kan leda till kostnadseffektivisering genom att ekonomiska skalfördelar antas kunna uppnås.⁶ I större organisationer kan fasta kostnader fördelas på en större produktionsvolym.

Ett annat skäl till att inleda samverkan kan vara att flera kommuner i samverkan kan bli starkare än de är var för sig, exempelvis i förhandlingar om offentliga och privata investeringar till området. Vid upphandlingar kan det därtill finnas förhoppningar om bättre villkor från anbudsgivarna vid en gemensam upphandling. Det kan också finnas förväntningar på att samverkan kan leda till större och mer professionella organisationer och därigenom öka produktiviteten, kvaliteten och robustheten i verksamheten.

Det kan också handla om kommuner som funktionellt hänger samman och som vill samverka för att effektivisera verksamheter, t.ex. när det gäller kollektivtrafik, bostadsbyggande och markanvändning men även inom besöksnäring och platsmarknadsföring.

I Kommunutredningens kontakter med kommunföreträdare har också andra motiv för samverkan framkommit, t.ex. att en större kommun vill ta ansvar för mindre kommuner i dess närhet. Det kan också finnas en vilja hos kommuner att ta ett regionalt ansvar genom att samverka med mindre kommuner. Därigenom kan också kommunen förstärka sin regionala ställning. Generellt sett har mindre kommuner större behov av samverkan, och de förväntade vinsterna med samverkan är också större hos de mindre kommunerna.⁷

⁶ Det finns också antaganden om andra ekonomiska fördelar i form av diversifieringsfördelar (economy of scope), där den genomsnittliga produktionskostnaden att producera andra tjänster eller varor kan minska genom att nyttja befintlig infrastruktur.

⁷ Klok, P-J, Deters, B., Boogers, M. och Sanders, M. (2018), "Intermunicipal cooperation in the Netherlands: The costs and the effectiveness of polycentric regional governance", *Public administration review* 78(4) July/August 2018, s. 527–536.

13.2 Potential och djup i samverkan

Kommunal samverkan kan omfatta allt från ett begränsat utbyte av enskilda tjänster till gemensamma organisationer.⁸ Mattisson delar in omfattningen av kommunal samverkan i tre kategorier: utbyte, arbetsdelning och fusion.⁹ Historiskt sett har samverkan genom enskilda utbyten, t.ex. arbetsdelning varit vanligt förekommande. Den kan ha en betydelsefull effekt i ett enskilt fall, t.ex. vid rekrytering eller samnyttjande av specialistkompetens, där en funktion väsentligt förstärks. Sett till kommunens totala ekonomi är dock effekten mycket begränsad. För att uppnå större effekt krävs att samverkan hanterar verksamhet av större ekonomisk omfattning, där ekonomiska skalfördelar kan realiseras genom strukturella ändringar. För att hantera detta behöver kommuner bilda nya organisationer som man äger gemensamt. Det handlar då om samverkan genom fusion (sammangående).

Potentialen i samverkan illustreras i tabell 13.1.

Tabell 13.1 Potentialen i samverkan i relation till insats

	Liten potential	Stor potential
Liten insats	<i>Enkelt, men liten betydelse</i> Professionella samarbeten, delade enskilda resurser (personer eller utrustning), gemensam upphandling	<i>Enkelt, första prioritet</i> Investering i ny gemensam anläggning (t.ex. hantering av avlopp eller avfall) eller gemensam (kostsam) utrustning
Stor insats	<i>Ej relevant</i>	<i>Svårt, men viktigt</i> Gemensam driftsorganisation, val av gemensam teknik, gemensam standard i utbudet

Källa: Mattisson, O och Thomasson, A. (2019), Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt, s. 9.

Mattisson och Thomasson bedömer att en stor del av potentialen i den samverkan som omfattas av den övre delen av tabell 13.1 redan är realiserad; för att komma längre krävs mer utvecklad samverkan i

⁸ Mattisson, O. och Thomasson, A. (2019), *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*, underlagsrapport till Kommunitredningen.

⁹ Ibid. s. 6.

riktning mot tabellens nedre högra hörn. Här handlar det om att samordna och integrera befintliga driftsorganisationer till en gemensam organisation samt anpassa utbud och ambitionsnivåer i flera kommuner så att samordning av produktion kan ske. En sådan, mer djupgående och omfattande samverkan ger dock mer bestående effekter genom att det inte är lätt att ändra i framtida budgetar eller efter skiften i politiken. Denna form av strukturella förändringar är betydligt mer krävande att genomföra. De är också svårare att ändra tillbaka i ett senare skede.

Potentialen i samverkan ligger i möjligheten att investera gemensamt, effektivisera drift och stödfunktioner samt skapa en bättre resursbas, vilket i sin tur gör samverkande organisationer mindre sårbara. För att uppnå denna potential krävs emellertid mer långtgående strukturella åtgärder, ofta i form av fusion av verksamheter. Lös samverkan avseende enskilda resurser och kompetenser är däremot vanligt förekommande men då är den ekonomiska effekten begränsad, eftersom samverkan endast avser enskilda aktiviteter eller resurser med en begränsad andel av budgeten.

För att uppnå full potential i form av effektivisering genom samverkan krävs även att de kommuner som samverkar har en samsyn avseende ambitionsnivå i drift, underhåll, utbud och kvalitet. En sådan samsyn kan emellertid vara svår att uppnå, eftersom den kräver ömsesidiga anpassningar mellan kommunerna. Denna kompromiss kan upplevas inverka negativt på demokrati och lokalt inflytande, eftersom politikerna i den enskilda kommunen, dels lämnar över en del av sitt inflytande över verksamheten till den gemensamma organisationen, dels blir beroende av politiker i andra kommuner och deras beslutsfattande. Detta påverkar i sin tur möjligheten till ansvarsutkrävande i den egna kommunen. Detta upplevda hot mot det lokala inflytandet blir därmed ett hinder för mer långtgående samverkan.

Ska fördelar realiseras krävs en omfattande samordning och omstrukturering, vilket i sin tur berör prioriteringar och enskilda intressen. Det kräver också ett organ som har rätt att besluta och verkställa, vilket ökar trycket på att skapa en gemensam organisation. Detta utgör ett hinder för samverkan kring kärnverksamheter som skola, vård och omsorg, vilket är områden där det som sker i verksamheten är lokalt (dvs. har små stordriftsfördelar), samtidigt som det är verksamheter som den enskilda kommunen vill behålla politisk kontroll över. Samtidigt är det verksamheter som avser en om-

fattande del av en kommunal budget, så ska samverkan vara ekonomiskt verkningsfull är det angeläget att komma vidare också inom dessa områden. Sett över den kommunala sektorn kan konstateras att kommunerna hittills inte valt att samverka inom dessa områden. De studier som gjorts antyder att den ekonomiska potentialen här är begränsad, samt att sådan samverkan kräver omfattande insatser och är förenad med nackdelar i termer av oberoende och beslutsförmåga.¹⁰

13.3 Regelverket för olika former av samverkan

Det finns ett antal offentligrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan.¹¹ Dessutom samverkar många kommuner i mer löst sammanhållna samverkansorgan som ofta är mer fokuserade på intressebevakning, erfarenhetsutbyte etc.

13.3.1 Val av samverkansform

Vid val av form för samverkan mellan kommuner finns flera komponenter att ta hänsyn till. Valet kan t.ex. påverkas av hur långvarigt ett samarbete ska vara. Vid ett kortare och mindre omfattande samarbete kan en större institutionell överbyggnad framstå som krånglig och kostnadskrävande. Det kan vara ett argument för att välja avtalssamverkan i stället för att t.ex. skapa ett kommunalförbund. Det finns också som framgår ovan, en möjlighet för kommuner att ha informell samverkan i olika frågor, t.ex. genom erfarenhetsutbyten.

¹⁰ Se t.ex. Mattisson, O. och Ramberg, U. (2015). "Co-owned local government organizations: Conditions for strategy development", *Financial Accountability and Management*, 31 (3), s. 269–286; Allers, M. A. och de Greef, J.A. (2018), "Intermunicipal cooperation, public spending and service levels", *Local Government Studies*, 44(1), s. 127–150; Andersen, O. J. (2011), "Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in organizing Inter-Municipal Partnerships: Conflicting aims?" *Scandinavian Journal of Public Administration* 15 (2), s. 25–46; Jacobsen, D.I. and Kiland, C. (2017), "Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation", *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(4), s. 53–76.

¹¹ En genomgång av regelverket med hänvisningar till relevanta lagrum och andra källor finns i kapitel 5.

Överlämnande av huvudmannskapet eller endast utförandet

Genom valet av samverkansform kan kommunerna styra om det ska tillskapas en ny juridisk person samt om huvudmannskapet för en eller flera verksamheter ska överlåtas eller inte. Kommunalförbund och aktiebolag innebär att en ny juridisk person skapas, däremot skapas inte en ny juridisk person vid övriga samverkansformer. Huvudmannskapet övergår inte heller till samverkansorganet eller avtalsparten vid samtliga samverkansformer, utan bara för kommunalförbund och för verksamheter där det finns särskilda bestämmelser om avtal i speciallagstiftning. Valet för kommunerna står alltså här mellan att lämna över det rättsliga ansvaret för en uppgift eller att bara överlämna själva utförandet. Behovet av att kunna inkludera myndighetsutövning i samverkan påverkar också kommunernas val av samverkansform eftersom aktiebolagsformen ger begränsade möjligheter till det.

En annan faktor som kan påverka valet av samverkansform är om verksamheten bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Vad som kan framstå som tilltalande med samverkan i ett aktiebolag är att ägarna inte är ansvariga för skulderna vid en konkurssituation. I realiteten är dock detta en sanning med modifikation, eftersom kommunerna ofta både är borgenärer och går i borgen för sina bolags lån. Ett annat argument för att driva verksamheter i bolagsform som brukar framhållas är att det skapar skattefördelar för kommunerna.

Förutsättningar för representation, insyn och ansvarsutkrävande

Gemensamt för kommunalförbund, gemensam nämnd och aktiebolag är att kommunens representanter väljs av fullmäktige. Det är alltså fråga om indirekta val. Hur medlemmarna är representerade i kommunalförbund och gemensam nämnd avgörs i princip av de samverkande kommunerna. Förutom krav på minimirepresentation i kommunallagen (2017:725) finns inga krav på hur de samverkande kommunernas inflytande ska garanteras genom representation. Det ger kommunerna stor frihet att vid förhandling komma överens om hur de vill att representationen ska lösas. Det kan i praktiken vara en förutsättning för samverkan i institutionell form att mindre kommuner ges en högre representation i förhållande till sin folkmängd, för att undvika att den större kommunen får en helt dominerande

ställning i samarbetet. Även för samverkan i aktiebolag finns det möjligheter att ge mindre delägare ett oproportionerligt stort inflytande. Detta får dock demokratiska implikationer. De demokratiska effekterna av kommunal avtalssamverkan går igenom i Kommunutredningens delbetänkande¹².

En vanlig kritik som riktas mot att driva kommunal verksamhet i aktiebolagsform är att det finns brister när det gäller partipolitisk representation, insyn och ansvarsutkrävande. En viktig skillnad mellan aktiebolag respektive gemensam nämnd och kommunalförbund är vilka som är valbara till beslutande organ. Som ledamöter i kommunalförbund och gemensam nämnd kan bara förtroendevalda i respektive kommun väljas. Till styrelsen i aktiebolag kan dock kommunfullmäktige välja en professionell styrelseledamot i stället för en förtroendevald. Det ska dock poängteras att detta är något som de samverkande kommunerna själva har rådighet över, dvs. om fullmäktige anser det vara viktigt att det är förtroendevalda som sitter i styrelsen kan detta åstadkommas. Det finns inte heller i aktiebolagslagen (2005:551) stadgat någon övre gräns för hur många styrelseledamöter som får finnas i ett aktiebolags styrelse. Det innebär att om de samverkande kommunerna vill åstadkomma en ökad partipolitisk representation i bolagen genom att öka antalet styrelseledamöter är det möjligt på samma sätt som i ett kommunalförbunds direktion eller i en gemensam nämnd. Här måste en avvägning göras mellan demokratiska värden och krav på effektivitet i beslutsfattandet. Samma typ av avvägning måste göras vid bildandet av ett kommunalförbund när valet görs mellan förbundsfullmäktige och styrelse samt när förbundsordningen fastställs.

Det är vanligt att kommunalförbund styrs av en förbundsdirektion. Vanligen består direktionen av en ledamot eller ett fåtal ledamöter från respektive medlemskommun. Det begränsade antalet förtroendevalda innebär att den politiska representationen är starkt begränsad, men styrelseformen underlättar snabba beslut. Oppositionspartier och mindre partier saknar ofta representation i direktionen. Det innebär att den politiska insynen riskerar bli mindre än vad den skulle vara om det i stället fanns ett fullmäktige och en styrelse.

¹² SOU 2017:77.

Förutsättningar för styrning av samverkan

Nog så viktigt som valet av samverkansform är att kommunerna noga överväger hur styrningen av en samverkansform ska ske. En vanlig kritik mot t.ex. kommunalförbund är att de är svårstyrda. Kommunalförbund är också rent kommunalrättsligt att beteckna som ett slags specialkommun.

För att praktiskt belysa balansen mellan demokrati och effektivitet i en samverkanslösning är kommunalförbund ett lämpligt exempel. Förbundsordningen utgör ett viktigt styrinstrument för hur balansen mellan medlemskommunernas inflytande och kommunalförbundets självständighet ska regleras. I förbundsordningen fastställs vilka principer som ska gälla för representation, insyn och beslutsfattande. En hög grad av inflytande och kontroll från medlemskommunerna kan innebära att kommunalförbundets förutsättningar för att driva effektiv verksamhet minskar. Omvänt kan kommunalförbundets förutsättningar att driva en effektiv verksamhet öka om det ges större frihet att driva verksamheten utifrån verksamhetsmässiga överväganden.

Det kan konstateras att lagstiftningen ger de samverkande kommunerna en rad olika möjligheter till styrning av såväl kommunalförbund och gemensamma nämnder som aktiebolag. Hur självständigt ett kommunalförbund eller ett annat samverkansorgan är avgörs i väldigt hög grad av medlemmarna. Att styrmedlen används och hur de används påverkar samverkansorganets handlingsutrymme och förutsättningarna för att bedriva en effektiv verksamhet. Här förefaller det saknas undersökningar av hur olika styrmedel påverkar effektiviteten i olika samverkansformer i den kommunala sektorn, särskilt i förhållande till handlingsutrymmet för samverkansorganet.

Kommunala kompetensutredningen gjorde i sitt slutbetänkande¹³ bedömningen att lagstiftningen redan innehöll många verktyg för påverkan och kontroll av kommunalförbund och gemensamma nämnder. Samverkan i demokratiska former var därför, ansåg utredningen, inte i så hög grad en lagstiftningsfråga utan snarare en fråga om tillämpning av regelverket. Kommunutredningen gör samma bedömning, även när det gäller samverkan i aktiebolagsform. För de samverkande kommunerna handlar det om att ha kunskap om, och kunna nyttja de verktyg för styrning som finns för de olika samverkansformerna.

¹³ SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*.

En skillnad mellan samverkansformerna är invånarnas möjlighet till laglighetsprövning av beslut. Där sticker samverkan i bolag ut, eftersom möjligheten till laglighetsprövning för beslut tagna av bolag är begränsad, vilket är en viktig demokrati- och kontrollaspekt.

13.4 Förekomst av olika samverkansformer

13.4.1 Kommunalförbund

Det finns ingen systematisk och återkommande uppdatering över antalet kommunalförbund i Sverige. Däremot finns uppgifter från tidigare undersökningar och rapporter tillgängliga. Det finns också uppgifter i Statistiska centralbyråns (SCB) räkenskapssammandrag för kommuner och regioner.

Antalet kommunalförbund har varierat sedan möjligheten att bilda kommunalförbund infördes 1919,¹⁴ och antalet förbund har minskat drastiskt åren efter genomförda kommunsammanläggningar. År 1942 fanns det 509 kommunalförbund i Sverige medan antalet minskade till 173 i samband med att storkommunreformen 1953. Efter kommunblocksreformen i början av 1970-talet hade antalet sjunkit till 47 och i mitten av 1980-talet var antalet nere i 19 förbund.¹⁵ Antalet förbund har därefter successivt ökat. År 2000 fanns 60 kommunalförbund och 2016 var antalet uppe i 175.¹⁶ Från 2010 har antalet förbund stått stilla. Däremot har antalet medlemmar i kommunalförbunden ökat från 2010.¹⁷ År 2016 var medianvärdet fem medlemmar per kommunalförbund.

Totalt 80 procent av alla kommunalförbund driver en enda specifik verksamhet, men det finns också kommunalförbund som driver flera verksamheter, flersaksförbund.

¹⁴ SOU 1996:137 *Kommunalförbund och gemensam nämnd*, s. 59.

¹⁵ Ds 2001:61 *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*, s. 62–63.

¹⁶ Uppgiften bygger på data från SKR och bör läsas som ett ungefärligt värde.

¹⁷ Totalt 131 kommuner har anslutit sig till befintliga kommunalförbund 2010–2016. Det innebär att kommunalförbunden blivit större med fler medlemmar. Siffrorna bygger på uppgifter från SKR.

Tabell 13.2 Antal kommunalförbund 2016 utifrån antalet registrerade verksamheter

Antal registrerade verksamheter	Antal kommunalförbund
1	135
2	12
3	11
4	5
5	1
6	3
7	1
8	2
Summa	170

Anm.: Tabellen summerar till 170 kommunförbund beroende på att det saknas uppgifter om registrerad verksamhet för 5 kommunalförbund.

Källa: Sveriges kommuner och regioner (SKR). Egen bearbetning.

Kommunalförbundens storlek som andel av kostnader i relation till kommunernas totala kostnader är begränsad. Kommunernas sammanlagda bruttokostnader uppgick till 673 miljarder kronor 2017, varav kommunalförbunden stod för 21 miljarder kronor, dvs. cirka 3 procent. Detta förklaras bl.a. av att det är ovanligt att kommunerna driver de mest kostnadskrävande verksamheterna, t.ex. barnomsorg, grundskola eller vård- och omsorg, i kommunalförbund.

Av tabell 13.3 framgår att räddningstjänsten är det verksamhetsområde som är störst bland kommunalförbunden, mätt i kostnader. Pedagogisk verksamhet samt vård- och omsorg är också stora verksamheter. Det är relativt vanligt att kommunernas samarbete inom gymnasieskolan anordnas genom kommunalförbund.

Tabell 13.3 Kostnader i kommunalförbund per verksamhet

Miljoner kronor

Verksamhetsområde	2015	2016	2017
Räddningstjänst	4 565	4 755	4 969
Infrastruktur	1 406	1 434	1 423
Energi, vatten och avfall	1 922	2 488	2 633
Kollektivtrafik etc.	2 285	2 398	2 440
Pedagogisk verksamhet	3 164	3 463	3 734
Kultur och fritid	402	325	331
Vård och omsorg inkl. färdtjänst	318	3 223	3 347
Individ och familjeomsorg	72	182	180
Arbetsmarknadsåtgärder och flyktmottagande	602	451	592
Allmän regional utveckling	286	274	288
Politisk verksamhet och administration	1 164	1 285	1 250
Övrig verksamhet	169	178	159
Verksamhetens kostnader	16 354	20 455	21 345

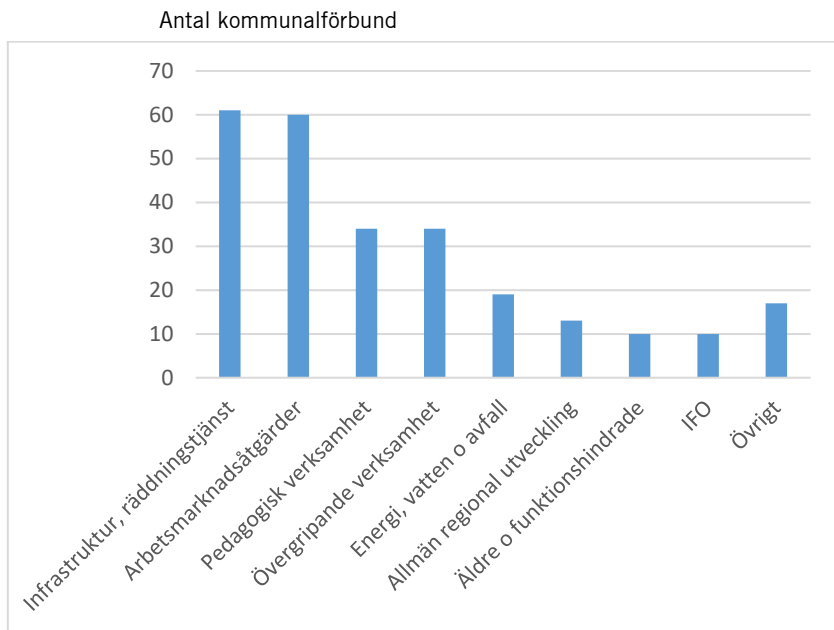
Källa: SCB:s räkenskapssammandrag.

Antalet kommunalförbund per verksamhet följer ett delvis annat mönster än vad som gäller fördelningen av kostnader. Flest antal kommunalförbund finns inom verksamhetsområdena räddningstjänst och infrastruktur samt arbetsmarknadsåtgärder. Exempel på vad som ingår i infrastruktur är luftvårdsförbund och miljövårdsförbund.

Verksamhetsområdet arbetsmarknadsåtgärder består av samordningsförbund¹⁸ där kommuner, region, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ingår.

Pedagogisk verksamhet omfattar till största delen gymnasieförbund, övrig högskole- och uppdragsutbildning, svenska för invandrare (sfi), särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå (sär-vux/lärvux) och kommunal vuxenutbildning (komvux).

¹⁸ Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region att samverka vad gäller rehabilitering genom s.k. samordningsförbund. Ett samordningsområde kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner. Kommunerna kan vara belägna inom olika regioner.

Figur 13.1 Antal kommunalförbund utifrån verksamhetsområde 2016

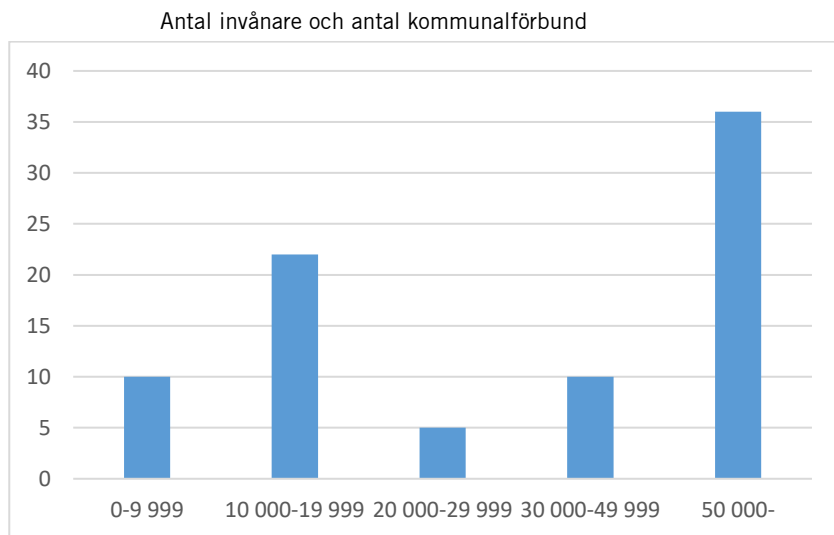
Anm.: Antalet kommunalförbund i figuren summeras till 258 beroende på att vissa kommunalförbund har fler än en verksamhet registrerad.

Källa: SKR. Egen bearbetning.

Kommunalförbundens sammansättning

Kommunutredningen har undersökt hur sammansättningen av kommunalförbunden ser ut vad gäller medlemskommunernas storlek. För att undersöka sammansättningen har ett urval gjorts där jämförelsen enbart omfattar kommunalförbund som består av primärkommuner; av den anledningen ingår inte kommunalförbund med region. Samordningsförbund ingår inte heller. De flesta kommunalförbund har stor spridning vad gäller medlemskommunernas storlek; endast 12 procent av kommunalförbunden har medlemskommuner där differensen mellan den största och den minsta medlemskommunen är högst 10 000 invånare.

Figur 13.2 Befolkningmässig differens mellan den största och minsta kommunen i kommunalförbund 2016



Anm.: Uppgifterna grundar sig på kommunalförbund som enbart har primärkommuner som medlemmar. Kommunalförbund med region som medlemmar ingår inte i jämförelsen, inte heller samordningsförbund. Totalt omfattas 83 kommunalförbund av jämförelsen.

Källa: SKR. Egen bearbetning.

Som figur 13.2 visar har 36 av 83 kommunalförbund en differens som är mer än 50 000 invånare mellan den största och minsta medlemskommunen, varav 24 är förbund med fler än 5 medlemskommuner. Bland kommunalförbunden med de minsta differenserna har 7 av 10 enbart 2 medlemskommuner. Bilden är med andra ord att de största storleksmässiga variationerna finns i större kommunalförbund med många medlemskommuner medan de storleksmässigt mer homogena förbunden i första hand finns bland mindre kommunalförbund med få medlemskommuner.

13.4.2 Gemensamma nämnder

Antalet gemensamma nämnder har ökat i Sverige. År 2002 samverkade knappt 25 procent av kommunerna i gemensamma nämnder; 2016 hade siffran stigit till 77 procent. 2016 fanns 184 gemensamma

nämnder.¹⁹ Den vanligaste verksamheten i gemensam nämnd är administration, bl.a. gemensam upphandlingsnämnd, lönehantering och växel. Överförmyndare, it samt miljö- och bygg är också vanliga verksamheter som drivs i formen av gemensam nämnd. Dessutom är det vanligt att kommunerna ingår i gemensam nämnd med region, exempelvis gemensam hjälpmedelsnämnd. Det fanns 25 gemensamma nämnder mellan regionen och kommunen 2016.

Tabell 13.4 Antal och andel gemensamma nämnder per verksamhet 2016

Kategori	Antal nämnder	Antal kommuner	Andel (%)
Administration	41	151	22
Överförmyndare	33	117	18
Gemensam nämnd region-kommun	25	167	14
It	16	62	9
Miljö och bygg	16	44	9
Individ- och familjeomsorg	8	32	4
Folkhälsa, företagshälsa, rehabilitering	7	27	4
Gymnasium och vuxenutbildning	7	19	4
Räddningstjänst	7	16	4
Vatten, avfall, renhållning	7	22	4
Hemsjukvård, hjälpmedel	5	32	3
Upphandling	4	23	2
Kultur	1	2	1
Språktolk	1	9	1
Övrigt	6	15	3
Totalt	184		100

Källa: SKR. Egen bearbetning.

De gemensamma nämndernas storlek

Vid undersökning av de gemensamma nämndernas storlek och sammansättning har enbart gemensamma nämnder med primärkommuner som medlemmar använts. Gemensamma nämnder mellan region och kommun har exkluderats då de naturligt innebär stor variation på medlemmarnas storlek. Dessutom avser de gemensamma nämnder

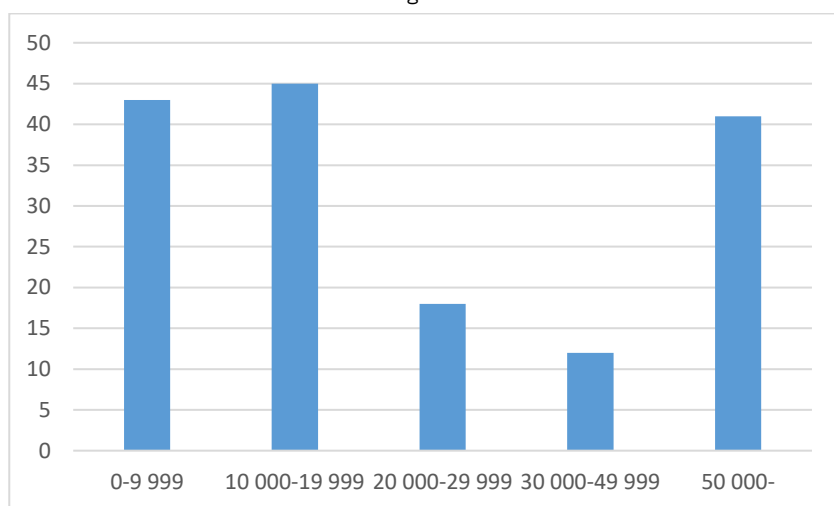
¹⁹ Uppgifterna bör läsas som ungefärliga värden. De bygger på uppgifter från SCB för mandatperioden 2002–2006 samt från SKR för värden 2016.

derna samverkan mellan olika huvudmän, region och kommun, och i detta fall vill vi få en bild av primärkommunernas gemensamma nämnders storlek och sammansättning.

Medianvärdet på antal medlemmar i en gemensam nämnd är 3. Huvuddelen av de gemensamma nämnderna har därmed relativt få medlemmar, 25 nämnder har fler än 5 medlemmar. Sammansättningen av de gemensamma nämnderna visar också att det finns relativt stora skillnader i storlek på de samverkande kommunerna. I 7 av 10 gemensamma nämnder skiljer det mer än 10 000 invånare mellan den största och den minsta kommunen.

Figur 13.3 Befolkningsmässig differens mellan den största och minsta kommunen i gemensamma nämnder 2016

Antal invånare och antal gemensamma nämnder



Källa: SKR. Egen bearbetning.

I 41 gemensamma nämnder (26 procent) är differensen större än 50 000 invånare mellan den största och minsta kommunen. I 45 procent av de gemensamma nämnderna är differensen större än 20 000 invånare. Bilden är med andra ord att det är relativt stor skillnad i kommunernas storlek i de gemensamma nämnderna.

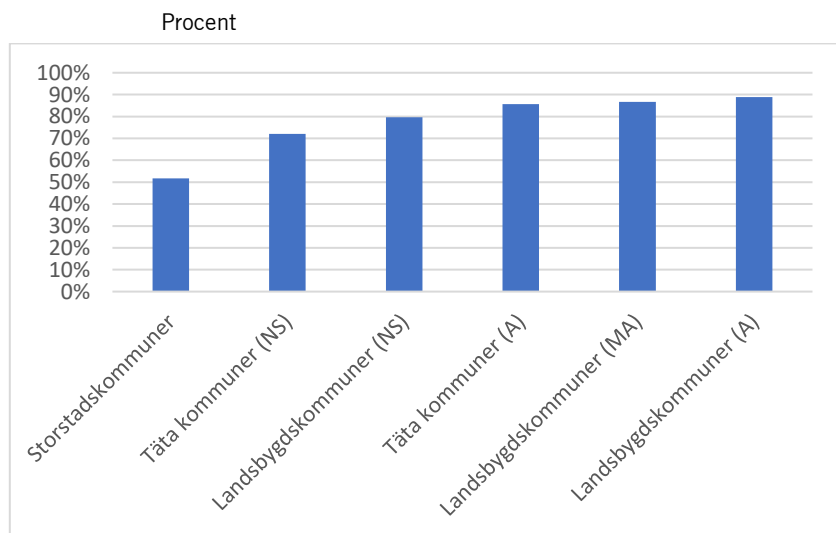
En stor variation på medlemskommunernas storlek i den gemensamma nämnden innebär normalt att det är stora variationer i parternas resurser. Det påverkar i vilken grad var och en av medlem-

marna kan bidra till samverkan. En stor differens mellan den största och minst kommunen medför att inslaget av ömsesidighet i samverkan riskerar att bli svagt. I praktisk mening blir det i de fallen den största kommunen som bidrar med resurser och kompetens för den minsta kommunens räkning.

Olika kommunkategoriers anslutning till gemensam nämnd

Bland kommunkategorierna²⁰ är det vanligast att avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner ingår i gemensam nämnd, (89 respektive 87 procent). Minst vanligt är det bland storstadskommuner (52 procent).

Figur 13.4 Andel av kommuner som ingår i gemensam nämnd 2016



Källa: SKR. Egen bearbetning.

13.4.3 Avtalssamverkan

Bestämmelser om en generell rätt till avtalssamverkan i kommunallagen trädde i kraft den 1 juli 2018.²¹ Det innebär att en kommun eller en region får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller

²⁰ Se avsnitt 6.1.1 och bilaga 3 för en beskrivning av kommunkategorierna.

²¹ Se 6 kap. 1 § och 9 kap. 37 och 38 §§ kommunallagen.

delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region. Sådan avtalssamverkan hindras inte av lokaliseringsprincipen (se även kapitel 5).²² Möjligheten till avtalssamverkan har enligt Kommunutredningens erfarenheter mottagits väl av kommunerna även om det fortfarande finns en osäkerhet om vilka begränsningar som upphandlingslagstiftningen innebär för kommuners möjlighet att ingå avtal med varandra. Det är dessutom svårt att få en bild av i vilken utsträckning kommuner använder sig av avtalssamverkan samt om antalet ingångna avtal har ökat sedan lagändringen trädde i kraft.

Statskontoret framhöll i en rapport i juni 2019²³ att regeringen bör följa upp hur kommuner och regioner använder sig av möjligheten till avtalssamverkan, i syfte att säkerställa att lagändringen har fått avsedd effekt. Statskontoret menade att det inom ramen för en uppföljning skulle vara möjligt att kartlägga vilka kommuner och regioner som har nyttjat de nya möjligheter som lagstiftningen ger och vilka resultat som har uppnått genom samverkan. Regeringen bör också identifiera och analysera upplevda och reella rättsliga begränsningar för kommunal avtalssamverkan.

13.4.4 Kommunala företag

År 2017 fanns det drygt 1 800 kommunägda företag i Sverige.²⁴ Ökningen av antalet var relativt måttlig från 2014, cirka 3 procent. Cirka 350 av de kommunala bolagen ägs gemensamt av flera kommuner.

Huvuddelen av företagen är verksamma inom sektorerna fastigheter och företagstjänster samt energi och miljö. Dessa båda sektorer stod för över 75 procent av företagen (se tabell 13.5).

²² Se 9 kap. 37 § kommunallagen och prop. 2017/2108:151.

²³ Statskontoret (2019), *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, 2019:103, s. 61.

²⁴ SCB:s statistikdatabas. Antalet avser företag som ägs till minst 50 procent av kommuner.

Tabell 13.5 Antal och andel kommunägda företag efter bransch 2017

Bransch	Antal företag	Andel %
Fastighetsbolag och företagstjänster	970	53
Företag inom energi och miljö	449	25
Jordbruk; byggindustri; kreditinstitut; försäkringsbolag; civila myndigheter och försvaret; samt personliga och kulturella tjänster	183	10
Transportföretag; informations- och kommunikationsföretag	161	9
Handel samt hotell och restauranger	26	1
Enheter inom utbildning samt vård och omsorg	22	1
Tillverkningsindustri; gruvor och mineralutvinningsindustri	12	1
Totalt, alla branscher	1 823	100

Källa: SCB:s statistikdatabas.

Företagen hade 2017 drygt 52 000 anställda, och den ekonomiska storleken är betydande; 2017 uppgick de kommunala företagens nettoomsättning till 203 miljarder kronor.²⁵

13.4.5 Andra former av samverkan

Vid sidan av kommunalförbund, gemensam nämnd, gemensamt bolag och avtalssamverkan förekommer en rad andra typer av samverkan mellan kommuner, ofta mer löst sammanhållna samverkansorgan i form av nätverk eller ideella föreningar som i många fall är fokuserade på intressebevakning och opinionsbildning. Det är dock svårt att få en heltäckande bild av de olika nätverk och intressesammanslutningar mellan kommuner som finns i Sverige. Några exempel på nätverk för samverkan mellan kommuner som Kommunutredningen har haft kontakt med under utredningsarbetet är Familjen Helsingborg, Region 10, Södertörnskommunerna och Intresseföreningen Bergslaget:

²⁵ SCB:s statistikdatabas. Uppgifterna avser kommunala bolag där kommunen har mer än 50 procents ägande.

- Familjen Helsingborg består av 11 kommuner i nordvästra Skåne.
- Organisationen Region 10 består av 8 kommuner i Västerbottens inland och två kommuner i Norrbottens inland.
- Södertörnskommunerna omfattar 8 kommuner i södra Stockholms län.
- Intresseföreningen Bergslaget består av 5 regioner och 23 kommuner i Bergslagen.

Samtliga dessa fyra organisationer har ett likartat syfte, nämligen att lyfta fram de deltagande kommunernas roll i utvecklingen i regionen. De fungerar också som ett paraply för samverkan inom specifika verksamhetsområden.

Ett annat exempel på samverkansformer är kommunförbunden, dvs. de intresseföreningar som finns för kommunerna på länsnivå. Sveriges Kommuner och Regioner, SKR är kommunernas och regionernas intresse- och arbetsgivarorganisation på nationell nivå. Organisationen Småkom är ett exempel på en intresseorganisation för en viss kategori kommuner, i det här fallet befolkningsmässigt små kommuner.

Samverkan förekommer även med kommuner och regioner i de andra nordiska länderna, bl.a. genom gränsregionala samarbetskommittéer där kommuner deltar.

13.5 Ekonomiska effekter

Trots en omfattande samverkan mellan kommuner finns det förhållandevis få studier som mäter dess effekter. För svenska förhållanden har, vad Kommunutredningen kunnat erfara, i princip inga robusta kvantitativa studier gjorts över ekonomiska effekter av mellankommunal samverkan. Däremot finns ett antal fallstudier som studerar samverkan ur olika perspektiv²⁶ och dessa kan vara intressanta, eftersom de ger möjligheter att få kvalitativ information om för-

²⁶ Se exempelvis Mörndal, M (2018), *Vi måste takta! En studie av organisering av samverkan*; Albrecht, I. (2018), *Mellankommunal samverkan och demokrati – en fallstudie av Familjen Helsingborg*, masterarbete i fysisk planering, Blekinge tekniska högskola; Gutlic, S. (2015), *Samverkan mellan kommuner – en fallstudie om fyra kommuner i Västra Götaland*, masteruppsats, Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet; Mattisson, O. och Ramberg, U. (2013), *VA SYD Framväxt och värdering av ett kommunalförbund* och Mattisson, O. (2016), *Kommunal samverkan inom avfallssektorn, Erfarenheter och utvecklingstendenser*, rapport 2016:24.

hållanden inom en eller några specifika fall av samverkan. Problemet med fallstudier är dock att de är svåra att använda för att generalisera kunskap. Ofta blir slutsatserna i hög grad beroende på kontextuella faktorer. Ett annat problem är att resultaten i regel bygger på självskattningar, det vill säga personers *uppfattning* av effekter och resultat av samverkanslösningen. Personers uppfattning av effekter behöver nödvändigtvis inte alltid överensstämma med vad som faktiskt kan mätas och beläggas.

13.5.1 Internationella studier om effektivitet i interkommunal samverkan

Även ur ett europeiskt perspektiv är det förhållandevis sparsmakat med systematiskt genomförda studier av ekonomiska effekter av interkommunal samverkan. Inom europeisk och amerikansk forskning finns ett antal studier som undersöker effektiviteten av samverkan inom vatten, avlopp och avfallshantering. Bel och Warner har i en sammanställning från 2015 identifierat åtta artiklar som systematiskt utvärderar kostnadseffektivitet i mellankommunala samverkansformer.²⁷ Sju av artiklarna omfattar avfallshantering. Slutsatserna från studierna är inte entydiga. Fem av dem finner att kostnaderna minskar om kommunerna driver verksamheten i samverkan medan två finner att kostnaderna ökar; en artikel indikerar att kostnaderna minskar, men inte på en statistiskt signifikant nivå.

I en studie från Nederländerna har forskarna Allers och de Greef undersökt hur mellankommunal samverkan påverkar kommunala kostnader.²⁸ Forskarnas slutsats är att mellankommunal samverkan inte innebär en lägre kostnadsnivå för den genomsnittliga kommunen. De finner däremot att kostnaderna ökar för små och stora kommuner medan kostnaderna är oförändrade i medelstora kommuner. Inom ett specifikt område, hantering av skatter (*tax collection*), finner forskarna att kostnaderna minskar genom mellankommunalt samarbete.²⁹

²⁷ Bel, G. och Warner, M. (2015) "Intermunicipal cooperation and costs: Expectations and evidence", *Public Administration* 93(1), s. 52–67.

²⁸ Allers, M. A. och de Greef, J.A. (2018), "Intermunicipal cooperation, public spending and service levels", *Local Government Studies*, 44:1.

²⁹ Ibid.

I en genomgång av forskningslitteratur från Nederländerna finner forskarna Voorn, van Genughten och van Thiel stöd för att mellan-kommunal samverkan kan vara effektiv i fråga om renhållning och vattenförsörjning.³⁰ Forskarna betonar dock att slutsatserna är tentativa beroende på den begränsade litteratur som finns på området.

I en studie av samverkan mellan franska kommuner 1994–2003 finner forskarna inga effekter på kostnader. Mellankommunal samverkan ger, enligt forskarna, inga effekter i termer av lägre kostnader för de samverkande kommunerna.³¹

Forskningen pekar i olika riktningar när det gäller kostnadseffektivitet och mellankommunala samverkansformer. Intrycket från europeisk forskning är att samverkan kan innebära möjligheter till kostnadseffektivisering inom kommunaltekniska områden som t.ex. vatten- och avlopp samt renhållning. Det är verksamheter som är kapitalintensiva, vilket innebär att ekonomiska skalfördelar kan realiseras om de rätta strukturella förutsättningarna finns. Samtidigt framkommer en splittrad bild där olika forskare kommer fram till olika slutsatser. Det finns också indikationer på att studier där positiva effekter hittas företrädesvis gäller länder med förhållandevis små kommuner, både till ytan och befolkningsmässigt, t.ex. Spanien, medan det är svårare att se effekter i länder med i genomsnitt större kommuner t.ex. Norge.³² Av den befintliga forskningslitteraturen har inte Kommunutredningen kunnat hitta några systematiskt genomförda utvärderingar inom områdena barn- och utbildning samt äldreomsorg. Det är därför svårt att veta något närmare om hur effektiv samverkan kan vara inom dessa områden, vilka står för en majoritet av de kommunala kostnaderna. Som framgår av genomgången av förekomsten av olika samverkansformer (avsnitt 13.4) är det dock ovanligt att svenska kommuner bedriver samverkan inom dessa områden, med undantag för gymnasieskolan.

³⁰ Voorn, B., van Genughten, M., och van Thiel, S. (2017), "The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review" *Local government studies*, 43(5).

³¹ Frère, Q., Leprince, M. och Paty, S. (2012), *The impact of inter-municipal cooperation on local public spending*. Working paper GATE 2012–25.

³² Bel. G. och Warner, M. (2015) "Intermunicipal cooperation and costs: Expectations and evidence". *Public Administration* 93(1), s. 62.

13.5.2 Störst möjlighet att nå effektivitetsvinster i teknisk verksamhet

Teoretiskt sett finns större potentialer att uppnå ekonomiska skalfördelar genom samverkan för små kommuner än för stora kommuner.³³ Möjligheten att kunna realisera skalfördelar är beroende på vilken typ av verksamhet som avses, samt i vilken grad verksamheten behöver bedrivas lokalt eller om den är mer okänslig för avstånd. För utpräglad lokal verksamhet, t.ex. förskola och hemtjänst för äldre, kan det vara svårt att skapa stordriftsfördelar genom att centralisera verksamheten. Servicen behöver ges nära barnens bostad eller i den äldres hem. Till viss del gäller även det för kommunalteknisk verksamhet men i den verksamheten finns ändå större möjligheter att uppnå skalfördelar exempelvis genom ett större vattenreningsverk, avloppsverk eller sophantering, givet att de geografiska avstånden inte är för stora. Det finns också bättre möjligheter att dela investeringskostnader, eftersom kommunalteknisk verksamhet är en kapitalintensiv verksamhet.

13.5.3 Transaktionskostnader

Samverkan innebär också tillkommande kostnader i form av transaktionskostnader. En grov indelning av transaktionskostnader kan göras genom att dela upp kostnader som uppstår före (ex ante) eller efter (ex post) ett avtal upprättas, eller innan en offentligt rättslig interkommunal samverkanslösning startas.³⁴

Kostnader som uppstår ex ante handlar om informations- och sökkostnader, förhandlingskostnader och kontraktskostnader. Kostnader som uppstår ex post är kostnader förknippade med övervakning, kontroll, administration, utträden m.m. Även om det finns en hel teoribildning runt transaktionskostnader är kunskapsläget relativt dåligt när det gäller att beräkna hur stora transaktionskostnaderna kan bli vid olika typer av interkommunal samverkan. För att

³³ Bel. G. och Warner, M. (2015) "Intermunicipal cooperation and costs: Expectations and evidence". *Public Administration* 93(1), s. 62.

³⁴ För en mer utförlig redogörelse om transaktionskostnader vid interkommunal samverkan, se Thomasson, A. (2017), *Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

kunna bedöma de ekonomiska effekterna av interkommunal samverkan behöver transaktionskostnaderna vägas in.

Forskning pekar på att strukturella faktorer har betydelse för storleken på transaktionskostnaderna. Samverkan som omfattar kommuner som liknar varandra i problembild och storlek har bättre förutsättningar att hålla nere transaktionskostnaderna än ojämlika kommuner med olika problembild. Det är också generellt lättare att hålla nere transaktionskostnaderna med få kommuner än med ett stort antal.

Möjligheterna att styra och övervaka den verksamhet som ingår i det interkommunala samarbetet försämrats, eftersom medlemskommunerna får ett svagare inflytande än vad som skulle vara fallet om verksamheten drivs i egen regi. Det uppstår också en skevhet i fördelningen av transaktionskostnader för övervakning, eftersom dessa uppstår hos medlemskommunerna och inte i den gemensamma organisation som skapats. Eventuella effektiviseringsvinster i samverkansorganet kan därmed delvis ätas upp av ökade övervakningskostnader hos medlemskommunerna.³⁵ För att bedöma de ekonomiska effekterna behöver också medlemskommunernas transaktionskostnader vägas in.

13.5.4 Analys av kostnadseffektivitet i räddningstjänstförbund

Kommunutredningen har gjort en analys av effektiviteten i räddningsförbund i svenska kommuner. Att analysen gjorts av räddningstjänsten beror på att det finns god tillgång till kostnadsdata för kommunalförbund inom räddningstjänsten. Det är också vanligt att kommuner väljer att organisera räddningstjänsten i kommunalförbund, vilket gör det möjligt att konstruera grupper med kommuner som ingår i räddningstjänstförbund respektive kommuner som inte ingår i förbund som jämförelsepunkter. Det har dessutom bedömts att räddningstjänstens verksamhet i hög grad är lagreglerad vilket underlättar jämförelser.

³⁵ Allers, M. A. och de Greef, J.A. (2018), "Intermunicipal cooperation, public spending and service levels", *Local Government Studies*, 44:1.

Studiens genomförande

Analysfrågan är vilka de kostnadsmässiga effekterna är för en kommun att ingå i räddningsförbund? Analysen har genomförts genom att jämföra kostnadsutvecklingen för kommuner som ingår i ett förbund (inkluderar både kommunalförbund och gemensam nämnd) med kostnadsutvecklingen för kommuner som inte ingår i ett räddningsförbund och därmed driver räddningstjänsten i egen regi. I den internationella utvärderingslitteraturen brukar denna effekt kallas för "*average treatment effect on the treated*" (ATT).³⁶ I det här fallet utgörs behandlingen (*treatment*) av att en kommun går in i ett räddningstjänstförbund. Ett grundläggande problem i att skatta den kostnadsmässiga effekten av att gå in i ett räddningsförbund är att det inte går att veta vilken kostnad kommunen skulle haft om den inte gått in i ett räddningstjänstförbund – det s.k. kontrafaktiska utfallet. Eftersom detta inte kan observeras för de behandlade kommunerna används kostnaden för jämförbara kommuner som inte gått in i ett räddningstjänstförbund som en uppskattning av det kontrafaktiska utfallet.

I analysen används en variant av en s.k. matchningsestimator; med matchning menas helt enkelt att det för varje kommun som går in i ett räddningsförbund identifieras en eller flera kommuner som inte går in i ett räddningsförbund, men som är så lika som den kommun som går in i ett räddningsförbund som möjligt. För enkelhetens skull kallas den grupp som gått in i räddningsförbund *behandlade kommuner* och gruppen kommuner som inte gått in i räddningsförbund för *jämförelsekommuner*.

I första hand är det den historiska kostnadsutvecklingen som är i fokus när jämförbara kommuner identifieras för räddningstjänst. För varje behandlad kommun eftersträvas jämförelsekommuner som uppvisar samma utveckling av kostnaden för räddningstjänst fram till tidpunkten för inträde i räddningsförbundet. Utöver den historiska kostnadsutvecklingen för räddningstjänst så matchas också kommunernas kommunkategoritillhörighet (se kapitel 6)³⁷ och befolkningsstorlek före tidpunkten för inträde i räddningsförbund.

³⁶ Den genomsnittliga behandlingseffekten för de behandlade är en direkt svensk översättning.

³⁷ Kommunkategoritillhörigheten baseras på Tillväxtanalys indelning av kommuner. För mer detaljerad information om kommunklassificeringen se Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik*, rapport 2014:04.

Analysen baseras på statistik över kommunernas kostnader för räddningstjänst 1995–2016. Med utgångspunkt från dessa data har en panel skapats bestående av tolv kohorter av kommuner som kan observeras under elva år. Den första kohorten observeras under perioden 1995–2005, där eventuellt inträde i räddningsförbund äger rum 2000. Den sista kohorten observeras 2006–2016, där eventuellt inträde äger rum 2011; totalt 73 kommuner gick in i ett räddningsförbund 2000 till 2011.³⁸ Det förekommer också att kommuner bildar gemensam nämnd för räddningstjänsten. Under den studerade tidsperioden gick åtta kommuner in i gemensamma nämnder. Dessa kommuner har i detta sammanhang förts till kategorin behandlade kommuner.³⁹ Således består den behandlade gruppen av 81 kommuner.

För varje kohort jämförs de kommuner som gick in i ett räddningsförbund eller gemensam nämnd det aktuella året med jämförbara kommuner som inte gick in i ett räddningsförbund eller gemensam nämnd det året eller senare under perioden. Med detta upplägg kan både behandlade kommuner och jämförelsekommuner observeras varje år under intervallet $t - 5$ till $t + 5$, där eventuellt inträde i räddningsförbund alltså äger rum år t .

Resultat

Det övergripande resultatet är att det inte går att se några statistiskt säkerställda skillnader i kostnad per invånare för räddningstjänst mellan behandlade kommuner och jämförelsegruppen. Den stora bilden är därmed att det inte går att säga att räddningsförbund och gemensam nämnd är ekonomiskt mer effektiva än vad som är fallet för kommuner som driver räddningstjänsten i egen regi (jämförelsekommunerna).

I ett andra steg har en analys gjorts för att se om det finns statistiskt säkerställda skillnader för vissa kommunkategorier. Vid en sådan analys visar det sig att det finns skillnader för de stora kommunerna, det vill säga storstadskommuner och storstadsnära kom-

³⁸ Antalet kommuner som gick in i räddningstjänstförbund respektive år: 10 kommuner 2000, 5 kommuner 2001, 6 kommuner 2002, 3 kommuner 2003, 6 kommuner 2004, 9 kommuner 2005, 2 kommuner 2006, 1 kommun 2007, 2 kommuner 2008, 14 kommuner 2009, 14 kommuner 2010 och 1 kommun 2011.

³⁹ Organisationsformerna kommunalförbund och gemensam nämnd skiljer sig åt men bedömningen är dock att dessa ligger så nära varandra att de förts till samma kategori, dvs. behandlade kommuner, för denna analys.

muner. Resultaten visar att kostnaden per invånare för räddningstjänst är lägre för storstadskommuner och storstadsnära kommuner i den behandlade gruppen än för kommuner i jämförelsegruppen. Dessutom verkar skillnaderna öka över tid. Resultaten pekar därför på att det har varit kostnadsmässigt effektivt för dessa kommuntyper att ansluta sig till räddningsförbund eller gemensamma nämnder. Resultaten är signifikanta på 5-procentsnivå för år $t + 5$.

Däremot visar resultaten inga effekter när det gäller övriga kommuntyper. För täta kommuner samt landsbygdskommuner, går det alltså inte att hitta stöd för att räddningsförbund och gemensam nämnd medför en mer kostnadseffektiv räddningstjänst.

Av resultaten framgår inte orsakerna till varför resultaten är olika för olika kommuntyper. En hypotes kan vara att storstadskommunerna har bättre möjligheter att uppnå ekonomiska skalfördelar än vad som är fallet för de övriga kommuntyperna. Korta avstånd och hög befolkningstäthet talar rimligen för bättre möjligheter att dela på fasta kostnader, t.ex. olika typer av utrustning, fordon och annat än vad som är fallet för landsbygdskommuner med långa avstånd. Det bör även finnas bättre möjligheter att samnyttja personal och räddningsstationer inom ett storstadsområde.

Det är dock viktigt att vara uppmärksam på att analysen strikt begränsar sig till kostnadseffektivitet. Det finns givetvis andra motiv till varför kommuner väljer att bedriva räddningstjänst i samverkan med andra kommuner. Tillgången till kompetens och organisatorisk stabilitet är vanliga sådana motiv.⁴⁰

13.6 Demokratiaspekter

Det finns en rad demokratiimplikationer för olika typer av kommunal samverkan. All samverkan innebär att den egna kommunen avhänder sig en viss del av styrningen och kontrollen av den verksamhet som är föremål för samverkanslösningen. Inom forskningen diskuteras ibland samverkan utifrån en grundläggande avvägning mellan demokratiska värden och effektivitet.⁴¹ Avvägningen kan uttryckas i

⁴⁰ Se också SOU 2018:54 *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

⁴¹ Se t.ex. Andersen, O. J. (2011), "Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in organizing Inter-Municipal Partnerships: Conflicting aims?" *Scandinavian Journal of Public Administration* 15 (2), s. 25–46; Jacobsen, D.I. och Kiland, C. (2017), "Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation" *Scandinavian Journal of Public Administration* 21 (4), s. 53–76.

termer av om betoningen läggs på inputvärden eller outputvärden i ett politiskt system. Stor betoning på inputvärden innebär att stor hänsyn tas till möjligheter till insyn, påverkan och representation av de ingående kommunerna i samverkanslösningen. Om fokus mer sätts på outputvärden kan minskad insyn och påverkan accepteras om samverkan innebär ökad effektivitet genom att verksamheten kan drivas mer kostnadseffektivt eller om bättre kvalitet kan erhållas till samma kostnad. I någon mening innebär alla typer av samverkan en avvägning mellan de båda perspektiven.

13.6.1 Balans mellan demokrati och effektivitet

Teoretiskt sett finns tre tänkbara modeller som kan beskriva balansen mellan input- och outputvärden i samverkan. En optimal modell för samverkan innebär att både demokratiska värden och effektiviteten kan stärkas. I praktisk mening kan dock en sådan modell vara svår att uppnå, eftersom all samverkan i någon mening innebär att kommunens egen politiska kontroll minskar.

En andra modell är att större betoning ställs på inputvärden än outputvärden vilket leder till ett slags demokratiskt ”överskott” men med svagare betoning på effektivitet. I en sådan modell blir det exempelvis viktigt att de politiska partierna i medlemskommunerna kan representeras i samverkansorganet, och då även mindre partier. Det blir också viktigt att medlemskommunerna har stor kontroll över samverkansorganet, exempelvis genom att medlemskommunerna ska höras innan större principiellt viktiga beslut kan tas av samverkansorganet.

En tredje modell är att betoningen görs på outputvärden i samverkanslösningen och att en svagare politisk styrning och kontroll kan accepteras. I en empirisk studie från Norge finner den norska statsvetaren Ole Johan Andersen att större betoning gjorts på inputvärden i den studerade norska samverkan, vilket innebär att effektivitetsvärden fått stå tillbaka.⁴²

Det bör påpekas att de tre modellerna är teoretiska modeller som använts vid en analys av samverkan; i praktisk mening finns ofta nyanser i de olika modellerna. Legitimiteten i ett politiskt system bestäms inte bara av inputvärden utan också i hög grad av out-

⁴² Ibid, s. 41.

putvärden, dvs. vilken kvalitet eller service ett politiskt system kan leverera till invånarna.⁴³ Det kan också i praktisk mening vara svårt att dra skarpa gränser mellan de olika modellerna, utan det kan snarare handla om att input- och outputvärdena balanseras olika.

Möjlighet till styrning och kontroll

Vilka principer som gäller för beslutsfattande har stor betydelse för medlemskommunernas inflytande och styrningsmöjligheter i ett samverkansorgan.

I grunden finns en inbyggd svårighet att balansera respektive kommuns önskemål och behov mot samverkansorganet. Lokala politiker kan vara ovilliga att överlämna en större del av beslutsmakten till ett samverkansorgan, vilket medför svårigheter att realisera potentialerna i samverkan. Bland annat kan möjligheterna till effektivisering av den verksamhet som samverkansorganet bedriver påverkas. Olika krav från medlemskommunerna medför därtill svårigheter att skapa förutsättningar för en effektiv ledning och styrning för samverkansorganet.⁴⁴ Det kan t.ex. handla om olika prioriteringar mellan kommunerna vad gäller tjänsters utformning och omfattning samt krav på godkännande av samverkansorganens beslut i respektive kommuns fullmäktige. Dilemmat blir att det kan vara svårt att maximera effekterna av samverkan både på kommunal nivå och på samverkansnivå. Ju mer krav på styrning och kontroll över verksamheten från de enskilda medlemskommunerna, desto svårare att driva samverkansorganet flexibelt och effektivt.

13.6.2 Val och ansvarsutkrävande i offentligt rättsliga samverkansformer

I ett representativt politiskt system behöver två fundamentala mekanismer finnas: regler och procedurer för allmänna val samt möjligheter till ansvarsutkrävande. Vid allmänna val utser medborgarna politiska företrädare som ska tillvarata deras intressen. Möjligheterna till ansvarsutkrävande är central i en demokrati, eftersom det utgör

⁴³ Rothstein, B. (2008), *Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy versus Quality of Government*. Working paper series 2008:2.

⁴⁴ Mattisson, O. och Ramberg, U. (2015), "Co-owned local government organisations: Conditions for strategy development", *Financial accountability and management*, 31(3), s. 269–286.

det instrument som väljarna har att välja bort politiker som misskött sig, eller att ge politiker förnyat förtroende.

Vid samverkan mellan en stor kommun och ett antal mindre kommuner kan antalet ledamöter, och röster i det beslutande samverkansorganet, vara viktade så att den stora kommunen inte får egen majoritet. Att majoritetsförhållanden läggs så att större kommuner får relativt mindre inflytande än vad deras storlek skulle motivera kan vara en praktisk konstruktion för att möjliggöra att samverkan kan komma igång över huvud taget.

En röstfördelning som strikt utgår från befolkningsunderlag skulle i många fall medföra att en stor kommun skulle bli så dominerande att den skulle kunna få egen majoritet, vilket skulle innebära en risk för att den kör över mindre medlemskommuner. Ur ett demokratiskt perspektiv kan det hävdas att det uppstår ett demokratiskt underskott för den stora kommunen, eftersom dess inflytande över beslutsprocessen tenderar bli mindre än vad dess befolkningsunderlag ger. Inflytandet från väljarna i den stora kommunen blir därmed relativt mindre än väljarnas inflytande från de mindre kommunerna.

Det är inte heller givet att den politiska fördelningen mellan olika partier återspeglas i ett samverkansorgan. Det kan bli en annan politisk majoritet i samverkansorganet än vad som är fallet i medlemskommunernas fullmäktige.

Ansvarsutkrävande

Väljarnas möjlighet till ansvarsutkrävande försvagas i offentligrättsliga samverkansformer genom att det inte är lika tydligt för väljarna vilka som ska ställas till ansvar för verksamheten. Ansvaret för en verksamhet som drivs i offentligrättsliga samverkansorgan ligger på ledamöterna i samverkansorganet. Eftersom ledamöterna utses från de olika ingående medlemskommunerna har också ledamöter från andra medlemskommuner en del av ansvaret för den verksamhet som drivs i hela det område som samverkan omfattar. Det innebär att en ledamot från kommun A också kan besluta om verksamhet som berör kommun B. En väljare i kommun B kan dock inte rösta bort en ledamot från kommun A, vilken har utsetts av en annan medlemskommun. Ansvarsutkrävandet blir på så sätt försvagat. Väljaren kan visserligen i någon mening ställa ledamoten från sin egen hem-

kommun till svars, genom att rösta på något annat parti i fullmäktigeval. Ansvarskedjan är dock inte helt glasklar och den kompliceras av att det är svårare för väljarna att ha insyn över hur ledamöter i samverkansorganet agerat i olika frågor eftersom besluten fattas av ledamöter från olika medlemskommuner.

Väljarna kan dock driva opinion att avsluta samverkan, om det är ett allvarligt missnöje med verksamheten. Det får dock ses som ett otympligt instrument för ansvarsutkrävande.

13.7 En strategisk samverkan

Kommunutredningen ska enligt direktiven även analysera en mer strategisk och sammanhållen samverkan. I direktiven anges att samverkan många gånger tillkommit för att hantera konkreta problem inom olika verksamheter. Enligt direktiven finns det behov av att

dels skapa mer långsiktiga och strategiska lösningar inom de verksamheter som kommunerna bedriver i samverkan, dels utveckla formerna för kommunernas inflytande, insyn och styrning. Mot denna bakgrund bör kommittén analysera förutsättningarna för en mer strategisk samverkan, t.ex. genom en mer sammanhållen struktur för samarbete.⁴⁵

Kommunutredningen har tolkat direktiven så att det handlar om att undersöka förutsättningarna för samverkan mellan kommuner i mer fasta konstellationer med ett större djup i samverkan och ambitionen att bygga upp en långsiktig samverkan. Det finns redan i dag flera exempel på kommuner som bedriver eller har ambitionen att bedriva en mer strategisk samverkan i fasta konstellationer. Några av de kommunkonstellationer som Kommunutredningen har haft kontakt med under utredningsarbetet är Köping, Arboga och Kungsör samt Mariestad, Gullspång och Töreboda. Ett exempel på mer strategisk samverkan mellan ett större antal kommuner är Göteborgsregionen som består av 13 kommuner.

Kommunutredningen menar att en strategisk samverkan kännetecknas av att:

- *samverkan huvudsakligen sker i mer fasta kommunkonstellationer vilket möjliggör att långsiktighet och tillit kan byggas upp inom samverkanskonstellationerna.*

⁴⁵ Dir. 2017:13, *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*, s. 10.

- samverkan sker utifrån *en samlad kommunövergripande analys* av kommunens behov av samverkan inklusive en bedömning av vilka behoven är i framtiden.
- samverkan sker *med ett större djup*, vilket innebär att verksamheten i högre grad omfattar gemensamt utförande av service och välfärdsuppgifter, med gemensamma investeringar, snarare än genom enstaka tjänsteutbyten inom verksamheter eller funktioner.
- kommunerna i ökad utsträckning *agerar gemensamt* i olika typer av utvecklingsfrågor.

En mer strategisk samverkan i fasta kommunkonstellationer utgår från en analys av kommunens mer framtidsinriktade och samlade behov av samverkan, snarare än från behov att lösa enskilda frågor allt eftersom de uppstår. Det kan skapa en större tydlighet och en bättre överblick över vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring, vilket underlättar ansvarsutkrävande, jämfört med om kommuner ingår i flera olika samverkansavtal med olika kommuner.

Mycket av dagens samverkan mellan kommuner initieras av ett specifikt behov inom en enskild verksamhet eller funktion. Den ekonomiska effekten blir dock begränsad om samverkan endast avser enskilda aktiviteter eller omfattar resurser som utgör mindre delar av kommunernas budgetar.

Strategisk samverkan kan leda till att de kommuner som samverkar gör det inom fler verksamhetsområden och med större djup. För att uppnå större effekt krävs dels att samverkan hanterar verksamheter av större ekonomisk omfattning, dels att djupet i samverkan blir större. För att uppnå större djup i samverkan behöver befintliga driftsorganisationer samordnas och integreras till en gemensam organisation. Utbudet av service och ambitionsnivå behöver i så hög grad som möjligt vara detsamma för samtliga kommuner som ingår i samverkan, så att samordning av produktion kan ske. Potentialen i samverkan ligger i möjligheten att investera gemensamt, effektivisera drifts- och stödfunktioner samt skapa en bättre resursbas. För att uppnå denna potential krävs mer långtgående strukturella åtgärder, ofta i form av sammangående av verksamheter. En sådan mer djupgående och omfattande samverkan kan ge mer bestående effekter genom att det inte är lätt att ändra i kommande budgetar eller efter skiften i majoritetsförhållanden vid kommunvalen. Denna

form av strukturella förändringar är dock krävande att genomföra och de är svårare att ändra i ett senare skede.

Vid en mer strategisk samverkan kan också kommunerna i ökad utsträckning komma att agera utifrån en territoriell logik som innebär att de samverkande kommunerna är sammankopplade i en funktionell region. Det betyder att kommunerna i högre grad försöker driva verksamheter utifrån en större geografi än den enskilda kommunens. Det kan exempelvis handla om gemensam näringslivspolitik, samordnad översiktsplanering och bostadsförsörjning samt kompetensförsörjning och samordnade infrastrukturinvesteringar som t.ex. vatten- och avloppshantering. Det bör också kunna om ett gemensamt agerande i förhållande till statliga myndigheter, t.ex. Trafikverket.

En mer fast samverkanskonstellation skulle sannolikt bidra till att det blir enklare för såväl förtroendevalda som invånare att ha översikt över vilken aktör som ansvarar för kommunens verksamheter om samverkan drivs i en fast konstellation med samma kommuner. De grundläggande demokratiska invändningarna som tidigare redovisats (se avsnitt 13.6), skulle dock fortsatt vara aktuella även i mer fasta samverkansformer.

Ett av de bakomliggande teoretiska skälen till samverkan är att kommunerna ges goda möjligheter att ingå olika typer av samverkanskonstellationer utifrån olika verksamheters specifika behov. Skalan på befolkningsunderlaget, och det geografiska området, kan därmed anpassas specifikt för den verksamhet som samverkan avser. På så sätt ges förutsättningar att skapa en effektiv skala specifikt för de kollektiva problem som ska hanteras.

I princip samtliga kommuner ingår i en eller flera samverkanskonstellationer. Dessa olika konstellationer har ofta vuxit fram utifrån konkreta behov av att hantera specifika problem som uppstått i någon av kommunerna vid en viss tidpunkt. Hur de olika samverkanskonstellationerna ser ut varierar dock stort i olika delar av landet. I vissa områden finns en utbredd samverkan mellan ett begränsat antal kommuner. I andra områden finns stor variation i vilka konstellationer kommunerna samverkar inom. Även om den mesta av den interkommunala samverkan sker mellan kommuner som geografiskt gränsar till varandra finns det dessutom exempel på fall där samverkan sker mellan kommuner med långa avstånd från varandra, exempelvis i olika typer av it-samverkan. Kommunutredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att strategisk samverkan i fasta

kommunkonstellationer i så stor utsträckning som möjligt bör ta hänsyn till och baseras på befintliga samverkanskonstellationer.

13.8 Sammanfattande slutsatser

Omfattningen av interkommunal samverkan har ökat kraftigt i Sverige sedan 1980-talet. Utvecklingen av den interkommunala samverkan innebär att den formella bilden av enhetskommuner med samma ansvar utmanas allt mer. Det ökade antalet kommuner som samverkar innebär att olika verksamhetsområden allt mer får en annan territoriell indelning än kommunindelningen. Utvecklingen innebär också att variationen ökar avseende vilken aktör som är huvudman för verksamheten.

Även om omfattningen av interkommunal samverkan ökar, visar genomgången i kapitlet att det är ovanligt att samverkan omfattar de kommunala kärnverksamheterna såsom förskola, grundskola och äldreomsorg. Det kan finnas olika orsaker till det. En förklaring kan vara att det inte bedöms ge så stora kostnadsmässiga fördelar. Den mesta kärnverksamheten är lokal till sin natur, vilket medför att det är svårt att realisera ekonomiska skalfördelar. För att uppnå ekonomiska skalfördelar inom exempelvis grundskolan behöver mindre skolor stängas och eleverna skjutsas till större skolor. Dessutom äts besparingsmöjligheter vid större skolor delvis upp av ökade kostnader för skolskjuts, vilket visas i de modellberäkningar som redovisas i kapitel 14. Avstånd och bosättningsmönster är därför kritiska punkter för möjligheterna att uppnå skalfördelar i verksamhet som har en tydlig lokal logik.

En annan förklaring kan vara politiska överväganden. Att samverka om verksamheter som ligger i kommunens kärnverksamhet skulle kunna uppfattas som ett ifrågasättande av hela kommunens existens. Om inte kommunen har egen kapacitet att sköta kärnuppgiften – varför ska då kommunen överhuvudtaget finnas kvar som självständig kommun? Kärnverksamheten, dvs. skola och omsorg, är dessutom särskilt politiskt känslig eftersom den omfattar centrala välfärdsfunktioner för invånarna. Det är därför svårt för de förtroendevalda att avhända sig en del av kontrollen för dessa verksamheter.

Såväl kommunalförbund som gemensamma nämnder har stor spridning vad gäller storleken på medlemskommunerna. En stor varia-

tion på medlemskommunernas storlek i samverkansorganen innebär normalt att det är stora variationer i parternas resurser. Det får i sin tur betydelse för vilka förutsättningar var och en av medlemmarna har att bidra med till samverkan. En stor differens mellan den största och den minsta kommunen medför att inslaget av samverkan riskerar bli svagt. I praktisk mening blir det i den största kommunen som bidrar med resurser och kompetens för den minsta kommunens räkning. Ömsesidigheten i samverkan blir i dessa fall normalt sett svag.

Samverkan mellan ojämlika parter riskerar också skapa beroendeförhållanden, där den mindre kommunen blir allt mer beroende av att hitta en samverkanslösning med en större, samtidigt som vinsten med samverkan i regel är större för en mindre kommun. Om den större kommunen vill avbryta samverkan kan den mindre kommunen få svårt att åter bygga upp resurser för att klara verksamheten inom den tidsram som krävs. Det är heller inte givet att det med kort varsel går att bygga upp samverkan med andra kommuner.

Trots den omfattande interkommunala samverkan råder det brist på systematiska utvärderingar av ekonomiska effekter; för svenska förhållanden har inte Kommunutredningen kunnat identifiera någon större systematisk effektutvärdering. Däremot finns ett antal fallstudier som belyser samverkan ur olika perspektiv. Det kan dock vara svårt att generalisera kunskap från fallstudier. I ett europeiskt perspektiv finns viss forskning där det görs försök att mäta ekonomiska effekter av samverkan, men den ger en splittrad bild. Vissa forskare anser att interkommunal samverkan innebär effektivitetsvinster medan andra menar att det saknas effekter på effektiviteten. Det finns forskningsresultat som tyder på att viss teknisk verksamhet, t.ex. renhållning samt vatten och avlopp, kan vara effektiv att driva genom interkommunal samverkan. Stor försiktighet bör dock iaktas vid tolkningen av dessa resultat. Dels är det ofta väsentligt andra förhållanden och förutsättningar för kommunerna i de studerade europeiska länderna, dels råder en generell brist på forskning inom området.

I grunden råder det alltså brist på kunskap om ekonomiska effekter av interkommunal samverkan. Det finns därför behov av ytterligare forskning på området, inte minst avseende svenska och nordiska förhållanden.

Samverkan har tydliga konsekvenser för den lokala demokratin. All formaliserad samverkan innebär att kommunens egen kontroll

och styrning över verksamheten försvagas. I ett kommunalförbund flyttas beslutsmakten ett steg längre ifrån medborgarna – från direkt valda till indirekt valda ledamöter. Det innebär att väljarna i medlemskommunerna indirekt kan utse ledamöter som representerar den egna kommunen men att övriga ledamöter utses av de andra medlemskommunerna. Ledamöterna i samverkansorganets beslutande organ är dock ansvariga för verksamhet som omfattar alla medlemskommuner. På så sätt uppstår ett demokratiskt underskott, eftersom en väljare i medlemskommun A inte kan ställa en ledamot i medlemskommun B till ansvar i allmänna val. Ofta är därtill större medlemskommuner underrepresenterade i samverkansorganets beslutande organ sett utifrån deras befolkningsmässiga storlek.

En annan komplikation är att det inte är givet att medlemskommunens majoritetsförhållanden återspeglas i samverkansorganet. Det kan i sin tur medföra spänningar inom samverkansorganet, och mellan samverkansorganet och medlemskommunerna, vid frågor som är tydligt kopplade till partiernas grundläggande värderingar.

En fråga som tas upp i forskningslitteraturen är balansen mellan demokrati och effektivitet i samverkansorganen. Stor betoning på demokratiska värden såsom representation och inflytande från medlemskommunerna riskerar att hämma möjligheterna att driva verksamheten effektivt.

Framväxten av interkommunal samverkan innebär en ökad organisatorisk komplexitet för kommunerna, vilket ställer högre krav på förtroendevalda och kommuninvånares kunskaper. En ökad samverkan gör det svårare att få en överblick över hur kommunens olika verksamheter är organiserade och att identifiera vilka som är ansvariga för en viss verksamhet. Möjligheter till ansvarsutkrävande riskerar därmed att försvåras.

Detta förhållande har även uppmärksamrats av tidigare utredningar. Kommunala kompetensutredningen instämde i sitt slutbetänkande⁴⁶ i Ansvarskommitténs bedömning att det är den snabba utvecklingen mot allt fler och överlappande samverkanskonstellationer som är den stora bristen med kommunal samverkan ur demokratisk synvinkel. En fortsatt utveckling i den riktningen innebär, menade Kommunala kompetensutredningen, att varken invånare eller förtroendevalda till slut har någon överblick över den samverkan som den egna

⁴⁶ SOU 2007:72.

kommunen eller regionen deltar i.⁴⁷ I den efterföljande propositionen instämde regeringen i utredningens bedömning.⁴⁸

En mer strategisk samverkan i fasta kommunkonstellationer skulle kunna vara ett sätt att mildra de negativa effekterna av samverkan. En mer strategisk samverkan kännetecknas enligt Kommunutredningen av att samverkan huvudsakligen sker i mer fasta kommunkonstellationer som möjliggör att långsiktighet och tillit mellan de samverkande kommunerna kan byggas upp. Den kännetecknas också av att samverkan sker utifrån en samlad kommunövergripande analys av kommunens behov av samverkan inklusive en bedömning av vad som krävs i framtiden. Strategisk samverkan innebär att de samverkande kommunerna i högre grad har ett gemensamt utförande av välfärdsuppgifter, service och investeringar, snarare än tjänsteutbyten inom enskilda verksamheter eller funktioner. Strategisk samverkan innebär också att de samverkande kommunerna i ökad utsträckning agerar gemensamt i olika typer av utvecklingsfrågor samt gentemot nationella myndigheter.

⁴⁷ Ibid, s. 332.

⁴⁸ Prop. 2008/09:21 s. 74.

14 Kommunsammanläggningar

I direktivet anges att utredningen ska analysera i vilken utsträckning kommunsammanläggningar kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen.

Att lägga samman och bilda större kommuner har varit en tydlig strategi i syfte att stärka kommunernas kapacitet, både historiskt i Sverige och på senare tid i ett antal europeiska länder, t.ex. Danmark, Estland och Grekland. Frågan om en optimal kommunstorlek kan infogas i en ständigt pågående diskussion om hur en lämplig anpassning bör se ut mellan omfattningen på de kollektiva problemen och indelningen på de offentliga institutioner som har ansvaret för att lösa dessa problem. Inför de kommunsammanläggningar som genomfördes i Sverige på 1970-talet angav staten att en kommun borde ha minst 8 000 invånare för att kunna bilda underlag för den nioåriga grundskolan. I Danmark ansåg staten att det var nödvändigt att sätta en miniminivå för antal invånare till 20 000. I reformprocesserna i Norge och Finland talades det också om en gräns på minst 20 000 invånare för att kommunerna skulle klara sina uppgifter.

De sammanläggningsreformer som genomförts runtom i Europa har utvärderats i relativt liten utsträckning, vilket gör att det finns begränsat med material som säger något om effekter av sammanläggningar. Det finns dock undantag och den danska kommunreformen är antagligen den sammanläggningsreform som utvärderats mest systematiskt och utförligt, både genom en nationellt initierad utvärdering och mer oberoende forskarutvärderingar. Erfarenheterna från Danmark är relevanta att lyfta fram, dels tack vare att det finns väl genomförda utvärderingar av kommunsammanläggningarna, dels eftersom det finns många likheter med förhållandena i Sverige. Som alltid måste dock erfarenheter och effekter av reformer i andra länder tolkas med försiktighet, eftersom det trots allt kan vara svårt att applicera dessa på svenska förhållanden. Kommunutredningen har också

genomfört modellberäkningar för att analysera och försöka dra några slutsatser om de ekonomiska effekterna av sammanläggningar.

14.1 Kommunstorlek och omfattningen på den kommunala verksamheten

Statsvetarna Harald Baldersheim och Lawrence E. Rose argumenterar för att det aldrig går att hitta en permanent optimal administrativ indelning eftersom samhället ständigt förändras och därmed också omfattningen och innehållet på de problem och utmaningar som samhället har att lösa.¹ Eftersom offentliga institutioner har en inbyggd tröghet när det gäller att anpassa sig till förändringar kan diskrepans uppstå mellan samhällets utveckling och den administrativa och institutionella indelningen.

Frågor som rör stadsutbredning, infrastruktur och kollektivtrafik, fysisk planering och boende, vatten och avloppshantering kan nämnas som exempel där det kan uppstå en diskrepans mellan det administrativa och det funktionella perspektivet. I det svenska sammanhanget är t.ex. ansvaret för bostadsplanering och fysisk planering omdebatterat, där vissa argumenterar för att den nuvarande kommunala indelningen inte speglar en rationell funktionell indelning för dessa frågor.

14.1.1 Kommunstorlek och kommunernas ansvarsområden i andra europeiska länder

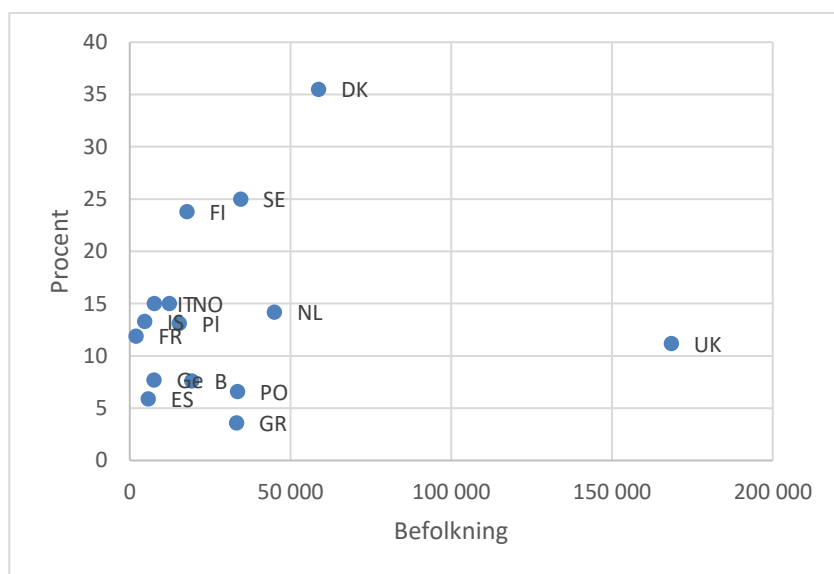
En utblick på andra europeiska länder visar att det råder stor variation när det gäller kommunstorlek. Ett antal europeiska länder kännetecknas av många och befolkningsmässigt små kommuner; Frankrike men även Italien och Spanien hör till den kategorin. Exempel på länder med större kommuner är Danmark, Sverige, Portugal, Storbritannien och Nederländerna. Grekland och Belgien tillhör de länder som från 1973 genomfört de mest omfattande kommunreformerna. Grekland har gått från nästan 6 000 till 325 kommuner, medan Belgien har gått från över 2 300 kommuner 1973 till 589 kommuner 2017.

¹ Baldersheim, H. och Rose, L. E. (2010) (red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*.

Medelbefolkningen per kommun låg 2017 på 33 100 invånare i Grekland och 19 200 invånare i Belgien.

Kommunernas befolkningsmässiga storlek ger egentligen ingen information om omfattningen på den kommunala verksamheten. Länder där kommunerna står för en stor andel av bruttonationalprodukten (BNP) indikerar att den kommunala nivån är viktig när det gäller tillhandahållande av offentlig service. Av figur 14.1 framgår att det råder stor variation mellan länderna och att det endast finns svaga samband mellan kommunstorlek och deras utgifters andel av BNP. Frankrike, Tyskland och Spanien är exempel på länder som har befolkningsmässigt små kommuner med få uppgifter.

Figur 14.1 Samband mellan genomsnittlig kommunstorlek och kommunala utgifter som andel av BNP, 2017



Anm: B: Belgien, DK: Danmark, ES: Spanien, FI: Finland, FR: Frankrike, GE: Tyskland, GR: Grekland, IS: Island, IT: Italien, NL: Nederländerna, NO: Norge, PL: Polen, PO: Portugal, SE: Sverige, UK: Storbritannien.

Källa: Eurostat database och OECD (2018), *Key Data on Local and Regional governments in the European Union*. Egna beräkningar.

Figur 14.1 visar även att de relativt sett stora kommunerna i Sverige och Danmark har en omfattande verksamhet. Storbritannien sticker ut genom sina befolkningsmässigt stora kommuner, däremot är brittiska kommuner inte särskilt stora när det gäller verksamhet. Länder med

befolkningsmässigt små kommuner, t.ex. Island, Italien och Polen, har större verksamhet, mätt som utgifter/BNP, än de brittiska kommunerna.

En första slutsats blir att det råder stor variation mellan de europeiska kommunerna vad gäller befolkningsstorlek och omfattningen på kommunernas verksamhet. Empirin ger dock enbart svagt stöd för att det finns ett samband mellan befolkningsmässig storlek och kommunernas styrka i termer av omfattningen på deras verksamhet. Figur 14.1 visar också att det är stor variation på kommunernas uppgifter och verksamhet i länder med befolkningsmässigt stora kommuner (30 000–40 000 invånare per kommun).

En andra slutsats är att empirin visar att det inte finns något givet svar på vad som är en optimal kommunindelning. De olika ländernas kommunstruktur färgas av traditioner och historia, där t.ex. Frankrike utmärks av en centralstyrd statsapparat med många och svaga kommuner. Dessutom tenderar federala och regionaliserade stater, t.ex. Tyskland och Spanien² att ha en stark regional nivå i form av Länder (Tyskland) och autonoma regioner (Spanien) men med relativt sett svaga kommuner. Som kontrast kan nämnas den nordiska modellen som kännetecknas av en decentraliserad politisk och administrativ struktur med starka och självständiga kommuner.

14.1.2 Två perspektiv på lokal territoriell indelning

Tidigare statsvetenskaplig forskning, med rötterna i antikens Grekland, argumenterade ofta för att små enheter är att föredra ur demokratisk synpunkt eller som Dearlove (citerad i Kjaer, och Mouritzen) uttrycker det ”small is to democracy as large is to efficiency”.³ Senare statsvetenskaplig forskning pekar dock i olika riktningar vad gäller storlek och demokratiska effekter och det tycks vara svårt att empiriskt visa att små enheter är bättre än större enheter.

I grova drag finns två olika perspektiv på en optimal indelning av den kommunala nivån: sammanslagning till större enheter – konsoli-

² Spanien är formellt sett en enhetsstat, men den nationella nivån har delegerat omfattande uppgifter till de autonoma regionerna och liknar därför i praktiken en federal stat. Ibland används benämningen regionaliserad stat för denna form av enhetsstater med långt gående regionalt självstyre.

³ Kjaer, U. och Mouritzen, P. E. (red.) (2003), *Kommunestørelse og lokalt demokrati*.

deringsperspektivet, eller bevarande av små enheter – public choice-perspektivet.⁴ Huvudkonflikten mellan perspektiven handlar om de små enheternas bättre möjligheter till matchning av service till lokala önskemål och behov, och de större enheternas möjligheter att uppnå ekonomiska skalfördelar. Förutom ekonomiska argument finns också demokratiargument, kapacitetsargument och kompetensmässiga argument.

Konsolidering eller public choice

Förespråkare för konsolideringsperspektivet argumenterar för sammanslagningar av mindre administrativa och politiska enheter till större för att komma tillrätta med fragmentisering, kostsamma, duplicerade samt överlappande administrativa gränser. Större enheter (kommuner) förväntas enligt detta perspektiv leda till ekonomiska skalfördelar. De förväntas också innebära större kapacitet att tillhandahålla offentlig service genom bättre tillgång till kompetens, ledning och styrning. Genom större möjligheter till specialisering kan en större organisation uppnå högre effektivitet och kvalitet. Därmed kan större enheter bättre tillgodose medborgarnas behov av service. Förespråkare för detta synsätt argumenterar för att det är nödvändigt att enheterna har tillräcklig storlek, ansvar och befogenheter, för att kunna fungera effektivt.

Konsolideringsperspektivet argumenterar även för att det finns fördelar utifrån ett funktionellt perspektiv, där en fragmentiserad kommunstruktur innebär ineffektiva och kostsamma förhandlingslösningar främst i storstadsregioner och andra funktionellt sammanhängande områden. Genom att bilda större kommuner kan dessa bättre spegla funktionella områden, och genom det kan större effektivitet uppnås eftersom färre aktörer behöver vara inblandade i beslutsfattande t.ex. när det gäller fysisk planering, infrastruktursatsningar och bostadsbyggande.

Public choice-perspektivet argumenterar å andra sidan för värdet av små enheter. Ett argument är att spännvidden mellan individers preferenser och behov tenderar vara mindre och mer homogena i ett mindre område. En mindre enhet innebär också att väljare har större

⁴ Baldersheim, H. och Rose, L. E. (2010) (red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*.

tillgång och kortare kontaktvägar till förtroendevalda. Med utgångspunkt i att kommunen är ansvarig för att tillgodose medborgarnas behov så innebär en indelning i små enheter goda möjligheter att göra skräddarsydda lösningar som svarar mot de lokala behoven av service. I det fall den lokala politiska ledningen inte vill eller kan svara mot väljarnas behov kan väljarna antingen försöka avsätta dem i allmänna val, eller flytta till en annan kommun som bättre kan svara mot deras behov och preferenser.⁵

Systemkapacitet eller medborgareffektivitet

Konflikten mellan de två perspektiven kan också uttryckas utifrån systemkapacitet och medborgareffektivitet.⁶ Den högsta graden av medborgareffektivitet kan uppnås i politiska system med direkt-demokrati, där medborgarna själva kan delta direkt i politiska beslut. För att möjliggöra ett system med direktval behöver antalet medborgare vara begränsat. I ett sådant system får en enskild medborgares röst stor tyngd och möjligheten att direkt påverka beslut är stor.

Även om enskilda medborgares inflytande över beslutsfattandet är stort i politiska system med hög medborgareffektivitet, så är det inte säkert att besluten kan få effekt i realiteten. För det krävs systemkapacitet. Ett kriterium för systemkapacitet är att politiken har kapacitet att leverera beslut och service som medborgarna efterfrågar. Hög systemkapacitet kan dels innebära att vissa typer av beslut behöver tas på nationell eller internationell nivå, dels innebär det behov av en relativt stor politisk enhet.

För att exemplifiera konflikten mellan de två perspektiven kan bostadsbyggande i ett stadsområde användas. Kapaciteten att planera och bygga bostäder i ett storstadsområde är i någon mening en funktion av storlek. Om ambitionen är att öka byggandet i storstadsområdet kan möjligheten att bygga så många bostäder som möjligt minska om beslutsfattandet ligger på självständiga kommuner som utgör delar av en sammanhängande storstadsregion. Även om en majoritet av storstadsregionens kommuner vill bygga bostäder finns det en risk att vissa kommuner inte vill bygga inom sina territorier. Konsekvensen kan bli att det totala bostadsbyggandet i storstadsregionen

⁵ Ibid.

⁶ Dahl, A. och Tufte, R. (1974), *Size and democracy*.

nen dämpas. Därför kan bara ett regionalt beslutsfattande eller ett beslutsfattande i större kommuner som bättre svarar mot det funktionella storstadsområdet, vara effektivt ur ett systemperspektiv.

Som Dahl och Tufte framhåller finns det demokratiska målkonflikter mellan de båda perspektiven.⁷ För det första är det inte givet att små politiska enheter innebär hög medborgareffektivitet för alla medborgare. Ur ett perspektiv där en medborgare har en avvikande mening kan en liten enhet innebära svårigheter att hitta allierade eller politiska alternativ, men i en större politisk enhet kan diversiteten i åsikter öka och därmed kan en medborgare som företräder en avvikande mening ges bättre politiska förutsättningar. För det andra behöver hög medborgareffektivitet vägas mot vilka resultat de politiska besluten de facto kan leverera för sina medborgare. Hög medborgareffektivitet betyder inte så mycket om den politiska enheten inte har förutsättningar att leverera en service som medborgarna är nöjda med.⁸

14.2 Kommunalekonomiska effekter av sammanläggningar

Motiven bakom sammanläggningar av kommuner i olika länder handlar ofta om förväntade effektivitetsvinster. De teoretiska argumenten bakom antaganden om högre effektivitet hos större kommuner bygger på ekonomisk teori om skalfördelar. Ekonomiska skalfördelar uppstår när den genomsnittliga kostnaden per invånare minskar med ökad produktion. Exempelvis är inte kostnaderna för vattenkvalitetskontroll högre om vattentäkten omfattar 500 eller 5 000 hushåll. Kostnadsökningen blir också liten om en ytterligare elev börjar i en skolklass med t.ex. 15 elever. Kostnaden per hushåll eller elev sjunker generellt med storlek.⁹ Ekonomiska skalfördelar uppnås också genom att högre produktion och större volymer gör det möjligt att uppnå högre specialisering hos arbetskraften. Skalfördelarna avtar

⁷ Dahl, A. och Tufte, R. (1974), *Size and democracy*.

⁸ Se också Rothstein, B. (2008), *Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy versus Quality of Government*. Working paper series 2008:2.

⁹ I praktisk mening är det dock sällan ett linjärt samband mellan kostnad och storlek. För exempelvis grundskolan uppstår tröskeffekter vid vissa storlekar, eftersom fler elever innebär ett behov av att dela upp klasser. Några tillkommande elever i en skola med klassstorlekar på 30 elever innebär då ett behov av att dela upp klasser, vilket innebär behov av fler lärare etc.

dock vid en viss produktionsvolym eftersom behoven av kommunikation, kontroll och administration då ökar.

Förespråkare för kommunsammanläggningar antar ofta att den optimala produktionsvolymen uppstår vid en relativt stor befolkningsmässig storlek. Förespråkare för mellankommunal samverkan argumenterar å andra sidan för att ekonomiska skalfördelar kan uppnås, utan att enheterna behöver slås samman.

Möjligheterna att kunna hitta och realisera ekonomiska skalfördelar i kommunernas verksamhet är dock beroende av vilken verksamhet det gäller, samt hur kommunernas geografiska struktur ser ut.

14.2.1 De kommunala verksamheternas territoriella logik

En stor del av kommunernas verksamhet är lokal till sin natur. I en undersökning som genomfördes av Björn Sundström och Lennart Tingvall på uppdrag av Ansvarskommittén¹⁰ gjordes en skattning att i genomsnitt cirka 95 procent av de kommunala driftskostnaderna är kostnader som upparbetas inom kommunens gränser. Knappt 70 procent av driftkostnaderna beräknas uppstå inom ett avstånd på högst 10 km från bostaden. Exempel på verksamhet som ligger nära, eller som t.o.m. utförs i bostaden, är äldreomsorg, hemsjukvård, personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), barnomsorg, grundskola samt gator, vägar och parker.

I Sundströms och Tingvalls beräkningar¹¹ nämns gymnasieskola, köp av tjänster inom LSS, individ- och familjeomsorg samt särskoleverksamhet som verksamheter där driftskostnader i vissa fall uppstår utanför den egna hemkommunen. Det finns t.ex. inte gymnasieskolor i alla kommuner, utan eleverna går i vissa fall i en gymnasieskola i en annan kommun. Därmed uppstår driftskostnaderna i den andra kommunen. Hemkommunen står dock fortfarande för kostnaden för de gymnasieelever som går i annan kommun.

Sedan Sundströms och Tingvalls utredning presenterades har vissa förändringar skett i kommunernas verksamhet. Bland annat har

¹⁰ Sundström, B. och Tingvall, L. (2006), *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*, Ansvarskommitténs skriftserie mars 2006.

¹¹ Ibid.

omfattningen av pedagogisk omsorg i hemmet minskat.¹² Det fria skolvalet i gymnasieskolan har också införts, vilket har inneburit en högre rörlighet för gymnasieelever. Den skattning som Sundström och Tingvall tidigare gjorde att 70 procent av de kommunala driftskostnaderna beräknas uppstå inom 10 km från bostaden är beräknade utifrån delvis andra förhållanden. Kommunutredningen bedömer ändå att beräkningarna i grova drag fortfarande är relevanta.

Europeisk litteratur pekar i något olika riktning avseende kommunalekonomiska effekter av kommunsammanläggningar. Den övergripande bilden är att forskningen inte är överens om att kommunsammanläggningar leder till effektivitetsvinster, tvärtom pekar flertalet forskare på behov av ytterligare forskning inom området.¹³

Som framgått tidigare finns det stora variationer i kommunstorlek och kommunala befogenheter mellan de europeiska länderna och jämförelser mellan länderna bör därför göras med viss försiktighet. Eftersom de nordiska länderna är förhållandevis lika när det gäller kommunernas uppgiftsportfölj och i viss mån också kommunstorlek, är det särskilt relevant att titta närmare på nordiska erfarenheter av sammanläggningar och då framför allt på effekter av den danska strukturreformen.

14.2.2 Ekonomiska effekter av reformen i Danmark

Strukturreformen i Danmark innebar att antalet kommuner reducerades från 239 till 98. Utgångspunkten var att de danska kommunerna skulle ha minst 20 000 invånare.¹⁴ Detta innebar att de mindre kommunerna formerade 66 nya större sammanslagna kommuner medan 32 större kommuner kvarstod som tidigare.

¹² Pedagogisk omsorg är ett alternativ till förskola eller fritidshem. Det kan vara verksamhet där personal tar hand om barnen i sitt eget hem, alltså ett traditionellt familjedaghem. Det kan också vara olika flerfamiljslösningar. Pedagogisk omsorg kan också bedrivas i en särskild lokal.

¹³ Swianiewicz, P. (2017), "If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later", *Local Government Studies*, 36 (2).

¹⁴ I den danska strukturreformen var målsättningen att alla kommuner skulle ha en befolkning på minst 30 000 invånare. Den danska regeringen fastställde dock en minsta storlek på 20 000 invånare. Alternativt kunde kommuner under den gränsen ingå i ett förpliktande samarbete med grannkommunerna och då skulle befolkningsunderlaget sammanlagt uppgå till 30 000 invånare. För mer information se Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013) *Evaluering af kommunalreformen*, s 44.

Blom-Hansen m.fl.¹⁵ har genomfört en utvärdering av vad en kommunsammanläggning innebär ur effektivitetssynpunkt. Genom en utvärderingsdesign där de sammanslagna kommunerna jämfördes med de kommuner som inte slogs samman kunde effekter av sammanläggningarna studeras. Utvärderingen visar generellt sett att sammanläggningarna inte gett några effektivitetsvinster för barnomsorg, skola eller äldreomsorg. Däremot har effektivisering inom administration samt inom underhåll av gator och vägar skett medan de sammanslagna kommunernas utgifter för arbetsmarknadspolitik ökat.¹⁶ Utvärderingen drar slutsatsen att den danska strukturreformen inte gett några kostnadsmässiga besparingar, eftersom kostnadseffektiviseringar inom vissa områden har ätits upp av kostnadsökningar inom andra. För de flesta av de verksamheter som utvärderingen studerade verkade inte kommunstorlek spela någon roll.¹⁷

En intressant iakttagelse från Danmark är att strukturreformen i sig inte inneburit några större centraliseringstendenser i den kommunala verksamheten, förutom när det gäller administration. Med korta geografiska avstånd hade det annars kunnat förväntas att exempelvis mindre byskolor skulle läggas ner och att eleverna skulle få åka till större skolor på större orter. Bilden är densamma inom barnomsorgen. Det pågår en centralisering av kommunal service i Danmark men enligt bedömningen drivs den av den pågående urbaniseringen, inte av den danska strukturreformen.¹⁸

De danska beräkningarna utgår från att de administrativa kostnaderna utgör 10 procent av de totala kostnaderna. En effektivisering på 10 procent av de administrativa kostnaderna innebär därmed en total effektivisering motsvarande 1 procent av de danska kommunernas totala kostnader. Om motsvarande förhållande skulle gälla i Sverige skulle det motsvara en besparingspotential på totalt cirka 7 miljarder kronor.

¹⁵ Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. och Treisman, D. (2016), "Jurisdiction size and local government policy expenditure: assessing the effect of municipal amalgamation". *American political science review*, 110 (4).

¹⁶ Ibid. s. 827.

¹⁷ Utvärderingen omfattade sju verksamhetsområden: barnomsorg, grundskolor, äldreomsorg, vägar, kultur, administration och arbetsmarknad.

¹⁸ Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013), *Evaluering af kommunalreformen*.

Däremot menar Welling Hansen m.fl.¹⁹ att den danska kommun-reformen inneburit positiva effekter för de sammanslagna kommunernas finansiella styrka. Forskarna har analyserat de sammanslagna kommunernas finansiella styrka i termer av budgeterat och redovisat resultat, likviditet och långsiktiga skulder.

Den övergripande slutsatsen är att de sammanslagna kommunerna förbättrat sitt ekonomiska resultat inom en femårsperiod.²⁰ Däremot har inga effekter kunnat utläsas vad gäller kommunernas likviditet och skulder. Forskarna menar att förklaringarna till de förbättrade ekonomiska resultaten kan ligga i att de sammanslagna kommunerna genom sin större storlek fått en ökad professionalism och bättre möjligheter till specialisering samt att en större kommun innebär högre administrativ kapacitet. Forskarna menar även att övergången till en större organisation inneburit att tidigare arbetssätt i de mindre kommunerna ersatts med ett mer professionellt och standardiserat arbetssätt för ekonomihantering.²¹

14.2.3 Vilka ekonomiska effekter skulle en ny kommunindelning i Sverige kunna få?

När det gäller svenska förhållanden finns begränsat med kunskapsunderlag om ekonomiska effekter av kommunsammanläggningar. År 2017 genomförde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) en fallstudie²² av ekonomiska effekter om Ölands två kommuner skulle läggas samman. SKR uppskattar de möjliga administrativa besparingarna till 8–9 miljoner kronor. SKR drar även slutsatsen att en sammanslagen kommun skulle stå bättre rustad att lösa utmaningarna på sikt än Borgholm och Mörbylånga kommuner var för sig. SKR framhåller bl.a. fördelar med bättre möjligheter att klara specialisttjänster i en sammanslagen kommun.

¹⁹ Welling Hansen, S. Houlberg, K. och Holm Pedersen, L. (2014), "Do municipal merger improve fiscal outcomes?" *Scandinavian political studies*, 37(2).

²⁰ Forskarna har analyserat kommunernas ekonomi genom att titta på balansen mellan ekonomiskt resultat och kostnader samt likviditet och skulder. Resultaten för likviditet och skulder förbättrades dock bara upp till den nivå som rädde före reformen. Om förbättringen av ekonomiskt resultat kvarstår innebär det också att likviditeten på sikt kommer att stärkas, enligt forskarna.

²¹ Welling Hansen, S. Houlberg, K. och Holm Pedersen, L. (2014) "Do municipal merger improve fiscal outcomes?" *Scandinavian political studies*, 37(2), s. 210.

²² SKL (2017), *Studie av möjliga effekter vid en eventuell sammanläggning av Borgholms och Mörbylånga kommuner*.

Även om det är önskvärt att genomföra effektiviseringar inom administrationen kan det konstateras att de administrativa kostnaderna enbart utgör några procent av kommunernas kostnader. De största kostnaderna finns i kommunernas kärnverksamhet såsom barn- och utbildningsverksamhet samt vård och omsorg. Dessa båda står sammantaget för mer än 70 procent av kommunernas utgifter. Frågan blir därför om det är möjligt att göra mer betydande effektiviseringar inom de större verksamheterna.

Det behöver påpekas att större kommuner i sig inte behöver leda till effektiviseringar. Den största delen av kommunernas kostnader upparbetas på enhetsnivå, exempelvis i förskolor, grund- och gymnasieskolor samt äldreboenden. Det betyder att även om kommunen blir större befolkningsmässigt är det inte givet att verksamheten kan effektiviseras. Beräkningar av möjliga kostnadseffektiviseringar behöver därför omfatta analyser av vad en annan territoriell indelning kan betyda på enhetsnivå.

Eftersom en stor del av kommunernas verksamhet är lokal behöver också sådana beräkningar ta hänsyn till bosättningsmönstret i kommunerna och hur långt det kan vara rimligt att de boende ska ha till den kommunala verksamheten, exempelvis hur långt skolbarn ska ha till närmaste skola, eller hur långt hemtjänstpersonalen ska åka till de äldre som har hemtjänst i ordinärt boende.

Modellberäkningar om ekonomiska effekter av en annan kommunindelning

Kommunutredningen har genomfört modellberäkningar på de ekonomiska effekterna av en alternativ kommunindelning för grundskola och hemtjänst. Beräkningar har gjorts för hela riket samt för tre grupper av kommuner som har varit föremål för fallstudier inom ramen för utredningens arbete. Beräkningarna har gjorts med den beräkningsmodell som används för att beräkna merkostnader på grund av ogynnsam bebyggelsestruktur inom kostnadsutjämnningen, det s.k. glesbygdstillägget. Modellen är utvecklad för att beräkna vilka merkostnader kommunerna drabbas av på grund av ogynnsam bebyggelsestruktur, dvs. att befolkningen är spridd över en stor geo-

grafisk yta.²³ Ett sådant bosättningsmönster innebär nackdelar för en kommun när det gäller möjligheten att bedriva kostnadseffektiv verksamhet.

Kommunernas kostnader upparbetas i huvudsak på enhetsnivå. Kostnader för barn- och utbildningsverksamhet uppstår i huvudsak på förskolor och grundskolor och kostnader för äldreomsorg uppstår till största delen i den äldres hem eller på omsorgsboenden. För att skatta ekonomiska effekter av kommunsammanläggningar behöver därför hänsyn tas till befolkningens bosättningsmönster och avstånd. De beräkningar Kommunutredningen gjort utgår från vilka möjligheter som finns att uppnå ekonomiska skalfördelar vid en annan territoriell indelning för vissa verksamheter. Skulle en sammanläggning av kommuner kunna innebära att t.ex. skolverksamhet kan bedrivas mer effektivt, i och med att den sammanslagna kommunens skolstruktur blir mer kostnadseffektiv?

Beräkningarna har gjorts med två alternativa kommunindelningar (allt annat lika), en utifrån befintlig kommunindelning och en utifrån en hypotetisk alternativ kommunindelning där kommuner har lagts samman.²⁴ Observera att antalet skolor och antal enheter från vilka hemtjänsten utgår är teoretisk både när vi låter modellen göra beräkningar på de enskilda kommunerna och på en hypotetisk sammanslagen kommun.

Genom att låta modellen göra beräkningar med olika territoriell indelning, allt annat lika, kan eventuella effekter knytas till skillnader i kommunindelningen.

I dessa beräkningar är syftet att undersöka vad en alternativ kommunindelning kan innebära för möjligheterna att uppnå skalfördelar. Därför kan, och bör inte, olika typer av lokala avvägningar vägas in. Det avgörande är att undersöka om en annan kommunstruktur innebär större möjligheter att skapa en mer kostnadseffektiv struktur, givet vissa restriktioner i reseavstånd och storlek på enheterna.

²³ En utförlig genomgång av beräkningsmodellen finns i följande rapport: Tillväxtnalys (2011), *Mer kostnader på grund av gles bebyggelsestruktur i kommuner och landsting*, working paper/pm 2011:08.

²⁴ En närmare beskrivning av de beräkningar som gjorts finns i bilaga 2 till rapporten *Stärket kapacitet i kommunerna – En studie av fyra olika kommungrupper* (2018), www.sou.gov.se/kommunutredningen. Hämtat 2020-01-07.

Beräkningar för hela riket

I beräkningen för hela riket utgör FA-regionindelningen²⁵ för 2016 den alternativa kommunindelningen, vilket innebär att antalet hypotetiskt sammanslagna kommuner uppgår till 72. Jämförelsen bygger därmed på betydligt större kommuner än den nuvarande indelningen. Anledningen till att jämförelsen utgår från FA-regioner är att dessa i någon mån speglar funktionella arbetsmarknadsområden. Från och med 2017 års indelning består Sverige av 60 FA-regioner. Vid beräkningarnas genomförande var det dock inte möjligt att använda den indelningen, eftersom befolkningsdata för 2017 inte fanns tillgänglig.

Beräkningarna för eleverna från förskoleklass t.o.m. årskurs 5 har gjorts utifrån antagandena att modellen strävar efter att bilda skolor med 200 elever. Vidare strävar modellen efter att eleverna ska ha högst 30 km enkel resa till närmaste bildade skola. Skolskjutskostnader beräknas för de elever som har mer än 2 km från sin bostad till den bildade skolan.

Tabell 14.1 Effekter av en alternativ kommunindelning, förskoleklass t.o.m. årskurs 5

Antal skolor, elever och avstånd

	Kommun	FA-region	Differens
Antal skolor	3 248	3 169	-79
Medelstorlek skolor	219	224	5
Minsta	12	14	2
Högsta	669	669	0
Antal elevkilometer per år	304 269 700	309 240 400	4 970 700

Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av tabell 14.1 innebär en alternativ kommunindelning endast marginella skillnader i skolstrukturen. Vid en kommunstruktur som utgår från FA-indelningen 2016 bildas 79 färre skolor än vad som är fallet med nuvarande kommunindelning och de skolor som bildas med FA-indelningen blir enbart marginellt större. Som en konsekvens av att det bildas färre skolor antas behovet av skolskjutsar öka.

²⁵ I bilaga 3 finns en förteckning över vilken FA-region respektive kommun tillhör. Se också kapitel 6.

Beräkningar för årskurs 6–9 som redovisas i (tabell 14.2) har gjorts utifrån antagandena att modellen strävar efter att bilda skolor med en storlek av 400 elever och att eleverna ska ha högst 50 km enkel resa till närmaste bildade skola. Skolskjutskostnader beräknas för alla elever med längre än 3 km till närmaste bildade skola.

Tabell 14.2 Effekter av en alternativ kommunindelning, årskurs 6–9

Antal skolor, elever och avstånd

	Kommun	FA-region	Differens
Antal skolor	1 177	1 017	-160
Medelstorlek skolor	362	430	68
Minsta	21	32	11
Högsta	929	974	45
Antal elevkilometer per år	376 502 000	420 175 000	43 673 000

Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av tabell 14.2 innebär en alternativ kommunindelning endast marginella skillnader i skolstrukturen. Vid en kommunstruktur som utgår från FA-indelningen 2016 bildas 160 färre skolor än vad som är fallet med nuvarande kommunindelning och de skolor som bildas med FA-indelningen blir enbart marginellt större. Som en konsekvens av att det bildas färre skolor antas behovet av skolskjutsar öka.

Beräkningarna för hemtjänsten har utgått från att modellen strävar efter att placera utgångsorter för hemtjänstpersonalen där minst 40 personer över 80 år kan samlas inom en radie på 20 km. Ett optimalt hemtjänstområde antas vara cirka 350 personer över 80 år. Inom detta befolkningsunderlag beräknas i genomsnitt 22 procent (cirka 80 personer), vara beroende av hemtjänstinsatser. Ett antagande har vidare gjorts att en optimal personalgrupp är 25 personer, vilka antas klara att göra insatser för cirka 80 brukare.

Kostnader för hemtjänstpersonalens resor beräknas genom ett antagande att bilkostnad och personalkostnad uppgår till cirka 60 kronor per mil. Resor som inkluderas i modellen är resor över 5 km från den punkt som placerats som möjlig utgångspunkt för arbetslagen. Antal kilometer beräknas genom att koppla ihop samtliga personer över 80 år i kommunen med de fiktiva utgångspunkter som bildats för hemtjänstens arbetslag. Sedan beräknas en kvot där

22 procent av samtliga personer över 80 år antas behöva hemtjänstinsatser. Modellmässigt beräknas antalet resor efter antagandet att varje hemtjänsttagare får ett besök per dag.

Tabell 14.3 Effekter av en alternativ kommunindelning, hemtjänst i ordinärt boende

Antal hemtjänstenheter, antal personer över 80 år samt avstånd

	Kommun	FA-region	Differens
Antal enheter	1 426	1 377	-49
Medelstorlek	355	367	12
Medianstorlek	343	357	14
Minsta storlek	40	40	0
Högsta storlek	906	1149	243
Antal kilometer per år	621 841 010	635 168 620	13 327 610

Källa: Egna beräkningar.

Beräkningarna för hemtjänst för äldre visar enbart mindre förändringar med en kommunindelning som följer FA-indelningen. Modellen ger något större personalgrupper där antalet enheter minskar något, vilket får till följd att behovet av resor ökar. Förändringarna får dock betraktas som små. Det bör påpekas att hemtjänstverksamhet till äldre är svårare att hantera modellmässigt, eftersom personalbemanningen ständigt anpassas efter behovet av hemtjänstinsatser.

Beräkningar i fallstudiekommuner

Teoretiska modellberäkningar gjordes även i tre av de fyra fallstudier som Kommunutredningen och SKR genomförde under första halvan av 2018 (se även kapitel 12). Den första fallstudien omfattade Arjeplog, Arvidsjaur, Sorsele, Malå och Norsjö, den andra fallstudien omfattande Köping, Arboga och Kungsör och den tredje fallstudien omfattande Jönköping, Habo och Mullsjö. Beräkningar gjordes även här för grundskola och kommunal hemtjänst i ordinärt boende (beräknat på äldre över 80 år). Beräkningarna genomfördes för två alternativa kommunindelningar (allt annat lika), en utifrån befintlig kommunindelning och en hypotetisk sammanslagen kommun där de studerade kommunerna bildar en sammanhållen kommun.

Sammantaget pekar resultaten av modellberäkningarna på enbart mindre ekonomiska effekter mellan de två beräkningarna (enskild kommun och sammanslagen kommun). Även om resultaten bör tolkas med viss försiktighet, pekar de mot att det inte kan förväntas ge avsevärt bättre förutsättningar att uppnå ekonomiska skalfördelar genom att slå samman de kommuner som ingår i respektive fallstudie när det gäller kostnader för grundskola och hemtjänst i ordinärt boende.

Resultaten från den första fallstudien (Arjeplog, Arvidsjaur, Norsjö, Malå och Norsjö) indikerar att de ekonomiska vinsterna av en sammanläggning är relativt små beroende på att de långa avstånden i stort sett motiverar samma antal skolor och enheter för hemtjänst oavsett om vi tittar på enskilda kommuner eller på en sammanslagen kommun. Om en skola försvinner innebär det också ökade kostnader för skolskjuts.

Inte heller i de två andra fallstudierna i Syd- och Mellansverige visade beräkningarna på några större besparingar genom att slå ihop skolor och enheter för hemtjänst i ordinärt boende. Orsaken till att det inte blir så stora besparingar är troligtvis att befolkningsunderlaget är tillräckligt stort för att fylla upp skolor och hemtjänstdistrikt så att en kostnadseffektiv verksamhet kan bedrivas.

Sammanfattande slutsatser av beräkningarna

Modellberäkningarna inom grundskolan och hemtjänsten för hela riket indikerar endast mindre förändringar vid en alternativ kommunindelning. I ekonomiska termer rör det sig om en årlig besparing på under 150 miljoner kronor för hemtjänsten och knappt 200 miljoner kronor för grundskolan F–9. Det får betraktas som mycket marginella ekonomiska effekter.

Resultaten från beräkningar för fallstudiekommunerna bekräftar de resultat som beräkningar för hela riket ger, dvs. att kommunsammanläggningar troligtvis endast skulle ge marginella besparingar inom kommunernas kärnverksamheter.

De modellberäkningar som redovisas här omfattar förskoleklass och grundskola samt hemtjänst i ordinärt boende. Dessa verksamheter står för knappt 30 procent av kommunernas nettoutgifter. Av den anledningen bör försiktighet iakttas vid tolkningen av resultaten. De beräkningar som presenteras bör läsas som indikationer på

om det blir små eller stora ekonomiska effekter av en kommunsammanläggning. Anledningen till att modellberäkningarna begränsas till dessa verksamheter är att det finns befintliga delmodeller inom det kommunala utjämnningssystemet som kunnat användas. Det får ändå antas att andra verksamheter som kräver geografisk närvaro, t.ex. förskola och särskilda boenden för äldre, skulle följa ungefär samma mönster.

Däremot bör det vara enklare att uppnå effektiviseringar för verksamhet som inte är lika avståndsberoende, t.ex. tillsynsuppgifter och specialisttjänster. Ett annat exempel är gymnasieskolan där det är vanligt att kommunerna samarbetar med andra kommuner, exempelvis genom gemensam antagning till gymnasieutbildningar inom ett visst område. I någon mening har gymnasieskolan redan i dag i praktiken en annan kommunal indelning, eftersom många kommuner saknar egna gymnasieskolor eller bedriver gymnasieskola tillsammans med andra kommuner. Till det kommer det fria elevvalet som gjort att rörligheten hos gymnasieeleverna är stor. Modellberäkningar av gymnasieskolan har inte varit möjliga att göra då dessa redan i dag beräknas utifrån en länsvis utplacering vid beräkningar av merkostnader för ogynnsam bebyggelsestruktur inom kostnadsutjämnningen.

14.2.4 Förmåga att klara investeringsbehoven

Kommunernas investeringar har ökat kraftigt de senaste åren och förväntas också öka kommande år. Den demografiska utvecklingen ökar behovet av investeringar i förskolor, skolor och äldreomsorg men även satsningar på t.ex. vatten- och avloppssystem kommer att krävas de närmaste åren.²⁶ Det finns också generellt sett ett behov av att ersätta eller rusta upp de anläggningar och lokaler som byggdes på 1960- och 1970-talen.²⁷ Kraven på kommunaltekniska anläggningar skärps därtill allt mer, vilket driver på en utveckling där det krävs stora volymer för att kunna uppnå en kostnadseffektiv och säker verksamhet. Branschorganisationen Svenskt Vatten pekar på att det krävs någonstans runt 50 000 invånare som underlag för att

²⁶ SKL (2018), *Ekonomirapporten maj 2018*.

²⁷ Kommuninvest (2018), *Den kommunala låneskulden 2018*.

driva en effektiv och säker verksamhet vad gäller vatten och avlopp.²⁸ Kraven på stora volymer drivs också på av allt högre kompetenskrav. De ökade investeringsbehoven driver på kommunsektorns låneskuld. Mellan 2010 och 2017 har låneskulden i absoluta tal ökat med drygt 200 miljarder kronor, vilket motsvarar en årlig ökningstakt på i genomsnitt 6 procent.²⁹ Kommuninvest har bedömt att kommunsektorns låneskuld i nominella termer kommer att fördubblas mellan 2015 och 2024.³⁰

Investeringsbehoven skiljer sig åt mellan kommuner som växer respektive krymper befolkningsmässigt. För växande kommuner finns större behov av nyinvesteringar eftersom fler invånare ställer krav på fler skolor, fler äldreomsorgsplatser m.m. En växande befolkning medför också stora behov av fler bostäder och infrastruktur. Till det kommer att befintliga byggnader och anläggningar behöver renoveras. För kommuner med minskande befolkning kan större behov finnas i reinvesteringar i befintliga anläggningar och byggnader. I dessa kommuner kan det också finnas en överkapacitet i befintliga anläggningar eftersom dessa från början dimensionerats utifrån en större folkmängd.

Storleken på kommunernas totala investeringar följer i stort sett kommunernas befolkningsstorlek. De tre storstäderna hade de största investeringsvolymerna i absoluta tal 2017.³¹ Om däremot investeringsvolymerna mäts i kronor per invånare hade mindre kommuner högre investeringskostnader 2017 än storstadskommunerna. Det är en effekt av att befolkningsmässigt mindre kommuner har färre invånare att fördela kostnaderna på.

Kommuninvest pekar på att även om själva investeringarna är ekonomiskt kännbara för de flesta kommuner är det de medföljande ökade driftkostnaderna som bedöms som det större problemet, eftersom ökade investeringar driver på driftkostnaderna.

Vad Kommunitredningen kunnat inhämta finns ingen empirisk forskning som specifikt undersökt vad kommunsammanläggningar innebär för kommunernas förmåga att klara investeringsbehoven. Generellt gäller att kommunernas skiftande strukturella förutsättningar, t.ex. bosättningsmönster, geografiska avstånd och befolk-

²⁸ Svenskt Vatten (2019), *Kommunsamverkan – hinder och möjligheter inom VA-sektorn*, skrivelse till Kommunitredningen, 2018-05-11.

²⁹ Kommuninvest (2018) *Den kommunala låneskulden 2018*.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid, s. 9.

ningsstorlek har stor betydelse för möjligheterna att uppnå ekonomiska skalfördelar. Det råder stor variation mellan olika verksamheter om skalfördelar går att realisera. Om två kommuner som läggs samman har ett behov av att antingen bygga nya skolor, eller renovera befintliga, finns det sannolikt skalfördelar att hämta om de enbart behöver investera i en skola i stället för två skolor. Det förutsätter dock att kommunernas elever är bosatta i närheten av varandra på var sida av den tidigare kommungränsen och att reseavstånden möjliggör ett samgående till en skola. Om däremot de befintliga skolorna ligger långt ifrån varandra är det svårt att uppnå skalfördelar även om en kommunsammanläggning sker. För investeringar i skolor är det därför inte givet att en kommunsammanläggning automatiskt medför ekonomiska skalfördelar. Detsamma gäller för annan verksamhet som är lokal till sin karaktär, t.ex. förskola och hemtjänst.

För vissa typer av större investeringar framstår det däremot som tydligare att det krävs en viss skala för att kunna genomföra en ekonomiskt försvarbar investering. Det kan handla om större kommunaltekniska investeringar, t.ex. värmekraftverk, förbränningsanläggningar för sopor eller anläggningar för materialåtervinning. För att kunna finansiera en sådan typ av kapitaltung och tekniskt komplicerad investering krävs ett visst befolkningsunderlag.

Erfarenheter från Danmark visar att de sammanslagna kommunernas ekonomiska situation förbättrats i termer av bättre balans mellan intäkter och kostnader.³² En av förklaringarna är att den ekonomiska styrningsförmågan har förbättrats. Utvärderingen drar slutsatsen att den förbättrade ekonomin på sikt skapar större utrymme för investeringar och en långsiktigt mer hållbar ekonomisk utveckling.³³ Det bör också påpekas i sammanhanget att Danmark 2011 införde statliga sanktionsmöjligheter för kommuner som inte hade en godtagbar ekonomi.³⁴

³² Welling Hansen, S., Houlberg, K. och Lene Holm Pedersen (2014) "Do municipal merger improve fiscal outcomes?" *Scandinavian political studies*, 37(2), s. 196–214.

³³ *Ibid.*, s. 210.

³⁴ Styrningen av den danska kommunalekonomin hanteras genom ett årligt budgetavtal som ingås mellan staten och danska kommunförbundet (KL). Budgetavtalet mellan staten och KL definierar totalnivån på kommunernas utgifter (ram). De statliga sanktionsmöjligheterna som infördes 2011 har gett stor effekt på den kommunala budgetdisciplinen (se även kapitel 3).

14.2.5 Effekter på det kommunala utjämningsystemet

Syftet med systemet för kommunalekonomisk utjämning är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden (se kapitel 4). Systemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning samt förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

Vid en kommunsammanläggning påverkas det kommunala utjämningsystemet. En anpassning av systemet till de nya förhållandena måste därför ske om en indelningsförändring beslutas. Utjämningskommittén konstaterade i sitt betänkande *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen* som lämnades till regeringen 2011 att den konstruktion av kostnadsutjämnningen som rådde då innebar att många små kommuner skulle få minskade intäkter efter en eventuell sammanläggning.³⁵ Utjämningskommittén föreslog att om en kommun som bildas genom sammanläggning får lägre bidrag till följd av sammanläggningen vid beräkning av den nya kommunens bidrag och avgifter, ska vissa beräkningsmodeller baseras på den indelning som gällde före sammanläggningen under fyra år fr.o.m. det år indelningsändringen trädde i kraft.³⁶ Skälet till förslaget var dels att minska negativa incitament till kommunsammanläggningar, dels att det kan ta viss tid innan kostnadsbesparande effekter av en sammanläggning får genomslag och att det därför är rimligt att den tidigare bidragsnivån bibehålls några år efter en sammanläggning. Utredningens förslag genomfördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2014.

Kostnadsutjämningsutredningen, som i oktober 2018 lämnade sitt betänkande *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting* till regeringen, studerade inte närmare konsekvenserna på utjämningsystemet av indelningsförändringar i den kommunala sektorn. Kostnadsutjämningsutredningen konstaterade dock att vissa effekter kan uppstå också som en följd av utredningens förslag. Effekterna gäller främst komponenten *räddningstjänst* i delmodellen för infrastruktur och skydd samt komponenten *administration* i delmodellen verksamhetsövergripande kostnader i kost-

³⁵ SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämnningen*.

³⁶ *Ibid.*, s. 240.

nadsutjämningen för kommuner. Båda komponenterna innehåller kompensation riktade specifikt till glesa kommuner med få personer i befolkningen. Det innebär att när befolkningmängden ökar efter en sammanläggning kan en eller båda kommunerna förlora tillägg från dessa komponenter. I de län som fortfarande har delat huvudmannaskap för kollektivtrafiken kan en motsatt effekt uppstå. Den regressionsmodell som utredningen föreslog resulterar i högre standardkostnad och ger därför ett bättre utfall när tätortsbefolkningen ökar. Vid en översyn av utjämningen och en förnyelse av den statistiska modellen i samband med sammanläggningen eller kommande översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet är det enligt Kostnadsutjämningsutredningen mycket svårt att förutsäga vad resultatet skulle bli. Vidare kan mindre effekter uppstå i kompensationen för merkostnader för verksamhet i glesbygd. Det gäller delmodellerna förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg.³⁷

Att en ny kommunindelning får konsekvenser på kostnadsutjämningen är i sig inget konstigt. Om en ny kommunstruktur innebär bättre strukturella förutsättningar att driva kostnadseffektiv verksamhet är det naturligt att bidrag och avdrag inom kostnadsutjämningen grundar sig på de nya förhållandena. Det kan dock finnas enskilda delmodeller inom kostnadsutjämningen som kan behöva ses över.

14.3 Demokratiaspekter

En underliggande princip i diskussionen om att bilda större kommuner är att varje vinst som görs i form av skalfördelar och förmåga att leverera en mer effektiv verksamhet ska vägas mot de eventuella demokratiska förlusterna som sammanläggningen innebär.³⁸ En typ av kritik som ibland riktas mot kommunsammanläggningar är att argumenten ofta fokuserar på ekonomisk effektivitet, men att hänsyn inte tas i lika stor utsträckning till de demokratiska aspekterna.³⁹

³⁷ SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen*, s. 303 f.

³⁸ Se t.ex. Karlsson, D. (2013), "A Democracy of Scale", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(1), s. 7–28.

³⁹ Se t.ex. Erlingsson, G. och Flemgård, J. (2018), *Att omorganisera den politiska basorganisationen*.

14.3.1 Konkurrensdemokrati och deltagardemokrati

Frågan om en större kommuns effekter på demokratin beror också på vilken demokratisyn som är utgångspunkten för analysen. Två huvudsakliga normativa synsätt på den representativa demokratin brukar ställas mot varandra, konkurrensdemokrati respektive deltagardemokrati.

Konkurrensdemokratin utgår från att medborgarens roll enbart är att välja och avsätta eller återvälja förtroendevalda i allmänna val. Ur det perspektivet görs en tydlig åtskillnad mellan medborgarnas och de förtroendevaldas roller. Medborgarna väljer förtroendevalda på valdagen och de förtroendevalda, som konkurrerar om väljarnas röster, styr verksamheten mellan valen. En konsekvens av konkurrensdemokratin är att väljarnas deltagande i det politiska livet mellan valen inte är nödvändig, tvärtom kan det t.o.m. anses som negativt om väljarna blandar sig i det politiska livet mellan valen. Det centrala är att den politiska makten är öppen för alla och att det är konkurrens om makten. Således kan väljarna på valdagen göra ett val av det politiska ledarskapet.

Det andra synsättet, deltagardemokrati, utgår från att medborgarnas roll i det politiska livet inte enbart begränsas till allmänna val utan att de också deltar aktivt i det politiska livet mellan valen. Demokratiska processer och politiskt engagemang uppfattas som positiva demokratiska värden i sig.⁴⁰

Statsvetaren David Karlsson argumenterar för att den lokala nivån ofta ses som ett slags fristad för deltagardemokratin, dvs. en form av demokrati som av praktiska skäl är svår att applicera på nationell eller regional nivå.⁴¹ Kommunerna ska enligt denna demokratisyn vara en arena för deltagande och aktivt medborgarskap, snarare än en arena för partipolitik och konflikt. Karlsson menar dock att i de flesta västliga demokratier så är demokratin på lokal nivå på precis samma sätt som på nationell nivå, baserad på val och konkurrens mellan partier. Det blir därför, enligt Karlsson, ensidigt att utvärdera effekter av större kommuner endast utifrån ett deltagardemokratiskt per-

⁴⁰ Se t.ex. Kjaer, U. och Mouritzen, P.E. (2003), "Er der sammenhaeng mellem kommunestørelse og lokalt demokrati?" i Kjaer, U. och Mouritzen, P.E. (red.) *Kommunestørelse og lokalt demokrati*, s. 19.

⁴¹ Karlsson, D. (2013), "A Democracy of Scale", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(1), s. 7–28.

spektiv. Utvärderingarna behöver i lika stor utsträckning ta hänsyn till effekter på väljares möjligheter till ansvarsutkrävande och konkurrens mellan partier.⁴²

Karlsson visar i samma artikel⁴³ att det finns ett positivt samband mellan kommunstorlek och lokaldemokrati. I studien undersöks hur två centrala mekanismer i en representativ demokrati påverkas av kommunstorleken:

- a) förmågan att identifiera invånarnas vilja i allmänna val
- b) förmågan att leverera politik i enlighet med invånarnas preferenser.

Studien visar att kommunstorlek är av stor betydelse för hur de två mekanismerna fungerar i svenska kommuner. En förutsättning för att den första mekanismen (a) ska fungera är att väljarna har ett tillräckligt stort utbud av politiska alternativ att välja på. Om utbudet av politiska alternativ är begränsat får väljarna svårigheter att hitta partier eller kandidater som överensstämmer med deras preferenser. Studien pekar på att antalet politiska alternativ ökar signifikant med storleken på kommunen. Resultaten visar också att väljarnas kunskap om och inflytande över lokala politiska ledare är högre i större kommuner än i mindre. Studien drar den övergripande slutsatsen att lokaldemokratien förbättras i större kommuner.

14.3.2 Ansvarsutkrävande

Väljarnas möjlighet till ansvarsutkrävande är en förutsättning för den representativa demokratis funktionssätt. I grunden är ansvar en fråga om relation; den som är ansvarigställs till svars för sina beslut inför någon. Det brukar också uttryckas i termer av en relation mellan principalen, i det här fallet väljaren, och agenten, i det här fallet den valda. Den representativa demokratin bygger på ett mandat från väljarna till den valda församlingen, t.ex. kommunfullmäktige. Med mandatet följer ett ansvar inför uppdragsgivaren, dvs. väljarna.⁴⁴ När kommuner läggs samman innebär det i princip inga förändrade förutsättningar för ansvarsutkrävande eftersom ansvaret flyttas över från de tidigare kommunernas fullmäktigen till den nya, större kom-

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Se t.ex. Statskontoret (2003), *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*, 2003:1.

munens fullmäktige. Väljarna har därmed i princip samma möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande som före sammanläggningen.

Det är främst vid en jämförelse mellan sammanläggning av kommuner och kommunal samverkan som frågan om ansvarsutkrävande blir tydlig. Detsamma gäller vid en jämförelse mellan sammanläggning och asymmetrisk ansvarsfördelning (se kapitel 16). Vid en sådan jämförelse framstår sammanläggning som det alternativ som ger invånarna bäst möjlighet till ansvarsutkrävande. När kommuner samverkar kring olika verksamheter lämnar man över en del av beslutsmakten över den verksamhet man samarbetar om. För väljarna blir då ansvarsutkrävandet otydligt, eftersom beslut fattas av representanter som valts indirekt, dvs. av de kommuner som ingår i samarbetet. Vid missnöje kan väljaren bara rösta bort representanterna från den egna kommunen och kan alltså inte ställa representanterna för de övriga kommunerna till svars för de beslut som fattats inom ramen för samarbetet.

14.3.3 Input och output i det politiska systemet

Ett demokratiskt system omfattar en inputsida och en outputsida. Inputsidan innebär att medborgarna har möjlighet att utöva inflytande och utkräva ansvar genom att rösta i allmänna val. Outputsidan handlar om vad beslutfattarna kan leverera till medborgarna. En väl fungerande demokrati är beroende av att det finns både en inputsida och en outputsida.

Den demografiska utvecklingen har inneburit att främst avlägsna landsbygdskommuner har fått en allt svagare kapacitet. Även om inputsidan, dvs. möjligheten till inflytande och utkrävande av ansvar i den lokala demokratin, kan bibehållas så riskerar outputsidan, dvs. leveransen av välfärdsservice att försvagas för små kommuner med minskande befolkning. En lokaldemokrati som inte har tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter blir därmed inte så mycket värd för medborgarna. En sådan situation riskerar att minska legitimiteten för demokratin i kommunen.

14.3.4 Effekter på det kommunala förtroendeuppdraget

Större kommuner kan innebära effekter på det kommunala förtroendeuppdraget, t.ex. genom att det sannolikt förbättrar möjligheterna att rekrytera förtroendevalda dels eftersom rekryteringsbasen blir större, dels för att förtroendeuppdraget skulle kunna ses som mer attraktivt i en större kommun.

Sammanläggningar kan också innebära att rollen som förtroendevald förändras. Utvärderingar av den danska kommunreformen visar t.ex. att rollen som lokalt förtroendevald förändrades efter sammanläggningarna. Större kommuner med fler uppgifter kräver dessutom t.ex. att de förtroendevalda har större fokus på strategiska och överordnade frågor.⁴⁵ Det kan vara positivt eftersom de förtroendevalda kan lyfta blicken och fokusera på kommunens långsiktiga utveckling, men det kan också vara negativt eftersom de förtroendevalda får mindre fokus på verksamhetsnära frågor som har betydelse för kommuninvånarna.

Sammanläggningar kan också påverka förhållandet mellan de förtroendevalda och kommunens tjänstepersoner. Större kommuner kan innebära att politikerna i större utsträckning delegerar och lämnar över ansvar till de professionella utförarna av olika verksamheter.⁴⁶

Erfarenheterna av de danska kommunsammanläggningarna pekar också på ett förändrat förhållande mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. De förtroendevalda upplevde där att inflytandet över politiken förskjutits mot den kommunala förvaltningen efter sammanläggningarna. Det kan tolkas som ett uttryck för att förvaltningarna i de sammanslagna kommunerna i Danmark blev större och mer professionaliserade.⁴⁷

⁴⁵ Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

⁴⁶ Se t.ex. Häggroth, S. (2015), *En bärkraftig kommunstruktur*.

⁴⁷ Blom-Hansen, J., Houlberg, K. och Serritzlew, S. (2016), "Hurtig, ufrivillig og omfattende: Den danske kommunereform" i Klausen, J.E., Askim, J. och Vabo, S.I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*, s. 222–223.

Förtroendet för politiker

Ett annat perspektiv på effekter av en sammanläggning när det gäller förtroendevalda handlar om att när antalet förtroendevalda minskar blir det mindre sannolikt att invånarna känner en kommunpolitiker. Detta skulle kunna ha en negativ inverkan på väljarnas förtroende för politikerna. Studier visar att personer som känner en kommunpolitiker har något högre förtroende för de kommunala institutionerna jämfört med de som inte känner någon kommunpolitiker.⁴⁸ Minskningen av antalet förtroendevalda kan vara problematisk med tanke på att Sverige utmärker sig i en internationell jämförelse genom att misstroendet är större mot kommunala politiker och institutioner än mot nationella politiker och institutioner; i de flesta andra länder är situationen den omvända.⁴⁹

Utvärderingar av kommunsammanläggningarna i Danmark visar att förtroendet för politikerna hos invånarna i kommuner som har lagts samman har minskat jämfört med vad som är fallet i de kommuner som inte slagits samman. Det är framför allt förtroendet för politikernas förmåga och möjlighet att vara lyhörda och ta till vara väljarnas åsikter som hade minskat; så var fallet både 2 och 6 år efter att reformen genomförts. Orsaken kan bl.a. vara att det, som en följd av ett minskat antal förtroendevalda, har blivit större avstånd och färre kontaktytor mellan väljare och förtroendevalda efter sammanläggningarna.⁵⁰

Mindre risk för jäv

Större kommuner skulle också kunna innebära en mindre risk för jävssituationer. I små kommuner är avstånden mellan väljare och förtroendevalda korta och det kan innebära ett problem ur jävssynpunkt, eftersom det finns större risk för att både förtroendevalda och tjänstepersoner hamnar i en situation där de fattar beslut som berör en anhörig eller någon de känner. Det finns dock tydliga jävsregler som ska förhindra att detta sker.

⁴⁸ Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport.

⁴⁹ Erlingsson, G. och Flemgård, J. (2018), *Att omorganisera den politiska basorganisationen*.

⁵⁰ Blom-Hansen, J., Houlberg, K. och Serritzlew, S. (2016), "Hurtig, ufrivillig og omfattende: Den danske kommunereform" i Klausen, J.E., Askim, J. och Vabo, S.I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*, s. 224.

14.3.5 Stärkt kommunal självstyrelse

I de nordiska länderna har kommunerna historiskt sett haft en stark ställning med ett omfattande välfärdsuppdrag och stark självstyrelse. I de flesta länder i Mellan- och Sydeuropa har en annan förvaltningsmodell valts med små och förhållandevis svaga kommuner. De olika förvaltningsmodellerna får implikationer för den kommunala självstyrelsen.

I den nordiska modellen är omfattningen på kommunernas verksamhet stor, vilket innebär en decentraliserad organisationsmodell med starka och självständiga kommuner. Staten kan dessutom välja att lägga ytterligare ansvar på den kommunala nivån, vilket skett i Sverige sedan 1980-talet. Som exempel kan nämnas miljö- och hälso-skydd, insatser enligt LSS samt hemsjukvård. Sammantaget ställer det krav på att kommunerna har stor egen förmåga och kapacitet att ansvara för sina uppgifter.

Den sydeuropeiska modellen innebär däremot att kommunerna i hög utsträckning behöver samarbeta med andra kommuner för att sköta sina uppgifter. Kommunernas ansvarsområden är begränsade och den statliga styrningen är stark. Vidare är statens möjligheter att lägga på kommunerna ytterligare uppgifter begränsade, beroende på kommunernas begränsade kapacitet.

En långsiktigt stärkt kommunal självstyrelse kräver i grunden starka kommuner som har egen förmåga och kapacitet att sköta sina åtaganden. En grundförutsättning för starka kommuner är dock att de har en viss befolkningsmässig storlek som möjliggör att de kan bygga upp en professionell förvaltning som är robust över tid. Om den demografiska utvecklingen fortsätter i den riktning som beskrivs i kapitel 6 innebär det att ett stort antal kommuner fortsätter att minska befolkningsmässigt. Givet den utvecklingen, och om inga kommunsammanläggningar genomförs, kommer behovet av mellankommunala samverkanslösningar att öka. De mindre kommunernas egen kapacitet och självständighet kommer därmed att minska successivt. Vidare blir de minsta kommunerna allt mer beroende av yttre faktorer utanför kommunernas egen kontroll, exempelvis genom ett ökat beroende av generella och riktade statsbidrag. Med ett allt större beroende av generella och riktade statsbidrag ökar känsligheten för justeringar i systemen, vilket kan få stora konsekvenser för kommunernas ekonomiska situation. Statens möjligheter att decentralisera uppgifter

till de minsta kommuner blir också i praktiken mindre. På så sätt finns mycket som tyder på att den kommunala självstyrelsen urholkas för de mindre kommunerna om inga åtgärder vidtas.

Ett av de bärande motiven i den norska kommunreformen är att stärka den kommunala självstyrelsen. Det ska vara möjligt att ge fler uppgifter och större handlingsutrymme till kommunerna. Den norska kommunreformen syftar till större kommuner, vilket minskar omfattningen av interkommunala samarbeten och leder till att kommunerna kan lösa fler uppgifter själva.⁵¹ Detta ska, enligt den norska regeringen, ge ökad makt och befogenheter till kommunerna och därmed ökad kommunal självstyrelse. Samverkanslösningar värderas som mindre önskvärda ur demokratisk synpunkt.

Även i Finland har ett minskat behov av kommunal samverkan varit ett tydligt argument i de reformer som har genomförts och de reformförslag som har lagts.⁵²

14.4 Lokal identitet och sammanhållning

De argument som framfördes mot sammanläggningarna i samband med kommunblocksreformen under 1960- och 1970-talen handlade till viss del om värnandet av den egna kommunen och om kommunens betydelse för lokal identitet och sammanhållning. Också i dag är det något som lyfts fram i diskussioner om kommunsammanläggningar, dvs. att sammanläggningar skulle kunna försvaga den lokala identiteten och därmed sammanhållningen i kommunen. Det kan i sin tur innebära att särskilt de mer perifera delarna av en ny sammanlaggen kommun marginaliseras.

Det finns också argument för att sammanläggningar skulle kunna innebära en stärkt lokal identitet. Genom att lägga samman kommuner kan den nya, större kommunen få en starkare position regionalt och därmed också nationellt. Det var t.ex. ett tydligt argument i diskussionen om sammanläggning av kommunerna Mörbylånga och Borgholm på Öland. En ny Ölands kommun skulle bygga på en redan stark lokal identitet och ett starkt varumärke. Öland skulle

⁵¹ Prop. 128 S (2016/2017), *Kommunepropositionen 2018*, s. 9.

⁵² Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

också genom en kommunsammanläggning kunna stärka sin position regionalt.⁵³

Ökad pendling och vidgade arbetsmarknadsregioner minskar sannolikt invånarnas identifikation med den egna kommunen. Invånarna rör sig dagligen över kommungränser, där man bor i en kommun och arbetar i en annan. En undersökning av förutsättningarna för att etablera demokratiskt legitima beslutsenheter för stadsregioner, dvs. städer med omkringliggande pendlingsomland, i ett svenskt sammanhang visar t.ex. att identifikationen med Göteborg som stadsregion är stor både i Göteborgs kommun och i dess kranskommuner.⁵⁴ Forskarna pekar på att det i de större städerna har skett en förskjutning från det kommunala till det stadsregionala, vilket skulle kunna leda till att kommunernas ställning som enhet för att hantera lokalsamhällets utmaningar undergrävs. Forskarna argumenterar vidare för att stadsregionen skulle kunna utgöra ett fullt legitimt befolkningsunderlag (demos), för att forma beslutsenheter på stadsregional nivå.

Frågan om territoriell identitet har också behandlats i en dansk undersökning från 2003.⁵⁵ Den traditionella hypotesen är att anknytningen till ett geografiskt område avtar med ökad storlek. Kjær har i undersökningen prövat om hypotesen kan bekräftas empiriskt. Som metod har Kjær ställt ett antal frågor till medborgare om hur de uppfattar sin anknytning till olika geografiska områden. Knappt 2 000 personer svarade på undersökningen.

I en av frågorna får respondenterna ta ställning till hur de uppfattar sin anknytning till en del av kommunen (landsby/bydel), kommunen, länet (amt), landsdelen (del av Danmark), Danmark, Norden och Europa. Svaren gavs på en skala mellan 0 och 100, där 100 anger stark anknytning. Svaren visar generellt att medborgarnas anknytning till de olika geografiska områdena är relativt jämn, där anknytningen till Danmark uppfattades starkast (86) och anknytningen till län svagast (55). Anknytningen till de övriga geografiska områdena låg ungefär i paritet med varandra, där kommunen (liksom Norden) angavs som 67 på skalan.⁵⁶

⁵³ Mörbylånga kommun,

www.morbylanga.se/kommun-politik/Oland-en-kommun/Alternativen/. Hämtat 2020-05-13.

⁵⁴ Lidström, A., Eklund, N. och Westin, K. (2017), "Stadsregioner som demos i Sverige?" *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 119, 2017/3.

⁵⁵ Kjær, U. (2003), "Territoriell tilknytning og identitet" i Kjær, U. och Mouritzen, P.E. (red) *Kommunestørelse og lokalt demokrati*, s. 69–83.

⁵⁶ Ibid, s. 70.

Undersökningen omfattar även en analys av vad kommunens storlek innebär för medborgarnas anknytning till kommunen. Svaren pekar på att medborgarnas anknytning till kommunen är i stort sett på samma nivå oavsett kommunens storlek.⁵⁷

Kjær drar den övergripande slutsatsen att medborgarnas territoriella anknytning inte påverkas av storleken på den kommun de bor i. Den traditionella hypotesen, att medborgares anknytning till kommunen skulle avta med ökad kommunstorlek, fick inte stöd i den empiriska undersökningen. Kjær menar snarare att det är andra faktorer än storlek som kan förklara graden av anknytning till kommunen, t.ex. ålder, hur länge man bott i kommunen, omfattningen av kontakter med grannar och i hur stor grad man nyttjar kommunal service. Däremot kan undersökningen inte hitta stöd för att kommunstorlek har någon betydelse.⁵⁸

14.5 Robusthet och utvecklingskraft

De modellberäkningar som redovisats tidigare i kapitlet och erfarenheterna från den danska kommunreformen pekar mot att sammanläggningar av kommuner endast skulle ge små möjligheter till ekonomiska skalfördelar. Däremot pekar erfarenheter från Danmark på att de sammanslagna kommunerna efter reformen förbättrat sin ekonomiska situation i termer av ekonomiskt resultat i förhållande till kommuner som inte var föremål för sammanläggningar efter reformen. En kommunsammanläggning kan därför ge vissa ekonomiska fördelar, där förmågan att genomföra investeringar på sikt kan stärkas genom förbättrade ekonomiska resultat. Kommunernas struktur i form av bosättningsmönster och avstånd har dock stor betydelse för hur stora de ekonomiska effekterna blir.

De positiva effekterna av en sammanläggning framstår dock som tydligare när det gäller möjligheterna att bygga upp en robust förvaltning med möjligheter till specialisering. Även rekryteringen av personal kan sannolikt förbättras, eftersom många ser det som en fördel att vara anställd i en större organisation. En större organisation innebär även en minskad känslighet för olika typer av oförutsedda händelser, exempelvis om vissa befattningshavare slutar eller

⁵⁷ Ibid, s. 73–75.

⁵⁸ Ibid, s. 82–83.

blir långvarigt frånvarande. På så sätt kan en större organisation ha bättre möjligheter att hålla en kontinuerligt hög driftskapacitet.

Framför allt har en större organisation möjligheter och resurser att arbeta med utvecklingsfrågor, både internt inom organisationen och externt. Internt kan det handla om utveckling av den kommunala verksamheten genom ny teknik och ny kunskap. Externt kan det allmänt handla om att tillvarata och nyttja kommunens förutsättningar att utvecklas. Här ingår åtgärder för att öka kommunens attraktivitet i bred bemärkelse och att locka investeringar, befolkning och företag till kommunen. Erfarenheter pekar på att mindre kommuner generellt sett har för knappa resurser för att aktivt arbeta utvecklingsinriktat.⁵⁹

14.5.1 Kompetensförsörjning och förbättrad ledning och styrning

Större kommuner ger sannolikt förbättrade möjligheter till rekrytering av professionella utförare av den kommunala verksamheten. Större kommuner kan ha fler personer anställda inom olika professioner, och därmed förbättras förutsättningar att bygga upp den specialistkunskap som krävs, samt hålla sig à jour med metodutveckling och forskningsresultat inom olika professioner och verksamhetsområden. En större kommunal organisation ger också utrymme för att skapa miljöer där personalen kan få stöd av andra kollegor inom organisationen, vilket också kan bidra till en förbättrad arbetsmiljö.

Genom att en större kommunal organisation kan bygga upp både bredd och djup när det gäller personal och kompetens, kan det också sannolikt i förlängningen även skapa bättre förutsättningar för att decentralisera ytterligare uppgifter till kommunerna.⁶⁰ Utvärderingar av den danska kommunreformen visar att kommunsammanläggningarna haft en positiv inverkan på kommunernas professionella kompetens. Två år efter att reformen införande uppgav 8 av 10 kommuner att reformen i någon grad, hög grad eller mycket hög grad

⁵⁹ Se exempelvis Tillväxtanalys (2011), *Utvecklingskraft i kommuner och regioner*, rapport 2011:01; Tillväxtanalys (2013), *Lokalt näringslivsarbete, förutsättningar och begränsningar*, rapport 2013:10; Boverket (2014), *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, rapport 2014:15 och Statskontoret (2019), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, rapport 2019:2.

⁶⁰ Se t.ex. Häggroth, S. (2015), *En bärkraftig kommunstruktur*.

hade bidragit till att öka den kompetensmässiga kapaciteten och robustheten i verksamheterna.⁶¹ Reformen ledde alltså till större professionella miljöer och mindre sårbarhet avseende de uppgifter som kommunerna redan hade.⁶²

14.6 Incitament för sammanläggning

Erfarenheter från t.ex. de övriga nordiska länderna visar att om det finns politisk vilja att lägga samman kommuner kan det också finnas behov av olika typer av incitament för kommunerna. Som berörts i genomgången av kommunreformerna i Danmark, Norge och Finland så har användningen av olika typer av styrmedel varierat mellan de tre länderna (se kapitel 4). I Danmark använde sig staten i begränsad omfattning av ekonomiska incitament; i stället var det lagar och regleringar, som dominerade i den danska processen. Den danska reformen var kraftigt reglerad från statligt håll och blev i praktiken tvingande för kommunerna.

De finländska reformerna präglades i motsats till den danska av en begränsad användning av lagreglering. Regering och riksdag hade begränsad möjlighet att tvinga fram sammanläggningar eller påverka vilka kommuner som skulle slås samman. Däremot var de ekonomiska incitamenten för genomförandet av reformer förhållandevis generösa.

I den norska reformprocessen använder staten en rad olika styrmedel, t.ex. särskilt understöd till kommuner som beslutat att gå samman och kompensation för förlorade intäkter från statsbidrag. En viktig del i den norska reformprocessen har varit fylkesmännens (motsvarande landshövding) ansvar att koordinera de lokala sammanläggningsprocesserna.⁶³ I de finländska reformerna saknades en motsvarighet till detta vilket beskrivs som en bidragande orsak till att många lokala lösningar inte utformades optimalt.⁶⁴

⁶¹ Blom-Hansen, J., Houlberg, K. och Serritzlew, S. (2016), "Hurtig, ufrivillig og omfattende: Den danske kommunereform" i Klausen, J.E., Askim, J. och Vabo, S.I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*.

⁶² Sandberg, S. (2018), *Strukturelle reformer rettede mod den kommunale nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

⁶³ Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen*.

⁶⁴ Sandberg S. (2016), "Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland" i Klausen, J.E., Askim, J. och Vabo, S.I. (red.), *Kommunereform i perspektiv*, s. 229–249.

14.6.1 Frivillig eller tvingande sammanläggning

I direktiven till Kommunutredningen står uttryckligen att sammanläggningar av kommuner ska vara frivilliga. Trots det kan det vara värt att uppehålla sig vid frågan om frivillighet. I Norge kan man se att frivilliga sammanläggningar inte har lett till de resultat som regeringen önskade, eftersom de allra minsta kommunerna med svagast kapacitet har valt att inte läggas samman med en annan kommun. Den danska reformen började med att kommunerna själva skulle ta initiativ till vilka andra kommuner de skulle läggas samman med, men när tidsfristen på sex månader för frivilliga sammanläggningar gick ut beslutade regeringen om tvingande sammanläggningar.⁶⁵

Även kommunblocksreformen i Sverige började med visst inslag av frivillighet. Riksdagen fattade 1962 beslut om en obligatorisk indelning i kommunblock men kommunerna skulle själva, i samråd med länsstyrelserna, föreslå den lämpligaste indelningen av dessa kommunblock. Kommunerna skulle också själva besluta om och när kommunerna i blocket skulle läggas samman till en kommun. År 1969 beslutade riksdagen att upphäva frivilligheten, och att obligatoriska sammanläggningar skulle vara genomförda senast den 1 januari 1974.

Erfarenheterna både från Sverige och från övriga nordiska länder visar alltså att om målet och syftet är att stimulera sammanläggningar så har frivillighet gett ett mycket begränsat resultat i form av sammanlagda kommuner.⁶⁶

Det är tydligt att man i olika europeiska länder har valt olika tillvägagångssätt för att reformera kommunstrukturen. I t.ex. Nederländerna har kommunstrukturen successivt anpassats till nya utmaningar medan t.ex. det danska och svenska tillvägagångssättet har varit mer omfattande reformer vid en given tidpunkt. I Nederländerna var samverkan mellan kommuner det främsta verktyget för att hantera främst de små kommunernas utmaningar fram till 1990-talet. Det ansågs dock inte räcka till och därför restes krav på att större kommuner skulle skapas. De nederländska kommunerna har därför sedan 1990-talet successivt minskat kraftigt genom samman-

⁶⁵ Sandberg, S. (2016), "Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland" s. 229–249 i Klausen, Askim och Vabo (red.) *Kommunereform i perspektiv*

⁶⁶ Sandberg, S. (2018), *Strukturelle reformer rettede mod den kommunale niveau i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

läggningar – från 625 kommuner 1996 till dagens 380 kommuner med i genomsnitt drygt 43 000 invånare.⁶⁷

14.7 Regelverk och processen vid ändrad kommunindelning

I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det finns kommuner på regional och lokal nivå.⁶⁸ I kommunallagen preciseras detta genom bestämmelsen i 1 kap. 1 § om att Sverige är indelat i kommuner och regioner. Vidare gäller enligt 14 kap. 6 § regeringsformen att föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag.

Att notera är att det är ändringar i rikets indelning i kommuner som enligt regeringsformen ska regleras i lag. Något krav på hur uppdelningen i kommuner vid varje given tidpunkt ska se ut finns alltså inte i regeringsformen. En förteckning över länen och vilka kommuner de omfattar finns dock i regeringens tillkännagivande (2007:229) om länens indelning i kommuner.

Lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, (indelningslagen), reglerar frågor om indelningsändringar av kommuner och regioner. Lagen omfattar både mindre indelningsändringar, t.ex. justeringar av kommungränser avseende en enskild fastighet, samt större ändringar, t.ex. sammanläggning av kommuner.

14.7.1 Ansökan och beslut om indelningsändringar

En ansökan om ändring av indelning lämnas till Kammarkollegiet. En fråga om ändring i den kommunala indelningen kan väckas av en kommun eller en medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. Kammarkollegiet kan dessutom, liksom regeringen och länsstyrelsen, på eget initiativ ta upp en fråga om indelningsändring.⁶⁹ Med kommunmedlemmar menas alla som är folkbokförda i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller betalar kommunalskatt där.

Beslutsrätten i fråga om mer omfattande ändringar i den kommunala indelningen tillkommer regeringen. Ärenden om mindre indel-

⁶⁷ Erlingsson, G. och Flemgård, J. (2018), *Att omorganisera den politiska basorganisationen*.

⁶⁸ Någon förteckning över kommuner och regioner finns alltså inte i regeringsformen. Begreppet "region" används för övrigt inte alls i regeringsformen, och begreppet "kommun" syftar alltså genomgående på såväl kommuner som regioner.

⁶⁹ Se 1 kap. 20 § första och andra stycket indelningslagen.

ningsändringar beslutas av Kammarkollegiet och i vissa fall av länsstyrelsen.

Regeringen får enligt indelningslagen besluta om att ändra i rikets indelning i kommuner. Kammarkollegiet får dock besluta om en indelningsändring som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommuner. Om de kommuner som närmast berörs av en sådan indelningsändring är ense om denna och ändringen avser kommuner i samma län, får dock länsstyrelsen besluta om ändringen.⁷⁰

I indelningslagen ges en generell rätt till Kammarkollegiet att avslå en ansökan om indelningsändring, om Kammarkollegiet finner att ändringen inte bör ske.⁷¹ I förarbetena angavs bl.a. att om det är uppenbart att en ansökan om indelningsändring inte kan bifallas, bör Kammarkollegiet direkt kunna avslå den. Avslagsrätten bör också kunna nyttjas i andra fall när avgörande skäl talar mot en indelningsändring och frågan inte är politiskt kontroversiell. Politiskt känsliga ärenden bör alltid underställas regeringens prövning.⁷²

Länsstyrelsens beslut om indelning kan överklagas till Kammarkollegiet. Kammarkollegiets beslut överklagas till regeringen.

Beslut om ändrad länsindelning

Regeringen har anfört att även om den anses ha rätt att på egen hand besluta om mindre ändringar i länsindelningen så ska frågor om mera omfattande ändringar underställas riksdagen. Det gjordes t.ex. vid Heby kommuns ansökan om att få byta län från Västmanlands län till Uppsala län.⁷³ Byte av län kan bli aktuellt i ett ärende om sammanläggning av kommuner t.ex. om kommunerna tillhör olika län och regioner.

⁷⁰ Se 1 kap. 1 § första stycket och 3 § indelningslagen.

⁷¹ Se 1 kap. 4 § indelningslagen.

⁷² Prop. 1978/79:157 s. 104

⁷³ Prop. 2005/06:24.

14.7.2 Utredning i ärende om indelningsändring

En utredning om en indelningsändring ska omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Om indelningsändringen som utredningen avser bör föranleda en ändring också i någon annan indelning, ska utredningen omfatta även en sådan ändring.⁷⁴

I ärenden om sådana indelningsändringar som beslutas av regeringen eller Kammarkollegiet, ska Kammarkollegiet göra den utredning som behövs. Det kravet finns inte vid avslag med stöd av Kammarkollegiets generella rätt att under vissa omständigheter avslå en ansökan (se ovan). När det bedöms vara lämpligt kan det överlämnas åt länsstyrelsen att göra utredningen. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet får Kammarkollegiet uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen.⁷⁵

Vid större utredningar har Kammarkollegiet ibland valt att ge en särskild utredare uppdraget. I fall när regeringen har väckt frågan om en indelningsändring ska göras har det vid ett flertal tillfällen tillsatts särskilda utredare.

Vid prövning av frågan om ändring i indelningen i kommuner ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den kommun eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl.⁷⁶ Om det inte är kommunen eller regionen som har ansökt om indelningsändringen, har en preliminär remiss inledningsvis skickats av Kammarkollegiet i syfte att ta reda på berörda kommuners och regioners inställning till ändringen, där kommunen, regionen och länsstyrelsen har i remissen ombetts att yttra sig över den aktuella ansökan. I de fall en berörd kommun eller en berörd region har avstyrkt en föreslagna indelningsändring, eller att en utredning av en sådan ändring ska göras, har ofta ansökan avslagits utan att någon ytterligare utredning har gjorts.

Vid utredningen ska samråd ske med de kommuner och regioner som har intresse av frågan.⁷⁷ Detta innebär enligt förarbetena att samråd inte bara ska ske med kommuner respektive regioner som direkt

⁷⁴ Se 1 kap. 22 § indelningslagen.

⁷⁵ Se 1 kap. 21 § första stycket indelningslagen.

⁷⁶ Se 1 kap. 1 § andra stycket indelningslagen.

⁷⁷ Se 1 kap. 22 § första stycket indelningslagen.

berörs av ändringen utan även med kringliggande kommuner och regioner i den mån en ändring kan vara av betydelse för dessa, t.ex. genom att ett mellankommunalt samarbete påverkas.⁷⁸

Befolkningens önskemål och synpunkter

Vid prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter.⁷⁹ När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning. Undersökningen kan göras genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande.⁸⁰ Om den särskilda utredaren finner skäl till en sådan undersökning, anmäls detta till Kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Undersökningen ska göras av länsstyrelsen. Länsstyrelsen får anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras genom detta.⁸¹

Enligt förarbetena bör undersökningen inte genomföras förrän utredningen framskridit så långt att frågorna blivit ordentligt belysta och information kunnat spridas till dem som ska delta i undersökningen. Om befolkningens mening redan står klar, t.ex. för att kommunen som ett led i sin behandling av frågan har hört befolkningen, behöver inte någon särskild undersökning som regel ske.⁸² Det vanligaste i praktiken har varit att kommunerna har genomfört folkomröstningar och det sedan inte har ansetts finnas skäl för en särskild undersökning. I de fall länsstyrelserna har genomfört undersökningar har det rört sig om opinionsundersökningar.⁸³

Indelningslagens särskiljande av kommunerna genom sina folkvalda representanter, respektive befolkningen kan problematiseras ur ett demokratiskt perspektiv. Fullmäktigeförsamlingarna är valda av och ansvariga inför medborgarna i kommunen. Enligt den representativa demokratins principer företräder fullmäktige befolkningen och har ansvaret för att tolka den samlade folkviljan i kommunen.

⁷⁸ Prop. 1978/79:157, s. 115f.

⁷⁹ Se 1 kap. 1 § andra stycket indelningslagen.

⁸⁰ Se 1 kap. 24 § indelningslagen.

⁸¹ Se 1 kap. 24 § första och andra styckena indelningslagen.

⁸² Prop. 1978/79:157 s. 117.

⁸³ SOU 2018:10 *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå* s. 206.

Kommundemokratikommittén

I sitt betänkande *Ändrad indelning? – En översyn av reglerna för indelningsändringar*⁸⁴ lade Kommundemokratikommittén i mars 2002 fram förslag om bl.a. ändringar i indelningslagen. Det finns enligt Kommundemokratikommittén två skäl till varför befolkningens inställning bör ges särskild tyngd vid indelningsändringar för kommuner och regioner.

Det första skälet är att indelningsbeslut berör kommun- eller regionmedlemmarnas identitet och samhörighet. Att det finns en känsla av identitet och samhörighet kan enligt kommittén ha stor betydelse för en kommuns och regions legitimitet och möjlighet att genomföra sin politik inom respektive område. Om det saknas en sådan samhörighet kan slitningar mellan olika områden lätt uppstå.

Det andra skälet är indelningsbeslutens långsiktiga karaktär. Det innebär att besluten inte bör ändras och inte heller enkelt kan ändras i efterhand. Det är rimligt att beslut som har sådana egenskaper föregås av en omfattande diskussion och att de förankras mer än vad som normalt är fallet.

Kommundemokratikommittén anser att stor vikt bör fästas vid en klart uttryckt folkopinion vid beslut om indelningsändring. Befolkningens inställning måste dock vägas mot andra intressen och faktorer, bl.a. kommunens inställning. Det är dock enligt kommittén inte möjligt att närmare ange hur en sådan avvägning bör göras, utan avvägningen fordrar en helhetsbedömning som i grunden vilar på politiska ställningstaganden och värderingar. Kommittén bedömde att de avvägningar som utredande och beslutande myndighet har att göra täcks in av indelningslagen i dess nuvarande utformning.

Indelningskommittén

I mars 2018 lämnade Indelningskommittén sitt slutbetänkande *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*⁸⁵ till regeringen. Kommittén lämnade förslag om att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid ändringar i regionindelningen. Enligt kommittén bör inhämtandet av befolkningens synpunkter ske som ett led i den regionala representativa demokratins beredningsprocess

⁸⁴ SOU 2002:33 *Ändrad indelning? – En översyn av reglerna för indelningsändringar*.

⁸⁵ SOU 2018:10 *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*.

– inte som en särskild undersökning utförd av en myndighet. På detta sätt kan befolkningens synpunkter vägas in som en del av ett allsidigt beslutsunderlag såväl när fullmäktige ska ta ställning i frågan, som när regeringen ska fatta beslut om en eventuell ändring. Kommittén föreslog därför att berörda regioner, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad regionindelning, som huvudregel ska inhämta synpunkter från sina medlemmar. Answeret för att detta genomförs ligger hos regionfullmäktige.

Reglering av ekonomiska förhållanden

Indelningslagen innehåller bestämmelser om hur regleringen av ekonomin mellan de kommunerna som berörs av en indelningsförändring ska ske.⁸⁶ Enligt indelningslagen ska, när en kommun delas, de inbördes ekonomiska förhållandena mellan kommunerna enligt den nya indelningen regleras. När en del av en kommun överförs till en annan kommun ska sådan reglering ske om en kommunal tillgång eller förbindelse, som kan hänföras till den delen bör överföras till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering. Syftet ska vara att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela kommunens förmögenhet eller en del av denna. Den ekonomiska regleringen fastställs av regeringen, när beslutet om indelningsändringen meddelas. Om kommunerna är ense om regleringen bör denna fastställas.⁸⁷

När en kommun läggs samman med en annan kommun, övergår kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser till den kommun som bildas genom sammanläggningen.⁸⁸

När den nya kommunindelningen börjar gälla

Av indelningslagen följer att kommunsammanläggningar träder i kraft den 1 januari året efter det år då det hållits allmänna val.⁸⁹ Med fyraåriga mandatperioder innebär det att nästa tillfälle då en sammanslagning av kommuner kan träda i kraft är den 1 januari 2023. Ett

⁸⁶ Se 1 kap. 6–10 § § indelningslagen.

⁸⁷ Se 1 kap. 6 § första och andra styckena indelningslagen.

⁸⁸ Se 1 kap. 9 § indelningslagen.

⁸⁹ Se 1 kap. 12 § första stycket indelningslagen.

beslut om indelningsändring av större omfattning ska i regel meddelas senast ett år innan ändringen ska träda i kraft⁹⁰. En ändring som ska träda i kraft den 1 januari 2023 måste alltså beslutas av regeringen senast i december 2021.

Indelningsdelegerade

Om en indelningsändring innebär att en ny kommun bildas, eller om ändringen annars är av sådan omfattning att kommunen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, ska regeringen bestämma att kommunen enligt den nya indelningen ska företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa har valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring.⁹¹ Indelningsdelegerade och deras ersättare väljs bland dem som är ledamöter eller ersättare i fullmäktige i ändringsberörda kommuner och regioner.⁹²

14.7.3 Antal indelningsärenden per år hos Kammarkollegiet

Det har inte skett någon kommunsammanläggning i Sverige sedan 1970-talet. Däremot har det skett kommundelningar och mindre justeringar av kommungränser. Under 2017 och 2018 kom det inte in något ärende till Kammarkollegiet om indelningsändring och under 2016 var det två ärenden som inkom. Det är för närvarande två personer hos Kammarkollegiet som handlägger ärenden om indelningsändring när sådana förekommer.⁹³

14.8 Processledning och genomförande

Det finns mycket som talar för att det behövs någon form av processledning *inför* beslut om eventuell sammanläggning av kommuner. Som tidigare nämnts visar erfarenheter från t.ex. Norge på värdet av processledning vid genomförandet av kommunsamman-

⁹⁰ Se 1 kap. 12 § andra stycket indelningslagen.

⁹¹ Se 1 kap. 17 § indelningslagen.

⁹² Se 3 kap. 5 § andra stycket indelningslagen.

⁹³ Enligt uppgift från Kammarkollegiet vid telefonsamtal 2019-03-25.

läggningar.⁹⁴ Det handlar då främst om processledning när det gäller att undersöka möjligheter till respektive hinder inför en sammanläggning. Processledning *efter* att ett beslut om sammanläggning har fattats kan ske genom att en indelningsdelegerad har rollen att leda och samordna det praktiska arbetet kring sammanläggningen. Detta har mer ingående beskrivits i föregående avsnitt.

Vilken bakgrund och position en processledare lämpligtvis ska ha är en avvägningsfråga och behöver kanske också beslutas från fall till fall. Erfarenheter från Norge, där fylkesmannen (motsvarande landshövdingen) fick ett koordineringsuppdrag inför kommunsammanläggningarna, samt erfarenheter från diskussionerna om sammanläggning av kommunerna på Öland, kan vara till nytta i en fortsatt diskussion om hur en sådan processledning kan utformas.

14.8.1 Erfarenheter från Norge

I den norska kommunreformen fick fylkesmannen ansvaret för att koordinera lokala processer i respektive fylke (motsvarande län) i syfte att undersöka möjligheterna för kommunsammanläggningar. Koordineringsansvaret lades alltså hos en statlig myndighet, vilket var ett strategiskt val baserat på erfarenheter från tidigare försök till kommunreform 2003–2004, då ansvaret för processen lades hos de regionala enheterna under kommunernas nationella intresseorganisation, Kommunenes sentralforbund (KS).⁹⁵ Genom att i stället lägga ansvaret för uppdraget hos fylkesmannaämbetet kunde den statliga nivån behålla helhetsansvaret för kommunreformen. I praktiken var dock departementets styrning av fylkesmännens samordningsarbete marginellt, vilket gav fylkesmännen stor självständighet i tolkningen av uppdraget.⁹⁶ Regeringen gav fylkesmännen uppdraget sommaren 2014 och de lokala processerna skulle vara avslutade senast hösten 2016. De lokala processerna skulle genomföras i nära samarbete med KS och även med Sametinget i de delar av landet där det var aktuellt.⁹⁷

⁹⁴ Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

⁹⁵ Ibid, s. 33.

⁹⁶ Ibid., s. 33.

⁹⁷ Prop. 96 S *Endringer i kommunstrukturen*.

Utgångspunkten för den norska reformen var att sammanläggningar ska vara frivilliga men det fanns också en tydlig ambition att fylkesmännen särskilt skulle följa upp de kommuner som inte i tillräcklig utsträckning tog initiativ till ett lokalt ägarskap för att driva på sammanläggning av den egna kommunen med en eller flera andra kommuner.⁹⁸

Samtliga kommuner hade ansvar att genomföra lokala processer och utförligt utreda möjligheter till sammanläggningar samt inhämta medborgarnas synpunkter. Samtidigt betonades att om dessa utredningar ledde fram till slutsatsen att sammanläggningar inte var aktuella var det viktigt att den slutsatsen respekterades. Undantag från principen om frivillighet skulle dock kunna göras i fall där enskilda kommuner inte skulle kunna stoppa sammanläggningar som var ändamålsenliga ur ett regionalt perspektiv.⁹⁹ Fylkesmännen hade också stöd i processledningsarbetet från *Distriktssenteret*, som är en statlig myndighet med uppdrag att dels ta fram och sprida kunskap om lokal och regional utveckling, dels fungera som en länk mellan den statliga nivån, kommunerna och fylkeskommunerna.

En studie av processen i två fylken, Vestfold och Østfold,¹⁰⁰ som är två fylken som i stor utsträckning liknar varandra, visar att fylkesmännen i dessa två fylken i liten utsträckning använt sig av auktoritativa styrmedel, dvs. någon form av krav eller reglering. Ett exempel i Østfold var att kommunerna när de ansökte om ekonomiskt stöd, var skyldiga att åiterrapportera till fylkesmannen hur de sedan arbetade med reformen. Fylkesmännen har i stället använt sig av informationsspridning, gemensamma möten och sammankomster samt ekonomiska incitament.¹⁰¹

Processerna i de båda fylkena följde i stora drag samma mönster. En skillnad mellan de två fylkena var dock att fylkesmannen i Vestfold var mer fokuserad på att driva på processen, medan det i Østfold var större fokus på att ta fram ett gediget faktaunderlag. I studien framkommer att fylkesmannen i Vestfold formulerade skälet till varför man i Vestfold inte ville fokusera på (ytterligare) utredningsarbete på följande sätt:

⁹⁸ Prop. 96 S *Endringer i kommunstrukturen*.

⁹⁹ Prop. 96 S *Endringer i kommunstrukturen*, s. 25.

¹⁰⁰ Vestfold och Østfold ligger på varsin sida om Oslofjorden i närheten av Osloregionen.

¹⁰¹ Grønli Foss, A. (2016), "Fylkesmannens rolle i kommunereform" i Klausen, J.E., Askim, J. och Vabo, S.I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*.

I kommunreformen står vi inledningsvis inför två typer av processer; en politisk och en administrativ (...). Många kommuner litat till administrativa utredningar för det verkar så neutralt. Så tror kommunerna att det kan hjälpa dem att göra ett val som alla förstår, men det är fel. Bildligt talat så är det ett missförstånd att tro att du kan utreda dig fram till vem du ska gifta dig med. Kommunen måste fatta ett inriktningsbeslut i linje med Stortingets beslut (...) Detta måste politikerna styra själva, det behövs ingen utredning för det, detta handlar om politik och lokalt ledarskap. Politikerna måste också gå före i processen och ha en tät dialog med invånarna.¹⁰²

Betydelsen av fylkesmännens politiska bakgrund lyfts också i studien. Fylkesmannen i Vestfold tillhörde Høyre som i regeringsställning drev igenom reformen, medan fylkesmannen i Østfold tillhörde Senterpartiet som har ställt sig kritisk till en kommunreform. Studien visar att det i någon utsträckning har påverkat hur de båda fylkesmännen tagit sig an uppdraget.

Hur har då utfallet blivit i Vestfold och Østfold? Nio av de elva kommuner som ansökte om sammanläggning före den 1 februari 2016 ligger i Vestfold, medan ingen kommun i Østfold hade skickat in någon ansökan vid det datumet.

En aspekt som också lyfts i studien är fylkesmannens dubbla roll och den inverkan det hade på hur fylkesmännen tog sig an koordineringsuppdraget.¹⁰³ Fylkesmannaämbetet ska ta till vara regionala och lokala önskemål och samtidigt se till att statlig politik genomförs på regional och lokal nivå. Utgångspunkten var att denna dubbla roll skulle vara till fördel i koordineringsarbetet, eftersom fylkesmannen är van att balansera mellan statliga hänsyn och regionala och lokala intressen.

Även om fylkesmannaämbetet i Norge inte är helt och fullt jämförbart med de svenska länsstyrelsernas uppdrag så kan erfarenheterna från Norge vara viktiga att ha med sig i en eventuell utformning av ett processtöd vid frivilliga kommunsammanläggningar. Det finns skäl till att länsstyrelsen skulle kunna spela en liknande roll som processtöd vid frivilliga kommunsammanläggningar i Sverige (se kapitel 20).

¹⁰² Ibid., s. 78. Egen översättning.

¹⁰³ Ibid.

14.8.2 Erfarenheter från Öland

De två kommunerna på Öland, Mörbylånga och Borgholm genomförde redan 2009 en folkomröstning om sammanläggning av de båda kommunerna. Det sammantagna resultatet blev 56 procent nej till sammanläggning (övertvägande nej i Mörbylånga och övertvägande ja i Borgholm). Valdeltagandet var 59,4 procent i Mörbylånga och 52,5 procent i Borgholm. De båda kommunerna valde därför att inte gå vidare med processen att lägga samman de två kommunerna.

År 2017 genomförde SKR en utredning om effekterna av en potentiell sammanläggning av de två Ölandskommunerna. Under våren 2018 återupptogs diskussionerna om en eventuell sammanläggning och i december 2018 fattade de båda fullmäktigeförsamlingarna beslut om att en ny folkomröstning om sammanläggning skulle genomföras. För att koordinera och underlätta processen fram till fullmäktigebesluten om folkomröstning beslutade Mörbylånga och Borgholm att anlita en processledare, den tidigare landshövdingen i Kalmar län Stefan Carlsson.

Den 26 maj 2018, samma dag som valet till Europaparlamentet, hölls en ny folkomröstning om sammanläggning av de båda kommunerna på Öland. Resultatet blev än en gång nej, sammantaget i de båda kommunerna röstade 55 procent nej till sammanläggning och den här gången var resultatet nej i båda kommunerna. Valdeltagandet var också förhållandevis högt, 65,9 procent av de röstberättigade sammantaget i båda kommunerna.

Kommunutredningen har följt processen på Öland, eftersom det ger en för utredningen värdefull inblick i en faktisk process. Stefan Carlsson har också för Kommunutredningens räkning skriftligen beskrivit och gett sin syn på processen. Processledaruppdraget bestod i att förmedla kunskap till medborgarna och de förtroendevalda om kommunernas utmaningar och för- och nackdelar med utgångspunkt i tre olika alternativ:

1. att kommunerna arbetar vidare som i dag,
2. att kraftigt utöka samverkan mellan kommunerna och då även inom kommunernas kärnverksamheter,
3. att kommunerna går samman till en kommun.

Under våren 2018 genomfördes ett antal kvällsmöten för allmänheten och för de politiska partierna. I augusti 2018 genomfördes också en medborgarundersökning där ölänningarna gavs möjlighet att ge sin syn på de tre olika alternativen. Även om resultaten från webbenkäten ska tolkas med försiktighet så gav de en bild av att ölänningarna var mer positiva till sammanläggning än vad som sedan uttrycktes i folkomröstningen i maj 2019, där resultatet alltså blev nej till sammanläggning.

Det är svårt att dra några slutsatser om de faktiska skälen till att det blev ytterligare ett nej till kommunsammanläggning på Öland. Ölandsexemplet pekar dock på svårigheten att få ett ja till sammanläggning i en folkomröstning trots att majoriteten av de kommunalt förtroendevalda är positiva till en sammanläggning.

Stefan Carlsson har dragit några slutsatser från sitt arbete och konstaterar inledningsvis att det krävs vilja och samsyn i samtliga de kommuner som ska gå ihop, men att det dock ofta finns hinder för detta. Den politiska viljan och ledarskapet till förändring saknas ofta, vilket baseras på en övertygelse att en sammanläggning kan få negativa effekter på demokrati, kvalitet och effektivitet i kommunerna. Det finns också en oro för den egna positionen hos förtroendevalda och tjänstepersoner i den nya större kommunen, något som också har gått att utläsa i den norska reformprocessen.

Stefan Carlsson drar också slutsatser när det gäller uppdraget som processledare inför en sammanläggning. Enligt honom bör en sådan processledare inte rekryteras inom de kommuner som eventuellt ska gå ihop. Personen i fråga ska dessutom ha förhållandevis lång erfarenhet, hög integritet och det ska finnas ett förtroende för personen i de berörda kommunerna. Personen ska också ha god förståelse för hur politiskt styrda organisationer fungerar.

14.9 Sammanfattande slutsatser

En europeisk jämförelse när det gäller kommunstorlek och omfattningen på de kommunala uppgifterna visar att det finns stor variation mellan de europeiska länderna, där de nordiska länderna utmärker sig med stora kommuner med stark kommunal självstyrelse där kommunerna ansvarar för en stor del av den offentliga servicen till

medborgarna. I sydeuropeiska länder är kommunerna mindre och har också generellt sett färre uppgifter.

De nordiska länderna har historiskt sett anpassat den kommunala territoriella indelningen genom omfattande punktvisa reformer. Nederländerna är ett exempel på ett något annorlunda system som mer bygger på kontinuerliga anpassningar av kommunernas indelning.

Bland senare skandinaviska reformer och reformförsök märks en något annan inriktning där större vikt läggs på frivillighet och processer, med undantag från Danmark som genomförde sin strukturreform med tydlig statlig styrning. Däremot har både Finland och Norge valt inriktningar med frivillighet och ekonomiska incitament för att skapa större kommuner. Erfarenheterna från Finland och Norge indikerar dock att frivillighet innebär svaga och otydliga effekter, trots omfattande ekonomiska incitament. I Finland har frivilliga kommunsammanläggningar skett men främst runt storstadsområdena. I Norge har sammanläggningarna främst gällt kommuner med 10 000–20 000 invånare. För de minsta kommunerna, där reformen primärt var tänkt att träffa, har däremot inga sammanläggningar skett.

Det pågår i någon mening en ständig diskussion om vad en rimlig storlek på en kommun egentligen är. För de skandinaviska länderna har omfattande utredningar gjorts om lämplig kommunstorlek där Norge, Finland och Danmark har kommit fram till att det krävs minst 20 000 invånare för att skapa förutsättningar för en effektiv och robust kommun. I Sverige var befolkningsunderlaget för grundskolan en viktig komponent vid kommunblocksreformen som slutfördes 1974. Då var 8 000 invånare ett riktmärke för ett minsta befolkningsunderlag för att driva en effektiv grundskoleverksamhet. År 2015 skattade Långtidsutredningen att den siffran bör ligga på 10 000 invånare.¹⁰⁴

Det finns många aspekter på kommunsammanläggningar. En omdebatterad fråga är vad kommunsammanläggningar innebär ur ekonomisk synpunkt. Ger större kommuner högre effektivitet i termer av lägre kostnader och/eller högre kvalitet för samma pengar? Ökar investeringsförmågan? En annan fråga är om större kommuner ger högre kompetens, ökad robusthet och högre kvalitet i verksamheten. Ytterligare en central fråga är vad kommunsammanläggningar innebär för lokaldemokratien och den lokala identiteten.

¹⁰⁴ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen, s. 207.

En aspekt som har analyserats i detta kapitel är om kommunsammanläggningar ger högre effektivitet genom ekonomiska skalfördelar. Forskningen ger dock enbart delvis stöd för antagandet att större kommuner, och därmed större produktionsvolymen, innebär att samma välfärdsservice kan produceras till lägre kostnader. Danska erfarenheter pekar i stället på att inga ekonomiska effekter kunnat utläsas i de sammanslagna kommunernas kärnverksamhet. Anledningen till det är att verksamheten är lokal till sin natur och behöver drivas där invånarna finns. Möjligheterna till att realisera ekonomiska skalfördelar är därmed begränsade.

Även de modellberäkningar Kommunutredningen gjort indikerar samma resultat, dvs. enbart marginella ekonomiska besparingar inom grundskola och hemtjänst för äldre. Däremot visar danska utvärderingar på ekonomiska besparingar när det gäller administration samt när det gäller vägar och gator. I dessa verksamheter förefaller större möjligheter finnas till skalfördelar, eftersom verksamheterna inte är lika beroende av avstånd.

En dansk utvärdering visar att de sammanslagna kommunernas ekonomiska resultat förbättrats efter sammanläggningarna. En av anledningarna som pekas ut är att kommunernas ekonomiska styrningsförmåga ökat efter sammanläggningen.

Vid sidan av ekonomiska argument är förväntningar om stärkt kompetens vanligt förekommande vid kommunsammanläggningar. Små kommuner har svårt att ha olika specialister anställda. Ofta kombineras olika funktioner inom samma tjänst och många anställda blir något av generalister. En mindre kommun är dessutom mer känslig för oförutsedda händelser, exempelvis om en person med en nyckelbefattning slutar eller blir långvarigt frånvarande. I en större kommun finns fler anställda, vilket dels innebär större möjligheter att täcka upp vid någon persons frånvaro, dels ger ökade möjligheter till specialisering.

Utvärderingar av den danska kommunreformen visar att kommunsammanläggningarna haft en positiv inverkan på kommunernas kompetens. Reformen ledde till större professionella miljöer och mindre sårbarhet avseende de uppgifter som kommunerna redan hade.

En central fråga är vad kommunsammanläggningar innebär för lokaldemokratien. Ur ett teoretiskt perspektiv finns som tidigare visats två olika perspektiv:

- Public choice som argumenterar för små enheter eftersom det ger en större närhet till medborgarna
- konsolideringsperspektivet som argumenterar för större enheter med argumentet att det ger bättre och mer effektiv leverans av service.

Båda inriktningarna har normativa inslag.

Utvärderingar från Danmark pekar generellt på att det är svårt att se entydiga demokratiska nackdelar med kommunsammanläggningar. Danska politiker upplever sig ha fått större inflytande över kommunalpolitiken. Reformen har också inneburit att rollen som politiker blivit mer renodlad och att politikerna fått tillgång till en större och mer professionell förvaltning.

Utvärderingar visar dock att invånarnas förtroende för politikerna minskat i kommuner som har lagts samman jämfört med kommuner som inte slagits samman. Det är framför allt förtroendet för politikernas förmåga och möjlighet att vara lyhörda som har minskat.

Den övergripande slutsatsen när det gäller de demokratiska effekterna av den danska reformen är att det finns ett antal negativa demokratiska konsekvenser men att de var starkast under de första åren av reformen och att de därefter har avtagit eller helt försvunnit.

15 Generell förändring av kommunernas ansvar och uppgifter

I direktiven¹ anges att utredningen ska överväga om det finns behov av att generellt ändra kommunernas uppgifter så att de bättre överensstämmer med kommunernas nuvarande kapacitet. Detta kan enligt direktiven ske genom att samtliga kommuner får ett förändrat uppdrag till följd av att ansvaret för vissa uppgifter flyttas till en annan huvudman. Det kan också handla om att flytta ansvaret för uppgifter från en annan huvudman till kommunerna. Enligt direktiven bör sådana förändringar främst aktualiseras om ett förändrat huvudmannaskap för samtliga kommuner är motiverat. Det kan dock finnas anledning att endast förändra uppgifterna för vissa kommuner. Det skulle innebära en asymmetrisk ansvarsfördelning, vilket behandlas i kapitel 16.

I direktiven anges att utredningen inte ska lämna konkreta förslag på huvudmannaskapsförändringar. Utredningen ska dessutom ”utgå från att Sverige även i fortsättningen ska ha en decentraliserad samhällsorganisation, där kommunerna har ett betydande ansvar.”² Kommunutredningen har därför i följande kapitel begränsat sig till att föra mer principiella resonemang om generella förändringar av kommunernas uppgifter. Ett antal specifika verksamhetsområden kommer att belysas, men främst i syfte att illustrera och diskutera verksamheter där det skulle kunna vara lämpligt att överväga en förändring av ansvarsfördelningen. Redogörelsen bygger i denna del i stor utsträckning på andra pågående eller nyligen genomförda statliga utredningar som förhåller sig till och diskuterar ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun inom olika verksamhetsområden.

¹ Dir. 2017:13

² Ibid.

Kommunerna har obligatoriska uppgifter enligt kommunallagen men även uppgifter som regleras i speciallagstiftning. En viktig begränsande bestämmelse i detta sammanhang finns i 2 kap. 2 § kommunallagen som stadgar att kommuner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, eller någon annan ska ha hand om. I lagstiftningen används ofta begreppet huvudman som beteckning för den aktör som ansvarar för en viss uppgift. Det finns även vissa lagar där begreppet huvudman inte används men där det av bestämmelserna ändå framgår att det föreligger ett huvudmannaskap för en aktör. I kapitel 5 utvecklas innebörden av den kommunala kompetensen och begreppet huvudmannaskap närmare.

15.1 Olika verksamheter har olika territoriell logik

Olika politikområden eller verksamheter kan sägas ha olika territoriell logik. Förskola, äldreomsorg och sophämtning är exempel på verksamheter som ligger nära människor i deras vardag och därför hanteras mest effektivt på lokal nivå. Dessa verksamheter kan därför sägas ha en lokal logik. Försvars- och säkerhetspolitik och penningpolitik är exempel på politikområden som hanteras mest effektivt på nationell (eller ibland internationell) nivå. Dessa politikområden kan därför sägas ha en nationell logik.

Vissa verksamheter där kommunen i dag är huvudman har en mer regional än lokal logik, exempelvis räddningstjänst, gymnasieskola och fysisk planering. Det är dock viktigt att understryka att regional logik inte per automatik innebär att det finns argument för att uppgiften ska skötas av regionen eller av länsstyrelsen; det kan också handla om att uppgiften bör skötas inom den funktionella regionen, t.ex. genom kommunal samverkan. En del verksamheter bedrivs i stor utsträckning genom samverkan mellan kommuner och det skulle kunna ses som ett tecken på att kommunen är en alltför liten aktör för att ensam ansvara för verksamheten. Ett exempel är att räddningstjänsten som i många delar av landet bedrivs i kommunalförbund eller gemensam nämnd. Totalt 192 kommuner ingår i dag i ett räddningstjänstförbund.³ Ett annat exempel är gymnasieskolan som också ofta bedrivs i samverkan mellan kommuner, om än i mindre utsträck-

³ Källa: Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

ning än räddningstjänsten. Totalt 53 kommuner ingår i ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd för gymnasieskolan.⁴

Omfattande samverkan kan tolkas som att kommunerna själva bedömer att den egna kommunen är för liten för att effektivt kunna driva vissa verksamheter, exempelvis räddningstjänst och gymnasieskola. Inom de verksamhetsområden där det i dag sker stor samverkan mellan kommuner skulle det därför finnas argument för en generell förändring av kommunernas uppgifter. Det skulle exempelvis kunna handla om att regionerna tar över ansvaret för vissa verksamheter från kommunerna. Det skulle också kunna vara aktuellt att staten genom länsstyrelserna tar över ansvaret för vissa uppgifter.

Det förefaller finnas ett visst motstånd hos svenska kommuner mot att föra över huvudmannaskap från kommuner till regioner eller länsstyrelse. Kommunutredningen har inte gjort någon systematisk undersökning av kommunernas syn på flytt av ansvar och uppgifter från kommunerna till regioner eller länsstyrelser men i många sammanhang när Kommunutredningen har träffat kommunala företrädare har de uttryckt skepsis mot sådan överflyttning av huvudmannaskap. Kommunutredningen har också noterat att företrädare för regionerna är tveksamma till att föra över ansvaret för vissa uppgifter till regionerna, eftersom regionerna i nuläget inte har den kapacitet och kompetens som krävs för att ta över ansvar för uppgifter från kommunerna.

15.1.1 Räddningstjänst

Lagstiftaren har gett betydande frihet till Sveriges 290 kommuner att själva utforma räddningstjänstverksamhet och förebyggande arbete. Det finns därför en variation i hur verksamheten bedrivs i kommunerna.

Räddningstjänstutredningen föreslog i sitt slutbetänkande *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54) i juni 2018 att kommunerna ska få en utökad skyldighet att samverka med varandra för att effektivare kunna genomföra omfattande räddningsinsatser. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör enligt Räddningstjänstutredningen utöva tillsyn och kunna ta över ansvaret för kommunernas räddningstjänstverksamhet vid mycket omfattande

⁴ Källa: SKR

räddningsinsatser. I dag är det länsstyrelserna som ansvarar för dessa uppgifter. Utgångspunkten för Räddningstjänstutredningens förslag är alltså att räddningstjänsten fortsatt ska vara en kommunal uppgift men att verksamheten kan effektiviseras genom tvingande samverkan mellan kommunerna och ett förstärkt statligt ansvar när det gäller tillsyn och stöd till kommunerna.

Räddningstjänstutredningen övervägde också om en utökad samverkan bör åstadkommas genom en reglering för kommunerna att ingå i gemensamma räddningstjänstorganisationer i en tvingande geografisk indelning. Andra länder som har ett kommunalt huvudmannaskap för räddningstjänsten har gått i den riktningen.⁵ Utredningen gjorde dock bedömningen att det fanns en rad praktiska svårigheter med en sådan reglering, bl.a. om hur existerande samverkan i kommunalförbund, gemensam nämnd och samverkan genom avtal skulle behandlas. Det skulle dessutom kunna ifrågasättas om huvudmannaskapet skulle vara fortsatt kommunalt om en sådan reglering skulle genomföras. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen ska kommunerna också ha möjlighet att själva så långt som möjligt välja former för sin verksamhet, inklusive samverkan med andra kommuner.⁶

Frågan om hur räddningstjänsten kan effektiviseras och bättre rustas vid stora händelser aktualiserades också vid de stora skogsbränderna som drabbade delar av Sverige sommaren 2018. I augusti 2018 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att utvärdera de operativa insatser som hade genomförts. Utredningen som tog namnet Skogsbrandsutredningen konstaterade i sitt betänkande *Skogsbränderna 2018* (SOU 2019:7) att det efter bränderna sommaren 2018 har blivit än mer angeläget att genomföra merparten av de förändringar som föreslogs i 2017 års räddningstjänstutredning. Skogsbrandsutredningen föreslog även vissa justeringar i och kompletteringar av de förslag som presenterades av Räddningstjänstutredningen. Ett av utredningens kompletterande förslag är ett statligt övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst ska kunna begränsas till en viss räddningsinsats i stället för att som i dag gälla hela räddningstjänstverksamheten i den berörda kommunen eller kommunerna (delvis övertagande).

⁵ SOU 2018:54, bilaga 2.

⁶ Ibid.

15.1.2 Grundskola

Sedan 1991 är kommunerna huvudmän för både grundskolan och gymnasieskolan.

PISA-undersökningen 2018 (*Programme for International Student Assessment*)⁷ som presenterades i december 2019 visar att elevernas skolresultat har förbättrats. PISA-undersökningen visar dessutom att likvärdigheten i den svenska skolan ligger på genomsnittet för OECD-länderna, men att Sverige däremot har en sämre likvärdighet än Danmark, Finland och Norge.⁸ Likvärdigheten i skolan är föremål för kontinuerlig politisk debatt och förslag om att staten bör ta ett större ansvar för grundskolan framförs regelbundet av olika politiska företrädare.

Skolkommissionen som tillsattes 2015 föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2017:35) en nationell strategi för att skapa ett skolsystem med utvecklingskraft och stärkt likvärdighet. Ett viktigt inslag i strategin är ett stärkt statligt engagemang genom ökat stöd och tydligare styrning av skolan. Skolkommissionen gjorde bl.a. bedömningen att staten bör ha en beredskap för att ta över det finansiella ansvaret för skolan.

Skolkommissionen föreslog dessutom en statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå i syfte att stödja skolhuvudmännen. Utgångspunkten för förslaget var att samtliga skolhuvudmän måste ha tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. En särskild utredning tillsattes för att närmare utforma förslaget om en statlig skolmyndighet med regional närvaro (SOU 2018:41).

I juli 2018 fick dessutom en särskild utredare⁹ i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola i syfte att öka likvärdigheten inom dessa skolformer. I direktiven (dir. 2018:71) finns dock ingen uttrycklig skrivning om att utreda ansvarsfördelningen mellan kommun och stat när det gäller grundskolan. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 mars 2020.

⁷ PISA-undersökningen är en internationell studie som undersöker 15-åringars kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Studien genomförs vart tredje år.

⁸ Skolverket (2019), *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*, Internationella studier 487.

⁹ Dir. 2018:71.

15.1.3 Gymnasieskola

Som framgår av kapitel 13 är det inte ovanligt att kommuner bedriver gymnasieskola i samverkan med andra kommuner. Kommunerna har till uppgift att balansera ungdomars önskemål om utbildning med arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens. I 16 kap. 42 § skollagen (2010:800) anges att hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar. I förarbetena till skollagen diskuteras begreppet allsidigt urval utifrån att allsidighet innebär att mer än hälften av de nationella programmen finns med i utbudet, men det är inte reglerat hur många program som måste erbjudas. I förarbetena påpekas vidare att det för stora delar av landet borde bli naturligt att kunna erbjuda hela utbudet av nationella program genom samverkan med andra kommuner.¹⁰

Gymnasieutredningen¹¹ menade att en kommun ibland är en alltför liten organisatorisk enhet för att hantera frågor om utbildningsutbud. Både Gymnasieutredningen och Skolkommissionen¹² konstaterade dessutom att kommunerna har mycket olika förutsättningar att åstadkomma ett allsidigt urval av det totala utbudet på 18 nationella program och 60 inriktningar. Problemet bottnar i bristande samordning och avsaknad av gemensam planering mellan kommuner samt mellan kommuner och enskilda huvudmän.

Skolkommissionen menade också att det är nödvändigt med ett större nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering i ett regionalt perspektiv. Mot bakgrund av detta gav regeringen i mars 2018 en särskild utredare i uppdrag att utreda planering och dimensionering av gymnasial utbildning (dir. 2018:17). Utredarens uppdrag är bl.a. att ta fram förslag som syftar till att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Utredaren ska också ta fram förslag som bidrar till att främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan. Utredaren ska

¹⁰ Skolinspektionen (2018), *Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?*

¹¹ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

¹² SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

se över och vid behov föreslå en ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och andra aktörer för regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Utredningen för dimensionering och planering av gymnasial utbildning ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2020.

15.1.4 Fysisk planering och bostadsplanering

Frågor om fysisk planering och bostadsplanering berör allt oftare fler än en enskild kommun i takt med att de funktionella regionerna blir större som en följd av ökad pendling. Dessa frågor har därför en tydlig regional logik. Frågorna har också betydelse för den regionala och lokala utvecklingen och det finns därför skäl till att uppgifterna ska hanteras gemensamt av regionen och dess kommuner. Frågan om en större samordning mellan kommuner och ett ökat ansvar för regionerna när det gäller fysisk planering är dock omstridd. Kommunernas planeringsmonopol lyfts ofta som en viktig del av den kommunala självstyrelsen i och med att det ger kommunerna utrymme att själva bestämma över mark- och vattenanvändning inom kommunens gränser.

Riksdagen fattade 2018 beslut om att regional fysisk planering skulle införas i Stockholms län och Skåne län. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019. Regional fysisk planering omfattar de frågor av betydelse för den fysiska miljön som angår två eller flera kommuner i ett län. De nya bestämmelserna som infördes i plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) innebär, till skillnad mot det ursprungliga förslaget från Bostadsplaneringskommittén¹³, att tillämpningen av de nya reglerna begränsas till Stockholms län och Skåne län. I propositionen angav regeringen dock att regional fysisk planering bör införas i fler län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns, som ett led i att åstadkomma större enhetlighet i landet.¹⁴ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ställde sig positivt till införandet av regional fysisk planering i Stockholms län och i Skåne län men menade att det måste hållas åtskilt från PBL; enligt SKR skulle en förändring av PBL kunna leda till att den regionala planen i praktiken blir styrande över kommunerna. SKR menade också att

¹³ SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.

¹⁴ Prop. 2017/18:266 s. 39.

kommunerna skulle kunna bli tvungna att utforma översikts- och detaljplaner som utgår från den regionala planen och att det därför riskerar att försvaga kommunernas möjlighet att råda över mark- och vattenanvändning inom kommunens gränser.¹⁵

15.1.5 Vatten och avlopp (VA)

Kommunernas ansvar för att ordna vattentjänster kom till på 1950-talet.¹⁶ Vattentjänster innebär försörjning av dricksvatten samt bortförande av dagvatten och spillvatten. Dessa tjänster är samhällskritiska funktioner; deras effektivitet och stabilitet är avgörande för såväl hushåll som näringsliv runtom i Sverige. De har även betydande inverkan på miljön och människors hälsa.

I dag bedrivs drygt 60 procent av verksamheten inom VA i egen kommunal förvaltning eller egna helägda bolag, men det finns även många exempel på VA-samverkan genom bolag, kommunalförbund och gemensam nämnd. Enligt intresseorganisationen Svenskt Vatten krävs ett underlag på 50 000 invånare för att kunna driva VA-verksamhet långsiktigt och strategiskt.¹⁷ På så sätt kan även VA sägas vara ett exempel på en verksamhet som har mer regional än lokal logik.

Enligt Svenskt Vattens hållbarhetsindex måste 77 procent av VA-anläggningarna åtgärdas¹⁸ men framför allt mindre kommuner har inte tillräcklig kapacitet att planera sin verksamhet långsiktigt. En föråldrad infrastruktur, arbetskraftsbrist och klimatförändringar är exempel på utmaningar som sätter allt större press på kommunerna som huvudmän för VA.

De senaste åren har flera statliga utredningar och rapporter från regeringsuppdrag pekat på ett behov av samordning gällande vattentjänster, såväl på lokal som på central nivå.¹⁹ Dricksvattenutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32) att ansvaret för dricksvattenförsörjningen i dag ligger på samtliga 290 kommuner, trots att de har vitt skilda förutsättningar att klara uppgiften och Dricksvattenutredningen

¹⁵ SKL (2015), *Yttrande över Bostadsplaneringskommittén*.

¹⁶ Se lagen (1955:314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och SOU 2018:34, *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 56.

¹⁷ Svenskt Vatten (2019), *Kommunsamverkan – hinder och möjligheter inom VA-sektorn*, skrivelse till Kommunutredningen, 2018-05-11.

¹⁸ Svenskt Vatten (2019), *Resultat för hållbarhetsindex 2018*, s. 8. Totalt 161 kommuner deltog i den hållbarhetsundersökning som Svenskt Vatten genomförde 2018.

¹⁹ SOU 2018:34 s. 149.

menade att det står klart att inte minst många av landets mindre kommuner på sikt kan stå inför betydande utmaningar. Vidare angav utredningen att senare års forskning kring mindre och mellanstora kommuners förutsättningar att möta framtidsutmaningarna inom dricksvattenområdet talar för att det är nödvändigt att öka samverkan över kommungränserna. Utredningen såg också bolagisering som ett sätt att få stordriftsfördelar och att det skulle medverka till att erforderlig expertis kan knytas till den framtida dricksvattenförsörjningen. Dricksvattenutredningen påpekade att vattnet inte känner några administrativa gränser och att ett mer övergripande och regionalt synsätt därför blir allt mer nödvändigt. Ett regionalt perspektiv, ökad inriktning på mellankommunal samverkan och långsiktighet krävs för att säkra förutsättningar och verksamhet i ett generationsperspektiv, enligt Dricksvattenutredningen.²⁰

Organisationen Svenskt Vatten har i en skrivelse till Kommunutredningen pekat på behovet av en större samverkan mellan kommuner som en del av lösningen på problemet med att kunna säkra tillgång och kvalitet på vatten och avlopp långsiktigt.²¹ Svenskt Vatten menar dock att det finns många hinder för och svårigheter med denna samverkan. Det handlar bl.a. om att det är svårt att hitta samordningsvinster vid långa avstånd och att det tar tid att bygga upp samarbetsorganisationer.

15.1.6 Arbetsmarknad

Historiskt sett har ansvarsfördelning och finansiering av arbetsmarknadspolitiska insatser skiftat mellan stat och kommun. Fram till 1940-talet var de flesta arbetsmarknadsåtgärder organiserade i kommunal regi men med statlig finansiering. Under de senaste decennierna har utvecklingen i stället gått mot en ökad centralisering av arbetsmarknadspolitiken. Ett av de senaste exemplen är etableringsreformen, där staten 2010 övertog det samlade ansvaret från kommunerna för att underlätta nyanlända invandrades etablering i arbetslivet.²²

²⁰ SOU 2016:32 s. 22 ff.

²¹ Svenskt Vatten (2019), *Kommunsamverkan – hinder och möjligheter inom VA-sektorn*, skrivelse till Kommunutredningen.

²² SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.

Många kommuner genomför betydande insatser inom arbetsmarknadsområdet och framför allt större, men även mindre kommuner, vill få ett utökat ansvar för arbetsmarknadsfrågorna. En viktig anledning till att kommunerna tar aktiv del i arbetsmarknadspolitiken är att arbetslöshet är kostsamt för kommunerna, eftersom skatteintäkterna minskar och utgifterna för försörjningsstöd ökar. Kommunerna har också möjlighet att på ett bra sätt rusta individerna i syfte att förbättra deras position på arbetsmarknaden. Kommunerna har dessutom lokalkännedom som underlättar vid matchning. Små kommuner har dock sällan kapacitet att ta ansvaret för arbetsmarknadspolitiken men vill däremot ofta kunna genomföra och få finansiering för vissa insatser.²³

I sitt slutbetänkande *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2019:3) konstaterar Arbetsmarknadsutredningen att det finns överlappningar och bristande samordning mellan kommunernas arbetsmarknadsinsatser för personer som tar emot ekonomiskt bistånd, och Arbetsförmedlingens åtgärder. Det kan få till följd att de samlade offentliga resurserna inte används på ett effektivt sätt, vilket i sin tur kan leda till att enskilda arbetssökande inte får bästa möjliga stöd från det offentliga. Enligt det tilläggsdirektiv som gavs till Arbetsmarknadsutredningen (dir. 2017:71) kan kommunernas roll därför behöva förtydligas för att förbättra möjligheterna till effektivt samarbete mellan kommun och stat. Utgångspunkten är dock att arbetsmarknadspolitiken även fortsättningsvis ska vara nationell.

Arbetsmarknadsutredningen föreslog att ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna tydliggörs och att en skyldighet att samordna insatser införs, eftersom det skulle öka förutsättningarna för att enskilda personer snabbare kommer i egen försörjning.²⁴

Arbetsförmedlingen fattade i april 2019 ett inriktningsbeslut om att successivt under 2019 och 2020 avveckla verksamheten vid 132 kontor. I december 2019 aviserade regeringen att den planerade reformen av Arbetsförmedlingen kommer att skjutas upp för att i stället träda i kraft 2022. Reformens innehåll och inriktning har också förändrats. Reformen ska inte, som tidigare aviserats, vila på Lagen om valfrihetssystem, LOV (2008:982). I stället ska den upphandlingsform,

²³ SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.

²⁴ SOU 2019:3 s. 532.

eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenliga för respektive tjänst användas. Enligt regeringen ska samverkan med kommuner säkerställas och kommunernas insatser ska tas tillvara. Arbetsförmedlingens närvaro i hela landet ska säkras, både under reformprocessen och på längre sikt.²⁵ I regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen för 2020 står att det är viktigt att Arbetsförmedlingen säkerställer lokal närvaro på samtliga orter där Arbetsförmedlingen har genomfört eller planerar nedläggning.

En konsekvens av nedlagda kontor, och därmed minskad lokal närvaro för Arbetsförmedlingen, kan bli att kommunerna anser sig behöva ta ett större ansvar inom arbetsmarknadsområdet. SKR har i en skrivelse till regeringen²⁶ med anledning av reformeringen av Arbetsförmedlingen bl.a. uttryckt att förutsättningarna bör öka för att på frivillig basis ge de kommuner som vill ett samordnade och rustande uppdrag för samtliga arbetssökande som befinner sig långt från arbetsmarknaden. SKR understryker också att kommunerna bör få samordningsansvaret för nyanländas etableringsinsatser samt att Arbetsförmedlingen ska ha fysisk närvaro i samtliga kommuner. SKR uttrycker också tydligt att alla de kostnader som läggs på kommunerna på området ska ersättas av staten.

I regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen för 2020 står att det är viktigt att Arbetsförmedlingen säkerställer lokal närvaro på samtliga orter där Arbetsförmedlingen har genomfört eller planerar nedläggning.

Regeringen tillsatte i november 2019 en utredning som bl.a. ska analysera om kommuner inom ramen för nuvarande regelverk kan vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen.²⁷

²⁵ Regeringen (2019), *Inriktning för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen*, www.regeringen.se/4ae67d/contentassets/c468e4fd105941e48d5a7b0cfb6ad5a6/inriktning-for-det-fortsatta-arbetet-med-att-reformera-arbetsformedlingen.pdf. Hämtat 2019-12-18.

²⁶ SKR (2019), *Skrivelse med anledning av det allvarliga läget inom Arbetsförmedlingen*, <https://skr.se/download/18.7ac7d9cf16ef9a6cd174318d/1576252750288/07-19-01561-Skrivelse-Arbetsmarknadspolitik.pdf>. Hämtat 2019-12-18.

²⁷ Dir. 2019:86.

15.1.7 Hälso- och sjukvård

Det huvudsakliga ansvaret för finansiering och organisering av hälso- och sjukvården ligger hos regionerna, och även i vissa delar hos kommunerna. Merparten av hälso- och sjukvården finansieras via region- respektive kommunalskatten. År 2017 stod regionerna och regionägda bolag för 56,7 procent av de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna medan kommunerna stod för 25,5 procent.²⁸

Med kommunal eller kommunalt finansierad hälso- och sjukvård, avses sjukvård som genom kommunens åtagande och ansvar ges i patientens bostad eller där patienten vistas. Kommunerna ansvarar enligt 12 kap. 1 och 2 §§ och 14 kap. hälso- och sjukvårdslagen (HSL) (2017:30) för hälso- och sjukvård (dock inte läkarinsatser) i särskilda boendeformer, dagverksamheter samt även för hemsjukvård i ordi- närt boende, dvs. patientens privata bostad, i de fall man har avtal med regionen.

Regeringen gav *Utredningen samordnad utveckling för god och nära vård* i uppdrag att ”stödja regioner, berörda myndigheter och organisationer i arbetet med att samordnat utveckla en modern jäm- lik, tillgänglig och effektiv hälso- och sjukvård med fokus på primär- vården”.²⁹ Utredningen ska enligt tilläggsdirektiv³⁰ bl.a. utreda och lämna förslag på hur samverkan mellan primärvården och kommu- nernas hälso- och sjukvård och omsorg kan underlättas och hur gränssnittet mellan dessa verksamheter bör se ut. Utgångspunkten för *Utredningen för samordning för god och nära vård* är att det finns behov av samordning av vården för flera olika grupper, t.ex. multi- sjuka äldre samt personer med kroniska sjukdomar, cancer och psykiska sjukdomar.

När det gäller hemsjukvården varierar ansvarsfördelningen mellan region och kommun i olika län. Ansvaret regleras genom avtalssam- verkan som lägger fast principer för vilka åtgärder som kommunen och regionen är förpliktade att utföra samt hur samarbetet ska se ut mellan kommunen och regionen. Avtalen tecknas som regel mellan regionen och samtliga kommuner i ett län, dock kan avtal om speci- fika ansvarsområden tecknas med enskilda kommuner.³¹

²⁸ Se SOU 2019:29 s. 256. Resterande utgifter fördelas mellan frivilliga sjukvårdsförsäkringar (0,6 procent), hushållens ideella organisationer (0,1 procent), företag (0,5 procent) och hushållens utgifter ur egen ficka/patientavgifter (15,2 procent).

²⁹ Dir. 2017:24 s. 1.

³⁰ Dir. 2017:97.

³¹ SOU 2019:29 s. 126.

Utredningen för samordning för god och nära vård framhåller i sitt delbetänkande (SOU 2019:29) att det finns behov av att öka förståelsen för kommunernas verksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet. Det är dock enligt utredningen viktigt att betona att kommunen har dubbla roller både som vårdgivare och som utförare av socialtjänstinsatser. Det innebär att kommunernas hälso- och sjukvård ska samverka dels med socialtjänsten inom den egna kommunen, dels med den regionfinansierade hälso- och sjukvården.

15.2 Verksamheter som innebär myndighetsutövning eller tillsyn

Det är en stor utmaning för framför allt små kommuner att rekrytera de specialister som krävs för myndighetsutövning och tillsyn inom kommunernas olika verksamhetsområden. De specialister som ändå rekryteras får ofta alltför många olika typer av ärenden på sitt bord och har därför svårt att specialisera sig ytterligare.

De intervjuer med företrädare för statliga myndigheter som bl.a. ligger till grund för rapporten *En bärkraftig kommunstruktur*³² kan ge en inblick i hur situationen ser ut. Intervjuerna visar att många små kommuner inte har kompetens att fullt ut sköta myndighetsutövning och tillsyn på ett tillfredsställande sätt. Det gäller framför allt socialtjänsten samt miljöskydds- och byggnadsområdet. Förutom specialister inom olika verksamhetsområden har kommunerna även ett behov av allmän kommunjuridisk kompetens. De kommuner som saknar kommunjurist samarbetar ofta med andra kommuner för att få tillgång till den typ av expertis som behövs, t.ex. vid upphandlingar.³³

15.2.1 LSS och assistansersättning

Ansvaret för stöd- och serviceinsatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är fördelat på tre huvudmän; stat, region och kommun. Kommunen är huvudman för samtliga LSS-insatser med undantag för rådgivning och annat personligt stöd, vilket är en uppgift för regionen. Lagen ger dock möj-

³² Häggroth, S. (2015), *En bärkraftig kommunstruktur*.

³³ Ibid.

lighet att genom avtal mellan huvudmännen flytta över ansvaret för en verksamhet från region till kommun eller från kommun till region.

När det gäller personlig assistans är ansvaret delat mellan staten och kommunen. I korthet kan sägas att det avgörande för vem som är huvudman i det enskilda fallet är personens behov är personlig assistans för s.k. grundläggande behov. Om behovet överstiger 20 timmar per vecka är det staten som ansvarar för prövningen av rätten till ersättning och finansieringen av insatsen, medan kommunen ansvarar för finansieringen upp till 20 timmar per vecka. I andra fall är det kommunerna som ansvarar för att pröva rätten till och finansiera insatsen personlig assistans.³⁴

Regeringen beslutade i maj 2016 att uppdra åt en särskild utredare att se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken och delar av LSS. LSS-utredningen lämnade den 10 januari 2019 sitt betänkande *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (SOU 2018:88) till regeringen. Utredningens utgångspunkt är att stöd enligt LSS, i likhet med andra välfärdstjänster, ska vara en kommunal uppgift. Enligt LSS-utredningen medför dagens delade huvudmannaskap för personlig assistans problem, och det bör därför endast vara en huvudman för insatsen framöver. Mot bakgrund av att personlig assistans innebär höga kostnader och den oro som detta skapar hos personer i behov av stöd, anordnare av assistans och kommunsektorn föreslog utredningen att personlig assistans ska vara ett statligt ansvar.³⁵ Staten ska ansvara för den personliga assistansen, som även i fortsättningen ska utgöras av assistansersättning, inom ramen för förmånerna i socialförsäkringsbalken.

SKR har ställt sig positivt till förslaget att staten ensamt ska vara ansvarig för personlig assistans men menar att staten därmed också måste ta det fulla kostnadsansvaret. LSS-utredningens förslag möttes i övrigt av omfattande kritik bl.a. från olika brukarorganisationer.

Regeringen har aviserat att en ny utredning ska tillsättas under 2021 som åter ska utreda frågan om huvudmannaskapet för den personliga assistansen och eventuell ny lagstiftning ska vara på plats under nästkommande mandatperiod.

³⁴ Se SOU 2018:88 för en mer utförlig beskrivning av regelverket och huvudmannaskap inom LSS och assistansersättningen.

³⁵ SOU 2018:88 s. 37.

15.2.2 Kommunal miljötillsyn

Kommunerna har tillsynsansvar enligt miljöbalken (1998:808) när det gäller miljö- och hälsoskydd, hantering av kemiska produkter och avfallshantering. Det är relativt vanligt med samverkan mellan kommuner inom miljötillsynsverksamheten; enligt SKR hade cirka 60 kommuner 2014 bildat gemensamma organisationer med andra kommuner inom miljö- och byggområdet. Skälet till kommunernas samverkan uppgavs vara att handläggningen skulle bli mer effektiv och rätts-säker, samt att kommunen skulle ge bättre service.³⁶ Det finns också avtalssamverkan på området.

Det finns dessutom regional samverkan i många län. Av Naturvårdsverkets rapport från 2016 framgår att 95 procent av kommunerna 2015 hade deltagit i regional miljösamverkan och att 85 procent samma år hade deltagit i andra nätverk, främst med andra kommuner.³⁷

Det har genomförts en rad olika statliga utredningar inom miljöområdet som har berört organiseringen av tillsynen. Miljötillsynsutredningen överlämnade sitt betänkande *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63) till regeringen i juni 2017. Enligt Miljötillsynsutredningen hade vissa brister påtalats med den kommunala tillsynen och utredningen menade att dessa har sin grund i den kommunala strukturen. Det handlar bl.a. om att majoriteten av kommunerna är relativt små samt att kommunerna har varierande finansiella och demografiska förutsättningar att bedriva tillsyn. Detta får enligt Miljötillsynsutredningen återverkningar i form av jävsförhållanden, bristande oberoende och att vissa tillsynsmyndigheter får svårt att säkerställa den kompetens som behövs för att klara sitt tillsynsuppdrag.

Miljötillsynsutredningen tyckte samtidigt att mycket fungerar bra i kommunernas miljötillsyn och pekar bl.a. på de insatser som införts vad gäller samverkan, samordning och utbildning. Det finns därför enligt Miljötillsynsutredningen inte tillräckliga skäl för att flytta ansvaret för tillsyn från kommunerna till länsstyrelserna. Miljötillsynsutredningen föreslog i stället att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan avseende miljötillsynen mellan de kommuner som länsstyrelserna funnit vara i behov av samverkan.³⁸

³⁶ SKL (2014), *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet*.

³⁷ Naturvårdsverket (2016), *Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen*.

³⁸ SOU 2017:63 *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*.

15.2.3 Överförmyndare

Överförmyndaren är en kommunal myndighet som har ansvar för tillsynen över gode män och förvaltare. I varje kommun ska det finnas en överförmyndare och en ersättare eller en överförmyndarnämnd. Kommunfullmäktige bestämmer vilken organisationsform som ska finnas i kommunen. Två eller flera kommuner kan även bilda en gemensam överförmyndarnämnd.

Överförmyndarverksamhet är ett exempel på verksamhet med myndighetsutövning där det är vanligt att kommuner samverkar med varandra. År 2016 bedrev 117 kommuner överförmyndarverksamhet i 33 gemensamma nämnder. Det är dessutom vanligt med avtals-samverkan.

Överförmyndarens uppgift kräver stor och bred kompetens inom såväl förvaltningsrättsliga frågor som olika sakfrågor, samtidigt som det inte finns några formella kompetenskrav på överförmyndaren.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskningsrapport *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta* att det finns stora variationer i storleken på överförmyndarkontoren i landet. Vissa kontor har endast en förtroendevald medan andra kontor har både överförmyndarnämnd och 40 tjänstepersoner. Riksrevisionen uttalar sig inte om huruvida det är bra eller mindre bra med små respektive stora överförmyndarkontor. Däremot menar Riksrevisionen att de stora skillnaderna mellan de olika överförmyndarkontoren innebär att vissa verksamheter håller högre kvalitet än andra. Riksrevisionen anser att åtgärder därför bör vidtas så att rättssäkerheten för huvudmannen och ställföreträdaren inte är avhängig av var i landet dessa bor.³⁹

15.3 Nordiska exempel

15.3.1 Danmark – fler och utökade uppgifter till kommunerna

Kommunreformen i Danmark som genomfördes 2007 innebar att kommunerna blev större samt att kommunerna fick nya och utökade uppgifter, både från staten och från den regionala nivån. Parallellt

³⁹ Riksrevisionen (2017), *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*, RiR 2017:3, s. 56.

med sammanläggningarna av kommunerna avskaffades också amtskommunerna på regional nivå och kommunerna fick då ta över ansvaret för uppgifter från amtskommunerna,⁴⁰ t.ex. verksamheter på det sociala området; före 2007 hade kommunerna ansvar för de mer generella insatserna inom det sociala området medan amtskommunerna hade ansvar för de specialiserade delarna av socialområdet. Det sociala området hade präglats av problem med finansiering och samordning mellan kommunerna och amtskommunerna sedan den förra kommunreformen på 1970-talet. Efter 2007 års reform fick kommunerna hela ansvaret för det sociala området, även om de nya regionerna hade fortsatt ansvar för att driva specialiserade institutioner för vilka det inte fanns tillräckligt befolkningsunderlag i de enskilda kommunerna.⁴¹

En annan förändring av ansvarsfördelningen var att kommunerna fick överta ansvaret för hälsoförebyggande arbete och rehabilitering. Samtidigt fick kommunerna medfinansieringsansvar för sjukhusen.

Ytterligare en förändring i ansvarsfördelning gäller arbetsmarknadsområdet, där kommunerna fick ta över uppdraget att skapa sysselsättning (det s.k. sysselsättningsuppdraget) och samtidigt fick ta över det finansiella ansvaret för arbetslöshetsersättningen.

Även skolan blev föremål för förändringar i ansvarsfördelningen i samband med reformen. Före 2007 hade kommunerna ansvar för allmän skolundervisning, medan ansvaret för specialundervisning låg på amtskommunerna. I och med kommunreformen fick kommunerna ansvar för all skolundervisning.⁴²

En utveckling som bör nämnas är den diskussion som förs i Danmark om att helt avskaffa den regionala nivån; redan i samband med kommunreformen 2007 framfördes krav på detta. I stället blev resultatet att amten ersattes av fem regioner. I mars 2019 lade den dåvarande borgerliga danska regeringen fram en plan för en reform av hälso- och sjukvården, där ansvaret för hälso- och sjukvården skulle överföras från regionerna till staten. I juni 2019 fick dock Danmark en ny socialdemokratisk regering och eftersom de danska socialdemokraterna varit kritiska till reformförslaget är det inte sanno-

⁴⁰ Amtskommunerna var organisationer som före 2007 fanns på regional nivå i Danmark och som i princip motsvarade de svenska landstingen.

⁴¹ Blom-Hansen, J., Houlberg, K. och Serritzlew, S. (2016), "Hurtig, ufrivillig og omfattende: den danske kommunereform" i Klausen, J.E., Askim, J. R. och Vabo, S. (red.) (2016), *Kommunereform i perspektiv*.

⁴² Ibid.

likt att den nya regeringen kommer att gå vidare med den del av reformen som handlar om att avskaffa regionerna.

15.3.2 Finland – regionalt ansvar för socialtjänst och hälso- och sjukvård

Som beskrivits i kapitel 3 har ingen av de kommun- och struktur-reformer som föreslagits i Finland genomförts fullt ut. De senaste åren har i stället fokus legat på att genomföra en reform av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens struktur. Reformen, som fått förkortningen Sote, syftar till att skapa mer robusta strukturer för att dels kunna leverera socialtjänst och hälso- och sjukvård i alla kommuner och regioner, dels möta de ökade behov som en åldrande befolkning innebär. Ansvaret för socialtjänst och hälso- och sjukvård lyfts från kommunerna och läggs i stället på en helt ny direktvald regional nivå; till skillnad från i Danmark, Sverige och Norge har Finland inte någon direktvald regional nivå.

Det ursprungliga förslaget till reform som lades fram 2014 innebar att fem regioner i form av kommuner i samverkan skulle bildas för att hantera socialtjänst och hälso- och sjukvård. Den regering som tillträdde 2015 slog dock in på en annan väg där målet var att bilda 18 direktvalda regioner som skulle ha ansvaret för socialtjänst och hälso- och sjukvård.⁴³ I mars 2019 avgick den dåvarande regeringen som en direkt följd av att den inte fått tillräckligt stöd för att genomföra reformen fullt ut.

Den regering som tillträdde sommaren 2019 (Socialdemokraterna, Centern, De Gröna, Vänsterförbundet och Svenska Folkpartiet)⁴⁴ kom överens om riktlinjer för att gå vidare med reformen. Enligt riktlinjerna ska socialtjänst samt hälso- och sjukvård överföras till 18 direktvalda regioner och hälso- och sjukvården ska reformeras med ett bibehållet offentligt ansvar. Därmed föll den tidigare regeringens kraftfulla fokus på kundval och på att stärka privata aktörer. Frågan om huruvida regionerna ska ha beskattningsrätt samt andra finansieringsfrågor ska utredas parlamentariskt. En stötesten i reformdiskussionen har varit Helsingfors och andra större städers ställning och enligt regeringen ska dessa städers ställning garanteras. Frågan

⁴³ Häggroth, S. (2015), *En bärkraftig kommunstruktur*.

⁴⁴ Den 3 december 2019 avgick den regeringen och ersattes av en ny regering med samma fem partier men med en ny regeringssammansättning och ny statsminister, Sanna Marin.

om kommunerna kan fortsätta vara utförare av vård och omsorg trots att huvudmannaskap och finansiering ligger hos regionerna ska utredas vidare.

Även om det fortfarande är oklart i vilken utsträckning reformen i Finland kommer att kunna genomföras pekar erfarenheterna på svårigheterna med att genomföra stora, genomgripande förändringar i ansvarsfördelningen mellan kommun, region och stat. I en rapport från ett forskningsprojekt som syftade till att analysera och stödja arbetet med reformen lyftes vikten av att i stället genomföra reformen i etapper, eventuellt också genom pilotprojekt eller försök där olika lösningar kan prövas innan de genomförs i full skala.⁴⁵

15.3.3 Norge – NAV-reformen

Den norska NAV-reformen⁴⁶ kan vara relevant att kort beröra i förhållande till en diskussion om generella förändringar av kommunernas uppgifter. Mellan 2006 och 2011 genomförde Norge en reform av myndigheten för arbetsförmedling (Arbeidsmarkedsetaten) och myndigheten för socialförsäkring (Trygdeetaten) samt kommunernas socialtjänst. Genom att bilda en gemensam organisation där ansvaret är delat mellan kommunerna och staten var syftet att skapa en samlad väg in till myndigheterna för medborgarna. NAV-kontoret skulle vara medborgarnas första kontakt med de olika verksamheterna. Till en början skulle alla NAV-kontor tillhandahålla ekonomisk socialhjälp, inklusive rådgivning och arbete med individuella planer som minimum. Ansvaret har sedan successivt utvidgats till att NAV-kontoren även ska erbjuda kvalificeringsprogram och tillfälliga boenden. Det övergripande målet med reformen var att få fler personer i arbete och aktivitet samt att färre personer ska vara beroende av olika former av bidrag.⁴⁷

NAV-reformen har varit föremål för omfattande utvärdering, bl.a. i ett program som genomförts av Norges forskningsråd. Det är svårt att få en tydlig bild av effekterna av en så pass omfattande re-

⁴⁵ Finansministeriet (2019), *Slutrapport om landskaps- och vårdreformen. Erfarenheter av beredningsarbetet, lärdomar och slutsatser*. Finansministeriets publikationer 2019:55.

⁴⁶ Förkortningen NAV står för *Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning*.

⁴⁷ NAV-reformen, www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/. Hämtat 2019-07-01.

form, men Norges statsminister Erna Solberg framhöll 2016 – 10 år efter att reformen inleddes – ”Det är en reform som vi fortfarande måste göra ganska mycket med för att få de resultat vi önskar oss.”⁴⁸ År 2015 kom en statlig utredning med ett antal förslag på hur NAV skulle kunna utvecklas. Förslagen handlade bl.a. om större lokal frihet att anpassa tjänster till brukarnas behov, närmare kontakt med arbetsmarknad och arbetsgivare samt ett större fokus på brukarna.⁴⁹

15.4 Demokratiaspekter

Ur demokratisynpunkt medför en generell överföring av ansvar för uppgifter inga principiella förändringar. Avståndet mellan väljarna och de förtroendevalda ökar vid en överföring av ansvaret för uppgifter från den lokala till den regionala eller den statliga nivån. Väljarna har dock kvar sitt inflytande och sin möjlighet till ansvarsutkrävande i allmänna val, liksom tidigare.

En oklar ansvarsfördelning mellan lokal, regional och statlig nivå kan dock innebära svårigheter för väljarna att utkräva ansvar. Statsvetaren Gissur O. Erlingsson menar att ökad statlig styrning och ökad användning av riktade statsbidrag inom kommunernas verksamheter, inte minst skolan, innebär att utrymmet för politikernas självständiga lokala prioriteringar minskar. Enligt Erlingsson gör det i sin tur att det blir oklart i väljarens ögon vem som i slutändan ansvarar för välfärdstjänsterna, vilket i förlängningen försvårar väljarnas genuint lokala ansvarsutkrävande.⁵⁰

En generell flytt av ansvaret för uppgifter från den lokala nivån skulle också få konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. I Kommunutredningens direktiv uttrycks en tydlig ambition att Sverige ska hålla fast vid den decentraliserade välfärdsmodellen, dvs. att kommunerna ska ha ett fortsatt omfattande ansvar för välfärdstjänsterna (dir. 2017:13). Det kan tolkas som att inriktningen är att huvudmannaskapet för olika verksamheter inom välfärdsområdet ska ligga kvar på lokal nivå.

⁴⁸ Aftenposten, www.aftenposten.no/norge/politikk/i/wrOQL/Solberg-om-Nav-reformen-Lite-vellykket-fordi-Nav-kontorene-fikk-for-liten-makt. Hämtat 2019-07-01.

⁴⁹ Slutrapport från Ekspertgruppen (2015), *Ett NAV med muligheter*.

⁵⁰ Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, s. 149 ff.

15.5 Sammanfattande slutsatser

Den omfattande interkommunala samverkan inom bl.a. gymnasieskola, räddningstjänst och överförmyndare kan tolkas som att många kommuner har bedömt att kommunen är för liten för att självständigt kunna driva verksamheterna på ett effektivt sätt. Det kan därför finnas skäl som talar för att vissa verksamheter har en mer regional än lokal logik.

Ett generellt intryck vid genomgången av statliga utredningar ovan är att de har lett till få förslag till konkreta förändringar i ansvarsfördelningen, även om det ibland kommer upp sådana förslag i den politiska debatten. Exempel på områden som har debatterats är om staten ska ta över ansvaret för skolan och den högspecialiserade sjukvården. Argumenten för sådana förändringar handlar ofta om att ett statligt ansvar skulle göra skolan och sjukvården mer likvärdig, oavsett var i landet man bor. I utredningarna är det i stället snarare fokus på utökad samverkan eller t.o.m. krav på samverkan mellan kommuner eller mellan kommuner, region och stat.

Lagstiftaren har ibland valt att låta flera nivåer vara huvudmän inom ett område men för olika uppgifter. Vid en sådan lösning kan det uppstå frågetecken i verksamheten, i gränssnittet mellan olika aktörers ansvarsområden. Det gäller t.ex. arbetsmarknadspolitiken, hälso- och sjukvården samt LSS. Diskussionen kan här handla om både fördelningen av ansvar och tydliggörande av ansvarsfördelningen mellan olika nivåer. En annan diskussion som förekommer är om kommunerna ska få en större roll som utförare inom ett verksamhetsområde utan att huvudmannaskapet går över till kommunerna.

En diskussion om överföring av ansvaret för vissa verksamheter behöver ta stor hänsyn till vilken befintlig kapacitet och kompetens som finns på de olika nivåerna. En överföring av exempelvis räddningstjänst eller gymnasieskola till den regionala nivån skulle innebära att regionen tillförs en ny verksamhet där regionen i dag i princip saknar kompetens. Det medför behov av att bygga upp ny kapacitet och kompetens inom dessa verksamhetsområden vilket är resurskrävande.

En ytterligare försvårande faktor är att de största kommunerna inom många län kan ha en väl så hög kapacitet och kompetens som regionen. Ur en större kommuns perspektiv skulle därför en överföring av ansvaret till den regionala nivån knappast kunna ses som en lösning som bidrar till en effektivare verksamhet.

16 Asymmetrisk ansvarsfördelning

I direktiven¹ anges att Kommunutredningen ska analysera i vilken utsträckning asymmetrisk ansvarsfördelning kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen.

Sedan 1971 har Sverige ett enhetligt kommunbegrepp. Den svenska kommunmodellen innebär sedan dess att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning, ansvarsfördelningen är symmetrisk. De undantag som finns i dag är förhållandevis marginella och handlar främst om att enskilda kommuner kan ta över ansvaret för vissa uppgifter från statliga myndigheter eller från regionen.

Begreppet symmetri används alltså i det här sammanhanget för att beskriva en situation där organ på samma nivå, t.ex. regioner och kommuner, har samma ansvar, medan asymmetri avser avvikelser från denna princip. Symmetri eller asymmetri beskriver därmed egenskaper i systemet, men får konsekvenser för enskilda kommuner.²

Det är viktigt att redan inledningsvis klargöra att när utredningen i följande avsnitt talar om ansvarsfördelning avses vilket organ som har *ansvar* för en uppgift gentemot väljarna. Även om själva *utförandet* av uppgiften lämnas över till ett annat organ eller en annan aktör, t.ex. ett mellankommunalt organ eller en privat utförare, ligger *ansvaret* fortfarande kvar hos den egna kommunens politiker. Vid asymmetrisk ansvarsfördelning är det alltså ansvaret för uppgifter som skiljer sig åt mellan kommunerna.³

Asymmetri behöver enligt Kommunutredningen inte alltid ske med tvång utan kan bygga på frivillighet för parterna. Det finns sådana exempel i dagens lagstiftning, t.ex. om kommunala lantmäterimyndigheter och hemsjukvård (se avsnitt nedan).

¹ Dir. 2017:13, *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.

² Lidström, A. (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

³ Ibid.

Asymmetrisk ansvarsfördelning har vid ett antal tillfällen utgjort ett inslag i debatten om hur de ökande skillnaderna mellan kommunerna och de krympande kommunernas bristande kapacitet ska hanteras. Skulle en lösning kunna vara att vissa kommuner får ett större ansvarsområde och andra kommuner ett mindre ansvarsområde? Asymmetri behandlades bl.a. i Ansvarskommitténs slutbetänkande.⁴ Ansvarskommittén hade gett Statskontoret i uppgift att utreda principiella möjligheter med och hinder för asymmetrisk uppgiftsfördelning.⁵ Med utgångspunkt i Statskontorets analys konstaterade Ansvarskommittén i sitt slutbetänkande att:

... en mer utvecklad asymmetri inte skulle medverka till en överskådlig och tydlig samhällsorganisation, vare sig för medborgarna eller för samhället i stort. Att vissa kommuner skulle ha färre eller fler uppgifter än andra ter sig dessutom komplicerat, bland annat mot bakgrund av att kommunernas verksamhet till största delen finansieras av den egna kommunalskatten. (SOU 2007:10 s. 83)

Frågan om asymmetrisk ansvarsfördelning behandlas också i en forskningsrapport från 2007 om federalismens potential i Sverige. Här lyfts och behandlas frågan om många kommuner i Sverige skulle klara sina uppgifter på ett bättre sätt om de inte med nödvändighet behöver tillämpa lagar och regler på precis samma sätt.⁶

Asymmetrisk ansvarsfördelning har också varit föremål för diskussion och debatt under senare tid. I januari 2019 publicerade SNS Konjunkturråd en rapport⁷ där författarna argumenterade för asymmetrisk ansvarsfördelning som dellösning för att stärka kommunernas kapacitet.

Enligt direktiven⁸ har Kommunutredningen i uppdrag att närmare analysera konsekvenserna av att göra avsteg från den nuvarande ordningen där samtliga kommuner i princip har samma uppgifter. Det saknas erfarenheter av en mer omfattande och konsekvent genomförd förändring av detta slag, både från Sverige och från övriga nordiska länder, och därför är det enligt direktiven särskilt angeläget att analysera konsekvenserna närmare. Som redogörs för längre fram i texten (se avsnitt 16.1.2) hade dock det svenska kommunsystemet

⁴ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

⁵ Statskontoret (2005), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning*, 2005:24

⁶ Karlsson, N. och Nergelius, J. (red.) (2007), *Federalism på svenska*.

⁷ Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, SNS Förlag.

⁸ Dir. 2017:13 *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.

tydliga inslag av asymmetri före 1974. Det bör påpekas att de svenska kommunerna hade ansvar för färre uppgifter vid den tiden jämfört med i dag.

Det är inte alltid en tydlig skiljelinje mellan vad som är samverkan och vad som är asymmetrisk uppgiftsfördelning. Ett exempel är kommunalförbund. Dessa betraktas oftast som en samverkansform men vars rättsliga innebörd är att huvudmannaskapet och det rättsliga ansvaret för verksamheten övergår till kommunalförbundet. Enligt Statskontoret skulle därför ett kommunalförbund kunna betecknas som ett exempel på en asymmetrisk uppgiftsfördelning.⁹ Anders Lidström behandlar däremot i sin underlagsrapport till Kommunutredningen inte kommunalförbund som en form av asymmetri med hänvisning till att de kommunala beslutsfattarna i medlemskommunerna fortfarande har kvar ansvaret gentemot sina väljare.¹⁰ Av samma skäl anser inte heller utredningen att kommunalförbund ska betecknas som asymmetri.

16.1 Exempel på asymmetrisk ansvarsfördelning

16.1.1 Asymmetri i andra länder

Asymmetri har främst använts i federala och regionaliserade länder, t.ex. Bosnien-Hercegovina, Schweiz och Belgien i syfte att garantera inflytande för etniska grupper som är i minoritet nationellt men i majoritet i en viss del av landet. Kommunsystemen i Spanien, Tjeckien och England präglas däremot i sin helhet av asymmetrisk ansvarsfördelning.

Spanien är en regionaliserad enhetsstat med olika grad av självstyre för de autonoma regionerna; på lokal nivå finns drygt 8 000 kommuner och på nästa nivå finns 50 provinser. Som ett alternativ till kommunsammanläggningar införde Spanien genom kommunallagen från 1985 en differentiering av de kommunala ansvarsområdena efter kommunstorlek. Denna asymmetriska princip har emellertid en längre historia och tillämpades redan i en kommunallag som antogs 1924.¹¹

⁹ Statskontoret (2005), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning*, 2005:24

¹⁰ Lidström, A. (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, underlagsrapport till Kommunutredningen, s. 5.

¹¹ Ibid., s. 6.

De autonoma regionerna kan utforma sina egna kommunsystem och därför har vissa regioner infört en nivå mellan kommunal nivå och provinsnivå.

De spanska kommunerna har alltså tilldelats obligatoriska uppgifter utifrån sin befolkningsstorlek och provinserna har i sin tur i uppdrag att samordna de uppgifter som de mindre kommunerna inte själva klarar att hantera. Vissa kommuner har helt lämnat över ansvaret för uppgifter till provinserna medan andra har behållit ansvaret själva. Medborgarna i de kommuner som överlämnat en uppgift kan inte utkräva ansvar genom att rösta bort politiker som ansvarar för uppgiften. De spanska kommunernas verksamheter finansieras i huvudsak genom bidrag från regionen och statsbidrag. Om en kommuns befolkningsmängd förändras sker inte någon omedelbar justering av uppgiftsportföljen, utan det sker endast om förändringen visar sig vara bestående.¹²

I Tjeckien finns cirka 6 200 kommuner; 80 procent av dessa har färre än 1 000 invånare. De tjeckiska kommunerna är indelade i tre grupper. Den första gruppen i vilken över 90 procent av kommunerna återfinns, är landsbygdskommuner med få uppgifter; den andra gruppen består av 392 kommuner med auktoriserat kommunkontor; den tredje gruppen som består av 205 kommuner har utökade befogenheter. Den asymmetriska ansvarsfördelningen i Tjeckien syftar till att hantera de små kommunernas låga kapacitet att utföra uppgifter, men det är också ett sätt för staten att i stället för att bygga upp en egen statlig administration på regional nivå för vissa uppgifter, lägga över ansvaret för dessa uppgifter på större kommuner.

I Danmark finns sedan kommunreformen 2007 ett exempel som påminner om en asymmetrisk relation där större kommuner kan sköta en verksamhet för mindre kommuners räkning. Små framför allt ö-kommuner, som inte slogs samman med andra kommuner i samband med kommunreformen fick då i stället en lagstadgad skyldighet att samarbeta med större kommuner kring vissa uppgifter inom områdena arbetsmarknad, rehabilitering, specialundervisning, natur- och miljöskydd och vissa sociala insatser. Formellt sett behåller den lilla kommunen ansvaret för uppgiften men utförandet överförs till

¹² Lidström, A. (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, underlagsrapport till Kommunitredningen; se även Lidström, A. (2003), *Kommunsystem i Europa*.

den stora.¹³ Det rör sig alltså egentligen inte om asymmetrisk ansvarsfördelning enligt den definition som används i kapitlet.

I praktiken har valmöjligheterna och förhandlingsutrymmet för de små kommunerna i Danmark varit mycket begränsat eftersom det inte finns så många större kommuner i närheten av de aktuella mindre kommunerna, i synnerhet inte i närheten av de mindre öarna. Vad gäller övertagandet av uppgifter inom arbetsmarknadsområdet visar en utvärdering tre år efter reformen att ö-kommunerna upplevde att de hade betalningsansvaret för en verksamhet som de inte hade kontroll över. I praktiken tycks alltså arrangemanget ha minskat ö-kommunernas möjligheter att själva ta ansvar för denna verksamhet gentemot sina egna medborgare. Arrangemanget påminner därför i hög grad om en asymmetrisk relation där en större kommun ansvarar för verksamhet i en mindre.¹⁴

16.1.2 Asymmetri i Sverige fram till 1974

Från 1862 fram till kommunblocksreformen 1974 hade det svenska kommunsystemet tydliga inslag av asymmetrisk uppgiftsfördelning. Olika typer av kommuner hade olika uppgifter: landskommunernas huvudsakliga ansvarsområden var barn- och fattigvård, städerna hade ett mer omfattande ansvar som reglerades i de s.k. stadsstadgorna och köpingarna var en särskild kommuntyp för mindre städer som hade rätt till begränsad tillämpning av stadsstadgorna. Till dessa tre huvudsakliga kommuntyper tillkom också municipalsamhällen som kunde bildas inom landskommuner och som hade beskattningsrätt och självstyre i frågor som reglerades i de stadsstadgor som municipalsamhällena tillämpade. De kyrkliga församlingarna hade fortsatt ansvar för kyrkliga frågor och även för skolväsendet innan det successivt överfördes till de sekulära kommunerna.

Olikheterna inom kommunsektorn hanterades alltså genom att flera typer av kommuner infördes, där respektive typ av kommun hade sina specifika befogenheter och skyldigheter. Det var i grunden fråga om en asymmetrisk uppgiftsfördelning för olika typer av kommuner.

¹³ Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

¹⁴ Ibid.

16.1.3 Asymmetri i Sverige i dag

Den nu existerande asymmetriska ansvarsfördelningen i Sverige rör ofta specialuppgifter för kommunerna, alltså inte de mer omfattande verksamheterna inom skola, omsorg och vård. Den asymmetriska ansvarsfördelningen är vidare inte enhetligt reglerad och i speciallagstiftning har olika lösningar valts av lagstiftaren.¹⁵

Införande av asymmetri kan lagtekniskt lösas på olika sätt. En variant är att lagstiftaren direkt i lag tydligt anger vilka av kommunerna som har mer omfattande uppgifter. Ett annat sätt är att i lagstiftning reglera ett ansökningsförfarande för kommuner som, om dessa vill, kan få ansvaret för vissa nya uppgifter tilldelat sig. En ytterligare variant är att i lag ange att huvudmannen kan välja att avtala med annan part (kommun, region eller stat) att överlämna ansvaret för uppgifterna till denne. Kombinationer av dessa modeller används ibland, t.ex. i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk där vissa kommuner pekats ut som förvaltningsområden. Det finns även möjlighet för övriga kommuner att ansöka hos regeringen om att ingå i ett förvaltningsområde (se nedan). I den följande texten ges exempel på i dag redan existerande asymmetri.

Kommunala lantmäterimyndigheter

Den omorganisation av lantmäteriverksamheten som beslutades år 1970 innebar att huvudansvaret för fastighetsbildningen skulle vila på staten. För att underlätta samordningen med den kommunala hanteringen av plan- och byggärenden skapades möjlighet att inrätta kommunala myndigheter. Hittills har 39 av de större kommunerna beviljats detta och de svarar då för denna uppgift inom sitt territorium.¹⁶ Det är ett ansökningsförfarande där regeringen fattar beslut om tillstånd för en kommun att bilda en kommunal lantmäterimyndighet. I lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet regleras förutsättningarna för att tillstånd ska beviljas.¹⁷

¹⁵ Jämför Statskontoret (2005), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning*, 2005:24.

¹⁶ Totalt 51 procent av Sveriges befolkning bor i dessa kommuner och kommunala lantmäterimyndigheter (KLM) står för cirka 25 procent av de samlade förrättningsintäkterna. I övriga landet sköts detta av Lantmäteriet som dock utövar tillsyn över den kommunala lantmäteriverksamheten. Ett åttiotal kommuner har avtal med Lantmäteriet om att medverka i den statliga fastighetsbildningen (s.k. KFF-avtal).

¹⁷ Se 1–3 §§ lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

En kommun som inte längre vill svara för verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet, ska anmäla detta till den statliga lantmäterimyndigheten (Lantmäteriet). Kommunens tillstånd upphör att gälla vid det årsskifte som infaller närmast efter att ett år förflutit sedan anmälan kom in till den statliga lantmäterimyndigheten. Det finns också möjlighet för regeringen att återkalla tillståndet.¹⁸

I förarbetena till lagen anges bl.a. att ett ansvar för fastighetsbildning som läggs på kommunen inte innebär någon begränsning av statens övergripande ansvar för fastighetsbildning. Det bör därför inte uttryckas så som att statens ansvar delegeras till en kommun. Kommunens ansvar omfattar inte annat än att de bestrider kostnaderna¹⁹ för verksamheten och gör det möjligt för myndigheten att bedriva verksamheten effektivt och i organisatoriskt lämplig form.²⁰ Det handlar alltså här om självförvaltning i hög grad.

Tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsen kan, om kommunfullmäktige begär det, överlåta till en kommun att utöva tillsyn enligt miljöbalken.²¹ Även detta berör dock i praktiken endast de större kommunerna. Länsstyrelsen eller regeringen, beroende på vem som tar beslut om återkallelse, ska återkalla tillsynen om de förutsättningar som krävs för överlåtelsen enligt miljö-tillsynsförordningen inte längre är uppfyllda.

Trängselskatt

Lagen (2004:629) om trängselskatt trädde i kraft den 1 januari 2005. Syftet med trängselskatten är i första hand att minska biltrafiken och därmed trängseln på vägarna.²² Avsikten är också att intäkterna ska användas för att finansiera investeringar i väginfrastruktur.²³ Trängselskatten infördes på försök i Stockholms kommun första halvåret 2006. Sedan systemet hade utvärderats beslutade riksdagen att införa

¹⁸ Se 7 och 8 §§ lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

¹⁹ Bestrider innebär här bekostar.

²⁰ prop. 1995/96:78 s. 45.

²¹ Se 26 kap. 3 § miljöbalken och miljö-tillsynsförordningen (2011:13).

²² Prop. 2003/04:145 s. 30; prop. 2009/10:189 s. 7 f.

²³ Prop. 2006/07:109 s. 26 ff. och prop. 2009/10:189 s. 16.

trängselskatt i Stockholms kommun fr.o.m. den 1 augusti 2007. Sedan 2013 har trängselskatt införts även i Göteborgs kommun.

Förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska

I Sverige finns också inslag av asymmetri baserat på språkliga skillnader genom att vissa kommuner utgör förvaltningsområden för minoritetsspråken finska, meänkieli (tornedalsfinska) och samiska. Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) trädde i kraft den 1 januari 2010.

I samband med minoritetslagens tillkomst konstaterade regeringen att behovet av att kunna använda finska, meänkieli och samiska i domstolar och i kontakt med förvaltningsmyndigheter samt helt eller delvis i förskoleverksamhet och äldreomsorg fick anses vara störst i de geografiska områden där språken använts av hävd och fortfarande används i tillräcklig omfattning. En geografisk tillämpning av reglerna innebar också enligt regeringen en markering av språkens särskilda betydelse och historia i dessa områden och kan också leda till att den kultur och historia som hänger samman med språken i dessa områden lyfts fram (prop. 1998/99:143 s. 40). Det infördes därför bestämmelser i lagen om särskilda rättigheter i de kommuner som ingick i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Dessa kommuner anges i lagen.²⁴ Även andra kommuner än de som anges i lagen kan efter ansökan få ingå i ett förvaltningsområde för finska, meänkieli eller samiska. Beslut att en kommun ska få ingå i ett förvaltningsområde fattas av regeringen. En kommun som ingår i ett förvaltningsområde efter beslut av regeringen kan även ansöka hos regeringen om utträde ur förvaltningsområdet. Regeringen får dock endast besluta om utträde om det finns synnerliga skäl.²⁵

I kommuner som ingår i förvaltningsområdet ska de nationella minoriteterna kunna använda sitt språk i kontakt med myndigheter, både skriftligt och muntligt. Förvaltningsmyndigheter ska se till att det finns personal som behärskar språket eller språken. Kommunen ska också kunna erbjuda förskola och äldreomsorg på minoritetsspråken.²⁶ De kommuner som ansluts till förvaltningsområdena får

²⁴ Se 6 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

²⁵ Se 7 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

²⁶ Se 8, 17 och 18 §§ lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

ett statsbidrag baserat på antalet invånare i kommunen. En kommun som ingår i två eller flera förvaltningsområden får ett tilläggsbelopp.

År 2018 var 64 kommuner förvaltningskommuner för finska, 22 kommuner för samiska och 7 kommuner för meänkieli.

Gotland

I Sverige finns en kommun, Gotland, som även ansvarar för frågor som i andra län hanteras av regionen, det gäller hälso- och sjukvård, tandvård, folkhögskola, vissa kulturfrågor och vissa frågor som rör regional utveckling. Orsaken till detta är Gotlands särskilda geografiska förhållande.

Länskollektivtrafik

Ansaret för kollektivtrafiken i ett län kan läggas på antingen bara regionen, på kommuner i samverkan eller på kommuner och regioner i samverkan. Syftet med ett sådant system är att låta de berörda själva hitta en lösning som passar respektive län.

LSS

Enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är regionerna huvudmän för insatsen rådgivning och annat personligt stöd medan kommunerna är huvudmän för övriga insatser, i den mån regioner och kommuner inte kommit överens om något annat. En region och en kommun som ingår i regionen får nämligen sluta avtal om att ansvar för en eller flera uppgifter enligt LSS överläts från regionen till kommunen eller från kommunen till regionen. Om en sådan överlåtelse sker ska föreskrifterna i LSS om region eller kommun gälla för den till vilken uppgiften överlåtits. Om en region och en kommun har slutit avtal om överlåtelse får överlåtaren lämna sådant ekonomiskt bidrag till mottagaren som motiveras av avtalet. Har en överlåtelse skett från en region till samtliga kommuner i länet får kommunerna lämna ekonomiska bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna.²⁷

²⁷ Se 2 § och 17 § andra och tredje styckena LSS.

Hemsjukvård

Kommunerna har sedan ädelreformen²⁸ haft möjlighet att ta över ansvaret för hemsjukvård genom att ingå ett avtal med regionen. Överenskommelsen får inte avse ansvar för hälso- och sjukvård som ges av läkare. Regionen får lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen som motiveras av överlåtelsen. Om samtliga kommuner inom en regions område ingår i en överlåtelse av ansvar för hemsjukvård och om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna, får kommunerna lämna ekonomiskt bidrag till varandra.²⁹

Ett sådant avtal innebär att kommunen övertar ansvaret för den hemsjukvård som avtalet omfattar. Regionen har dock fortfarande kvar kompetensen att frivilligt utföra kompletterande hemsjukvård i den aktuella kommunen.³⁰

16.2 Olika modeller för asymmetrisk ansvarsfördelning

En modell för asymmetrisk ansvarsfördelning för kommuner kan utgå från antingen en frivillig eller obligatorisk princip. Även om en modell till största delen bygger på en av principerna kan den ha både obligatoriska och frivilliga inslag.

I en modell som bygger på frivillighet kan kommuner ges möjlighet att förhandla med en annan kommun, eller en region, om att överföra ansvar för en eller flera verksamheter. Beroende på vilka verksamheter modellen omfattar, och hur stort handlingsutrymme den ger kommunerna och regionen, kan den resultera i stora variationer mellan kommuner avseende vilka verksamheter som de ansvarar för.

Om utgångspunkten däremot är en obligatorisk princip kan staten exempelvis reglera att enbart kommuner över en viss storlek får ansvara för viss verksamhet. Det kan innebära att en mindre kommun, med svagare kapacitet, får ett mindre ansvarsområde än en större kommun. En obligatorisk asymmetri innebär sannolikt en mindre

²⁸ Ädelreformen genomfördes 1992 (se prop. 1990/91:14). Bakom reformen låg problem med samverkan och gränsdragning när det gäller ansvars- och uppgiftsfördelning mellan kommuner och regioner inom vård- och omsorgsområdet.

²⁹ Se 14 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

³⁰ Johnsson, L-Å. *Hälso- och sjukvårdslagen Zeteo* 2017-09-01, kommentar till 14 kap. 1 §.

variation över vilka kommuner som ansvarar för vilka verksamheter än vad som är fallet för en frivillig princip.

Förutom frågan om frivillighet eller obligatoriskt införande av asymmetri finns det en rad andra frågor att ta ställning till vid införande och konstruktion av en modell för ökat inslag av asymmetri i den svenska kontexten:

- Ska ett asymmetriskt system gälla samtliga kommuner så att de t.ex. delas in i två eller tre kategorier som ges olika stora ansvarsområden, eller ska kommunerna själva ges möjlighet att överlåta eller överta vissa avgränsade uppgifter till och från annan kommun, region eller staten?
- Vilken organisatorisk nivå – stat, region eller annan kommun – ska ta över ansvaret för uppgifter från de minsta kommunerna om dessa får färre uppgifter än i dag?
- Ska större kommuner kunna ta över ansvaret för vissa uppgifter från statlig nivå?
- Ska det preciseras i lag vilka uppgifter som kan vara föremål för asymmetri eller ska den vara mer generellt öppna för en mer flexibel ansvarsfördelning?³¹

16.2.1 Mini, midi- och maxikommuner

Statskontoret skissade i sin rapport till Ansvarskommittén³² på en modell med *mini*-, *midi*- och *maxikommuner* där midikommunerna motsvarar dagens kommuner. Vilken kategori som de olika kommunerna ska tillhöra ska enligt modellen regleras i lag och bestämmas utifrån en sammanvägning av faktorer som storlek, ekonomiska förutsättningar och belägenhet. Tanken är att det i lag ska föreskrivas att minikommuner ska överlåta ansvaret för vissa uppgifter till andra kommuner genom avtal. Om kommunen inte tecknar ett sådant avtal ska ansvaret för uppgifterna överföras till regionen.

Midikommunerna behåller enligt modellen samma ansvar för sina uppgifter som i dag men ska också vara skyldiga att ansvara för uppgifter som en minikommun inte kan ha. Vid tvist mellan kommu-

³¹ Larsson, B-P. (2017), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning – en kritisk granskning*, pm till Kommunutredningen.

³² Statskontoret (2005), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning*, 2005:24.

nerna om den ekonomiska ersättningen ska någon form av skiljenämndsförfarande användas. Statskontoret konstaterade att det är möjligt att det kommer att finnas behov av särskild reglering av frågor som t.ex. överklagande och brukarinflytande. Maxikommuner ska ha möjlighet att överta vissa statliga uppgifter som preciseras i lagen. Även där ska avtal tecknas. I avtalen ska villkoren för övertagandet regleras.

Statskontoret konstaterade i sin rapport att modellen skulle beröva medborgarna i minikommunerna möjligheter att utkräva ansvar för de verksamheter som överläts till en annan kommun och att det kan vara svårt för de förtroendevalda att påverka verksamheten som överläts till en annan kommun även om finansieringen kommer från minikommunen. I rapporten anger Statskontoret att det därför sannolikt endast är sådana verksamheter som är mindre viktiga sett ur ett demokratiperspektiv som kan överlåtas. Tillsyn, överförmyndare, räddningstjänst, avfallshantering ges som möjliga exempel. I de fall där ett demokratiskt ansvarsutkrävande är viktigt, t.ex. skola eller äldreomsorg, bör uppgifter enligt Statskontoret inte överlåtas.³³

16.2.2 Asymmetrisk ansvarsfördelning för små kommuner och storstadsregioner

Anders Lidströms argumenterar i sin underlagsrapport till Kommunutredningen för att det inte tycks finnas något behov av en asymmetrisk ansvarsfördelning som omfattar samtliga kommuner i Sverige, i stil med den modell som Statskontoret skissade på, eftersom utmaningarna i stor utsträckning är begränsade till att handla om små kommunernas kapacitet.³⁴ Lidström skissar i stället på två möjliga modeller för asymmetrisk ansvarsfördelning.

Den första modellen skulle motiveras av de minsta kommunernas alltmer bristande kapacitet. För att illustrera hur modellen skulle kunna läggas upp väljer Lidström de 10 procent av kommunerna som har färre än 6 200 invånare. Dessa kommuner har i genomsnitt haft en befolkningsminskning på 25 procent 1973–2017 och enligt prognoser kommer de att minska ytterligare fram till 2030. Ansvaret för vissa uppgifter kan överföras – frivilligt eller obligatoriskt – från dessa

³³ Statskontoret (2005), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning*, rapport 2005:24, s. 89 f.

³⁴ Lidström, A. (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

minsta kommuner, antingen till regionen eller till en närliggande större kommun. Lidström går också igenom de verksamhetsområden som skulle kunna lyftas av från de minsta kommunerna, där han t.ex. tar upp äldreomsorg, fysisk planering, bostadsförsörjning och uppgifter som kräver specialistkompetens. 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.

Enligt Lidström är det sannolikt enklare att genom samverkan endast föra över utförandet av uppgifter, i stället för att föra över hela ansvaret. Överföring av utförandet kan redan i dag ske genom att kommunen ingår avtal med en större kommun eller genom att uppgifterna sköts inom ramen för kommunalförbund eller gemensam nämnd. Lidströms slutsats är 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.³⁵

Den andra asymmetriska modellen som Lidström redogör för skulle motiveras av att urbaniseringen får effekter på förutsättningarna att utöva den kommunala självstyrelsen i de största stadsregionerna. I många stadsregioner är den kommunala indelningen överspelad ur ett funktionellt perspektiv; exempelvis är frågor som bostäder och infrastruktur för stora för att rationellt kunna hanteras på kommunal nivå. 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.

Den existerande regionala nivån är enligt Lidström i allmänhet dåligt anpassade till stadsregionernas utbredning.³⁶ Det är dock inte troligt att en ny stadsregional nivå skulle införas i Sverige, eftersom det skulle innebära att frågan om regional indelning åter igen skulle behöva lyftas på den politiska dagordningen.

Utöver de modeller som diskuteras ovan finns det naturligtvis andra modeller för asymmetrisk ansvarsfördelning som tillämpas i andra länder. Som nämnts tidigare kan asymmetrisk ansvarsfördelning också motiveras av skillnader i etnicitet och språk. Det kanske

³⁵ Ibid., s. 32.

³⁶ Ibid., s. 30.

tydligaste europeiska exemplet är den federala statsbildningen i Bosnien-Hercegovina. Belgien är ett annat exempel.

16.3 Ekonomiska aspekter

Vid konstruktionen av en asymmetrisk modell som innebär överföring eller övertagande av ansvaret för uppgifter från andra kommuner, region eller staten måste hänsyn tas till ekonomiska aspekter, t.ex. finansiering och effekter på det kommunala utjämningsystemet.

Som framgått av kapitel 7 utgörs huvuddelen av kommunernas intäkter av skatteintäkter samt generella och riktade statsbidrag, inklusive kommunalekonomisk utjämning. Frågan om vad en asymmetrisk princip skulle innebära för kommunernas finansiering är stor och komplex. Hänsyn måste bl.a. tas till hur regeringsformen begränsar kommuners möjlighet att ta ut skatt för annan kommuns räkning i ett asymmetriskt system som innebär överföring av ansvaret för uppgifter mellan kommuner eller mellan kommuner och region. En asymmetrisk ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala sektorn kan medföra att den statliga skatten finansierar olika uppgifter i olika delar av landet. I den följande texten diskuteras några principiella utgångspunkter utifrån Kommunutredningens bedömning. Med tanke på frågans komplexitet måste dock fördjupade analyser genomföras innan en eventuell asymmetrisk organisering skulle kunna införas.

16.3.1 Två tänkbara finansieringsprinciper

Huvudprincipen vid en asymmetrisk lösning är att finansieringen av verksamheten ska följa verksamheten. Om verksamheten är helt avgiftsfinansierad behöver ingen finansiering föras över mellan huvudmän. Det är dock bara i vissa fall som kommunal verksamhet är helt avgiftsfinansierad. Två tänkbara huvudalternativ kan tänkas för att reglera finansieringen vid överföring av verksamhet.

Alternativ 1 är att låta finansieringsansvaret ligga kvar på kommunerna som tidigare. Finansieringen får då regleras genom en förhandling mellan den kommun som lämnat över verksamheten och den kommun eller region som tagit över ansvaret. Om verksamheten

förs över från en kommun till staten kan finansieringen regleras genom justeringar i statsbidragen till kommunen.

Alternativ 2 är att låta finansieringsansvaret övergå till den kommun eller region som tagit över verksamheten. Principen blir då att inga ersättningar sker mellan kommunerna och regionen, utan finansieringen ordnas genom justeringar i statsbidrag och i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Kommunutredningen bedömer att den första finansieringsprincipen i första hand kan vara lämplig om frivillighet väljs vid en asymmetrisk organisering. Av praktiska skäl bedöms det vara svårt att reglera finansieringen genom justeringar i statsbidrag och det kommunalekonomiska utjämningsystemet om antalet kommuner som ansvarar för olika verksamheter är stor. Den andra finansieringsprincipen kan vara mer lämplig vid en obligatorisk asymmetrisk organisering, vilket bör innebära en något ökad överskådlighet i fråga om vilka kommuner som ansvarar för vilka frågor.

16.3.2 Skatteväxling

Ett instrument som kan användas är skatteväxling. Skatteväxling kan dock bara användas i de fall där ansvar för en viss verksamhet förs mellan kommuner och region. Den aktör, kommunen eller regionen, som övertar verksamheten ges då utrymme att höja skatten medan den aktör som avhänder sig verksamheten sänker skatten i motsvarande grad. En restriktion är att överföringen av verksamhet måste omfatta samtliga kommuner inom en region. Skatteväxling kan inte användas om överföring av verksamhet sker mellan kommuner. Skatteväxlingsinstrumentet kan därmed sannolikt enbart användas i mycket begränsad omfattning vid en asymmetrisk modell.

16.3.3 Det kommunalekonomiska utjämningsystemet

En asymmetrisk organisering bedöms få stora konsekvenser på det kommunalekonomiska utjämningsystemet om en asymmetrisk modell som gäller alla kommuner väljs. Däremot bedöms en frivillig asymmetrisk modell innebära mindre ingrepp inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet. En frivillig asymmetrisk modell skulle kunna genomföras genom att de aktuella kommunerna och

regionerna förhandlar om storleken på ersättningarna. Finansieringsansvaret skulle då kunna ligga kvar på aktörerna, särskilt om det rör sig om mindre verksamhetsöverföringar. Vid en sådan asymmetrisk modell bör statsbidrag och bidrag samt avdrag inom utjämningssystemet ligga kvar, eftersom finansieringsansvaret också kvarstår hos aktörerna.

I huvudsak består utjämningssystemet av två delar, inkomst- respektive kostnadsutjämning. Inkomstutjämningen finansieras i huvudsak genom statliga medel medan kostnadsutjämningen finansieras av kommunerna själva genom avdrag och bidrag.

Syftet med inkomstutjämningen är att utjämna skillnader i kommunernas skattekraft. Strukturella olikheter i skattekraft innebär att de kommunala skatteintäkterna i olika grad räcker för att finansiera nettokostnaderna. En fråga som uppstår vid en asymmetrisk organisering är om det finns skäl att också göra justeringar i inkomstutjämningen. Ett argument som skulle tala för det är att behovet av skatteintäkter skulle minska för kommuner, eller regioner, som överlåter verksamhet och därmed nettokostnader, till en annan aktör.

Den andra delen i det kommunalekonomiska systemet är kostnadsutjämningen, vilken syftar till att utjämna för strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan olika kommuner. Kostnadsutjämningen består av tio delmodeller för kommunerna samt fyra delmodeller för regionerna.³⁷ En asymmetrisk organisering medför behov av justeringar inom kostnadsutjämningen. Om ansvaret för hela verksamheter överförs från en kommun till en annan kommun eller region, bör principen vara att ersättningen i den delmodell som berörs också följer med. Om en kommun överför verksamhet till en annan kommun eller region försvinner också behovet av att utjämna för strukturella kostnadsskillnader, eftersom kommunen inte har kvar ansvaret för vissa verksamheter. Det innebär att den kommun som överlåter verksamheten till en annan aktör också förlorar det bidrag som delmodellen gett. Likaså bör en kommun som tidigare fått ett avdrag i systemet slippa det avdraget.

Huvudprincipen bör vara att avdrag och bidrag beräknas i respektive delmodell utifrån de kommuner eller regioner som har ansvaret för den aktuella verksamheten.

³⁷ SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*, s. 107.

En komplicerande faktor är att beräkningsunderlaget minskar vid en situation när viss verksamhet kan ligga på både kommuner och regioner. Utifrån beräkningsprinciperna inom kostnadsutjämningen försvagas då beräkningarna för kommunernas eller regionernas standardkostnader eftersom de inte grundar sig på samtliga kommuner eller regioner.

En annan komplicerande faktor uppstår om överföring avser en del av en verksamhet, exempelvis vissa funktioner inom individ- och familjeomsorg, elevhälsa inom grundskolan eller andra funktioner i andra verksamheter. Möjligheten att hantera det med justeringar inom kostnadsutjämningens olika delmodeller framstår som komplicerad.

16.3.4 Sammanfattande bedömning av de ekonomiska aspekterna på asymmetrisk ansvarsfördelning

Kommunutredningen bedömer att en asymmetrisk organisering skulle medföra stora utmaningar för hur finansieringen ska ordnas. Sannolikt går det att praktiskt hitta lösningar. Bilden är dock att finansieringen blir betydligt mer komplex och oöverblickbar. En asymmetrisk organisering bedöms också ställa krav på ett antal särlösningar, vilket förvårar möjligheterna att hitta ett kostnadseffektivt och förutsägbart system som reglerar finansieringen.

En asymmetrisk modell innebär ett i grunden ändrat ansvar för vissa verksamheter. Det finns därför skäl för att finansieringslösningarna bör utgå från justeringar i allmänna och riktade statsbidrag, inklusive det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Förhandlingslösningar mellan kommuner och regioner innebär att en kommun eller region som överlåter en verksamhet till en annan aktör ändå har kvar ett inflytande över verksamheten genom förhandlingar om ekonomiska ersättningar. En sådan lösning skulle gå emot grundtankarna med en asymmetrisk modell och bör därför undvikas.

16.4 Rättsliga förutsättningar

I regeringsformen finns flera bestämmelser som rör den kommunala självstyrelsen. Som nämnts i tidigare kapitel framgår dock inte några tydliga gränser för den kommunala självstyrelsen av regeringsformen

(se kapitel 4). Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte heller i regeringsformen.

Av 8 kap. 2 § 3 regeringsformen framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt *kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden*. Om saken gäller kommunal verksamhet men inte avser de frågor som räknas upp i bestämmelsen, kan annan normgivning än lag bli aktuell. Regeringen kan t.ex. föreskriva regler och villkor för hur kommunerna får nyttja statsbidrag.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 3. Vid 2010 års grundlagsändringar genomgick regleringarna av delegationsmöjligheter i regeringsformen vissa förändringar. Regeringen anförde då att det får förutsättas att riksdagen vid bemyndiganden till regeringen beaktar de hänsyn som den kommunala självstyrelsen kan kräva. Bemyndiganden bör mot den bakgrunden ske med försiktighet och inte göras vidare än nödvändigt.³⁸ Riksdagen anslöt sig till den hållningen.³⁹

Vid frivilliga ansökningar från kommuner om förändring av huvudmannaskap och en lag där förutsättningarna för förändring av uppgifter framgår, bör riksdagen kunna överlåta till regeringen att besluta i enskilda ansökningsärenden. Det finns redan i dag lagstiftning där regeringen i ett ansökningsförfarande beslutar om överflyttning av ansvaret för uppgifter, t.ex. lagen om kommunala lantmäterimyndigheter.

Frågan är då om införande av en lagstiftning om asymmetrisk ansvarsfördelning skulle kunna strida mot regeringsformen. Att tillföra vissa kommuner fler uppgifter från staten bör vara relativt oproblematiskt ur konstitutionell synvinkel. Om det däremot övervägs att flytta vissa uppgifter från de minsta kommunerna till andra kommuner, finns anledning att närmare undersöka hur ett sådant förfarande skulle förhålla sig till regeringsformens skydd för den kommunala självstyrelsen. Den närmare innebörden av den kommunala självstyrelsen har debatterats, bl.a. i samband med frågor om skatteutjämningsystem och skattetak (se kapitel 4). Lagrådet har gjort uttalanden med innebörden att det finns en innersta kärna i den kommunala självstyrelsen som inte bör inskränkas.⁴⁰

³⁸ Prop. 2009/10:80 s. 223.

³⁹ Bet. 2009/10:KU19 s. 57.

⁴⁰ Nergelius, J. (2007), "Asymmetri mellan kommuner och regioner: måste alla följa samma regler?" i Karlsson, N. och Nergelius, J. (red.), *Federalism på svenska*, s. 39.

Överordnad kommun eller region

Det svenska systemet innebär att kommuner och regioner är jämställda i regeringsformens mening. Enligt 1 kap. 7 § regeringsformen finns det kommuner på lokal och regional nivå. Tidigare användes begreppen primärkommuner och landstingskommuner. Det ändrade uttryckssättet innebär inte någon förändring av det förhållandet att kommuner, dvs. kommuner på lokal nivå, och regioner, dvs. kommuner på regional nivå, juridiskt sett är olika kommuntyper. Det innebär inte heller någon förändring av det förhållandet att kommuntyperna är jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra.⁴¹

En fråga blir om en överflyttning av huvudmannaskap för uppgifter från en kommun till en region är förenligt med detta. En viktig aspekt är om övergången av huvudmannaskap från kommun till region är *frivillig*. Att en kommun frivilligt överläter huvudmannaskapet för en uppgift till en region kan knappast behöva innebära att region ska anses ha fått en överordnad ställning gentemot kommunen. Det finns också exempel på frivillig överlåtelse av huvudmannaskap i lagstiftningen redan i dag, t.ex. i LSS. Inte heller att på annat sätt än frivilligt flytta över uppgifter från en kommun till en region behöver innebära att regionen därigenom får en överordnad ställning. Det skulle dock kunna ändra regionens roll till en form av stödkommun eller storkommun inom ett område. Något konstitutionellt hinder mot detta finns dock inte enligt Nergelius.⁴² Det förutsätter dock att regionen inte i lag ges rätt att besluta om att överta uppgifter trots att kommunen motsätter sig det. I sådant fall kan handhavandet strida mot uppfattningen att kommuner och regioner är jämställda så som det uttrycks i förarbetena till regeringsformen (se ovan).

16.4.1 Asymmetri medför ökad komplexitet i lagstiftningsarbetet

Ett införande av en asymmetrisk modell kan medföra behov av ett stort antal lagändringar, inte minst i speciallagstiftningar. Beroende på hur modellen utformas kan den alltså innebära ett omfattande för-

⁴¹ Prop. 2009/10:80 s. 209.

⁴² Nergelius, J. (2007), "Asymmetri mellan kommuner och regioner: måste alla följa samma regler?" i Karlsson, N. och Nergelius, J. (red.) (2007), *Federalism på svenska*, s. 34–57.

ändringsarbete gällande lagstiftningen. Införandet av en sådan modell kan också göra det framtida arbetet med större reformer mer komplext på grund av de mer omfattande analyser och de ytterligare politiska överväganden som skulle krävas bl.a. avseende vilken aktör som ska ges ansvar för nya uppgifter, hur samspelet mellan olika aktörer ska lösas när deras verksamhetsområden har beröringspunkter och hur den finansiella lösningen ska se ut.

En effekt av denna ökade komplexitet är mer administration vid föreskriftsarbete för såväl regering och riksdag som statliga myndigheter. På grund av att kommunerna har ett brett uppdrag skulle det även kunna påverka en relativt stor del av det ständigt pågående arbetet med regelverket på de olika nivåerna.

16.5 Demokratiaspekter

En tydlig demokratisk konsekvens av en asymmetrisk modell är att den förhindrar väljaren från att utkräva ansvar i allmänna val för hur en verksamhet bedrivs; när ansvaret flyttas till en annan aktör försvinner väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiker som är ansvariga för verksamheten. Denna situation uppstår vid överflyttning av huvudmannaskap mellan kommuner, och i viss mån vid överflyttning av huvudmannaskap från kommun till regioner. Om exempelvis en större kommun tar över ansvaret för gymnasieskolan för en mindre kommuns räkning saknar väljarna i den mindre kommunen möjlighet att ställa politikerna till ansvar för verksamheten i den större kommunen. Väljarna i den mindre kommunen har därmed inte heller några möjligheter att påverka inriktningen eller prioriteringar inom gymnasieskolan.

Ett undantag från att ansvarskedjan mellan väljare och politiker bryts är de fall där en verksamhet överförs från den kommunala nivån till den regionala. I det fall överföringen av ansvaret omfattar alla kommuner inom ett län uppstår därmed inga demokratiska problem eftersom väljarna har möjligheter till ansvarsutkrävande och inflytande genom regionvalen. Däremot uppstår demokratiska bekymmer i det fall överföringen enbart omfattar vissa kommuner inom ett län. Väljare från kommuner som har kvar huvudmannaskapet för gymnasieskolan ges då även inflytande över gymnasiefrågorna i de kommuner som avhämtat sig det egna ansvaret.

En annan demokratiaspekt är att verksamheten kan bli mer effektiv och hålla en högre kvalitet genom att ansvaret för en uppgift tas över av en annan kommun, vilket även kan stärka legitimiteten för systemet. De demokratiska output-värdena ökar, dvs. möjligheten att förverkliga väljarnas önskemål och behov ökar. Den kommun som avlastas en uppgift får stärkt kapacitet att hantera sina kvarvarande uppgifter och uppgiften utförs mer effektivt och med högre kvalitet när den större kommunen har ansvaret för uppgiften. Det är dock svårt att empiriskt belägga detta resonemang, helt enkelt för att det inte finns några erfarenheter av mer omfattande asymmetrisk ansvarsfördelning i den svenska eller nordiska kontexten.

Lidström framhåller i sin underlagsrapport till Kommunutredningen⁴³ att problemen med demokrati och ansvarsutkrävande är principiella till sin natur och han argumenterar för att det i praktiken inte nödvändigtvis behöver medföra några större svårigheter. Internationella exempel visar också att det går att acceptera principiella skevheter. Efter decentraliseringsreformerna har Storbritannien asymmetri på regional nivå, där Skottland, Wales och Nordirland har regionalt självstyre medan England saknar ett sådant självstyre. 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 benämningen *The English Question* innebär en skevhet när det gäller inflytande och ansvarsutkrävande, men det har hittills inte lett till några institutionella reformer.⁴⁴

Trots ovanstående resonemang så är det knappast möjligt att helt bortse från de demokratiska problem som asymmetrisk ansvarsfördelning skulle innebära i en representativ demokrati, där ett centralt instrument är att väljarna kan utkräva ansvar i allmänna val.

Avhändande av möjligheten till ansvarsutkrävande blir särskilt problematiskt om det är omfattande och för medborgarna centrala uppgifter som flyttas över till en annan kommun. Det kan t.ex. tänkas uppkomma en situation där en kommuns medborgare i praktiken skulle sakna inflytande över den äldrevård som de har tillgång till i

⁴³ Lidström, A. (2018), Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå, underlagsrapport till Kommunutredningen.

⁴⁴ Ibid., s. 28.

sin kommun, annat än som brukare. Om det är frågan om mindre uppgifter som är föremål för en asymmetrisk modell kan det vara enklare att acceptera det demokratiska underskott som uppstår.

Om en asymmetrisk modell innebär att högre kvalitet kan skapas i verksamheten kan dock de demokratiska avigsidorna till viss del vägas upp. Det blir då en avvägning mellan den service som faktiskt kan levereras och de demokratiska konsekvenserna. Ett sätt att försöka hantera demokratiproblemet vid en asymmetrisk lösning är att skapa ett särskilt direktvalt politiskt beslutsorgan på lokal nivå för den aktuella verksamheten. Tanken är då att beslutsorganet ingår i organisationen för den kommunen som har övertagit ansvaret för en verksamhet från en annan kommun. Väljare till beslutsorganet kommer både från den kommun som har lämnat ifrån sig ansvaret och från den kommun som övertagit ansvaret. Båda kommunerna kan ges rösträtt i beslutsorganet och därmed kan också ansvarsutkrävande ske för den aktuella verksamheten. En sådan modell skulle dock snabbt bli komplex och svåröverblickbar för såväl medborgare som politiker, eftersom det skulle behöva bildas beslutsorgan för olika verksamheter och geografier. Det skulle i praktiken kunna innebära fler och mindre kommunala enheter än i dag. Erfarenheter från England pekar också på svårigheter att få subregionala organ att fungera effektivt.⁴⁵ Sammantaget bedömer Kommunutredningen att det inte är en framkomlig väg att skapa särskilda beslutsorgan för att lösa det demokratiska underskott som kan uppstå.

16.6 Sammanfattande slutsatser

En grundläggande utgångspunkt i en asymmetrisk modell är att kommunernas ansvarsförhållanden anpassas efter deras kapacitet. Därmed frångås den symmetriska princip som utgår från att kommunerna har samma ansvarsområden oavsett storlek. Genomgången i detta kapitel visar att det finns exempel på asymmetriska lösningar redan i dag i Sverige. Omfattningen är dock förhållandevis liten och den verksamhet som omfattas rör ofta specialuppgifter, alltså inte de större kommunala verksamheterna inom skola, omsorg och vård. Den asymmetriska ansvarsfördelningen är vidare inte enhetligt reglerad utan

⁴⁵ Lidström, A (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, underlagsrapport till Kommunutredningen, s. 9–10.

lagstiftaren har valt olika lösningar i speciallagstiftning. Centralt vad gäller asymmetribegreppet är att det innebär en förändring av vilken aktör som har *ansvaret* för en verksamhet gentemot väljarna.

En asymmetrisk modell handlar således *inte* om att utförandet läggs ut på en privat eller annan offentlig aktör eftersom ansvaret för verksamheten i dessa fall fortfarande ligger kvar på kommunen. Det är också Kommunutredningens uppfattning att kommunalförbund inte räknas in i en asymmetrisk modell, eftersom kommunen då fortfarande har kvar ett politiskt ansvar gentemot sina väljare.

En asymmetrisk modell kan utgå från antingen en enhetlig och tvingande eller en frivillig princip. I en enhetlig modell regleras omfattningen av alla kommuners ansvarsområden utifrån vissa bestämda principer, exempelvis deras befolkningsmässiga storlek. Tanken är då att en större kommun kan ges större ansvarsområden än mindre kommuner. I en frivillig modell ges möjligheter till kommuner att överlämna ansvar för verksamheter till en annan kommun, region eller till staten.

Valet av vilka principer som bör gälla berör frågan om vem som ska ges företräde i bedömningen av när överföring av verksamhet bör ske. Vid en frivillig princip ligger bedömningen på kommunen; det är den enskilda kommunen som bedömer om och när överföring av ansvar för viss verksamhet bör ske. Vid en enhetlig och obligatorisk princip görs den bedömningen av staten. En enhetlig modell innebär att liknande lösningar införs över hela landet, varför enhetligheten blir större än vid en frivillig princip.

I en underlagsrapport till Kommunutredningen diskuterar statsvetaren Anders Lidström två möjliga asymmetriska modeller för att möta utvecklingen, och han konstaterar att båda de skisserade asymmetriska modellerna skulle innebära en radikal omstöpning av det svenska systemet för lokalt och regionalt självstyre, men sannolikt med stor relevans för att hantera kollektiva problem i ett allt mer fragmentiserat Sverige. Den övergripande slutsatsen som dras i rapporten är att de asymmetriska modellerna skulle innebära en dramatisk förändring som inte står i proportion till de eventuella vinster detta kan ge.

Statskontoret skissade i sin rapport till Ansvarskommittén på en modell med *mini-*, *midi-* och *maxikommuner* där midikommunerna motsvarar dagens kommuner. Statskontoret konstaterar i rapporten att modellen skulle beröva medborgarna i minikommunerna möjligheter att utkräva ansvar för de verksamheter som överläts till en annan kommun, och även om finansieringen kommer ifrån minikommunen

kan det vara svårt för de förtroendevalda att påverka verksamheten. I rapporten anger Statskontoret att det sannolikt endast är sådana verksamheter som är mindre viktiga sett ur ett demokratiperspektiv som kan överlåtas.

Kommunutredningen bedömer att en asymmetrisk modell får stora negativa konsekvenser för lokaldemokratien eftersom ett centralt instrument, möjligheten till ansvarsutkrävande, delvis sätts ur spel. Avhändande av möjligheten till ansvarsutkrävande blir särskilt problematiskt om det är omfattande och för kommunerna centrala uppgifter, som flyttas över till en annan kommun. Detta har bl.a. konstaterats i Statskontorets rapport som återgetts ovan. Det kan t.ex. tänkas uppkomma en situation där en kommuns medborgare i praktiken skulle sakna inflytande annat än som brukare över den äldre-vård som de har tillgång till i sin kommun. Om det är fråga om mindre uppgifter som är föremål för en asymmetrisk modell kan det vara enklare att acceptera det demokratiska underskott som uppstår. Det råder dock brist på forskning om demokratiska effekter av asymmetriska system.

En andra aspekt på en asymmetrisk modell är att det skulle bildas en form av A- och B-kommuner, där B-kommuner skulle få ett mindre omfattande ansvarsområde än A-kommunerna. Med tanke på att det redan i dag är svårt att rekrytera förtroendevalda finns en risk för att dessa rekryteringssvårigheter ytterligare förvärras i en asymmetrisk modell. Faran är att ett förtroendeuppdrag i en B-kommun skulle upplevas som mindre attraktivt. Därtill finns en risk att B-kommuner skulle uppfattas som mindre attraktiva för anställda och därmed bidra till att rekryteringen av kompetent personal skulle försvåras.

Vad Kommunutredningen kunnat inhämta finns inga större systematiska utvärderingar om vad asymmetriska modeller inom offentlig sektor innebär för kostnadseffektiviteten. Däremot framstår det som tydligt att en omfattande asymmetrisk modell påtagligt skulle innebära en ökad komplexitet av finansieringen av kommunernas verksamhet och att det skulle få stora konsekvenser för kostnadsutjämnings-systemet. Även inkomstutjämnningen skulle sannolikt behöva justeras om kommunernas ansvarsförhållanden varierar. Behovet av särlösningar skulle därtill öka, vilket minskar möjligheterna att hitta ett effektivt, transparent och förutsägbart system som reglerar finansiering till kommunerna.

17 Jämförande analys av de strukturella åtgärdsförslagen

I följande kapitel görs en jämförande analys av de fyra strukturåtgärder som har gått igenom i kapitel 13 till kapitel 16. Som tidigare visats i kapitel 12 kan kommunal kapacitet definieras utifrån drifts- och utvecklingskapacitet. Strukturåtgärderna granskas utifrån de två kapacitetsbegreppen, driftskapacitet och utvecklingskapacitet samt utifrån ekonomisk effektivitet och demokratiperspektiv.

17.1 Kommunal samverkan

I kapitel 13 görs en genomgång av olika former av kommunal samverkan och deras ekonomiska och demokratiska effekter. Där behandlas också potentialen i en mer strategisk och sammanhållen samverkan mellan kommuner. Omfattningen av interkommunal samverkan har ökat betydligt de senaste 20 åren: Antalet kommunalförbund har ökat från 19 förbund i mitten av 1980-talet till 175 förbund 2016. År 2016 fanns även 159 gemensamma nämnder och cirka 350 gemensamt ägda kommunala bolag.

17.1.1 Drifts- och utvecklingskapacitet

I det följande diskuteras hur samverkan kan bidra till att stärka kommunernas *drifts- och utvecklingskapacitet* utifrån två tänkbara samverkansmodeller. Det finns givetvis en stor variation på samverkansformer och samverkanskonstellationer och för att diskutera frågan principiellt används i det följande två typmodeller:

- Modell 1: samverkan mellan en liten och en stor kommun
- Modell 2: samverkan mellan jämnstora kommuner.

Modell 1: samverkan mellan en liten och en stor kommun

En genomgång av kommunalförbund och gemensamma nämnder visar att det är stor spridning på medlemskommunernas storlek (se kapitel 13) vilket normalt sett innebär att det är stora variationer i parternas kapacitet. Det har i sin tur betydelse för vilka förutsättningar var och en av medlemmarna har för att kunna bidra till samverkan. En stor differens mellan en stor och en liten kommun medför att inslaget av ömsesidig samverkan riskerar att bli svagt. I praktisk mening kan det i dessa fall huvudsakligen bli den stora kommunen som bidrar med resurser och kompetens till samverkansarbetet.

Likaså uppstår en skevhet i vad kommunerna har att vinna på samverkan. Vid en samverkan mellan en stor och liten kommun är normalt vinsterna störst för den lilla kommunen.¹ Däremot kan det vara svårare att se de uppenbara vinsterna för den stora kommunen. I många av de möten som Kommunutredningen har haft med kommunala företrädare talas det om att de större kommunerna tar ett slags ledaransvar för mindre kommuner inom länet. Den stora kommunens motiv till att ingå samverkan med mindre kommuner kan alltså många gånger vara andra än enbart den egna kommunens vinning, och samverkan är i en sådan situation givetvis avhängig den större kommunens goda vilja.

Utifrån scenariot att avlägsna landsbygdskommuner fortsätter tappa befolkning medan storstadskommuner och kommuner nära större städer växer tilltar också gapet i resurser mellan olika kommun-kategorier, där de minskande kommunerna får allt lägre drifts- och utvecklingskapacitet. En lösning som innebär ökad interkommunal samverkan innebär då att särskilt de små och minskande kommunerna blir allt mer beroende av samverkan med andra kommuner. I ett läge där alla kommuner står inför ökade utmaningar kan det bli nödvändigt även för de större kommunerna, att prioritera hårdare inom sina verksamheter. I en skarp prioriteringssituation går sannolikt kom-

¹ Klok, P.-J., Denters, B., Boogers, M. och Sanders, M. (2018), "Intermunicipal cooperation in the Netherlands: The costs and the effectiveness of polycentric regional governance", *Public administration review*, 78 (4), July/August 2018.

munens egna intressen först. Det är i en sådan situation inte givet att den större kommunen kan gå in eller kvarstå i samverkan med andra kommuner om det inte bedöms medföra en tydlig nytta för den större kommunen. Detta innebär en risk för den mindre kommunen.

Modell 2: samverkan mellan jämnstora kommuner

Vid samverkan mellan jämnstora kommuner är förutsättningarna större för att nå en effektiv samverkan jämfört med vid samverkan mellan olika stora kommuner. Kommunernas kapacitet är mer jämbördig och graden av ömsesidighet bör vara större än vad som är fallet än om samverkan omfattar en liten respektive en stor kommun. Forskning pekar därtill på att chanserna att hålla nere transaktionskostnaderna ökar om parterna liknar varandra när det gäller problembild och storlek.²

En praktisk aspekt som kan uppstå vid samverkan mellan jämnstora kommuner är att det kan uppstå slitningar när det gäller i vilken eller vilka kommuner verksamheten ska vara lokaliserad. Vid exempelvis en djupgående samverkan inom gymnasieskolan kan det vara politiskt svårt att enas om på vilka orter de olika gymnasieskolorna och programmen ska finnas. I en samverkanskonstellation enligt modell 1 ovan kan sådana beslut vara mera givna.

Kan samverkan stärka kommunernas kapacitet?

Kommunutredningen bedömer att samverkan kan ge bättre förutsättningar för kommunerna att leverera service och välfärdstjänster. Samverkan kan därför vara ett sätt för kommuner att överbrygga svårigheter och lösa uppgifter. Samverkan över tid tenderar dock att påverkas av förändrade förutsättningar i de enskilda kommunernas politik och ekonomi, vilket kan skapa instabilitet. Samverkan är också många gånger personberoende. Om en kommun ingår i samverkan eller inte, kan vara ett resultat av att enskilda förtroendevalda eller tjänstepersoner har drivit frågan. Ett starkt personberoende medför

² Thomasson, A. (2018), *Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt*, underlagsrapport till Kommunutredningen, s. 13.

också en känslighet för den befintliga samverkan om enskilda nyckelpersoner slutar.

Samverkan används dessutom sällan eller aldrig inom de kostnads- mässigt största verksamheterna för kommunerna, dvs. förskola, grundskola och äldreomsorg. Samverkan hindras där bl.a. av kommuners ovilja att lämna ifrån sig kärnuppgifter.

Kommunutredningen uppfattar skillnaden mellan kommunernas kapacitet som ett strukturellt problem. Den demografiska utvecklingen medför ökade skillnader i kommunernas resurser och kapacitet. Sårbarheten för mindre kommuner ökar och de måste i allt större utsträckning förlita sig på andra kommuner för att sköta sina uppgifter.

Ett ökat beroende av samverkan kan i förlängningen leda till att kommunerna har mindre rådighet över verksamheterna och därmed att den kommunala självstyrelsen försvagas. Kommunutredningen bedömer att samverkan och särskilt en mer strategisk samverkan ger förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet men att det i ett framtidsperspektiv kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur för att säkra både drifts- och utvecklingskapacitet.

17.1.2 Ekonomisk effektivitet

Trots den utbredda interkommunala samverkan i Sverige finns i grunden begränsat med kunskap om vad samverkan betyder ur effektivitetssynpunkt. Den forskning och de underlag som ändå finns på området och som Kommunutredningen tagit del av ger ingen entydig bild av hur samverkan påverkar effektiviteten.

Det är inte givet att samverkan ger högre kostnadseffektivitet. Internationell litteratur indikerar att samverkan kan ge ökad kostnadseffektivitet framför allt i kapitalintensiv verksamhet, t.ex. vatten och avlopp samt renhållning.³ Kunskapsläget är dock oklart. Inte heller finns det någon entydig bild av vad samverkan innebär för kvaliteten på den verksamhet som avses.

Det måste poängteras att geografiska avstånd och bosättningsmönster har stor betydelse för möjligheterna till kostnadseffektivering. Den största delen av kommunernas verksamheter, t.ex. för-

³ Bel, G. och Warner, M (2015), "Intermunicipal cooperation and costs: Expectations and evidence", *Public Administration*, 93(1).

skola, skola och äldreomsorg, bedrivs lokalt nära, ibland t.o.m. i invånarnas hem. Det innebär att ekonomiska skalfördelar generellt är svåra att uppnå om avstånden är långa.

En central uppgift för en kommun är att kunna tillhandahålla medborgarna välfärdstjänster av god kvalitet och med hög kostnadseffektivitet. Som tidigare visats i avsnitt 13.1 finns olika motiv till samverkan. Ett vanligt motiv är förväntade effektivitetsvinster, där välfärdstjänster antingen kan levereras till en lägre kostnad eller där högre kvalitet kan erbjudas till samma kostnad. I alla former av samverkan finns dock en inneboende konflikt mellan den egna kommunens styrning och kontroll över verksamheten å ena sidan, och effektivitet å andra sidan. Om ökad effektivitet är det överordnade målet med samverkan kommer olika typer av särlösningar och anpassning av verksamheten för olika medlemskommuner behöva stå tillbaka. För att en samverkanslösning ska medföra effektivitetsvinster behöver medlemskommunerna komma överens om gemensamma ambitionsnivåer, prioriteringar och avvägningar. Inte minst behöver medlemskommunerna vara överens om verksamhetens strategiska inriktning.

Samverkan innebär transaktionskostnader

Förutsättningarna för kommunerna att ingå en effektiv och lyckosam samverkan är också i hög grad beroende av rätt tajmning. Där har respektive kommuns investeringsbehov stor betydelse. En kommun som exempelvis nyligen investerat i ett nytt vattenreningsverk dimensionerat för den egna kommunens befolkningsunderlag är sannolikt inte så benägen att ingå samverkan med en grannkommun som har behov av att investera i ett nytt vattenverk.

Alla former av samverkan innebär ökade transaktionskostnader.⁴ Transaktionskostnader kan grovt beskrivas som kostnader som uppstår i samband med att två eller flera parter ingår en relation för att genomföra en transaktion. En grov indelning av transaktionskostnader kan göras genom att de delas in i kostnader före en transaktion (ex ante) och kostnader efter en transaktion (ex post). Vid bedömningen av effektiviteten i interkommunal samverkan behöver transaktionskostnaderna räknas in men även om olika typer av trans-

⁴ Se Thomasson, A (2017), *Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

aktionskostnader går att beskriva har det visat sig empiriskt svårt att beräkna hur stora de kan vara. En delförklaring till svårigheten är att transaktionskostnaderna varierar mellan olika verksamheter och samverkanskonstellationer. Allmänt gäller att en samverkanskonstellation med hög tillit mellan aktörerna medför låga transaktionskostnader medan det motsatta gäller om tilliten är låg. Allmänt gäller också att transaktionskostnaderna ökar om samverkan omfattar många aktörer som är olika varandra när det gäller storlek och problembild. Transaktionskostnaderna varierar även över tid.

För att bygga tillit krävs i regel en startsträcka. En ny samverkansorganisation kan därför innebära höga transaktionskostnader initialt. Efterhand som parterna lär känna varandra och om samverkan fungerar bra, sjunker oftast transaktionskostnaderna men tiden kan också verka i motsatt riktning. Inom en samverkansorganisation kan efterhand meningsskiljaktigheter uppstå om exempelvis verksamhetens omfattning och inriktning. Det kan också hända att en ny politisk majoritet, eller nya ledamöter, medför olika typer av förändringar. Det är därför inte givet att en etablerad samverkansorganisation som funnits i många år automatiskt leder till sjunkande transaktionskostnader.

Svagt kunskapsläge

Sammanfattningsvis bedömer Kommunutredningen att kommunal samverkan kan ha positiva effekter ur ett verksamhetsmässigt perspektiv, där en större organisation har större möjligheter till specialisering och känsligheten för oförutsedda händelser minskar. Däremot är bilden mer osäker när det gäller hur samverkan påverkar verksamheters kostnadsmässiga effektivitet. Kunskapsläget är svagt, och befintligt underlag ger inte något entydigt stöd till att interkommunal samverkan har ökat verksamheters kostnadseffektivitet. Det kan också konstateras att det i dag i stort sett inte förekommer någon samverkan inom kommunernas kostnadsmässigt stora verksamheter som grundskola och äldreomsorg, vilket skulle kunna vara ett uttryck för att verksamheten är av lokal karaktär och att kostnadsbesparingarna vid samverkan därför blir mindre. En annan orsak kan vara att samverkan inom denna typ av kommunal kärnverksamhet inkräktar för mycket på den kommunala självstyrelsen och därför undviks. Sammantaget innebär ovanstående att kommunal samverkan har sina begräns-

ningar för att uppnå högre kostnadseffektivitet i kommunal verksamhet.

17.1.3 Demokrati

En stor majoritet av de interkommunala samverkansorganisationerna hanterar bara en specifik verksamhet; så är fallet för 80 procent av kommunalförbunden. Utvecklingen av interkommunal samverkan har i praktiken inneburit att en ny informell kommunindelning vuxit fram parallellt med den formella, där olika interkommunala samverkansformer ansvarar för utförandet av kommunal service i olika territorier. På så sätt ökar komplexiteten kring vilken aktör som är ansvarig för utförande av den kommunala servicen. Såväl invånarnas som de förtroendevaldas möjligheter till överblick försvåras med en allt mer omfattande interkommunal samverkan.

Samverkan får tydliga konsekvenser för den lokala demokratin. All formaliserad samverkan med andra kommuner innebär att kommunens egen kontroll och styrning över verksamheten försvagas. En följd av att bilda en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund är att beslutsmakten flyttas ett steg längre från medborgarna. Väljarna i medlemskommunerna utser indirekt ledamöter som representerar den egna kommunen, medan övriga ledamöter utses av de andra medlemskommunerna. Ledamöter från andra medlemskommuner får därmed ett inflytande över verksamheten som tidigare helt och hållet legat på den enskilda kommunen. På så sätt minskar medlemskommunens kontroll över verksamheten, eftersom kontrollen påverkas av andra medlemskommuner. Det är heller inte givet att medlemskommunens majoritetsförhållanden återspeglas i samverkansorganet. Det kan i sin tur medföra spänningar inom samverkansorganet samt mellan samverkansorganet och medlemskommunerna, vid frågor som är tydligt kopplade till partiernas grundläggande värderingar.

Ur demokratisynpunkt bedömer Kommunutredningen att det finns ett antal nackdelar med samverkan. Nackdelarna handlar om minskad kontroll och rådighet över verksamheten, ökad komplexitet för väljare och förtroendevalda, svårigheter för mindre partier att vara representerade i samverkansorganisationerna samt minskad möjlighet för väljarna till ansvarsutkrävande. Samverkan kan dock innebära ökad leveransförmåga genom att kommunen faktiskt kan leverera service

till medborgarna, vilket i sin tur kan leda till att förtroendet för den kommunala organisationen stärks.

17.2 Kommunsammanläggningar

Frågan om en optimal kommunstorlek kan infogas i en ständigt pågående diskussion om hur en lämplig anpassning bör se ut mellan omfattningen på de kollektiva utmaningarna och indelningen på de offentliga institutioner som har ansvaret för att hantera dessa. Frågan om en lämplig kommunstorlek har relativt nyligen prövats i Danmark, Norge och Finland. Samtliga dessa länder ansåg att en minsta gräns på en kommun bör ligga på minst 20 000 invånare för att kommunerna långsiktigt ska klara av sina uppgifter.

Frågan om en lämplig kommunstorlek i Sverige har i stort sett inte prövats sedan den senaste kommunreformen 1974. Staten angav då att de nya kommunerna borde ha minst 8 000 invånare.⁵ Sedan 1974 har kommunerna tillförts ett antal nya uppgifter, exempelvis inom miljöområdet och vad gäller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (1993:387). En stor del av kommunernas verksamhet har också blivit föremål för strängare krav efter 1974, exempelvis inom kommunalteknisk verksamhet som vatten och avlopp samt avfallshantering.⁶ Dessutom har en omfattande regionförstoring skett med färre och större lokala arbetsmarknadsregioner. Den tidigare bedömningen på 8 000 invånare får därför anses som lågt satt utifrån dagens förhållanden.

Det kan dock vara svårt att sätta ett exakt värde på hur en stor kommun bör vara. En tidigare dansk empirisk studie bedömer att en storlek på mellan 30 000 och 50 000 invånare utgör en optimal storlek på en kommun.⁷

⁵ Riksdagen beslutade 1962 att en obligatorisk indelning i kommunblock skulle införas. Till en början byggde reformen på en frivillighet för kommunerna om och när de skulle slås samman. År 1969 upphävde dock riksdagen frivilligheten och det blev obligatoriskt att bilda större kommuner. Målet var att de nya kommunerna skulle ha minst 8 000 invånare som befolkningsunderlag 1975. Se Erlingsson, G., Wängmar, E. och Ödalen, J. (2011), "Kommunsammanläggningarna 1952–1974. Hur blev de politiskt möjliga?", *Scandinavian Journal of Public Administration* 14 (3–4): 3–36, s. 15. Se även kapitel 2.

⁶ Intresseorganisationen Svenskt Vatten har bedömt att det behövs ett underlag på 50 000 invånare för att kunna driva en säker och effektiv verksamhet, se Svenskt Vatten (2019), *Kommunsamverkan – hinder och möjligheter inom VA-sektorn*, skrivelse till Kommunutredningen, 2018-05-11.

⁷ Houlberg, K. (2000), *Kommunale stordriftsfordeler – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* s. 48.

17.2.1 Drifts- och utvecklingskapacitet

En större kommun har i regel en större strategisk förmåga att dels jobba med utvecklingsfrågor som långsiktigt stärker kommunen, dels initiera och bereda beslutsunderlag, än vad en mindre kommun har. Befolkningsmässigt större kommuner har också bättre driftskapacitet avseende beslut, föreskrifter, statsbidrag etc. från olika aktörer på nationell och europeisk nivå. Dessutom är en större kommun generellt mindre sårbar än en mindre kommun både avseende ekonomi och personalförsörjning. En större kommun, med en större ekonomi, har bättre möjligheter att omfördela ekonomiska resurser än en mindre kommun. En större kommun, med flera anställda kan också enklare hantera om enskilda personer slutar eller blir långvarigt frånvarande, än en mindre kommun.

Genom större möjligheter till specialisering kan dessutom en större organisation uppnå högre effektivitet och kvalitet. Större enheter kan därför bättre tillgodose medborgarnas behov av service och välfärd. I det perspektivet är det nödvändigt att enheterna är tillräckligt stora för att kunna fungera effektivt. Möjligheten att rekrytera till politiska förtroendeuppdrag förbättras också i en större organisation, vilket har avgörande betydelse för att kommunen ska kunna ledas och styras effektivt.

Danska erfarenheter pekar på att sammanläggningarna ledde till mer robusta professionella miljöer och mindre sårbarhet avseende de uppgifter som kommunerna redan hade ansvar för.

17.2.2 Ekonomisk effektivitet

Genom större kommuner, och därmed större produktionsvolym, förväntas samma välfärdsservice kunna produceras till lägre kostnader. Forskningen ger dock enbart delvis stöd för sådana antaganden. Danska erfarenheter från den senaste kommunreformen pekar på att inga ekonomiska besparingseffekter har kunnat utläsas i de sammanlagda kommunernas kostnadsmässigt stora verksamheter, t.ex. skola och äldreomsorg. Även de modellberäkningar Kommunutredningen gjort för svenska förhållanden indikerar marginella ekonomiska besparingar, i detta fall beräknade för grundskola och hemtjänst. Där emot visar en dansk utvärdering på ekonomiska besparingar när det gäller administration samt drift och skötsel av gator och vägar. Sam-

tidigt har utgifterna för arbetsmarknadspolitik ökat för de sammanslagna kommunerna.

De danska sammanslagna kommunernas ekonomiska resultat har dock förbättrats efter sammanläggningarna.⁸ En av anledningarna är att kommunernas ekonomiska styrningskapacitet ökat efter sammanläggningen. Före den danska strukturreformen uppvisade de mindre kommunerna generellt sämre ekonomiskt resultat än de större men efter strukturreformens genomförande har gapet mellan de olika kommunernas ekonomiska resultat försvunnit. De kommuner som blev föremål för sammanläggningar, företrädesvis mindre kommuner, har efter reformen stärkt sitt ekonomiska resultat relativt de kommuner som inte blev sammanslagna, företrädesvis större kommuner.

17.2.3 Demokrati

En tydlig konsekvens av en kommunsammanläggning är att avståndet mellan väljare och förtroendevalda ökar. Teoretiskt finns dock två olika perspektiv som försöker beskriva hur relationen mellan medborgare och förtroendevalda bör se ut: konkurrensdemokrati respektive deltagardemokrati.

Konkurrensdemokrati utgår från att medborgarens roll är att välja och avsätta (eller återvälja) förtroendevalda i allmänna val. Ur konkurrensperspektivet görs en tydlig åtskillnad mellan medborgarnas och de förtroendevaldas roller där medborgarna väljer förtroendevalda på valdagen och de förtroendevalda, som konkurrerar om väljarnas röster, styr verksamheten mellan valen. Det är enligt detta synsätt inte nödvändigt eller ens önskvärt att väljarna deltar i politiken mellan valen.

Ett andra synsätt utgår från deltagardemokrati som menar att medborgarnas roll i politiken inte enbart begränsas till att rösta i allmänna val utan att de också deltar aktivt mellan valen.

Beroende på vilket perspektiv som antas får frågan om avstånd till väljarna olika innebörd och betydelse. Ur ett konkurrensdemokratiskt perspektiv medför en kommunsammanläggning i princip inga större demokratiska nackdelar; såväl väljare som förtroendevalda kan fullgöra sina åtaganden som tidigare. Däremot uppstår nackdelar ur ett

⁸ Den danska utvärderingen har analyserat ekonomiskt resultat – "realised operating results". Se Welling Hansen, S., Houllberg, K. och Holm Pedersen, L. (2014), "Do municipal merger improve fiscal outcomes?" *Scandinavian political studies*, 37 (2), s. 196–214.

deltagardemokratiskt perspektiv, för med ett större avstånd mellan medborgare och förtroendevalda riskerar möjligheterna till demokratiskt deltagande mellan valen att försvagas.

För att ett politiskt system ska fungera behöver det ha både en fungerande inputsida och outputsida. En väl fungerande lokal demokrati består inte bara i att det är möjligt att rekrytera till olika förtroendeuppdrag och att väljarna har insyn i politiken och möjlighet att utkräva ansvar. En väl fungerande lokal demokrati behöver också ha förmåga att leverera de välfärdstjänster som medborgarna förväntar sig. I en kommun med liten och minskande befolkning riskerar leveransen av välfärdsservice att försvagas, vilket i sin tur riskerar att minska legitimiteten för demokratin i kommunen.

Rekrytering av förtroendevalda

En grundläggande förutsättning för en levande lokaldemokrati är att partierna kan rekrytera kandidater. Den genomgång Kommunutredningen gjort av valstatistik från Valmyndigheten (se kapitel 9) indikerar att mycket avlägsna landsbygdskommuner förefaller ha svårast att rekrytera förtroendevalda till politiska uppdrag i kommunen. Andelen kommuner som saknar namn på valsedlar är större i landsbygdskommunerna än i tätorter och storstadskommuner. Det kan indikera att det är svårare att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag i landsbygdskommuner än i tätorter och storstadskommuner. En större kommun kan ge bättre möjlighet att rekrytera förtroendevalda, dels eftersom rekryteringsbasen blir större, dels eftersom förtroendeuppdraget kan ses som mer attraktivt i en större kommun.

Lokal identitet

Frågan om lokal identitet kommer ofta upp i samband med diskussioner om kommunsammanläggningar. Betydelsen av lokal identitet används ofta som argument mot kommunsammanläggningar. Frågan om vad som är lokal identitet är dock inte helt enkel att svara på.

Den traditionella hypotesen är att anknytningen till ett geografiskt område avtar med ökad storlek. Som tidigare visats i kapitel 14 har en dansk undersökning prövat om hypotesen kan bekräftas empi-

riskt.⁹ Svaren i undersökningen pekar på att medborgarnas anknytning till kommunen i stort sett är på samma nivå, oavsett kommunens storlek. Den övergripande slutsatsen av den danska studien är att det är andra faktorer än storlek, t.ex. ålder och hur länge man bott i kommunen, som kan förklara något av graden av anknytning till kommunen.

Lokal identitet är heller inte statisk. Ökad pendling och vidgade arbetsmarknadsregioner minskar sannolikt invånarnas identifikation med den egna kommunen. En undersökning av förutsättningarna för att etablera demokratiskt legitima beslutsenheter för stadsregioner i ett svenskt sammanhang visar t.ex. att identifikationen med Göteborg som stadsregion är stor både i Göteborgs kommun och i dess kranskommuner.¹⁰ Forskarna pekar i studien på att det i de större städerna har skett en förskjutning från det kommunala till det stadsregionala, vilket skulle kunna leda till att kommunernas ställning som enhet för att hantera lokalsamhällets utmaningar undergrävs.¹¹

Slutsatsen blir att människor har olika identiteter och att dessa till stor del förklaras av andra faktorer än kommunstorleken. Lokal identitet är också dynamisk och förändras över tid.

Större storlek kan vara positivt för lokaldemokratin

En empirisk studie¹² av svenska förhållanden argumenterar för att det finns ett positivt samband mellan kommunstorlek och lokaldemokrati. Studien har undersökt förmågan att identifiera invånarnas vilja i allmänna val samt förmågan att leverera politik i enlighet med invånarnas preferenser. Om utbudet av politiska alternativ är begränsat har väljarna svårigheter att hitta partier eller kandidater som överensstämmer med deras preferenser. Studien pekar på att antalet politiska alternativ ökar signifikant med storleken på kommunen. Resultaten visar också att väljarnas kunskap om och inflytande över lokala politiska ledare är högre i större kommuner än i mindre. Studien drar

⁹ Kjær, U. (2003), "Territoriell tillknytning og identitet" i Kjær, U. och Mouritzen, P.E. (red.) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, s. 69–83.

¹⁰ Lidström, A., Eklund, N. och Westin, K. (2017), "Stadsregioner som demos i Sverige?" *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 119, 2017/3.

¹¹ Ibid.

¹² Karlsson, D. (2013), "A Democracy of Scale. Size and Representative – Democracy in Swedish Local Government", *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(1), s. 7–28.

den övergripande slutsatsen att lokaldemokratien förbättras i större kommuner.

Den danska kommunreformen pekar på varierande demokratiska konsekvenser

Utvärderingar från Danmark pekar generellt på att det är svårt att se entydiga demokratiska nackdelar med kommunsammanläggningar. Danska politiker upplever att strukturen inneburit att rollen som politiker har blivit mer renodlad och att politikerna har fått tillgång till en större och mer professionell förvaltning. Utvärderingar visar dock att invånarnas förtroende för politikerna har minskat mer i kommuner som har lagts samman, jämfört med vad som är fallet i de kommuner som inte slagits samman. Det är framför allt förtroendet för politikernas förmåga och möjlighet att vara lyhörda som har minskat.

Den övergripande slutsatsen av den danska reformen är att det finns ett antal negativa demokratiska konsekvenser men att de var starkast under de första åren av reformen och att de därefter har avtagit eller helt försvunnit. En slutsats är också att medborgarnas värdering av lokaldemokratien generellt är mycket robust över tid och att förändringar i kommunindelningen endast till viss del påverkar medborgarnas inställning till den lokala demokratin.

17.3 Asymmetrisk ansvarsfördelning

Sedan 1971 har Sverige ett enhetligt kommunbegrepp och den svenska kommunmodellen innebär att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning; ansvarsfördelningen är alltså symmetrisk. De undantag som finns är förhållandevis marginella och handlar främst om att enskilda kommuner kan ta över vissa ansvaret för uppgifter från statliga myndigheter eller från regionen.

Centralt i asymmetribegreppet är att det innebär en förändring av vilken aktör som har det rättsliga och politiska ansvaret för en verksamhet gentemot väljarna. Centralt är också att den aktör, dvs. den kommun eller den region som avhändertar sig verksamheten inte har något ansvar för eller inflytande över den överförda verksamheten. En asymmetrisk modell handlar således *inte* om att utförandet läggs ut

på en privat eller annan offentlig aktör, eftersom ansvaret för verksamheten i dessa fall fortfarande ligger kvar på kommunen.

Det är Kommunutredningens uppfattning att kommunalförbund inte räknas in i en asymmetrisk modell, eftersom kommunen fortfarande har kvar ett politiskt ansvar gentemot sina väljare. Om kommunen inte är nöjd med förbundets verksamhet kan den som en yttersta konsekvens besluta om utträde.

17.3.1 Ekonomisk effektivitet

Enligt vad Kommunutredningen har kunnat inhämta saknas i princip studier om hur en asymmetrisk modell påverkar effektiviteten i kommunernas verksamhet. En försiktig bedömning som Kommunutredningen gör är att en asymmetrisk modell kan vara mer kostnadseffektiv än samverkan, eftersom transaktionskostnaderna bör vara avsevärt lägre. Samtidigt pekar forskning och utvärderingar på att det generellt är svårt att uppnå ekonomiska skalfördelar i kommunala verksamheter där servicen i hög utsträckning behöver ges nära medborgarna. Det bör dock betonas att det saknas empirisk forskning på området. Det är därför svårt att dra slutsatser kring vad en asymmetrisk modell skulle innebära för kommunernas ekonomiska effektivitet.

17.3.2 Drifts- och utvecklingskapacitet

En av grundtankarna med en asymmetrisk modell är att kommunernas ansvarsförhållanden anpassas efter deras kapacitet. Det handlar därför inte om att generellt stärka drifts- och utvecklingskapaciteten för alla kommuner; snarare utgår en asymmetrisk logik från att kommunernas territoriella indelning kvarstår men att ansvarsförhållandena anpassas efter deras skiftande kapacitet.

En konsekvens blir att det skulle bildas en form av A- och B-kommuner, där B-kommuner skulle få ett mindre omfattande ansvarsområde än A-kommunerna. Faran är att ett politiskt förtroendeuppdrag i en B-kommun skulle upplevas som mindre attraktivt. Risker är också att B-kommuner skulle uppfattas som mindre attraktiva för anställda, vilket därmed kan bidra till att rekryteringen av kompetent personal försvåras, särskilt för de mindre kommunerna.

Slutsatsen är att det är svårt att argumentera för att en asymmetrisk lösning stärker kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. En effekt kan snarare bli att såväl drifts- som utvecklingskapaciteten i de s.k. B-kommunerna försvagas, eftersom kommunernas uppgifter anpassas till deras skiftande kapacitet.

En asymmetrisk modell skulle innebära att den nuvarande symmetriska principen överges och att den princip som gäller i Sverige med generellt starka och självständiga kommuner frångås. En konsekvens av det är att överskådligheten över vilka kommuner som ansvarar för vilken verksamhet minskar. En annan konsekvens är att komplexiteten ökar när det gäller hur staten kan ge generella och riktade statsbidrag till kommunerna. Det skulle också kräva omfattande förändringar i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Frågan om finansiering framstår dessutom som svårhanterlig mot bakgrund av kommunernas rättighet att uppta kommunalskatt, där en kommun som ansvarar för uppgifter åt en annan kommun inte får ta upp skatt i den andra kommunen. Inte heller kan instrumentet med skatteväxling användas mellan kommuner.¹³ Det kan vidare konstateras att exempel på asymmetri i andra länder oftast har historiska orsaker (t.ex. Spanien) eller bottnar i en strävan att ge inflytande till olika etniska grupper (t.ex. Bosnien-Hercegovina). Den bygger därmed mot mer sällan på en medveten strategi att stärka eller anpassa den kommunala kapaciteten till skilda förutsättningar.

17.3.3 Demokrati

En tydlig demokratisk konsekvens av en asymmetrisk modell är att den kan hindra väljaren från att utkräva ansvar i demokratiska val. När ansvaret flyttas till en annan aktör riskerar väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiker som är ansvariga för verksamheten att försvinna. Denna situation uppstår vid överflyttning av huvudmannaskap mellan kommuner.

¹³ Skatteväxlingar mellan den regionala och den lokala nivån har förekommit i Sverige i samband med överföring av uppgifter mellan nivåerna. Skatteväxling mellan nivåerna är möjlig beroende på att regionen har beskattningsrätt på invånare som är bosatta i länet. En överenskommelse om skatteväxling mellan länets kommuner och regionen är därför möjlig att verkställa. Däremot har inte en kommun några möjligheter att beskatta invånare i en annan kommun. Om en kommun tar över ansvaret för en verksamhet för en annan kommuns räkning kan därför inte den kommunen uppta skatt från den andra kommunens invånare.

Ett undantag från att ansvarskedjan mellan väljare och politiker bryts kan vara när en verksamhet överförs från den lokala nivån till den regionala. I det fall överföringen av ansvaret omfattar alla kommuner inom ett län uppstår inga demokratiska problem eftersom väljarna har möjligheter till ansvarsutkrävande och inflytande genom regionvalen. Däremot uppstår demokratiska bekymmer i det fall överföringen endast omfattar *vissa* kommuner inom ett län.

Asymmetri kan också uppstå om staten beslutar att överföra ansvaret för uppgifter från den statliga till den lokala nivån. Ett exempel på en sådan befintlig lösning är lantmäteri (se kapitel 16). De demokratiska konsekvenserna av en sådan lösning blir dock inte lika problematiska som i fallet där ansvaret för verksamhet förs över mellan kommuner. Om exempelvis delar av arbetsmarknadspolitiken överförs från den statliga nivån till vissa kommuner ökar det lokala politiska inflytandet över verksamheten i de aktuella kommunerna. Staten kan dock genom lag och förordningar välja hur detaljerad den statliga styrningen av verksamheten ska vara och vilket handlingsutrymme den lokala nivån ska ha.

En asymmetrisk modell där ansvaret för vissa verksamheter förs över mellan olika kommuner får stora negativa konsekvenser för lokaldemokratin, eftersom ett centralt instrument, möjligheten till ansvarsutkrävande, sätts ur spel. Avhändande av möjligheten till ansvarsutkrävande blir särskilt problematiskt om det är omfattande och för medborgarna centrala uppgifter som flyttas över till en annan kommun. Det kan t.ex. tänkas uppkomma en situation där en kommuns medborgare i praktiken skulle sakna inflytande över den äldreomsorg som de har tillgång till, annat än som brukare i sin kommun. Om det är fråga om mindre uppgifter som är föremål för en asymmetrisk modell kan det dock vara enklare att acceptera det demokratiska underskott som uppstår.

Om en asymmetrisk modell innebär att högre kvalitet kan skapas i verksamheten kan de demokratiska avigsidorna till viss del vägas upp. Det blir då en avvägning mellan den service som faktiskt kan levereras och de demokratiska konsekvenserna.

17.4 Generell överföring av ansvar och uppgifter

Kommunutredningen ska också överväga om det finns behov av att generellt ändra kommunernas uppgifter så att de bättre överensstämmer med kommunernas nuvarande kapacitet. Detta kan ske genom att samtliga kommuner får ett förändrat uppdrag till följd av att ansvaret för vissa uppgifter flyttas till en annan huvudman.

En diskussion om generell överföring av uppgifter kan diskuteras utifrån tre principiella aspekter.

Den *första aspekten* är på vilken samhällsnivå som ansvaret för vissa verksamheter bör ligga. Bakgrunden till att vissa uppgifter ligger på den kommunala nivån är att det bedömts som effektivt och ändamålsenligt. Kommunernas uppgifter är i huvudsak lokala till sin karaktär, dvs. vill säga de ligger nära människor i deras vardag. Däremot finns vissa uppgifter som ofta behöver beaktas i ett större funktionellt område. Fysisk planering är kanske det tydligaste exemplet på en sådan verksamhet. Regionförstoringen medför att den kommunala indelningen inte är helt ändamålsenlig, eftersom kommunen enbart utgör en del av en större funktionellt sammanhängande arbetsmarknadsregion. Frågor om fysisk planering hanteras mer effektivt utifrån ett funktionellt perspektiv. Här finns dock en tydlig målkonflikt mellan den egna kommunens suveränitet, vilken kommer till uttryck genom det kommunala planmonopolet och det funktionella områdets behov av sammanhållen fysisk planering.

Den *andra aspekten* är att vid överväganden om generell överföring av ansvar och uppgifter mellan nivåer behöver hänsyn tas till vilken befintlig kapacitet och kompetens som finns på de olika nivåerna. En överföring av exempelvis räddningstjänst eller gymnasieskola till den regionala nivån skulle innebära att regionen tillförs en ny verksamhet där regionen i dag i princip saknar kompetens. Det medför ett behov av att bygga upp ny kapacitet och kompetens inom de verksamhetsområdena, vilket tar tid och är resurskrävande. En ytterligare faktor är att de största kommunerna i många län kan ha en väl så hög kapacitet och kompetens som regionen. Ur en större kommuns perspektiv skulle därför en överföring av ansvaret till den regionala nivån knappast ses som en lösning som bidrar till en effektivare verksamhet.

Den *tredje aspekten* rör kommunernas nuvarande och framtida kapacitet. En överföring av ansvar och uppgifter från staten eller regionen till den kommunala nivån förutsätter att kommunerna har

tillräckligt stark mottagnings- och implementeringsförmåga. En ytterligare decentralisering av uppgifter till den lokala nivån skulle kunna medföra att kommunernas kapacitet stärks genom att kommunerna får ansvar för fler uppgifter. Kommunutredningen bedömer dock inte att de minsta kommunerna har tillräcklig kapacitet att ta emot nya uppgifter, särskilt inte sett ur ett längre perspektiv.

17.4.1 Drifts- och utvecklingskapacitet

En överföring av ansvaret för uppgifter från lokal till regional eller statlig nivå bygger på antagandet att dessa aktörer har en bättre kapacitet att ansvara för uppgifterna än kommunerna. Kommunen får en totalt sett minskad kapacitet eftersom ansvarsområdena minskar, men ansvaret skulle kunna bli mer i paritet med den tillgängliga kapaciteten.

Ytterligare decentralisering av uppgifter till den lokala nivån skulle å andra sidan i princip kunna innebära att många kommuners drifts- och utvecklingskapacitet stärks; med nya uppgifter får den lokala nivån en ytterligare starkare ställning i den svenska samhällsmodellen. Nya uppgifter innebär också att kommunerna ytterligare behöver bygga ut sin kompetens, vilket ökar bredden och omfattningen på kommunernas uppdrag.

Med tanke på de senaste 40 årens demografiska utveckling har många kommuner blivit allt mindre, samtidigt som många andra kommuner har vuxit. Kommunutredningen bedömer att de minsta kommunerna redan i dag har svårt att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att sköta sina nuvarande uppgifter. Med tanke på att tillgängliga befolkningsprognoser visar att den demografiska utvecklingen förväntas fortsätta är det inte realistiskt att tro att alla kommuner har långsiktig kapacitet att ta över ansvaret för nya uppgifter. En generell överföring av uppgifter till den lokala nivån är därmed inte realistisk, givet dagens kommunindelning. Däremot skulle överföring av uppgifter till kommunerna kunna utgöra ett incitament vid en kommunreform, likt den som gjordes i Danmark 2007.

17.4.2 Ekonomisk effektivitet

Det är svårt att generellt uttala sig om vad en överföring av ansvar och uppgifter innebär ur effektivitetssynpunkt; frågan måste prövas utifrån vilken typ av verksamhet det handlar om. För överföring av verksamhet som är kapitalintensiv kan en viss effektivisering vara möjlig om ansvaret förs över från den lokala till den regionala eller statliga nivån. Det är dock inte helt givet, eftersom möjligheten att realisera ekonomiska skalfördelar är beroende av avstånd.

Det är heller inte givet att överföring av uppgifter från den lokala nivån till region eller stat automatiskt skulle leda till förbättrad kvalitet. Sannolikt går det dock att bygga upp en större kritisk massa i den organisation som ska sköta uppgifterna, men en stor kommun inom ett län kan ha väl så hög kapacitet som regionen. Om uppgifterna förs över till den statliga nivån kan specialiseringen öka, eftersom organisationen blir avsevärt större. Samtidigt har en statlig aktör sämre möjligheter att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. En statlig organisation skulle sannolikt också få tillgång till ett betydligt svagare kontaktnät på den lokala nivån. En möjlig effekt av ett förstatligande kan däremot vara att likvärdigheten mellan olika områden blir större.

En generell överföring av ansvar för uppgifter kan också innebära att uppgifter förs i decentraliserande riktning från den statliga eller regionala nivån till den lokala. Effektivitetsvinster skulle då kunna uppnås om effektivare anpassningar av uppgifterna kan göras till lokala förhållanden. Som redan nämnts bedöms det dock som svårt att tillföra ytterligare uppgifter till den lokala nivån utifrån nuvarande kommunindelning beroende på den svaga kapacitet som de minsta kommunerna har. En effekt av decentralisering av uppgifter från den statliga till den lokala nivån är dessutom att likvärdigheten kan komma att minska mellan olika kommuner.

17.4.3 Demokrati

Ur demokratisynpunkt medför en generell överföring av uppgifter inga principiella förändringar. Det som däremot sker är att avståndet mellan väljarna och förtroendevalda ökar vid en överföring av uppgifter från den lokala till den regionala eller statliga nivån. Väljarna

har dock kvar sitt inflytande över och sina möjligheter till ansvarsutkrävande i allmänna val som tidigare.

En generell överföring av uppgifter från den lokala nivån skulle också kunna få konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Om uppgifter överförs från lokal till statlig eller regional nivå innebär det att välfärdsmodellen blir alltmer centraliserad och att den kommunala självstyrelsen begränsas.

17.5 Kapacitet i olika typer av kommuner

Som tidigare visats är det stora befolkningsmässiga skillnader mellan de svenska kommunerna. Befolkningsstorlek säger dock långt ifrån allt, också befolkningsmässigt jämnstora kommuner kan ha vitt skilda strukturella förutsättningar. En kommun med 5 000 invånare som ligger nära en större stad har generellt mer gynnsamma förutsättningar än en kommun med 5 000 invånare som ligger långt ifrån en större stad. Fördelen med att ligga nära en större stad är bl.a. tillgång till en större arbetsmarknad som kan underlätta personalrekrytering till kommunens verksamheter. Det kan också innebära att invånarna har tillgång till ett stort nöjes- och kulturutbud i närområdet, vilket minskar behovet för kommunen att själv ordna ett utbud.

Även kommunernas geografiska yta varierar stort och har stor betydelse för vilka förutsättningar kommunerna har att driva en effektiv verksamhet. En kommun med liten geografisk yta har mer gynnsamma förutsättningar än en kommun med stor geografisk yta. Men den geografiska ytan i sig behöver inte automatiskt innebära strukturella nackdelar. Det centrala är var invånarna bor, dvs. hur bosättningsmönstret ser ut. Om befolkningen i huvudsak bor koncentrerat på en eller några orter har det mindre betydelse att kommunen har en stor geografisk yta. Om befolkningen däremot är spridd över hela kommunens yta innebär det merkostnader. Kommunernas olika strukturella förutsättningar har alltså stor betydelse för möjligheterna att driva en effektiv kommunal verksamhet. Av den anledningen finns kostnadsutjämningen som ska utjämna för strukturella skillnader mellan kommuner.

Kommunernas skilda strukturella förutsättningar har också betydelse för vilken typ av kapacitetshöjande åtgärder som bör övervägas. För att diskutera vad kapacitetsfrågan kan innebära för olika

typer av kommuner används nedan två kommuntyper: dels en tät kommun nära en större stad, dels en mindre och avlägset belägen landsbygdskommun. De två kommuntyperna används för att analysera hur de olika åtgärdsalternativen påverkar kapaciteten för dessa kommuntyper.

17.5.1 Tät kommun nära en större stad

Kommuner runt medelstora och större städer har allt mer vuxit samman i funktionella regioner där människor ofta bor i en kommun och arbetar i en annan. Människors vardagsgeografi är därför ofta större än den kommunala indelningen. En tät kommun nära en större stad är därför i praktiken i många fall en del av en större funktionell storstadsregion.

Kapacitetsutmaningen för dessa kommuner är att den territoriella indelningen i allt mindre grad överensstämmer med en funktionell arbetsmarknadsregion. Även om kommunen har tillräcklig kapacitet att sköta sin verksamhet har vissa frågor en större geografi än kommunens indelning. Det handlar främst om frågor inom fysisk planering, bostäder och infrastruktur. Även olika typer av utvecklingsfrågor, t.ex. lokalt tillväxtarbete och lokal attraktivitet har en större funktionell geografi än den kommunala indelningen.

Kapacitetshöjande åtgärder för denna typ av kommuner bör i första hand inriktas mot insatser som kan stärka ett funktionellt perspektiv där det traditionella sättet är att arbeta med kommunal samverkan. Som framgår i kapitel 13 medför dock samverkan transaktionskostnader. Resultatet av samverkan är också beroende av respektive kommuns vilja att medverka. En kommun kan exempelvis motsätta sig en infrastrukturinvestering som skulle gynna hela den funktionella stadsregionen om investeringen uppfattas som negativ för den egna kommunen.

Ett sätt att komma närmare ett funktionellt synsätt är att införa en asymmetrisk modell för kommuner runt storstadsområden där vissa frågor lyfts från den kommunala nivån till den regionala. Det handlar då om frågor om infrastruktur, bostadsbyggande, kollektivtrafik och fysisk planering. En asymmetrisk modell skulle innebära att motsvarande överföring inte sker för samtliga kommuner, eftersom motiven inte är lika tydliga för landsbygdskommuner långt ifrån

en större stad. Kommunutredningen bedömer dock avigsidorna med en asymmetrisk modell som så stora att det inte är motiverat att gå vidare med förslag om att införa en asymmetrisk modell i Sverige.

Ur ett stadsregionalt perspektiv skulle en generell överföring av uppgifter som nämns ovan kunna bidra till att det funktionella perspektivet stärks. Det som talar emot en generell överföring av uppgifter är dock att problembilden inte ser lika ut för hela landet. För avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner är avstånden så stora till närmaste större stad att det inte kan anses motiverat att flytta ansvaret för fysisk planering, bostäder och infrastruktur till den regionala nivån. Funktionellt finns inga större vinster med ett sådant förslag i de områdena.

Kommunsammanläggningar som innebär att den kommunala territoriella indelningen mer anpassas till funktionella arbetsmarknadsregioner skulle kunna leda till en bättre anpassning av skalan för att kunna hantera ett funktionellt områdes kollektiva problem.

En mer strategisk samverkan (se kapitel 13) mellan kommuner i tätare regioner skulle också kunna förbättra möjligheterna att hantera kollektiva utmaningar kring t.ex. bostäder, infrastruktur och fysisk planering. Det finns flera exempel på att den här typen av strategisk samverkan förekommer redan i dag.

17.5.2 Mindre och avlägset belägen landsbygdskommun

Avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner står inför andra typer av kapacitetsproblem än vad som generellt gäller tätare kommuner nära större städer. Utmaningen för de avlägsna landsbygdskommunerna ligger i deras vikande kapacitet att klara av sitt uppdrag. Många års befolkningsnedgång har inneburit att kommunernas personella resurser blir allt knappare. I kapitel 7 framträder också en bild av att dessa kommuner är i en ekonomiskt utsatt situation med svaga ekonomiska resultat, höga skattesatser och höga pensionsskulder.

För dessa kommuner bör kapacitetshöjande åtgärder i första hand inriktas på att stärka kommunernas ekonomiska situation samt deras drifts- och utvecklingskapacitet.

De avlägsna landsbygdskommunernas strukturella förutsättningar innebär att det kan vara svårt att hitta åtgärder för att höja deras ekonomiska effektivitet. Kommunal samverkan har sina tydliga begräns-

ningar särskilt i områden med långa avstånd. Den effektutvärdering av kommunal samverkan inom räddningstjänsten som Kommunutredningen genomfört (se kapitel 13) visar att det inte går att påvisa kostnadseffektiviseringar inom räddningstjänsten i de avlägset belägna landsbygdskommunerna. Det innebär att de landsbygdskommuner som ingått samarbete inom räddningstjänsten genom kommunalförbund eller gemensam nämnd, inte har lägre kostnader än de kommuner som driver räddningstjänsten i egen regi.

Erfarenheter från Danmark samt de modellberäkningar som Kommunutredningen genomfört, visar också att det generellt är svårt att se några större ekonomiska vinster med kommunsammanläggningar (se kapitel 14). Modellberäkningarna i fallstudierna indikerar endast marginella ekonomiska effekter för de studerade kommunerna i Norrlands inland. Kommunutredningen gör bedömningen att det finns vissa effektivitetsvinster att hämta vid kommunsammanläggningar, främst inom administration, men att dessa är små i förhållande till kommunernas totala ekonomi. Däremot visar en utvärdering från Danmark att de sammanslagna kommunernas ekonomiska kapacitet har stärkts i förhållande till de kommuner som inte blev sammanlagda. Utvärderingen argumenterar för att de sammanslagna kommunernas ekonomistyrning stärkts och att kommunernas ekonomiska situation förbättrats genom en mer professionell ekonomihantering.

En asymmetrisk modell skulle, i likhet med kommunsammanläggningar, kunna leda till vissa effektivitetsvinster och därmed stärkt ekonomisk kapacitet. Det saknas dock empiri på området och kunskapsläget är därför oklart om vad en asymmetrisk modell skulle innebära ur ekonomisk synpunkt. Likaså är det svårt att värdera vad en generell överföring av uppgifter skulle innebära.

Ett väl så stort kapacitetsproblem som de avlägsna landsbygdskommunerna står inför är hur drifts- och utvecklingskapaciteten kan stärkas.

Som redan visats innebär inte kommunal samverkan att driftskapaciteten stärks i alla de samverkande kommuners organisationer. En samverkanslösning skulle dock kunna innebära att en kommun i samverkan med andra kommuner, kan tillgodose välfärdsservice och myndighetsutövning gentemot sina invånare. Långa avstånd försvårar dock möjligheterna att stärka driftskapaciteten. Här måste det också skiljas på vilken typ av verksamhet som avses. För verksamheter som i princip inte är beroende av avstånd, t.ex. tillstånd/tillsyn och vissa

kommunadministrativa tjänster, finns av naturliga skäl bättre möjligheter att få tillgång till tjänsterna genom samverkan. Det kan däremot vara svårare för utpräglad lokal verksamhet, exempelvis hemtjänsten där personal måste finnas i brukarens hem.

En strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer (se kapitel 13) skulle däremot kunna förbättra möjligheterna till kapacitetsförstärkning i dessa kommuner. Strategisk samverkan skulle kunna skapa bättre kontinuitet och förutsättningar att skapa långsiktighet och tillit mellan de kommuner som samverkar. Det skulle också kunna ge kommunerna bättre förutsättningar att agera gemensamt i olika utvecklingsfrågor och gentemot statliga myndigheter. I ett framtidsperspektiv och med hänsyn till den demografiska utvecklingen menar Kommunutredningen att kommunsammanläggningar skulle kunna ge bättre förutsättningar för stärkt utvecklingskapacitet. En större kommun kan bygga upp starkare ledningsresurser och inom organisationen finns dessutom bättre förutsättningar för specialisering. Genom en större organisation förbättras också förutsättningarna för att arbeta utvecklingsinriktat. De långa avstånden medför dock tydliga begränsningar för vad kommunsammanläggningar kan innebära för driftskapaciteten, eftersom en stor del av servicen behöver ges nära, eller i, invånarnas hem. Till viss del bör dock driftskapaciteten öka. Det kan exempelvis handla om tillgången till vissa specialisttjänster men det skulle också kunna handla om vissa yrkesgrupper. Om det exempelvis råder brist på en viss typ av lärare har en större organisation större möjligheter än en liten organisation att styra sina lärarresurser till de områden i kommunen som har brist.

17.6 Sammanfattande slutsatser

17.6.1 Teoretiska utgångspunkter för sammanläggning eller samverkan

Ur ett teoretiskt perspektiv finns två olika synsätt på huruvida kommunsammanläggningar eller kommunal samverkan är att föredra för att uppnå kostnadseffektivitet. Förespråkare för kommunsammanläggningar antar ofta att den optimala produktionsvolymen uppstår

vid en relativt stor befolkningsmässig storlek.¹⁴ Förespråkare för kommunal samverkan argumenterar å andra sidan för att ekonomiska skalfördelar kan uppnås utan att enheterna behöver slås samman.¹⁵ I debatten om effektivitet och subnationella institutionella indelningsfrågor kan dessa två perspektiv benämnas som monocentrisk eller polycentrisk.¹⁶

Det monocentriska perspektivet förespråkar enhetliga institutionella lösningar, där regional och lokal styrning sker genom en aktör. Det kan också innebära ett två-nivå-system såtillvida att kommunerna inte slås samman utan de behåller frågor av lokal karaktär medan de frågor som bedöms vara av regional karaktär flyttas till en regional nivå. Det monocentriska perspektivet förespråkar att institutionella frågor hanteras enhetligt med argumentet att tydliga och konsekventa bestämmelser minskar osäkerheter och ger lägre transaktionskostnader.

Det polycentriska perspektivet förespråkar å andra sidan mer eller mindre fria samarbetsarrangemang mellan självständiga kommuner. Dessutom ser detta perspektiv positivt på att samarbetena ser olika ut för olika verksamheter, eftersom det innebär att samarbetena kan anpassas dels efter verksamheternas specifika karaktär, dels efter lokala behov och förutsättningar.

Debatten utifrån de båda perspektiven tenderar att ha normativa inslag. Det monocentriska perspektivet fokuserar på demokratiska värden, ansvarsutkrävande, transparens och likhet för medborgarna. Förespråkare för det monocentriska perspektivet menar också att ju mer polycentriskt ett system är, desto större är risken att konkurrens mellan kommuner kommer att hämma kommunal samverkan samt leda till högre transaktionskostnader och lägre effektivitet.¹⁷

Det polycentriska synsättet betonar möjligheterna att anpassa samarbetena till olika verksamheters specifika karaktär, vilket gör det enklare att hitta optimala lösningar som är specifika för den verksamhet som omfattas av samarbetet.

¹⁴ I den danska strukturreformen antogs att kommunerna borde omfatta ett befolkningsunderlag på 30 000 invånare. I de norska och finska reformförsöken för större kommuner pratas om en minsta befolkningsnivå på 20 000 invånare. Se också Houlberg, K. (2000) *Kommunale stor-driftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*

¹⁵ Ostrom, E. (2010), "Organizational economics: Applications to metropolitan governance", *Journal of Institutional Economics*, 6(1).

¹⁶ Klok, P.-J., Denters, B., Boogers, M. and Sanders, M. (2018), "Intermunicipal cooperation in the Netherlands: The costs and the effectiveness of polycentric regional governance", *Public administration review*, 78 (4) July/August 2018.

¹⁷ Ibid.

17.6.2 Åtgärdsförslagets effekter på kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet

Kommunutredningen bedömer att statens möjlighet att agera när det gäller den framtida arbetskrafts- och kompetensförsörjningen för kommuner är mindre tydlig jämfört med statens möjlighet att agera när det gäller kommunernas ekonomiska situation.

I genomgången i kapitel 13 diskuteras om kommunal samverkan stärker alla kommuners kapacitet i den meningen att kompetensen i den egna organisationen stärks. Kommunutredningens slutsats är att interkommunal samverkan innebär att *tillgången* till kompetens stärks. Leveranskapaciteten kan därmed stärkas. Däremot är det svårare att se att kommunernas kompetens och kapacitet inom den egna organisationen stärks. Kommunal samverkan innebär inte att uppbyggnaden av resurser och kompetens sker i samtliga samverkande kommuner.

När det gäller en asymmetrisk modell är det svårt att argumentera för att den stärker driftskapaciteten för alla kommuner. Det handlar snarare om att anpassa uppgifterna efter kommunernas skiftande kapacitet.

En generell överföring av uppgifter skulle kunna innebära att uppgifter som i dag ligger på statlig eller regional nivå flyttas till den lokala nivån. Ur ett sådant perspektiv skulle kommunernas driftskapacitet och kompetens öka. Nya uppgifter innebär dock att kommunerna ytterligare behöver bygga ut sin kompetens. Bredden och omfattningen på kommunernas uppdrag ökar därmed, förutsatt att finansiering medföljer. Kommunutredningen bedömer dock att de minsta kommunerna redan i dag har svårt att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att sköta sina nuvarande uppgifter. Med tanke på att tillgängliga befolkningsprognoser visar att den demografiska utvecklingen förväntas fortsätta är det inte heller realistiskt att tro att alla kommuner har långsiktig kapacitet att ta emot nya uppgifter. En generell överföring av uppgifter till kommunerna är därmed inte realistisk, givet dagens kommunindelning.

Däremot bedömer Kommunutredningen att kommunsammanläggningar skulle kunna stärka kommunernas långsiktiga resursuppbyggnad och kompetens. Erfarenheter från Danmark pekar på att kommunsammanläggningarna haft en positiv inverkan på kommunernas professionella kapacitet. Reformen ledde till större professionella miljöer och mindre sårbarhet avseende de uppgifter som kommu-

nerna redan hade. Kommunutredningen bedömer också att en kommunsammanläggning skulle möjliggöra för riksdagen att ytterligare kunna decentralisera uppgifter till den kommunala nivån, vilket bedöms svårt med alternativet ökad samverkan utifrån dagens kommunindelning. Det är av stor betydelse att kommunen har utvecklingskapacitet som ger en långsiktig förmåga att dels fullgöra kommunens uppdrag, dels att möta samhällsutvecklingen. Kommunen måste kunna initiera och bereda beslutsunderlag med god kvalitet som leder till att väl underbyggda beslut fattas och implementeras. Till utvecklingskapacitet kan också läggas en förmåga till uppskalning eller förstärkning genom samspel med andra aktörer som grannkommuner, region, statliga myndigheter och civilsamhälle.

Utvecklingskapaciteten kan främst knytas till kommunens lednings- och styrningsförmåga. Utvecklingskapacitet handlar också om att kunna driva utvecklingsfrågor av mer långsiktig karaktär, exempelvis näringslivsutveckling eller olika samhällsbyggnadsprojekt över kommungränserna i ett funktionellt regionperspektiv. Det kan även handla om att tillvarata digitaliseringens möjligheter eller delta som medfinansierare i EU-projekt. Studier och erfarenheter pekar på att de mindre kommunerna har allt för små resurser för att fullt ut kunna delta i tillväxtarbetet på ett effektivt sätt.

Kommunutredningen bedömer att en kommunsammanläggning skulle stärka kommunernas utvecklingskapacitet genom starkare ledningsfunktioner och större personella resurser. Däremot är det svårare att se att kommunal samverkan generellt medför starkare utvecklingskapacitet. En möjlighet som Kommunutredningen lyfter är att en strategisk samverkan i mer fasta kommunkonstellationer skulle kunna ge bättre förutsättningar att stärka kommunernas driftskapacitet jämfört med om kommuner samverkar utifrån specifika och tillfälliga behov som uppstår.

Det är också svårt att se att en asymmetrisk modell stärker kommunernas utvecklingskapacitet. Däremot skulle en generell överföring av uppgifter kunna stärka kommunernas utvecklingskapacitet. Kommunutredningen bedömer dock att det inte är realistiskt att tillföra kommunerna nya uppgifter utifrån den nuvarande kommunstrukturen.

17.6.3 Åtgärdsförslagets effekter på ekonomisk effektivitet

Enligt Kommunutredningens bedömning saknas det i stora delar belägg för att interkommunal samverkan innebär högre kostnadseffektivitet. Det saknas även forskning om vad asymmetri innebär för kostnadseffektiviteten i kommunernas verksamhet. Kommunutredningen gör bedömningen att en asymmetrisk modell kan innebära högre kostnadseffektivitet än samverkan, eftersom den i princip inte medför några transaktionskostnader. Likaså bör, av samma skäl, en generell överföring av uppgifter principiellt kunna innebära högre kostnadseffektivitet än samverkanslösningar.

Kunskapsläget är bättre när det gäller kommunsammanläggningar och dess effekter på kostnadseffektivitet. Här pekar en dansk utvärdering¹⁸ på att de ekonomiska resultaten stärkts i de kommuner som blev föremål för kommunsammanläggning, relativt de kommuner som kvarstod som egna. Utvärderingen drar därför slutsatsen att de sammanslagna kommunernas finansiella styrka ökat som ett resultat av reformen. En annan dansk utvärdering¹⁹ har uppskattat att kommunsammanläggningarna inneburit en effektivisering av administrativa kostnader motsvarande tio procent. I Danmark har de administrativa kostnaderna uppskattats till tio procent av de totala kommunala kostnaderna. Om samma förhållanden skulle gälla för svenska förhållanden skulle en tioprocentig effektivisering av administrationen motsvara knappt 7 miljarder kronor, beräknat utifrån kommunernas bruttokostnader.²⁰ Däremot visar den danska utvärderingen att kommunsammanläggningarna inte inneburit några kostnadseffektiviseringar på de kostnadsmässigt stora kommunala verksamheterna, t.ex. grundskola och äldreomsorg. Utvärderingen visar också att de sammanslagna kommunernas totala kostnader per invånare inte blivit lägre än för de kommuner som inte omfattades av sammanläggningar.

Vid en jämförelse mellan de olika åtgärdsalternativens effekter på ekonomisk kapacitet gör Kommunutredningen bedömningen att kommunsammanläggningar har större potentiell positiv effekt på kostnadseffektiviteten och ekonomisk robusthet än kommunal samver-

¹⁸ Welling Hansen, S., Houlberg, K. och Holm Pedersen, L. (2014), "Do municipal merger improve fiscal outcomes?" *Scandinavian political studies*, 37 (2).

¹⁹ Blom-Hansen, J., Houlberg, K. Serritzlew, S. och Treisman, D. (2016), "Jurisdiction size and local government policy expenditure: assessing the effect of municipal amalgamation", *American political science review*, 110, (4).

²⁰ Uppskattningen att de administrativa kostnaderna utgör 10 procent av de totala kommunala kostnaderna kan dock vara överskattad.

kan. Vad en asymmetrisk modell och generell överföring av uppgifter innebär för den ekonomiska kapaciteten är mer svårbedömt. Det behöver dock poängteras att de effektivitetsvinster som kan uppnås genom kommunsammanläggningar inte ska överskattas.

17.6.4 Åtgärdsförslagets effekter på demokratin

Kommunal samverkan medför ett antal demokratiska nackdelar. Nackdelarna handlar om minskad kontroll och rådighet över den verksamhet som omfattas av samverkan, ökad komplexitet för väljare och förtroendevalda, svårigheter för mindre partier att få representation och inflytande i samverkansorganisationerna samt försämrade möjlighet för väljarna till ansvarsutkrävande.

En allvarlig demokratisk konsekvens av en asymmetrisk modell är att den kan hindra väljaren från att utkräva ansvar i demokratiska val. Om ansvaret flyttas till en annan kommun försvinner också väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiker som är ansvariga för verksamheten. Däremot kan väljarna fortfarande utkräva ansvar om staten eller regionen överför ansvaret till kommunen, eller vice versa.

En generell överföring av ansvar och uppgifter mellan nivåer innebär inga principiella demokratiska förändringar. Däremot ökar avståndet mellan väljarna och de förtroendevalda vid en överföring av uppgifter från den lokala till den regionala eller statliga nivån. Det omvända gäller givetvis vid decentraliserat ansvar från staten eller regionen till kommunerna. Väljarna har dock kvar sin möjlighet till ansvarsutkrävande i allmänna val som tidigare.

Även kommunsammanläggningar har implikationer för den lokala demokratin. Det finns ett historiskt etablerat statsvetenskapligt synsätt att små enheter är att föredra framför stora enheter. Det har dock visat sig svårt att empiriskt belägga den utgångspunkten. Som tidigare framgått visar utvärderingar från Danmark att det generellt är svårt att se entydiga demokratiska nackdelar med kommunsammanläggningar. En fungerande lokaldemokrati förutsätter att det politiska systemet faktiskt kan leverera välfärdstjänster av hög kvalitet. Det behövs därför både en fungerande inputsida och en fungerande outputsida.

I tabell 17.1 nedan sammanfattas intrycken av hur de olika åtgärdsalternativen påverkar kommunernas kapacitet, ekonomiska effektivitet och demokrati.

Det är värt att understryka att det kan vara svårt att värdera vad en generell överföring av uppgifter innebär för kommunernas kapacitet, eftersom utfallet blir olika beroende på om det sker en centralisering eller decentralisering. En centralisering av uppgifter som innebär att kommunerna frångår uppgifter kan knappast ses som ett bidrag för att öka kommunernas möjligheter att bygga upp resurser och kompetens. Inte heller kan kommunernas utvecklingskapacitet förväntas stärkas. Däremot kan en decentralisering av uppgifter till den kommunala nivån innebära att kommunerna får ökad kapacitet, givet att de har förutsättningar att dels ta emot nya uppgifter, dels bygga upp resurser och kompetens.

Tabell 17.1 De olika åtgärdsförslagens påverkan på kommunernas kapacitet, ekonomiska effektivitet och demokrati

	Samverkan	Kommun- samman- läggning	Asymmetrisk ansvars- fördelning	Generell överföring av uppgifter
Ekonomisk effektivitet – Ökad kostnads- effektivitet	Oklart kun- skapsläge. Kanske vid kapitalintensiv verksamhet.	Kostnadsbespar- ingar inom administration, dock neutraliserat av kostnadsök- ningar inom andra verksamheter.	Oklart kun- skapsläge. Sannolikt vid kapital- intensiv verksamhet.	Oklart kun- skapsläge. Sannolikt vid kapitalintensiv verksamhet.
Ekonomisk effektivitet – Ökad ekonomisk robusthet	Nej.	Ja.	Oklart.	Oklart.
Driftskapacitet – Ökad kapacitet att bygga upp resurser och kompetens	Nej.	Ja.	Nej.	Kan innebära ökad kapacitet vid decentralisering. Förutsätter dock att det finns realistiska förutsättningar.
Driftskapacitet – Ökad leverans- kapacitet	Ja.	Ja.	Sannolikt ja.	Oklart.
Utvecklings- kapacitet – Ökad utvecklings- kapacitet	Nej.	Ja.	Nej.	Kan innebära ökad kapacitet vid decentralisering. Förutsätter dock att det finns rea- listiska förut- sättningar.
Effekter på lokal- demokratin	Negativa effekter.	Både negativa och positiva effekter.	Negativa effekter.	I princip oföränd- rade effekter. Kan innebära ökat avstånd mellan förtroendevalda och väljare vid centralisering.

18 Digitalisering och andra kapacitetsstärkande åtgärder

I Kommunutredningens direktiv står att även andra åtgärder, utöver de strukturella åtgärder som särskilt angetts, ska övervägas för att stärka kommunernas kapacitet. En sådan åtgärd som frekvent har tagits upp under utredningstiden av såväl kommuner som andra aktörer är digitaliseringens möjligheter att effektivisera den kommunala verksamheten. En annan åtgärd kan vara att organisera ett mer systematiskt lärande mellan kommuner genom erfarenhetsutbyte och spridning av goda exempel. Ett tredje område gäller det civila samhällets roll och hur social innovation kan stärka kommunernas kapacitet.

18.1 Digitalisering – möjligheter och begränsningar

Digitalisering används ofta som ett övergripande begrepp för när samhällsinstitutioner kan effektiviseras med hjälp av den nya teknikens möjligheter. I praktiken jämföras ofta begrepp som automatisering, digitalisering, datorisering och robotisering för att fånga processen att mänskligt arbete tas över av maskiner, robotar, datorsystem eller annan informationsteknik.¹

Kommunutredningen har vid upprepade tillfällen under utredningstiden, vid olika möten med kommunerna och deras organisationer, mötts av synpunkter om att digitaliseringens möjligheter bättre måste tillvaratas för att effektivisera kommunernas verksamhet. Bakgrunden står att finna i de demografiska förändringarna.

De kommande tio åren kommer andelen barn, unga och äldre i samhället att öka. Samtidigt kommer antalet personer i arbetsför ålder att öka mycket svagt eller t.o.m. minska i vissa delar av landet. Det

¹ Henning, M., Borggren, J., Boström Elias, J., Enflo, K. och Lavén, F. (2016), *Strukturomvandling och automatisering – Konsekvenser på regionala arbetsmarknader*.

är en stor utmaning som innebär att offentlig sektor behöver hitta långsiktiga lösningar för att klara att finansiera välfärden och klara kompetensförsörjningen. Att utmana dagens sätt att organisera sig och arbeta samt att använda digitaliseringens möjligheter gör dock att det finns goda möjligheter att möta de demografiska förändringarna.² Ambitionerna är också höga både från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och från regeringen.

SKR anför följande i en debattartikel i tidningen *Dagens Samhälle*:

Det som kan automatiseras ska automatiseras. Det kan till exempel handla om moment i administrativ handläggning och journalföring som är regelstyrd, systematisk och återkommande. Repetitiva arbetsuppgifter som i dag tar stora personalresurser i anspråk kan till stora delar automatiseras för att frigöra tid för det som människor gör bättre än maskiner. Det gör arbetsinnehållet mer meningsfullt samtidigt som det ökar servicen till invånarna. Det behövs tydliga spelregler och transparens. Det måste vara möjligt att följa och granska de beslut som fattas.³

I regeringens digitaliseringsstrategi anges att ambitionen är att:

... statliga myndigheter, kommuner och landsting ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter för att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag, en effektiv offentlig sektor med hög kvalitet, samt fler jobb och ökad tillväxt.⁴

18.1.1 Vilken potential finns i ökad digitalisering?

Även om digitalisering ofta är en kostsam och långsam process kan den spela en viktig roll i hur några av välfärdens problem tacklas.⁵ Digitala verktyg kan användas för att öka precisionen och kostnadseffektiviteten i samhällsplanering och fördelning av välfärdsresurser, och det finns i princip fyra olika vägar att uppnå dessa potentialer:

² Institutet för Framtidsstudier (2018), *Förbjuden framtid? – Den digitala kommunen*, underlagsrapport till Kommunitredningen.

³ SKL (2019), *Framtidens välfärd kräver digitalisering*, debattartikel i *Dagens Samhälle* den 7 februari 2019.

<https://skl.se/tjanster/press/debattartiklar/debattartiklar/framtidsvalfardkraverdigitalisering.26475.html>. Hämtat 2019-02-08.

⁴ För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, N2017/03643/D, s. 30.

⁵ Avsnittet bygger i huvudsak på: Institutet för Framtidsstudier (2018), *Förbjuden framtid? – Den digitala kommunen*, underlagsrapport till Kommunitredningen.

1. *Automatisering.* Här handlar det om automatisering av beslut och repetitiva kognitiva processer. Antalet administrativa årsarbetare har ökat i snabb takt det senaste decenniet, vilket gör att det här finns en betydande potential till besparingar.
2. *Robotik.* Att helt ersätta t.ex. ett vårdbiträde med en robot ligger långt fram i tiden. Men det finns enklare robotar – t.ex. städrobotar, autonoma gräsklippare eller desinficeringsrobotar – som redan i nuläget skulle kunna innebära betydande effektivisering och besparing.
3. *Precision.* Att sätta in insatser för att fånga upp en vacklande mellanstadieelev och på så sätt förhindra ett skolmisslyckande fem år senare handlar om precision. Varje person som hamnar snett i livet kostar stora belopp för samhället, utöver den personliga skadan. För att kunna göra detta krävs teknik för att utveckla prediktionsmodeller med eller utan artificiell intelligens, vilket är teknik som redan finns. Även förebyggande arbete att förhindra fysisk och psykisk ohälsa med hjälp av digital teknik har stor potential såväl ekonomiskt som ur ett välfärdsperspektiv. Regelverk står dock i vägen för att nyttja de data som skulle behövas för att utforma sådana system.
4. *Kvalitet.* Ny teknik kan ge ökad kvalitet, men inte nödvändigtvis minskade kostnader. Kvaliteten är dock ändå väldigt viktig, bl.a. för att motverka missnöje bland invånarna vars förväntningar på välfärdsservicen stiger. Kommunerna själva pekar ofta på att digitaliseringen är ett sätt att både upprätthålla och höja kvaliteten på verksamheten. Personalresurser som frigörs genom införandet av digitala system kan exempelvis göra nytta i mer kvalificerad verksamhet, vilket höjer kvaliteten på kommunernas service.

I synnerhet kan digitaliseringen hjälpa kommunerna att nå de personer som behöver välfärdstjänster men som i dag inte nås av det offentliga, exempelvis elever som befinner sig i riskzonen för att hoppa av skolan. Här skulle digitala system kunna identifiera och proaktivt hjälpa personer som inte själva aktivt söker hjälp. På sikt kan de förutsägelser som ett digitaliserat informationssystem bidrar med vara mycket värt, beaktat den ekonomiska belastning som t.ex. skolavhopp utgör för samhället. På mycket lång sikt är därmed digitaliseringens potential för kostnadsbesparingar avsevärd.

Det är emellertid svårt att skatta den samlade ekonomiska potentialen av digitaliseringen av framför allt två skäl – dels för att det saknas bra data som beskriver produktion och kostnader för stora delar av kommunernas verksamhet, dels för att det inte går att veta hur en digitaliserad kommun faktiskt kommer att arbeta. Det är inte tekniken i sig som sätter gränserna för utvecklingen, utan det handlar till stor del om värderingarna, förvaltningsmodellen, regelverken och den organisatoriska trögheten.

Erfarenheten av att implementera nya tekniska system visar att det dröjer länge innan tekniken ger avkastning i termer av ökad produktivitet eller minskade kostnader. Ofta handlar utmaningen om att digitalisering som förbättrar en verksamhet också kräver att verksamheten i sig förändras.

18.1.2 Stora skillnader mellan kommuner

Förutsättningarna att tillvarata digitaliseringens möjligheter varierar stort beroende på kommunernas storlek, kapacitet och tillgången på kompetens. Många mindre kommuner vittnar om otillräcklig kompetens och kapacitet i förhållande till de stora digitaliseringsbehoven. Ofta finns dessutom en rädsla för att starta digitaliseringsprojekt med hänsyn till höga kostnader och risken för felsatsningar.

Det finns betydande skillnader mellan kommunerna vad gäller den digitala mognaden, förändringstakten och förhållningssättet till digitaliseringen, men också avseende ambitionsnivå och vilka resurser som sätts till för att driva den digitala omställningen.

Generellt verkar större kommuner ha kommit längre än mindre kommuner i sin digitala utveckling; även om de digitala tjänsterna blir allt vanligare erbjuder större kommuner mer digital service än mindre kommuner.⁶ Stora kommuner har också andra utmaningar än små.

Stora kommuner kan tjäna mycket på att strömlinjeforma och automatisera ärendehanteringsprocesserna och bygga verktyg för koordinering av olika förvaltningar medan små kommuners problem oftare rör kapacitetsbrist och svårigheten att anställa experter.

Det är främst de större kommunerna som anser sig ha ett ekonomiskt utrymme i budgeten för innovativ utveckling; närmare hälften av de mindre kommunerna anger att de saknar ett strukturerat

⁶ ESV (2018), *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31.

sätt att fånga upp, bedöma och utveckla idéer som ökar möjligheterna att tillvarata digitaliseringens möjligheter.⁷

Glesa kommuner med ett spritt bosättningsmönster har förmodligen en större potential i att nyttja digitala lösningar för olika kommunala tjänster än mer tätbefolkade kommuner beroende på den digitala teknikens avståndsöverbryggande förmåga. Men just de glesa kommunerna har ofta en svag kapacitet att utveckla de digitala lösningar som skulle behövas.

Det kan vara betydande skillnader även mellan kommuner med likartade yttre förutsättningar som befolkningsmängd eller budgetstorlek. Ekonomiskt starkare kommuner anser sig generellt ha råd att avsätta mer tid och resurser till strategisk verksamhetsutveckling och innovationsarbete jämfört med ekonomiskt svagare kommuner som ofta upplever svårigheter i att lyfta blicken och prioritera utvecklingsarbete. Att kommunen och dess budget växer förefaller vara betydelsefullt för dels kommunernas benägenhet att driva förändringsarbete, dels kommunens förmåga att attrahera och behålla kompetens och talang i form av duktiga förändringsledare, verksamhetsarkitekter, strateger etc.⁸

18.1.3 Framgångsfaktorer och hinder

Det tar tid att bygga upp momentum och förankra ett omfattande digitalt förändringsarbete. När väl de positiva effekterna är inom räckhåll och riktningen har börjat förankras djupare i kommunernas verksamheter kan förändringen emellertid gå relativt snabbt. Framgång med digitaliseringen inom ett område föder ofta efterfrågan på mer digitalisering internt.

Hur långt en kommun, en kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag har kommit i sitt digitaliseringsarbete beror i stor utsträckning på chefernas förståelse för digitaliseringen och deras förmåga att peka ut en tydlig riktning och leda förändringsarbetet. Kommundirektören framstår här som den enskilt viktigaste aktören. Att kommundirektören har kunskap om och prioriterar digitaliseringsfrå-

⁷ ESV (2018), *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31.

⁸ Ramböll (2017), *Pilotstudie – Den digitala omställningen i Kommunsverige*, Enheten för digital förvaltning, Finansdepartementet.

gorna är avgörande för kommunens förmåga att driva en strategisk verksamhetsutveckling.⁹

I ett förändringsprojekt är det nödvändigt att involvera den högsta ledningen först. Om den inte inser att förändringen är nödvändig, eller saknar förmågan att fatta beslut, kommer projektet inte att lyckas. Mycket av det gamla kan behöva ifrågasättas vilket innebär att alla anställda som har sin status grundad i det gamla kan se sin kompetens devalverad. Med det riskerar status, positioner och till och med meningsfullheten i att gå till jobbet att försvinna.

Det är därför viktigt att se till att skapa trygghet i förändringen, och försäkra alla om att de kommer att behövas i det nya. Det handlar om att ge tid till den personliga förändring som krävs men samtidigt vara tydlig med att förändringen inte är frivillig. Det finns dock en risk för att de experter som har utgjort kompetensryggraden i det gamla kommer att motarbeta förändringen. Det är svårt för en ledning att hålla fast kurs mot det nya när dessa tjänstepersoner vill bromsa förändringarna. I den rapport som Institutet för Framtidsstudier tagit fram på Kommunutredningens uppdrag framhålls följande:

För att få de stora effekterna krävs oftast att hela systemet förändras, eftersom en organisation inte är bättre – eller snabbare – än sin svagaste eller trögaste länk. Samtidigt är det vare sig möjligt eller önskvärt att förändra ett system totalt. Dels för att vi inte riktigt vet till vad – vi måste laborera och experimentera. Dels för att ett helt systems organisatoriska immunförsvar är övermäktigt de naturligt få och relativt svaga förändringsagenterna. Viktiga förändringar kan också göras i delar av organisationen, med tydliga gränser mot resten av organisationen.¹⁰

Staten skulle kunna driva på kommunernas digitalisering bl.a. genom att möjliggöra experimenterande, erbjuda metod- och kompetensstöd, utveckla den digitala infrastrukturen och standardiserade lösningar samt undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering. Detta utvecklas vidare i kapitel 20.

⁹ Ramböll (2017), *Pilotstudie – Den digitala omställningen i Kommunsverige*, Enheten för digital förvaltning, Finansdepartementet.

¹⁰ Institutet för Framtidsstudier (2018), *Förbjuden framtid? – Den digitala kommunen*, underlagsrapport till Kommunutredningen, s. 43.

18.1.4 Digital kompetens

En förutsättning för att kunna klara en omfattande digitalisering av kommunernas verksamheter är att det finns en digital kompetens i kommunerna. Ekonomistyrningsverket (ESV) konstaterar i rapporten *Digitaliseringen av det offentliga Sverige*¹¹ att i princip hela den offentliga sektorn behöver göra ett rejält kompetenslyft för att kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

Digitaliseringsrådet anför i sin rapport *En lägesbild av digital kompetens*¹² att de offentliga verksamheterna behöver ha en mer koordinerad och högre kompetensbas. Kompetensbehovet handlar i huvudsak om fyra områden.

1. Förståelse av vad digitalisering handlar om rent tekniskt – både av tekniken i sig och tekniken i relation till verksamheten. Vad menas t.ex. med begreppen mjuk infrastruktur och interoperabilitet?
2. Förmåga att blicka ut, samt se och tolka trender i omvärlden. Det behövs en förmåga att värdera vad trender innebär för verksamheten i form av framtida möjligheter och utmaningar med digitalisering.
3. Förmåga att kunna driva digitalt förändringsarbete.
4. Förståelse av innebörden av att sätta medborgaren i centrum i en digital förvaltning. Med det menas kunskap om hur användar-driven tjänsteutveckling säkerställs och drivs med syfte att lösa rätt problem och ta fram lösningar skapade utifrån användaren.

Ledning och beslutsfattare behöver förstå hur den digitala transformationen påverkar alla dessa fyra områden. Det behövs enligt Digitaliseringsrådet nya arbetsformer för att nyttja den kompetens som finns på bästa sätt, men också tillgång till kompetenslyft för de som är i organisationerna.

Av rapporten *Artificiell intelligens i svenskt näringsliv och samhälle – Analys av utveckling och potential*¹³ från Verket för innovationssystem (Vinnova) framkommer att drygt 80 procent av alla kommu-

¹¹ ESV (2018), *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31.

¹² Digitaliseringsrådet (2019), *En lägesbild av digital kompetens*, dnr 18-5698 s. 49 f.

¹³ Vinnova (2017), *Artificiell intelligens i svenskt näringsliv och samhälle – Analys av utveckling och potential*, N2017/07836/FÖF.

ner uppger att de tror att artificiell intelligens skulle tillföra ganska eller mycket stor nytta för verksamhetens effektivitet, kvalitet och service. Brist på digital kompetens pekas dock ut som en av flaskhalsarna.

Det finns en överenskommelse mellan regeringen och SKR om ett kompetenslyft för ökad digital kompetens hos ledning i kommuner och landsting under perioden 2018–2020.¹⁴ Med ledning avses här politiker, ledande tjänstepersoner och andra nyckelpersoner inom kommuner och regioner. SKR ska enligt överenskommelsen utforma ett kompetenslyft avseende digital kompetens som stärker politikernas, ledande tjänstepersoners och andra nyckelpersoners kunskap om digitaliseringens möjligheter liksom deras förmåga att systematiskt leda och driva på innovation och verksamhetsutveckling som tar vara på digitaliseringens möjligheter och hanterar dess utmaningar. SKR ska utforma kompetenslyftet i samverkan med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och i samråd med andra aktörer, t.ex. Digitaliseringsrådet. Regeringen beräknas avsätta totalt tio miljoner kronor 2018–2020, under förutsättning att riksdagen fattar nödvändiga beslut. Slutrapportering av SKR ska ske senast i februari 2021.

18.1.5 Aktörer i kommunernas digitaliseringsarbete

Förutom kommunerna själva finns andra aktörer som är viktiga i arbetet med digitaliseringen i kommunerna. Staten är en viktig aktör bl.a. genom olika statliga myndigheter som arbetar med digitalisering. Av dessa kan särskilt nämnas den nyinrättade Myndigheten för digital förvaltning som enligt sin instruktion ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Med den offentliga förvaltningen avses här såväl kommuner som regioner och statliga myndigheter.¹⁵ DIGG ska i detta arbete bl.a. samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte. DIGG:s resurser för att ha en direkt stödjande roll ute i kommunerna är dock begränsade.

¹⁴ *Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om ett kompetenslyft för ökad digital kompetens hos ledning i kommuner och landsting under perioden 2018–2020*, N2018/04602/D.

¹⁵ Se förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Även andra myndigheter och organisationer som Vinnova, ESV och Digitaliseringsrådet har viktiga roller gentemot kommunerna.

SKR stöder sina medlemmar med att utveckla välfärden med hjälp av digitaliseringens möjligheter. I en digitaliseringsstrategi för Sveriges kommuner och regioner presenterar SKR fyra målområden:¹⁶

- *Ledning, styrning och organisation*, vilket leder till att rätt prioriteringar görs, nya kompetenser utvecklas och att invånare och medarbetare involveras i och är medskapande i förändringsarbetet.
- *Gemensamma ramverk för arkitektur och säkerhet*, vilka används vid utveckling och förvaltning av digitala välfärdstjänster.
- *Informationsförsörjning och digital infrastruktur*, vilket belyser vikten av att säkerställa att rätt information finns tillgänglig och kan utbytas på ett effektivt sätt.
- *Sammanhållen digital service* som baseras på samverkande processer och gemensamma lösningar.

Tillsammans med Inera AB och SKL Kommentus utvecklar SKR också samarbetet för att underlätta för medlemmarna.

Det pågår samverkan om digitalisering mellan olika aktörer. Ett exempel är E-samverkansprogrammet (eSam) som är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan 24 myndigheter och SKR. Samarbetet syftar till att underlätta och påskynda digitaliseringen av det offentliga Sverige. Medlemmarna i eSam samverkar kring digitala lösningar med fokus på privatpersoners och företags behov. Samverkan handlar också om digitala lösningar som bidrar till medlemmarnas digitala transformation och effektivisering. E-sams juridiska expertgrupp tar fram rättsliga uttalanden och promemorior som klargör expertgruppens uppfattning i frågor som är angelägna vad gäller digital samverkan eller på annat sätt är av central betydelse i en vägledning.

Regeringen har ingått överenskommelsen om *Vision e-hälsa 2025*¹⁷ med SKR och en handlingsplan har tagits fram för samverkan vid genomförandet av visionen. Enligt visionen ska Sverige 2025 vara bäst i världen på att använda digitaliseringens och e-hälsans möjligheter i syfte att underlätta för människor att uppnå en god och jämlik hälsa

¹⁶ SKL (2019), *Utveckling i en digital tid – En strategi för grundläggande förutsättningar*.

¹⁷ *Vision e-hälsa 2025 – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård*, Regeringskansliet och SKR.

och välfärd samt utveckla och stärka egna resurser för ökad självständighet och delaktighet i samhällslivet. E-hälsobegreppet omfattar i detta sammanhang socialtjänsten, hälso- och sjukvården, samt tandvården i tillämpliga delar. I överenskommelsen anges några områden vara särskilt angelägna att fokusera på i arbetet för att visionen ska kunna nås, och även ansvarsfördelning för dessa områden anges i överenskommelsen. Områdena är regelverk, enhetligare begrepps-användning och standardiseringsfrågor.

Regeringen och SKR kom 2018 överens om att SKR skulle arbeta fram en handlingsplan till stöd för digitaliseringen av skolväsendet. I handlingsplanen som lämnades till regeringen i mars 2019 presenterar SKR 18 nationella initiativ med förslag på vilken aktör som skulle kunna ansvara för vad. Handlingsplanen bygger på ett årslångt samarbete mellan SKR och Skolverket, och en bred samverkan med skolväsendet och näringslivet, i projektet #Skoldigiplan. SKR och Skolverket har kommit fram till en gemensam nulägesbild och problembeskrivning och förslagen i handlingsplanen på nationella initiativ och aktiviteter utgår från den samlade behovsbilden och har formulerats av SKR. Syftet med förslagen är att skapa bättre förutsättningar för förskolans, skolans och vuxenutbildningens verksamheter med digitaliseringen som medel.

Utöver staten och SKR finns också en mängd privata aktörer i form av företag som säljer olika digitala lösningar och bedriver konsultverksamhet.

18.1.6 En nationell digital infrastruktur

Sverige saknar flera av de förvaltningsgemensamma grundläggande komponenter och lösningar som finns i jämförbara länder, bristen på en nationell digital infrastruktur har lett till många myndighets- och sektorsspecifika lösningar som skiljer sig från varandra. Det har i stor utsträckning resulterat i en ineffektiv ordning för den offentliga sektorn som helhet.¹⁸

I regeringens digitaliseringsstrategi anges att tillgång till en nationell digital infrastruktur som möjliggör interoperabilitet och samverkan är en förutsättning för digitalisering av offentlig sektor. Det behövs en stabil och säker bas för att kunna ge tillgänglig, likvärdig

¹⁸ Prop. 2017/18:1 utg. omr. 2 avsnitt 6.3.3.

och effektiv digital service till människor och företag. Regeringen arbetar därför med att förtydliga styrningen och öka anslutningen till den digitala infrastrukturen. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att respektive myndighet i stor utsträckning själv väljer hur en uppgift ska utföras. Samtidigt kräver digitalisering allt oftare gemensamma lösningar och investeringar. Offentlig sektor ska kunna utbyta information, samarbeta och öka sin effektivitet genom gemensamma lösningar. Samordningen och styrningen av den digitala nationella infrastrukturen behöver därför utvecklas, enligt regeringens digitaliseringsstrategi.¹⁹

Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Skatteverket och DIGG fick våren 2018 ett regeringsuppdrag att tillsammans analysera och lämna förslag som syftar till att skapa ökad säkerhet och effektivitet i samband med elektroniska informationsutbyten inom och med den offentliga sektorn, bl.a. genom ökad standardisering.²⁰

Ett effektivare utbyte av grunddata mellan olika aktörer kan leda till att kommunerna får bättre möjlighet att använda ny teknik som t.ex. artificiell intelligens och därigenom kan effektivisera sina verksamheter.²¹ Det kan även minska uppgiftslämnarbördan för enskilda personer.

I slutrapporten som lämnades till regeringen i augusti 2019 föreslog de sju myndigheterna att det ska finnas fyra kategorier av förvaltningsgemensamma byggblock i ett system med förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte:

- digitala tjänster
- informationsutbyte
- informationshantering
- tillit och säkerhet.

¹⁹ För ett hållbart digitaliserat Sverige –en digitaliseringsstrategi, N2017/03643/D.

²⁰ Fi2018/02150/DF, Fi2018/03037/DF och I2019/01061/DF.

²¹ Fi2018/02149/DF s. 2.

Lösningen beskrevs som en konceptuell arkitektur och förslag lämnades även gällande styrformer och reglering av ansvar för byggblocken.²²

För att realisera byggblocken föreslog myndigheterna ett antal förutsättningsskapande åtgärder som bedöms vara nödvändiga första steg mot ett säkrare och effektivare informationsutbyte. De sju myndigheterna föreslog även att regeringen ska säkerställa en nationell styrform för att kunna besluta om aktiviteter för utveckling och realisering av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte. Vidare föreslog myndigheterna nya regeringsuppdrag och finansiering för att analysera, utveckla och realisera en färdplan och realisera de prioriterade byggblocken. De föreslog också att ett rättsligt beredningsorgan ska inrättas, för att säkerställa att det finns långsiktiga rättsliga förutsättningar för byggblocken.²³

Elektroniskt utbyte av grunddata

Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket fick våren 2018 i uppdrag att tillsammans med DIGG som samordnande myndighet analysera och ta fram förslag på gemensamma riktlinjer för grunddata. Det finns ingen legal definition på grunddata men den definieras i myndigheternas slutrapport²⁴ till regeringen som ”uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället”. Det finns enligt rapporten tre egenskaper för standardiserade grunddata:

- Grunddata identifierar eller beskriver kärnobjekten i samhällsprocesser, t.ex. person, företag och fastighetsinformation samt geografisk information (även kallat geodata).
- Grunddata används i samhällsprocesser av flera aktörer.
- Grunddata har ett tydligt beskrivet skyddsvärde.

²² DIGG (2019), *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn*, slutrapport i regeringsuppdraget Fi2018/02150/DF, Fi2018/03037/DF och I2019/01061/DF, dnr: 2019-100.

²³ Ibid.

²⁴ DIGG m.fl. (2018), *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata*, slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF, DIGG Dnr: 2018-31.

Myndigheterna föreslog ett antal gemensamma principer för standardiserad grunddata, exempelvis:

- Grunddata ska hämtas från källan.
- Grunddata ska leva upp till fastställda krav gällande informationens tillgänglighet, interoperabilitet, kvalitet, informationssäkerhet och aktualitet.
- Grunddata ska vara nationellt avgiftsfria inom offentlig förvaltning.
- Grunddataarbetet ska harmoniseras med EU:s grunddataarbete.

Myndigheterna föreslog också ett antal gemensamma riktlinjer för standardiserad grunddata, exempelvis ska tillgängliggörande av grunddata ska styras av användarbehov.

Myndigheterna såg därtill ett behov av en tydligare styrning och andra förutsättningskapande åtgärder för att kunna erbjuda grunddata som öppna data.

För att tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av grunddata föreslog myndigheterna att ett nationellt ramverk för grunddata etableras. Dessutom föreslås att grunddatadomäner i ett första steg etableras för företag, person och fastighetsinformation och geografisk information.

Andra utredningar och nya regeringsuppdrag

Utredningen om Valfärdsteknik i äldreomsorgen (dir. 2018:82) ska senast 1 mars 2020 lämna förslag om åtgärder för att välfärdstekniska lösningar bredare ska kunna införas inom äldreomsorgen. Motiven till detta är att öka kvalitén, förbättra förutsättningar för personalen samt att öka effektiviteten i verksamheterna. Utredningen har identifierat att det föreligger en rad hinder vilket har medfört att införandet går för långsamt. Det råder t.ex. stor osäkerhet kring de juridiska förutsättningarna att tillhandahålla välfärdsteknik till personer med nedsatt beslutsförmåga. Vidare pekar man på stora brister i digital infrastruktur, både i fråga om den tekniska infrastrukturen och när gäller det informationsutbyte. Kompetensen i fråga om digitalisering och välfärdsteknik är inte heller tillräcklig i alla yrkesgrupper inom äldreomsorgen. Utredningen förordar i likhet med Kommunitred-

ningen en nationell digital infrastruktur och ökade resurser till DIGG. Man pekar också på bristande samverkan och samordning mellan huvudmän, liksom mellan stat, region och kommun.

Regeringen har i december 2019 fattat beslut om att ge DIGG i uppdrag att tillsammans med ett antal andra statliga myndigheter etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i de förslag som presenterades i rapporten från regeringsuppdraget om säkert och effektivt informationsutbyte inom den offentliga sektorn (se ovan).²⁵ Regeringen har även gett DIGG och ett antal andra statliga myndigheter i uppdrag att tillsammans etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen i enlighet med de förslag som lämnats i slutrapporten från uppdraget om säker och effektiv tillgång till grunddata (se ovan).²⁶ Slutrapportering av uppdragen till regeringen ska ske senast den 31 januari 2021.

18.1.7 Personlig integritet och informationssäkerhet

I arbetet med digitalisering är det ofrånkomligt att frågor om personlig integritet blir aktuella. Digitaliseringens effekter på den personliga integriteten har varit föremål för debatt och ett antal statliga utredningar.²⁷ Det måste ofta göras en avvägning mellan värnandet av den personliga integriteten och andra värden, t.ex. effektivisering. Det finns omfattande regelverk till skydd för den personliga integriteten, t.ex. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och dataskyddsförordningen²⁸. I kommunernas arbete med digitalisering måste också hänsyn tas till den personliga integriteten.

Att individens kontroll över informationen ska stå i centrum är ett resonemang som kan användas för att belysa de etiska aspekterna av offentlig och privat datainsamling, men också av robotisering. Om en person upplever att en robot i hemmet kränker den personliga integriteten och personen inte samtycker till att en viss typ av hemtjänst sköts på ett visst sätt, innebär det ett övergrepp att inte respektera den personens rätt att kontrollera vilka som har tillträde

²⁵ I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), och I2019/02220/D

²⁶ I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/01412/DF, och I2019/01447/DF

²⁷ Se t.ex. Integritetskommitténs betänkanden SOU 2016:41 och SOU 2017:52.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

till hens hem. Samtidigt är det många äldre som skulle föredra att en robot utför denna typ av tjänster, i stället för att ständigt mötas av ny hemtjänstpersonal.

Det centrala är att ge medborgare möjlighet att påverka vilka data som lagras och används eller vem som får tillträde till medborgarens personliga sfär. Det är viktigt att ge medborgare tydlig information om hur deras data används och varför samt ge dem möjlighet att välja vilka data som ska delas och vilka data som ska förbli privata.

En annan relevant aspekt är att riktigheten i en viss typ av datainsamling delvis beror på vilka normer kring data som råder i det aktuella fallet. Det kan exempelvis finnas skillnader i normer mellan generationer, där många unga bevisligen delar med sig av stora mängder information på sociala medier om sina privata förehavanden. Normförändringar kan ske snabbt, och en lagstiftning som är förankrad i kontrolldefinitionen av personlig integritet måste även förhålla sig till de medborgare som har en mer tillåtande inställning till datainsamling, och inte enbart anpassas till de medborgare vars syn är den mest restriktiva.²⁹

Informationssäkerhet

Sveriges kommuner hanterar en betydande del av olika samhällsviktiga tjänster som är beroende av en fungerande informationshantering. Därmed är kommunernas arbete med informationssäkerhet av central betydelse för hela samhällets funktionalitet. I en undersökning från ESV från 2018 framkommer att endast 13 procent av kommunerna har implementerat en modell för sitt arbete med informationssäkerhet. Drygt hälften av kommunerna (59 procent) har antingen påbörjat en diskussion om behovet av en modell eller påbörjat ett arbete med att ta fram en modell.³⁰

Om medborgarna känner tvekan inför att nyttja myndigheters digitala service och tjänster ökar också svårigheterna att få in information av betydelse för myndigheternas uppdrag. Det kvarstår alltså arbete för att implementera ett systematiskt arbetssätt med informationssäkerhet.³¹

²⁹ Institutet för Framtidsstudier (2018), *Förbjuden framtid? – Den digitala kommunen*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

³⁰ ESV (2018), *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31

³¹ Ibid.

I en undersökning av kommunernas informationssäkerhetsarbete från 2019 lyfter SKR fram att det finns en bred och djup förståelse hos kommunerna av hur viktigt det grundläggande systematiska informationssäkerhetsarbetet är för all fortsatt digitalisering. Enligt SKR återstår det i många kommuner att vidta åtgärder vad gäller styrning och ledning samt att avsätta medel och resurser för arbetets planering och genomförande. Det saknas dessutom i många kommuner en tydlig uppföljning av det systematiska informationssäkerhetsarbetet som är integrerad i övrig verksamhetsuppföljning. SKR framhåller vid redovisningen av undersökningen att ett lyckat införande av ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete ofta hänger samman med ledningens aktiva engagemang.³²

I regeringens skrivelse *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet* anges att en central målsättning för regeringen är att bl.a. kommuner ska ha kännedom om hot och risker, ta ansvar för sin informationssäkerhet och bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete.³³ Regeringen gav i april 2018 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att förbättra kommunernas informationssäkerhet i samarbete med länsstyrelserna. I uppdraget ingick att uppdatera och vidareutveckla det metodstöd på informationssäkerhetsområdet som är riktat mot kommuner samt att genomföra riktade utbildningsinsatser mot kommuner, regioner och länsstyrelser.³⁴ Uppdraget redovisades i april 2019. För att bygga vidare på den satsningen har regeringen i september 2019 gett MSB i uppdrag att genomföra riktade utbildningsinsatser till statliga myndigheter, kommuner och regioner för att höja nivån på informationssäkerhetsarbetet i offentlig sektor. MSB ska även vid behov särskilt utveckla stöd till mindre myndigheter (upp till cirka 100 anställda).³⁵

18.1.8 Robust bredband – en nödvändig förutsättning

Ännu 2018 saknade 18 procent av landets hushåll och 24 procent av företagen tillgång till fast bredband med en överföringshastighet på 100 Mbit/sekund.³⁶ Tillgången till bredband av hög kvalitet är sär-

³² SKR (2019), *Kommunernas informationssäkerhetsarbete, en övergripande kartläggning av kommunernas systematiska informationssäkerhetsarbete*, s. 4.

³³ Skr. 2016/17:213.

³⁴ Ju2018/02265/SSK.

³⁵ Ju2019/03057/SSK.

³⁶ PTS (2018), *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2018*, PTS-ER-2019:5.

skilt låg i landsbygdsbetonade kommuner med en spridd befolkning, där bredbandstäckningen med denna överföringshastighet i många fall omfattar färre än 50 procent av hushållen och företagen (se även kapitel 10). Att både hushåll och företag har tillgång till snabb och robust bredbandsuppkoppling är en nödvändig förutsättning för att digitaliseringen av kommunal service och verksamhet ska kunna få fullt genomslag.

Robusthet och driftsäkerhet är av särskild vikt, eftersom allt mer av de viktiga samhällstjänsterna är beroende av väl fungerande bredband. Det handlar både om att kunna garantera driftsäkerhet och om att hantera hot och intrång i näten.

Kommuner är viktiga aktörer när det gäller utbyggnad av bredband, t.ex. i sina roller som planläggare och markägare. I vissa fall äger kommunerna även bredbandsnät. I sina olika roller har kommunerna dessutom kontakt med privata aktörer och är ibland en konkurrent till dessa.

Utbyggnaden av fibernäten genomförs av många olika aktörer, både offentliga och privata. Det finns i dag stadsnät i cirka 200 av Sveriges 290 kommuner och mer än 95 procent av stadsnäten är kommunalt ägda; de övriga ägs av privata aktörer. Samtliga stadsnät äger bredbandsinfrastruktur men storleken på näten och verksamheten varierar.³⁷

Post- och telestyrelsen (PTS) konstaterar att det är stor skillnad på fibertillgång mellan olika län och kommuner, mellan tätort och glesbygd samt mellan flerfamiljs- och enfamiljshus. De områden som kvarstår att bygga ut i återfinns främst i glesbygd, och har främst enfamiljshus. PTS drar slutsatsen att den återstående utbyggnaden därmed kan förväntas bli dyrare än den utbyggnad som hittills gjorts och att det där kan vara svårt att bygga ut på marknadsmässig grund. Myndigheten gör bedömningen att regeringens övergripande bredbandsmål om att hela Sverige ska ha tillgång till snabbt bredband 2025 inte kommer att uppfyllas. Det hänger enligt PTS samman med kostnaderna för att bygga ut fibernät i glesbefolkade områden.³⁸

³⁷ Svenska stadsnätsföreningen, www.ssnf.org/sveriges-stadsnat/stadsnatens-roll/. Hämtat 2019-11-11.

³⁸ PTS (2019), *Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen*, PTS-ER-2018:20.

18.1.9 Rättsliga förutsättningar och hinder

Ett antal utredningar och studier har sedan i början av 2000-talet pekat på problem i mötet mellan digital teknik och gällande lagstiftning.³⁹ Ett exempel på hinder för att nyttja den stora potentialen med digitalisering är att sekretesslagstiftningen begränsar möjligheten att använda data för att hantera sammansatta komplexa samhällsproblem när informationsöverföring behöver ske t.ex. mellan olika myndigheter. Denna informationsöverföring skulle kunna underlättas om lagstiftningen ökar möjligheten för myndigheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för ändamål som utveckling, beslutsstöd och förebyggande arbete.⁴⁰

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* (RIR 2016:14) att det tar tid att utreda juridiska frågor, och att e-tjänster har byggts upp utifrån juridiska vägledningar och utan praxis för att komma runt problemen. Enligt Riksrevisionen kvarstår stora utmaningar i mötet mellan digital teknik och gällande lagstiftning, vilket har lett till att olika aktörer har olika uppfattning om de rättsliga förutsättningarna på området och att den rättsliga grunden för vissa e-tjänster är osäker. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att på ett samlat sätt utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.

Digitaliseringsrättsutredningen lämnade i mars 2018 sitt betänkande *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*⁴¹ till regeringen. Utredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Utredningen skulle även lämna förslag till de författningsändringar som bedöms ha störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Digitaliseringsrättsutredningen genomförde en kartläggning genom myndighetsbesök med efterföljande analys av i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling

³⁹ Se t.ex. Informationshanteringsutredningens betänkanden (SOU 2012:90 och SOU 2015:39), samt E-delegationens betänkanden (SOU 2014:75 och SOU 2014:39).

⁴⁰ Institutet för Framtidsstudier (2018), *Förbjuden framtid? – Den digitala kommunen*, underlagsrapport till Kommunutredningen.

⁴¹ SOU 2018:25

och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Kontakter skedde bl.a. med ett antal kommuner.⁴²

Digitaliseringsrättsutredningen konstaterar i sitt betänkande att det enligt dess samlade erfarenhet och resultatet av kartläggningen, påfallande ofta rörde sig om dataskydds- eller sekretessregleringar i mer vidsträckt bemärkelse, inklusive sekretessgenombrott eller uppgiftsskyldigheter mellan myndigheter, när juridiken ansågs på ett onödigt sätt ansågs hämma eller hindra digital utveckling i förvaltningen.⁴³ Under kartläggningen framkom att det finns hindrande eller hämmande lagstiftning som berör t.ex. digital kommunikation med enskilda, frågor om elektroniska identiteter, underskrifter och annan koppling till person, frågor om grunddata, informationsförsörjning och informationsutbyten liksom frågor om digitalisering av ärendeprocesser och automatisering i förvaltningen. Enligt utredningen kan gällande rätt hindra eller hämma digital utveckling inom förvaltningen på flera sätt: genom uppenbara rättsliga hinder, genom rättslig osäkerhet eller genom avsaknad av reglering.⁴⁴

Digitaliseringsrättsutredningen föreslog att regeringen ska tillätta ett rättsligt beredningsorgan i form av en kommitté eller en särskild utredare som de närmast kommande åren får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt vid ärendehandläggning som stöds av digital informationsförsörjning. För att rättsutvecklingen ska kunna möta teknik- och samhällsutvecklingen såg utredningen även ett behov av ett kompetenscenter för juridiska frågor inom digitaliseringsområdet. Utredningen bedömde därför att regeringen bör överväga att inrätta en funktion med juridisk expertis i DIGG.⁴⁵

Regeringen gav i juni 2017 i uppdrag till PTS att utreda kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen. I juni 2018 lämnade PTS en rapport till regeringen. När det gäller bredband anser PTS att det är oproportionerligt för kommunerna att behöva bilda särskilda organisationer som kommunalförbund, gemensamma nämnder och gemensamma bolag för bredbandsutbyggnad. PTS menar även att generell avtalssamverkan mellan kommuner inte tydligt framstår som ett tillräckligt effektivt verktyg för att åstadkomma en snabb utbyggnad till slutkunder

⁴² Ibid. s. 68.

⁴³ Ibid. s. 125.

⁴⁴ Ibid., s. 18 ff.

⁴⁵ Ibid., s. 446 ff.

i gränsområden. PTS konstaterar att bestämmelserna om avtalssamverkan inte gäller de kommunala bolagen. Det finns enligt PTS skäl att införa ett undantag från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra för stadsnät att bygga ut fibernät i outbyggda områden i en angränsande kommun, som ligger i nära geografisk anslutning till nätverksamheten i den egna kommunen. Syftet med ett sådant undantag är att kunna fånga upp hushåll och företag i områden där utbyggnaden inte är lönsam för andra nätagare men på grund av närheten till stadsnätet på andra sidan gränsen är intressant för det stadsnätet. PTS menar dock att det saknas skäl att införa ett mer generellt undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal utbyggnad av bredbandsnät eller för annan stadsnätverksamhet. Sådana undantag skulle sannolikt inte leda till ökad utbyggnad.⁴⁶

SKR anser att det är angeläget att frågan om undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip utreds för att främja bredbandsutbyggnaden. SKR konstaterar dock att det förslag PTS presenterar i sin rapport inte innebär någon möjlighet för ett kommunalt stadsnät att delta med anbud i en upphandling som sträcker sig över två eller flera kommuner. Det är enligt SKR angeläget att ett undantag från lokaliseringsprincipen och andra möjligheter utreds vidare.⁴⁷

18.2 Systematiserat lärande

Lärande och erfarenhetsutbyte mellan kommuner brukar lyftas som viktiga faktorer för att kommunerna ska kunna utföra sitt uppdrag och utveckla sin verksamhet. Genomgången i kapitel 4 visar också att lärande mellan kommuner är en viktig del av hur den kommunala självstyrelsen är konstruerad. Genom att en stor del av välfärdsuppgifterna är decentraliserade till kommunerna har kommunerna rätt att själva bestämma hur de olika välfärdsverksamheterna ska utformas. Staten har inte bestämt ett sätt att utforma verksamheten som ska gälla för alla kommuner. Det finns utrymme för kommuner att pröva olika lösningar och därmed kan vissa kommuner gå före, t.ex. när det gäller digitala lösningar, och andra kommuner kan dra nytta av de erfarenheter som gjorts i de kommuner som gått före.

⁴⁶ Förslaget och övervägandena finns i PTS-ER-2018:20 s. 125 ff.

⁴⁷ SKL (2019), *Bredband - en infrastrukturfråga som kräver statligt ansvarstagande*, skrivelse till regeringen den 25 april 2019.

Hur kan då erfarenheter spridas och också få konkret tillämpning i andra kommuner? Det finns en rad olika nätverk, organisationer och andra sammanhang där lärande och erfarenhetsutbyte är ett viktigt syfte. Ambitionen här är inte att ge en heltäckande bild av de olika nätverk, organisationer och andra sammanhang som finns, utan snarare att visa den bredd av sammanhang för lärande och erfarenhetsutbyte som redan finns på plats.

SKR spelar naturligtvis en nyckelroll när det gäller lärande och erfarenhetsutbyte mellan de egna medlemmarna, dvs. kommuner och regioner. Inom ramen för SKR finns nätverk och arrangemang för olika kommunala yrkesgrupper och ledningsfunktioner. Det finns också en rad fristående föreningar för olika kommunala yrkesgrupper, t.ex. Kommundirektörsföreningen, Föreningen Sveriges socialchefer och Kommunalekonomernas förening som tillsammans med SKR arrangerar konferensen Kommek vartannat år. Dessa nätverk och arrangemang spelar naturligtvis en viktig roll för erfarenhetsutbyte och lärande inom de olika professionerna. Kvalitetsmässan som arrangeras vartannat år, där SKR är en av arrangörerna är ett annat exempel på ett arrangemang som samlar många företrädare för kommunerna.

Olika regionala eller delregionala organisationer, t.ex. kommunalförbund, spelar också en viktig roll som plattformar för lärande och erfarenhetsutbyte mellan kommuner, även om det inte är dessa organisationers enda syfte. Ett exempel är de fyra kommunalförbund som finns i Västra Götalandsregionen – Göteborgsregionen, Fyrbodal, Skaraborg och Boråsregionen – där dessa fyra kommunalförbund också har en gemensam organisation, Västkom.

Det finns också ett behov av plattformar för erfarenhetsutbyte och lärande mellan befolkningsmässigt små kommuner. Småkom är ett exempel på en sådan organisation som företräder 68 av Sveriges mindre kommuner. Det numera nedlagda Arena för tillväxt har också tillsammans med SKR tagit initiativ till ett nätverk för små och krympande kommuner. Syftet med nätverket är att vara en arena för lärande och erfarenhetsutbyte med fokus på de utmaningar som kommuner som minskar i befolkning står inför.

Ett annat exempel på forum för lärande och erfarenhetsutbyte som Kommunutredningen gärna vill lyfta fram är Reglab. Reglab är en plattform med fokus på kunskap och samverkan inom regional tillväxtpolitik. Den drivs gemensamt av 24 medlemmar som inkluderar samtliga 21 regioner, SKR, Vinnova och Tillväxtverket. Verk-

samheten bedrivs i olika former; samarbetsprojekt, nätverk och seminarier – och omfattar olika områden, t.ex. fysisk planering, integration, digitalisering samt näringsliv och innovation. Medlemmarna utformar själva verksamheten, vilket gör att den löpande utvecklas och förändras utifrån deras behov. Det underifrån-drivna arbetssätt som präglar Reglab skulle också kunna vara intressant för kommunerna. Det skulle dock vara praktiskt och logistiskt svårt att koordinera ett nätverk med 290 kommuner jämfört med 21 regioner, vilket är fallet för Reglab.

Ovanstående genomgång är långtifrån heltäckande men den visar att det inte råder brist på organisationer, nätverk och sammanhang som syftar till lärande och erfarenhetsutbyte mellan kommuner. Det är dock viktigt att understryka att det varierar kraftigt mellan kommuner i vilken utsträckning de har möjlighet att delta i de olika sammanhangen. Det behöver finnas en kapacitet hos kommunerna, i form av tid, pengar och kompetens för att de ska kunna ta del av de olika nätverk och sammanhang som erbjuds. Det måste dessutom finnas en mottagningskapacitet för att kunna använda sig av den kunskap och de erfarenheter som förvärvats i de olika nätverken. Den kapaciteten finns inte alltid hos de allra minsta kommunerna.

18.3 Civilsamhällets roll och social innovation

Det finns en lång tradition av samverkan mellan kommuner och civilsamhällets organisationer i Sverige. Innan välfärdssektorn började byggas ut på allvar var det vanligt att frivilligorganisationer tillhandahöll olika välfärdsverksamheter, t.ex. barnomsorg och hemtjänst för äldre. Dessa verksamheter övertogs sedan successivt av det offentliga.⁴⁸

Det kan vara svårt att definiera vilka aktörer som omfattas av begreppet civilsamhällets organisationer. I propositionen *En politik för det civila samhället* slår regeringen fast följande definition av begreppet det civila samhället:

... en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bland annat ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, tillfälliga sammanslutningar och andra aktörer (prop. 2009/10:55).

⁴⁸ SKL (2013), *150 år av självstyrelse*, s. 126 ff.

Civilsamhällets organisationer, däribland idéburna organisationer, är redan i dag utförare av offentligt finansierad verksamhet. De kompletterar den offentliga verksamheten i allmänhet och den kommunala i synnerhet på olika sätt. Det har exempelvis blivit tydligt när det gäller mottagande av nyanlända, där civilsamhällets organisationer har tagit en roll när det gäller t.ex. språkundervisning (se kapitel 10). Samtidigt är det inte möjligt för kommunerna att utan vidare avhända sig vissa obligatoriska uppgifter till civilsamhällets organisationer.

I Kommunutredningens direktiv (dir. 2017:13) anføres att utgångspunkten för kommitténs arbete ska vara att "Sverige även i fortsättningen ska ha en decentraliserad samhällsorganisation, där kommunerna har ett betydande ansvar". Givet detta är frågan vilken roll civilsamhällets organisationer skulle kunna spela för att stärka kommunernas kapacitet i framtiden. I de fall där kommuner förlitar sig på civilsamhället för att utföra uppgifter kan det vara förknippat med viss osäkerhet, eftersom lösningen bygger på att aktören ifråga har förmåga att verka långsiktigt. Det handlar därför också om att utveckla former för samverkan mellan kommuner och civilsamhällets organisationer som är möjliga för kommunerna och som garanterar långsiktigheten i verksamheterna.

18.3.1 Överenskommelse om idéburna organisationer

2008 slöt regeringen en överenskommelse med SKR och ett åttiotal idéburna organisationer med syftet att understryka och tydliggöra idéburna organisationers roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer som är verksamma på området. Det saknas en vedertagen definition av idéburna organisationer men i förordet till överenskommelsen mellan regeringen och SKR framgår det att idéburna organisationer kännetecknas av att de frivilligt valt att gå samman kring en idé och värdegrund, att allmännytta eller medlemsnytta är deras främsta drivkraft samt att eventuella överskott går tillbaka till verksamheten och därmed kommer samhället till godo.⁴⁹

Regeringen tillsatte 2018 en utredning (dir. 2018:46) som har i uppdrag att ta fram en tydlig definition av idéburna aktörer som kan användas för att identifiera och avgränsa dessa från andra aktörer i

⁴⁹ Skr 2008/2009:207.

välfrärdsvärksamheter och andra närliggande offentligt finansierade och subventionerade verksamheter. Syftet med en definition av idéburna aktörer är att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden genom att underlätta vid bl.a. bidragsgivning, lagstiftning, köp av verksamhet och samverkan. Utredningen lämnade sitt betänkande i december 2019.⁵⁰

SKR tog 2018 fram ett positionspapper för samverkan med civilsamhället, i vilket SKR bl.a. menar att det finns ett ökat behov av samverkan mellan kommuner och regioner och civilsamhället för att möta dagens och framtida utmaningar. SKR understryker att grunden för en sådan samverkan är att det offentliga erkänner och bekräftar civilsamhällets organisationer och verksamheter. Enligt SKR är det angeläget att uppmärksamma och samverka med såväl etablerade organisationer som nya organisationer och nätverk som i många fall utvecklar nya former för engagemang.⁵¹

18.3.2 Varierande former för stöd till och samverkan med civilsamhällets organisationer

SKR har tillsammans med en forskare vid Chalmers tekniska högskola genomfört en studie om på vilket sätt kommuner och regioner samverkar med civilsamhällets organisationer. Studien genomfördes i form av en webbenkät första kvartalet 2018. Totalt 192 kommuner och 17 regioner svarade och resultaten visar på att det finns varierande former för samverkan mellan kommuner och regioner och civilsamhällets organisationer. Det handlar om ekonomiskt stöd till civilsamhällets organisationer och om samverkan i form av exempelvis olika styrdokument, t.ex. överenskommelser och planer, dialoger, samråd och partnerskap. Det handlar också om civilsamhällets organisationer som verksamhetsutförare.

I regel går ekonomiskt stöd till och annan samverkan med civilsamhällets organisationer hand i hand. Vanligast förekommande inom de kommuner som besvarat enkäten är samverkan med föreningar eller sammanslutningar med inriktning mot kultur, idrott, barn och unga, äldre, personer med funktionsnedsättning, nyanlända invandrare respektive folkhälsa. Inom dessa men även andra områden ser

⁵⁰ SOU 2019:56.

⁵¹ SKL (2018), *Positionspapper för samverkan med civilsamhället*.

också kommunerna och regionerna behov av att utveckla samverkan med civilsamhällets organisationer.⁵²

18.3.3 Idéburet offentligt partnerskap

Begreppet idéburet offentligt partnerskap (IOP) lanserades 2010 av Forum – idéburna organisationer med social inriktning som är en paraplyorganisation för frivilligorganisationer på det sociala området.⁵³ IOP är en modell för samverkan mellan offentlig och idéburen verksamhet. När en offentlig instans och en idéburen organisation ingår ett IOP definierar de tillsammans en samhällsutmaning. På så sätt ökar möjligheten att förstå ett samhällsproblem och vad som behövs för att problemet ska lösas. Idén med IOP tar avstamp i att de idéburna organisationerna bidrar med mervärden som inte är möjliga att varken upphandla eller skapa i den offentliga aktörens verksamhet.⁵⁴

Bakgrunden till begreppet idéburet offentligt partnerskap var att Västerås stadsmission 2010 ville starta en uppsökande ungdomsverksamhet. Västerås kommun såg också behovet av en sådan verksamhet och ville göra en upphandling. Stadsmissionen föreslog i stället ett samarbete, eftersom de ansåg att innehållet i verksamheten behövde vara mer flexibelt än vad offentlig upphandling normalt tillåter. Forum – idéburna organisationer med social inriktning tillfrågades att hjälpa till i processen och kom fram till att inget av de två tillgängliga alternativen, dvs. föreningsbidrag eller köp av tjänst, svarade mot Stadsmissionens upplägg. Mot bakgrund av detta lanserade Forum modellen idéburet offentligt partnerskap.⁵⁵

Det finns ingen samlad statistik över IOP men baserad på en enkätundersökning som genomförts av Forum – idéburna organisationer med social inriktning, har minst 56 avtal om IOP ingåtts i 18 kommuner och tre regioner sedan 2010.⁵⁶ Konkreta exempel på

⁵² SKL (2018), *Kartläggning av samverkan med civilsamhället*.

⁵³ Några exempel på medlemmar i Forum – idéburna organisationer med social inriktning är Svenska Röda Korset, Svenska Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Frälsningsarmén och Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner.

⁵⁴ Se t.ex. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2018), *Idéburet offentligt partnerskap*. En kunskapsöversikt.

⁵⁵ SKL (2018), *Kartläggning av samverkan med civilsamhället*.

⁵⁶ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2018), *Idéburet offentligt partnerskap*. En kunskapsöversikt.

IOP är en överenskommelse mellan Göteborgs Stad, Bräcke diakoni, Frälsningsarmén och Göteborgs stadsmission om ett arbete med EU-migranter och en överenskommelse mellan Uppsala kommun och Uppsala Missionskyrka om språkträning och arbetsmarknadsintegrering av nyanlända.⁵⁷

En viktig frågeställning är dock om samverkan genom IOP måste upphandlas enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). För att kunna ge ett svar på den frågan måste en bedömning göras om huruvida IOP som samverkansform kan anses vara en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som är undantagen från EU:s direktiv om upphandling, och det finns i dag olika uppfattningar om detta.⁵⁸ Ett annat problem med IOP är att kommunerna och regionerna även måste säkerställa att det inte utgör ett otillåtet statsstöd.⁵⁹

Mot bakgrund av osäkerheterna i tillämpningen av IOP skulle utredningen om en tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden också föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av IOP.⁶⁰

18.3.4 Betydelsen av civilsamhällets organisationer för landsbygderna

Den parlamentariska landsbygdskommittén konstaterade att det finns ett rikt föreningsliv i landsbygderna och att det civila samhället i många landsbygder tar stort ansvar för lokal service och infrastruktur, vilket gör civilsamhället till en särskilt viktig aktör på landsbygderna.⁶¹ På landsbygderna är det svårare att upprätthålla kommersiell och offentlig service, på grund av lågt befolkningsunderlag och därmed kundunderlag, och höga investeringskostnader. Detta kan leda till att ideella initiativ tar över service som inte det offentliga eller privata vill eller kan driva. Två exempel på områden där ideella krafter

⁵⁷ Information om exemplen är hämtade från Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/. Hämtat 2019-09-05.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG; se också Förvaltningsrätten i Göteborgs dom i mål 7530-17.

⁵⁹ Valfärdsutredningen (SOU 2016:78) och Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) redogör närmare för IOP och dess förhållande till svensk och europeisk rätt.

⁶⁰ Se SOU 2019:56.

⁶¹ SOU 2017:1

har fått ökad betydelse på senare år på mindre orter är drivmedelsstationer och utbyggnaden av fibernät.⁶²

En typ av organisationer som är särskilt vanlig utanför städer och tätorter är samfällighetsföreningar. Dessa föreningar bildas för att förvalta gemensam egendom, t.ex. vägar och avlopp.

EU-initiativet Leader som är ett samarbete mellan offentliga, privata och civilsamhällets aktörer på landsbygden, är ett tidigt exempel på hur det under 1990-talet utvecklades sektorsövergripande partnerskap för att gemensamt finna nya lösningar på samhällsutmaningar, samt ett nytt tänkande kring samfinansiering, gemensamt ansvars-tagande och gemensam styrning. För att ett geografiskt område ska godkännas som Leader-område måste en utvecklingsstrategi finnas på plats för området. Ett godkänt Leader-område kan få del av medel från EU:s struktur- och investeringsfonder. Genom Leader-metoden kan staten också ekonomiskt stödja lokalt ledd utveckling som drivs av s.k. lokala aktionsgrupper (LAG). LAG är ett partnerskap med jämbördigt inflytande från offentlig, privat och ideell sektor.⁶³

18.3.5 Social innovation

Begreppet social innovation används allt mer frekvent. Det är svårt att ge en entydig definition, men begreppet omfattar inte bara civilsamhällets organisationer och tjänster. Social innovation definieras ibland som ”innovativa tjänster, produkter, processer, samarbeten och metoder som strävar efter att möta samhällets utmaningar”.⁶⁴ Social innovation definieras också som innovationer för vilka både mål och medel är sociala.⁶⁵ Det finns också andra begrepp som är kopplade till social innovation, t.ex. socialt entreprenörskap, sociala företag och samhällsentreprenörskap.

Det är dock viktigt att understryka att social innovation inte enbart handlar om privat företagande och entreprenörskap med social inriktning, utan det kan också beteckna initiativ inom offentlig sektor och hos civilsamhällets aktörer. Sociala innovationer, inte minst

⁶² Cras, P. (2017), *Landsbygdssamhällets medborgarskap. En studie av organisering av service och infrastruktur i gränslandet mellan det ideella, kommersiella och politiska*.

⁶³ Jordbruksverket, Mer om Leadermetoden, www.jordbruksverket.se. Hämtat 2019-08-09.

⁶⁴ Se Mötesplats Social Innovation, <http://socialinnovation.se/>. Hämtat 2019-08-09.

⁶⁵ ”Social innovations are innovations that are social in both their ends and their means”, se t.ex. Nordregio (2017), *Social innovation in local development – Lessons from the Nordic countries and Scotland*, Nordregio Working Paper 2017:2.

på landsbygden, kan betraktas som ett sätt att fylla igen luckor som invånarna upplever finns i det offentliga välfärdssystemet. Det kan också ses som ett sätt där ideella krafter tillsammans med det offentliga kan lösa olika samhällsutmaningar.

Utifrån ovanstående resonemang kan det dock fortfarande vara svårt att ringa in vad som avses med social innovation och därför kan några konkreta exempel lyftas fram för att illustrera. Mötesplats Social Innovation vid Malmö universitet som finansieras av Malmö stad och Vinnova har t.ex. tagit fram 100 exempel på projekt och initiativ på olika platser i Sverige som kan betecknas som sociala innovationer. Röstånga Utveckling AB i Skåne är ett exempel som brukar lyftas fram, där lokala krafter till en början gick samman för att stoppa nedläggningen av en skola. Initiativet ledde till bildandet av en ideell förening och så småningom också ett aktiebolag som kunde köpa och förvalta fastigheter och därmed utgöra en ekonomisk grund för det ideella arbetet. Initiativet beskrivs som en reaktion på försämrad service på orten och ett sätt för invånarna att själva ta ett större ansvar för servicen.⁶⁶

Ett annat exempel som brukar lyftas fram är Svågadalen i Hudiksvalls kommun, där en politiskt obunden nämnd bildades inom kommunen 1996. Nämnden förvaltar skola, förskola, äldreomsorg, kultur och fritid samt landsbygdsutveckling inom det geografiska område Svågadalen. Nämnden är direktvald men inga politiska partier deltar i valet. Nämnden började som ett försök och var till en början en av flera kommundelsnämnder i Hudiksvalls kommun. De övriga kommundelsnämnderna lades så småningom ner, men Svågadalsnämnden blev kvar. Organisationen Hela Sverige ska leva framhåller att Svågadalsnämndens arbete har fungerat väl och att nämnden inte har haft några problem med rekrytering till de olika verksamheterna som nämnden har ansvar för.⁶⁷

Enligt den information som Kommunutredningen har kunnat inhämta finns det inte några exempel från andra kommuner där man använder sig av samma eller liknande modell. Organisationen Hela Sverige ska leva, men även landsbygdsutvecklare på regional nivå, pekar dock på att Svågadalsnämnden är ett exempel på en nyskapande

⁶⁶ Herlitz, U. och Arén, H. (2017), *Den första samhällsnivån – lokal demokrati, planering och finansiering för hållbar utveckling?*

⁶⁷ Ibid.

modell inom den befintliga kommunala förvaltningen i syfte att tillhandahålla välfärdsservice. Den skulle kunna spridas och tillämpas i andra kommuner, och kanske då särskilt landsbygdskommuner.⁶⁸

Social impact bonds

Social impact bonds (SIB) är en modell för finansiering där en uppdragsgivare, ofta en stat eller en kommun, använder privat kapital för att finansiera ett projekt som t.ex. kan drivas av en idéburen aktör. Om projektet uppnår vissa på förhand fastställda mål betalar uppdragsgivaren (staten eller kommunen) tillbaka kapitalkostnaden samt en ränta på det insatta kapitalet. Modellen har prövats främst i Storbritannien, USA och Kanada men har också börjat få spridning utanför de anglosaxiska länderna, bl.a. till Estland, Nederländerna, Frankrike och Belgien.

Även i Sverige har SIB uppmärksammats.⁶⁹ Det första konkreta exemplet i Sverige på att SIB har tillämpats är Norrköpings kommun där det benämns socialt utfallskontrakt. Syftet med utfallskontraktet är att förbättra situationen för barn och unga i Norrköpings kommun som är placerade i hem för vård och boende (HVB) eller i boenden som tillhör Statens institutionsstyrelse (SiS). Investeringsbolaget Leksell Social Ventures AB finansierar insatser för målgruppen och återbetalning från Norrköpings kommun av de investerade medlen kan ske i olika grad beroende på utfall.⁷⁰

Social impact bonds har också kritiserats. Forum – idéburna organisationer med social inriktning menar bl.a. att om SIB används i allt större utsträckning av det offentliga finns risk att det tränger undan andra finansieringsformer, vilket kan få effekten att det är de relativt enkla utmaningarna inom t.ex. det sociala området som adresseras. Men organisationen menar att så länge SIB är en av många vägar till finansiering så behöver inte riskerna med SIB vara överhängande.⁷¹

Ur kommunernas perspektiv är långsiktigheten i finansieringen en viktig aspekt, särskilt om finansieringsformen gäller kommunernas

⁶⁸ Herlitz, U. och Arén, H. (2017), *Den första samhällsnivån – lokal demokrati, planering och finansiering för hållbar utveckling?*

⁶⁹ Se t.ex. Warner, M.E. (2013), "Private finance for public goods: social impact bonds", *Journal of Economic Policy Reform*, 16(4); se även Institutet för sociala effekter, <https://institutet.fryshuset.se/social-impact-bond/>. Hämtat 2019-09-05.

⁷⁰ För mer information, se www.norrkoping.se

⁷¹ Forum – idéburna organisationer med social inriktning, www.socialforum.se/. Hämtat 2019-09-05.

obligatoriska uppgifter. Om finansiären eller utföraren skulle dra sig ur uppdraget är det kommunen som har ansvaret för att verksamheten ska fortsätta att löpa på.

18.4 Sammanfattande slutsatser

Kommunutredningen har enligt direktiven i uppdrag att analysera andra åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet utöver de strukturella åtgärder som behandlats i kapitlen 14–18. Ett ökat och förbättrat nyttjande av den potential som finns i digitaliseringen är en fråga som särskilt har varit i fokus, men även andra åtgärder behandlas, t.ex. betydelsen av lärande och erfarenhetsutbyte mellan kommuner och civilsamhällets roll.

Regeringen anger i sin digitaliseringsstrategi ambitionen att svenska statliga myndigheter, kommuner och regioner ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter för att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag, en effektiv offentlig sektor med hög kvalitet samt fler jobb och ökad tillväxt. Det brukar dock ofta riktas kritik mot att digitaliseringen av offentlig sektor i Sverige inte går tillräckligt fort, inte minst mot bakgrund av att privatpersoner och företag ligger i framkant när det gäller användande och utveckling av digitala lösningar. Många steg har dock tagits för att skynda på utvecklingen.

Digitala verktyg kan användas för att upprätthålla och höja kvaliteten i kommunernas verksamheter. Införandet av digitala lösningar och automatisering kan t.ex. frigöra personal så att dessa personer kan ägna sig åt mer kvalificerade arbetsuppgifter som i sin tur kan höja kvaliteten i verksamheten.

Digitalisering är dock en kostnads- och tidskrävande process som ställer stora krav på såväl kommunernas olika verksamheter som kommunernas ledning och styrning. Det finns stora svårigheter när det gäller att uppskatta hur stor den ekonomiska potentialen av digitalisering kan vara.

Det finns också stora skillnader mellan kommuner när det gäller att kunna nyttja potentialen i digitala lösningar. Framför allt stora kommuner har tillräckliga ekonomiska resurser och möjligheten att rekrytera kompetens för att kunna tillämpa digitala lösningar. Befolkningsmässigt små kommuner i glesa områden skulle på vissa områden

ha mest att vinna av att tillämpa digitala lösningar för att överbrygga avstånd, t.ex. inom skola och hemtjänst, men dessa kommuner har samtidigt störst svårigheter att kunna satsa de resurser och rekrytera den kompetens som krävs.

Ett stort hinder för att bättre kunna nyttja digitaliseringens möjligheter är att det i Sverige saknas en nationell digital infrastruktur. Detta har lett till att olika myndigheter, sektorer och kommuner har utvecklat egna lösningar anpassade efter de egna verksamheternas behov. Det finns ett stort behov av gemensamma lösningar för utbyte av information, ökat samarbete och ökad effektivitet.

En viktig aspekt på digitaleringen är personlig integritet och sekretess. Skyddet av den personliga integriteten måste vägas mot andra värden som effektivisering. Omfattande regelverk, t.ex. dataskyddsförordningen och sekretesslagstiftningen, syftar till att skydda den personliga integriteten, men hindrar ibland ett effektivt utnyttjande av data.

Tillgång till fast bredband med hög prestanda är en grundförutsättning för att kommunerna ska kunna använda sig av digitaliseringens möjligheter. Det handlar inte bara om utbyggnad av fast bredband utan också om att underhålla och uppgradera befintlig digital infrastruktur. Det finns fortfarande stora skillnader när det gäller tillgång till fast bredband mellan olika delar av landet samt mellan flerfamiljshus och enfamiljshus.

En annan viktig åtgärd för att stärka kommunernas kapacitet är utbyte av erfarenheter och lärande mellan kommunerna. Det finns ett stort antal nätverk och plattformar redan i dag som syftar till just detta. Inte minst SKR bedriver en omfattande verksamhet för lärande, stöd och erfarenhetsutbyte mellan kommuner, men det finns också en rad andra fristående organisationer och nätverk. Utmaningen är dock ofta att det krävs en viss mottagningskapacitet i form av tid och resurser att använda sig av dessa nätverk och plattformar. Det är en mottagningskapacitet som de befolkningsmässigt små kommunerna ofta saknar.

Det finns en lång tradition av samverkan mellan kommuner och civilsamhällets organisationer och initiativ har tagits på senare år för att utveckla den roll som civilsamhällets organisationer kan spela i leveransen av välfärdstjänster. En grundläggande utgångspunkt är dock att det finns begränsningar i hur stor utsträckning kommunerna kan avhända sig vissa obligatoriska uppgifter till civilsamhällets orga-

nisationer. Givet detta är frågan vilken roll som civilsamhällets organisationer skulle kunna spela för att stärka kommunernas kapacitet i framtiden. Det handlar om att utveckla former för samverkan mellan kommuner och civilsamhällets organisationer som är möjliga för kommunerna och som garanterar långsiktigheten i verksamheterna.

DEL IV
Strategi, förslag och
konsekvensanalys

19 En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

I enlighet med direktivet¹ föreslår Kommunutredningen en strategi för hur kommunernas kapacitet att möta samhällsutvecklingen ska stärkas. I strategin redogörs för de ställningstaganden som utredningen har gjort och vilken riktning som det fortsatta statliga arbetet med att stärka kommunernas kapacitet bör ta. I strategin behandlas också statens ansvar för kommunernas förutsättningar. De åtgärder som ingår i strategin har olika tidsperspektiv. I strategin ingår därför en översiktlig tidplan för dessa åtgärder. De förslag och bedömningar som Kommunutredningen lägger fram beskrivs mer utförligt i kapitel 20.

En kommun behöver ha driftskapacitet, dvs. tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för att leverera välfärdstjänster, men den behöver också ha utvecklingskapacitet, dvs. tillräcklig kapacitet att utveckla de olika verksamheterna och kommunen som helhet. Det kapacitetsbegrepp som Kommunutredningen använder finns närmare beskrivet i kapitel 12. Driftskapacitet handlar i stor utsträckning om den dagliga driften, medan utvecklingskapacitet mer kan knytas till ett framtidsperspektiv. De båda kapacitetsbegreppen har därmed olika tidsperspektiv, där en kommuns utvecklingskapacitet har stor betydelse för kommunens framtida utveckling. En tillräcklig utvecklingskapacitet är också nödvändig för att långsiktigt kunna trygga en tillräcklig driftskapacitet.

¹ Dir. 2017:13 *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen* s. 13.

19.1 Varför har vi kommuner?

Den svenska samhällsmodellen bygger på ett decentraliserat synsätt där kommunerna ansvarar för en stor del av välfärdstjänsterna.

Den kommunala självstyrelsen medför i grunden hög effektivitet och goda förutsättningar att ge medborgarna nödvändig service. Motiven bakom stark kommunal självstyrelse är bl.a. att välfärdsservicen kan vara mer flexibel och bättre anpassas till lokala förutsättningar och medborgarnas behov, jämfört med om ansvaret hade legat enbart på staten (se kapitel 4). Dessutom medför den kommunala självstyrelsen en flexibilitet för att klara olika framtida utmaningar och ger förutsättningar för ett stabilt och långsiktigt utförande av välfärdsuppgifterna. Medborgarna får också genom den kommunala självstyrelsen kortare vägar till beslutsfattarna inom många frågor som är väsentliga för dem. Närheten mellan väljare och förtroendevalda innebär att ansvarsutkrävandet underlättas. En grundförutsättning för Kommunutredningens uppdrag är att den svenska decentraliserade samhällsmodellen med starka och självständiga kommuner ska värnas.²

Kommunutredningens utgångspunkt är att alla kommuner ska ha tillräcklig kapacitet för att långsiktigt kunna sköta sina uppgifter. Strategin syftar till att ge bättre förutsättningar för stärkt kapacitet i kommunerna och bibehålla modellen med starka självständiga kommuner, samt möjliggöra för ytterligare decentralisering av uppgifter till den lokala nivån i framtiden om riksdagen fattar beslut om det. En decentraliserad samhällsmodell kräver robusta kommuner.

19.2 Kommunernas utmaningar

Av kapitel 6, 7 och 12 framkommer att det huvudsakligen är två samhällstrender som medför påtagligt ökade utmaningar för de svenska kommunerna: demografi och urbanisering.

De demografiska skillnaderna mellan olika kommunkategorier³ har tilltagit betydligt sedan kommunreformen 1974 – dels i fråga om befolkningens ålderssammansättning, dels i fråga om befolkningsstorlek. Skillnaderna i förutsättningar för de minsta respektive de

² I utredningens direktiv anges bl.a. att "För att kommunerna långsiktigt ska kunna möta de ovan beskrivna utmaningarna krävs att de har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter".

³ För en förklaring av kommunkategorierna, se avsnitt 6.1.1.

största kommunerna fortsätter dessutom att öka. Befolkningsförändringarna följer tydliga mönster där små kommuner långt från större städer fortsätter att krympa medan medelstora och stora städer växer (se kapitel 6). Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från april 2018 beräknas 21 kommuner ha en befolkning under 5 000 invånare 2040 jämfört med 2018 då 15 kommuner hade under 5 000 invånare. Totalt 16 av de 21 kommunerna som beräknas ha under 5 000 invånare 2040 är ytstora kommuner i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län medan resterande kommuner finns i Östergötlands, Dalarnas, Värmlands och norra Västra Götalands län. Samtidigt kommer antalet kommuner med över 100 000 invånare att öka. Enligt SCB:s befolkningsprognos beräknas 27 kommuner ha en befolkning över 100 000 invånare 2040 jämfört med 2018, då 18 kommuner hade en befolkning på över 100 000 invånare. Befolkningen koncentreras därmed alltmer till de medelstora och stora kommunerna med omkringliggande kranskommuner.

Befolkningsmässigt små kommuner nära en större stad har i regel en positiv befolkningsutveckling medan befolkningsmässigt små kommuner belägna långt från en större stad i regel har en negativ utveckling. Dessutom medför de demografiska förändringarna en allt större andel äldre, samt en stagnerande eller minskande andel av befolkningen i yrkesverksam ålder.

Den nuvarande kommunindelningen utgår från de förhållanden som rådde på 1960-talet. Ett av motiven till 1974 års kommunreform var att kommunerna i så stor grad som möjligt skulle motsvara ett funktionellt område där människor arbetar och bor. Den administrativa indelningen skulle anpassas till det funktionella regionmönstret och metoden för det var den s.k. centralortsteorin (se kapitel 2). År 1970 fanns 187 lokala arbetsmarknadsregioner enligt SCB, medan antalet 2017 hade minskat till endast 70. Regionförstoringen innebär att den nuvarande kommunindelningen i allt mindre grad speglar en funktionell indelning i form av lokala arbetsmarknadsregioner.

De demografiska förändringarna innebär att trycket ökar för alla typer av kommuner. För kraftigt expanderande storstadskommuner ökar kraven på investeringar, eftersom bl.a. nya förskolor, skolor och äldreboenden behöver byggas. Storstadsområdena har också stora utmaningar med segregation och socialt utsatta områden. För små kommuner med minskande befolkning kan det ligga en särskild ut-

maning i att det finns ett behov av att hantera uppskjutna investeringsbehov samtidigt som befolkningen minskar.

En del av problematiken är att de mindre kommunerna börjar närma sig trösklar när de är för små för att kunna upprätthålla tillräcklig kapacitet och kompetens. Det bör poängteras att dagens situation skiljer sig från 1980- och 1990-talen, eftersom folkmängden i de minsta kommunerna i dag är på betydligt lägre nivåer än vad de var då. Enligt tillgängliga befolkningsprognoser förväntas därtill de krympande kommunerna fortsätta minska medan de större kommunerna förväntas fortsätta öka sin befolkning. Skillnaderna i kommunernas storlek, resurser och kapacitet kommer därmed att tillta ytterligare.

De demografiska utmaningarna medför två tydliga konsekvenser för kommunerna – dels tilltar pressen på kommunernas ekonomi eftersom behoven av kommunal service ökar samtidigt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar, dels kommer arbetskrafts- och kompetensbristen att bli allt mer påtaglig. Den bild som framträder är att samtliga kommunkategorier ställs inför ökade utmaningar. Det är dock svårt att bortse från att de befolkningsmässigt minsta kommunerna står inför en särskilt svår situation sett ur ett kapacitetsperspektiv.

19.3 Strukturella åtgärder som har övervägts

I Kommunitredningens uppdrag har det ingått att analysera fyra olika strukturella åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet: utökad samverkan, frivillig kommunsammanläggning, generell förändring av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning. Kommunitredningen har i kapitel 13–17 analyserat hur dessa åtgärder kan stärka kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Analyserna omfattar även åtgärdernas påverkan på ekonomisk effektivitet och lokal demokrati.

Kommunitredningen har också i viss mån beaktat andra åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet. Digitaliseringen med dess möjligheter att effektivisera kommunernas verksamheter är en av de åtgärder som främst lyfts fram av kommunerna. Förutom digitalisering har andra åtgärder diskuterats, t.ex. ett mer systematiskt lärande mellan kommuner och en utveckling av det civila samhällets roll (se kapitel 18).

Frågor som handlar om verksamhetsutveckling ingår i princip inte i Kommunutredningens uppdrag. Utredningens fokus är i stället vilka strukturella åtgärder som bör vidtas för att ur ett systemperspektiv stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter. Systemperspektivet innebär att fokus sätts på vilka ramar som kommunerna har att agera inom.

19.3.1 Kommunal samverkan

Samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet, t.ex. genom att underlätta kompetensförsörjningen av personer med specialistkompetens eftersom kommuner kan dela på sådana tjänster. Kommunal verksamhet som bygger på samverkan medför dock ett mått av sårbarhet, eftersom kommunen blir beroende av andra kommuner för att kunna sköta sina uppgifter.

Det finns enligt Kommunutredningen även nackdelar med samverkan ur demokratisk synvinkel. Nackdelarna handlar om minskad kontroll och rådgighet över verksamheten, ökad komplexitet för väljare och förtroendevalda samt minskad möjlighet för väljarna till ansvarsutkrävande. Samverkan kan dock innebära en ökad förmåga att leverera service till medborgarna, vilket i sin tur kan leda till att förtroendet för den kommunala organisationen stärks.

För att skapa en effektiv samverkan krävs att de ingående kommunerna har tillräcklig kapacitet att aktivt kunna bidra till samverkan. Samverkan förutsätter också att de samverkande parterna långsiktigt kan komma överens och stå för sina åtaganden. Genomgången i kapitel 13 visar dock att samverkan i dag i stort sett inte omfattar de kostnadsmässigt stora kommunala verksamheterna som t.ex. grundskola och äldreomsorg, vilket gör att potentialen i samverkan begränsas.

Kommunutredningen bedömde redan i sitt delbetänkande att samverkan inte är den enda lösningen på kommuners strukturella utmaningar, särskilt mot bakgrund av de framtida utmaningar som kommunerna ställs inför.⁴

Kommunutredningen anser att samverkan kan ge ökade förutsättningar för att stärka kommunernas kapacitet, men om samverkan

⁴ SOU 2017:77 s. 245.

inte visar sig leda till tillräckliga kapacitetsförstärkningar kan det finnas behov av förändringar i kommunstrukturen.

19.3.2 Asymmetrisk ansvarsfördelning

Kommunutredningen har också analyserat möjligheten att införa en asymmetrisk ansvarsfördelning som skulle innebära att vissa kommuner skulle få ett större ansvarsområde än andra. Utredningen kan utifrån analysen konstatera att det finns många svårigheter med en heltäckande asymmetrisk modell där befolkningsmässigt stora kommuner skulle ha ansvar för fler uppgifter än kommuner som har en mindre befolkningsmängd.

Det finns tre huvudsakliga varianter för överlämnande av ansvaret för en uppgift i en asymmetrisk modell:

1. Ansvaret kan flyttas från en kommun till en annan kommun,
2. ansvaret kan flyttas från en kommun till den nationella eller regionala nivån, eller
3. ansvaret kan flyttas från den nationella eller regionala nivån till en kommun.

Den första varianten, där vissa kommuner övertar ansvaret för andra kommuners uppgifter, skulle innebära att väljarnas möjlighet till ansvarsutkrävande i de kommuner som överlämnar uppgifter till andra kommuner upphör. Däremot skulle inte lika stora negativa demokratikonsekvenser uppstå i den andra varianten, där uppgifter överförs från vissa kommuner till den nationella eller regionala nivån. Väljarna skulle då fortfarande kunna utkräva ansvar i riksdags- eller regionval, även om avståndet till de förtroendevalda blir längre. Den tredje varianten, dvs. asymmetri som går i decentraliserande riktning där vissa kommuner får överta ansvaret för uppgifter som ligger på den nationella eller regionala nivån, skulle däremot kunna få positiva effekter för demokratin, eftersom ansvaret flyttas till lokalt förtroendevalda och därmed närmare medborgarna.

Genomgången i kapitel 16 och 17 visar också att finansieringen av de uppgifter som överförs till kommuner skulle bli komplex och svår att hitta en bra lösning på. Det gäller särskilt vid en asymmetrisk modell som innebär att vissa kommuner tar över ansvaret för viss verk-

samhet från andra kommuner. Däremot bör det vara något enklare att hitta lösningar för finansieringen om vissa kommuner tar över ansvaret för en verksamhet från staten. Det kan t.ex. hanteras genom att staten ger dessa kommuner kostnadsersättning för den verksamhet som överförs till kommunerna.

Om en asymmetrisk modell införs som innebär att en del kommuner har färre uppgifter än andra kommuner, kan det vidare uppstå svårigheter för de kommuner som har ett mer begränsat ansvarsområde att rekrytera personal och personer till politiska uppdrag, då det kan upplevas vara mindre attraktivt att vara verksam i sådana kommuner.

Kommunutredningen bedömer att en heltäckande asymmetrisk modell inte är en önskvärd väg att gå för att stärka kommunernas kapacitet, eftersom nackdelarna jämfört med dagens system bedöms vara alltför stora. En asymmetrisk modell innebär inte heller i grunden att kommunernas kapacitet stärks, utan snarare handlar det om att anpassa kommunernas uppgifter efter deras nuvarande och förväntade framtida kapacitet. Med hänsyn till avigsidorna med införandet av en asymmetrisk modell lämnar Kommunutredningen inget förslag om att införa en heltäckande asymmetrisk modell i Sverige där vissa kommuner tar över uppgifter från andra kommuner. Kommunutredningen anser att den nuvarande symmetriprincipen där alla kommuner huvudsakligen har samma uppgifter bör behållas. Däremot anser Kommunutredningen att det bör vara möjligt att göra vissa avsteg från symmetriprincipen om det handlar om att ytterligare föra över ansvar från staten till vissa kommuner förutsatt att finansiering medföljer.

19.3.3 Generell förändring av kommunernas ansvar och uppgifter

En generell förändring av kommunernas uppgifter kan i princip gå i två riktningar: antingen kan uppgifter som i dag ligger på den lokala nivån flyttas till den regionala eller nationella nivån, eller så kan uppgifter som i dag ligger på nationell eller regional nivå flyttas till den lokala nivån. I det senare fallet, där uppgifter flyttas till den lokala nivån, kan kommunernas kapacitet stärkas genom att kommunerna får nya uppgifter och därigenom kan bygga upp utökad kompetens.

Kommunutredningen bedömer att det kan finnas skäl att pröva om viss statlig verksamhet kan föras över till kommunerna. Det skulle exempelvis kunna handla om vissa delar av arbetsmarknadspolitiken. En sådan åtgärd måste dock bygga på att kommunerna har tillräcklig kapacitet för att kunna hantera sådana tillkommande uppgifter. Kommunutredningen bedömer att en framkomlig väg kan vara att inom den försöksverksamhet som föreslås (se avsnitt 19.4.5) öppna för att pröva att överföra vissa statliga uppgifter till kommunerna.

19.3.4 Frivilliga kommunsammanläggningar

Kommunutredningen uppfattar den demografiska utvecklingen som en *pågående* strukturell förändring där många små kommuner fortsätter att tappa befolkning medan många större kommuners befolkning ökar. Att det är en pågående process gör att dess påverkan på kommunernas förutsättningar kommer att tillta med tiden. Skillnaderna i kommunernas förutsättningar och resurser kommer därmed att växa. Sammanläggningar av kommuner kan bidra till att utjämna skillnaderna i kommunernas befolkningsmässiga storlek och förutsättningar.

Erfarenheter från Norge och Finland och även från kommunblocksreformen i Sverige (se kapitel 2 och 3), visar att om målet och syftet är att stimulera sammanläggningar så ger frivillighet ett mycket begränsat resultat i form av sammanlagda kommuner. Erfarenheterna från Norge visar att det inte i första hand är de allra minsta kommunerna med de största kapacitetsutmaningarna som slås samman, vilket i sin tur skulle kunna få effekten att skillnaderna i befolkningsstorlek mellan norska kommuner ökar.

Som framgått tidigare i kapitel 14 och 17 bedöms de ekonomiska effekterna av en ny kommunreform som förhållandevis begränsade avseende kommunernas kostnader. Erfarenheter från den kommunreform som genomfördes i Danmark 2007 pekar dock på att de kommuner som gått samman förbättrade sina ekonomiska resultat i förhållande till kommuner som inte gått samman. Det har också skett viss effektivisering inom administrationen, samt vad gäller gator och vägar hos de kommuner som gått samman, samtidigt som kostna-

derna för arbetsmarknadsåtgärder har ökat. Erfarenheterna från Danmark pekar därmed på vissa ekonomiska effekter.⁵

Det som framstår som tydligare är dock att kommunsammanläggningar stärker kommunernas utvecklingskapacitet och därmed på sikt är en förutsättning för att kommunerna ska kunna upprätthålla en tillräcklig driftskapacitet. En större kommun har i regel en större strategisk förmåga att arbeta med utvecklingsfrågor som långsiktigt stärker kommunen. En större kommun har också bättre möjligheter att ha vissa specialisttjänster, samt att bygga upp och fördela personalresurser inom den kommunala organisationen.

19.4 Strukturella åtgärder med olika tidsperspektiv

Kommunutredningen konstaterar att samverkan ger förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet. Den övergripande slutsatsen är dock att det i ett framtidsperspektiv kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. Utredningen vill även understryka att det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Åtgärderna kan dessutom se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturella förutsättningar.

Utgångspunkten när det gäller kommunsammanläggningar är att dessa ska bygga på frivillighet, vilket innebär att det är kommunerna själva som ska besluta om de önskar genomföra en kommunsammanläggning. Strategisk samverkan mellan kommuner kan bedömas som en tillräcklig åtgärd av vissa kommuner, medan andra kommuner kan se en utvecklad samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning.

Utredningen föreslår också en försöksverksamhet för kommuner, som innebär att de kan ges undantag från statliga regleringar. Det

⁵ De danska och svenska kommunsystemen har många likheter, men det bör ändå understrykas att det finns skillnader i kommunernas ekonomiska förutsättningar och uppgifter, samt i den statliga styrningen av kommunerna, vilket gör att jämförelser måste göras med viss försiktighet. De geografiska förutsättningarna skiljer sig dessutom åt mellan Sverige och Danmark. Samtidigt bör det tas i beaktande att den danska reformen har varit föremål för utvärderingar, både initierade av den danska regeringen och av olika forskarmiljöer, och att det därför finns förhållandevis många studier av effekter av kommunsammanläggningar från den danska kontexten. Norge genomför för närvarande en kommunreform men eftersom de första kommunerna går samman den 1 januari 2020 är det ännu inte möjligt att säga något om effekter av kommunsammanläggningar i Norge (se också kapitel 3 och kapitel 14).

ska vara fråga om försök som syftar till att pröva sätt att stärka kapaciteten i kommunerna, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Det kan handla om försök inriktade på strukturförändringar men också om försök av mer verksamhetsutvecklande karaktär.

Kommunerna har redan i dag stora möjligheter att utöka sin samverkan och pröva olika modeller för samverkan. Utöver de offentligt-rättsliga formerna för samverkan; kommunalförbund och gemensamt nämnd finns också möjlighet att bilda gemensamma företag och samverka genom avtal. Kommunutredningen bedömer att det finns möjlighet att utvidga samverkan mellan kommuner utan ytterligare ändringar i lagstiftningen.

Den möjlighet till generell avtalssamverkan som infördes den 1 juli 2018 är en förhållandevis enkel lösning för kommuner som inte har tillräcklig kapacitet att sköta vissa uppgifter. Ökad användning av avtalssamverkan, t.ex. kring specialisttjänster och myndighetsutövning, ger förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet. Det finns samtidigt nackdelar och hinder med avtalssamverkan, liksom med all typ av samverkan. Det handlar t.ex. om att det kräver tid och resurser att bygga tillit i samverkanskonstellationer och om att det kan uppstå slitningar över tid mellan kommuner som har ingått ett avtal. Upphandlingsregelverket kan vidare innebära en begränsning. En omfattande användning av avtalssamverkan kan också leda till att det blir svårt att ha överblick över vem som ansvarar för utförandet av verksamheten.

19.4.1 Strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer

Det finns enligt Kommunutredningen behov av att utveckla samverkan och försöka minimera de nackdelar som finns med samverkan. Ett sätt att minimera nackdelarna och förbättra möjligheterna till kapacitetsförstärkning i kommunerna skulle kunna vara att kommunerna ingår en strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer (se även kapitel 13). Det finns flera exempel på att sådan samverkan mellan kommuner existerar redan i dag.

Kommunutredningen menar att en strategisk samverkan kännetecknas av följande:

- Samverkan sker *huvudsakligen i mer fasta kommunkonstellationer* som möjliggör att långsiktighet och tillit kan byggas upp inom samverkanskonstellationerna.
- Samverkan sker utifrån *en samlad kommunövergripande analys* av kommunens behov av samverkan inklusive en bedömning av vad behoven är i framtiden.
- Samverkan sker med *ett större djup*, vilket innebär att verksamheten i högre grad omfattar gemensamt utförande av service och välfärdsuppgifter, med gemensamma investeringar, snarare än genom enstaka tjänsteutbyten inom verksamheter eller funktioner.
- Kommunerna *agerar i ökad utsträckning gemensamt* i olika typer av utvecklingsfrågor.

Strategisk samverkan i mer fasta kommunkonstellationer skulle kunna skapa bättre kontinuitet och bättre förutsättningar för långsiktighet och tillit mellan de samverkande kommunerna. Med en ökad kontinuitet och ökad tillit kan också förutsättningar skapas för att bredden i samverkan ökar, vilket innebär att fler av kommunernas uppgifter berörs, exempelvis inom de kostnadsmässigt stora verksamheterna skola, vård och omsorg.

Strategisk samverkan utgår från en analys av kommunens mer framtidsinriktade och samlade behov av samverkan, snarare än från lösningar av enskilda behov allt eftersom de uppstår. Strategisk samverkan skulle kunna skapa en större tydlighet och ge en bättre överblick över vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring, vilket underlättar ansvarsutkrävandet, jämfört med om kommuner ingår många olika samverkansavtal med olika kommuner.

Mycket av dagens samverkan mellan kommuner initieras av ett specifikt behov inom en enskild verksamhet eller funktion vilket gör att samverkan avseende enskilda resurser och kompetenser är vanligt förekommande. Den ekonomiska effekten blir dock begränsad om samverkan endast avser enskilda aktiviteter eller resurser utifrån en begränsad del av budgeten. Strategisk samverkan skulle kunna leda till att de kommuner som samverkar gör det inom fler verksamhetsområden och med större djup. En sådan mer djupgående och om-

fattande samverkan kan ge mer bestående effekter genom att den är svårare att ändra efter skiften i politiken. En mer strategisk samverkan kan också innebära att kommunerna i högre utsträckning agerar utifrån att de är sammankopplade i en funktionell region. Det kan exempelvis handla om gemensam näringslivspolitik, samordnad överviktsplanering och bostadsförsörjning, samordning av infrastrukturinvesteringar vad gäller vatten- och avloppshantering samt kompetensförsörjning. Det bör också kunna omfatta ett gemensamt agerande i förhållande till statliga myndigheter.

Det finns dock även problematiska aspekter på strategisk samverkan. Ett motiv vid samverkan är att kommunerna har möjlighet att ingå olika samverkanskonstellationer utifrån specifika behov inom olika verksamheter. I en mer fast kommunkonstellation skulle det inte finnas samma utrymme att anpassa befolkningsunderlaget och geografin specifikt till de olika frågor som ska hanteras. Även om det kan bli tydligare vilka verksamheter kommunerna samverkar kring jämfört med i fallet med avtalssamverkan, så är även strategisk samverkan problematisk när det gäller möjligheten till ansvarsutkrävande. Väljarna får fortfarande en mindre möjlighet att utkräva ansvar jämfört med om verksamheten bedrivs av endast den egna kommunen. Strategisk samverkan skulle dock kunna öka tydligheten kring vem som har ansvaret samt ge förbättrade möjligheter att stärka driftskapaciteten i jämförelse med avtalssamverkan och andra samverkansformer på enskilda verksamhetsområden.

En mer utvecklad strategisk samverkan kan för vissa kommuner bedömas som en tillräcklig åtgärd, medan andra kommuner kan se strategisk samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning för att öka kapaciteten i den kommunala verksamheten.

19.4.2 Frivilliga kommunsammanläggningar behöver stödjas

För att långsiktigt värna den decentraliserade samhällsmodellen med stark kommunal självstyrelse, och för att kunna hantera de utmaningar som kommunerna står inför behöver varje kommun ha tillräcklig kapacitet. Kommunutredningen menar att åtgärder som samverkan, ökade statliga resurser och förbättrad statlig styrning kan skapa förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet. Utvecklingen i ett framtidsperspektiv pekar dock på att det finns

behov av en förändrad kommunstruktur med syfte att stärka kommunernas utvecklingskapacitet och därmed i förlängningen garantera kommunernas driftskapacitet.

Kommunutredningens uppfattning är att det är rimligt att den kommunala indelningen anpassas efter samhällsförändringar vid vissa tillfällen. Den kommunindelning som infördes i början av 1970-talet kan inte en gång för alla utgöra en optimal indelning, inte minst med tanke på de senaste decenniernas ökande demografiska skillnader och funktionella sammanlänkning av kommuner. Mot bakgrund av att kommunerna har tillförts en rad nya uppgifter sedan de senaste kommunsammanläggningarna bedömer Kommunutredningen att kommunerna skulle behöva vara större än vad riktvärdena för 1974 års kommunsammanläggningar angav. Riktvärdena var då att kommunerna skulle ha 6 500–8 000 invånare för att klara grundskoleverksamheten och 30 000 invånare för att utgöra en fungerande arbetsmarknad.

19.4.3 Kommunernas skilda strukturella förutsättningar

I följande avsnitt används fyra kommunala geografier för att illustrera vilka möjligheter och begränsningar olika strukturella förutsättningar har på möjligheterna att utöka samverkan och att genomföra sammanläggningar av kommuner.

Kommuner med stor geografisk yta

Uppenbara svårigheter kan uppstå om den typ av kommuner som har stor geografisk yta, företrädesvis i Norrlands inland, skulle gå samman. De långa avstånden inverkar även på dessa kommuners möjligheter att bedriva samverkan på ett effektivt sätt.

Långa avstånd innebär svårigheter att uppnå ekonomiska skalfördelar i den kommunala verksamheten, eftersom kommunala verksamheter som förskola, skola och äldreomsorg behöver bedrivas nära eller t.o.m. i, invånarnas hem. De modellberäkningar som Kommunutredningen gjort (se kapitel 14) indikerar att det därför generellt skulle vara svårt att uppnå stora kostnadsbesparingar i kommunernas stora verksamheter vid en sammanläggning. Däremot skulle sammanläggningar även i de yttora kommunerna kunna förbättra organisatio-

nens förutsättningar att arbeta utvecklingsinriktat genom att en större kritisk massa kan byggas upp inom kommunens ledningsfunktioner.

Det finns indikationer på att särskilt de mycket avlägsna landsbygdskommunerna har svårt att rekrytera förtroendevalda till politiska uppdrag (se kapitel 9). Förutsättningarna att rekrytera till förtroendeposter skulle kunna förbättras vid en sammanläggning, eftersom det skulle finnas fler invånare som kan ta på sig politiska uppdrag.

Även om det i de geografiskt stora kommunerna hade funnits goda möjligheter att rekrytera till förtroendeuppdrag för att uppnå en vital och levande lokal demokrati, får dessa kommuner allt svårare att upprätthålla tillräcklig kapacitet att leverera välfärdstjänster till sina medborgare. En väl fungerande lokal demokrati består inte bara i att det är möjligt att rekrytera till olika förtroendeuppdrag och att väljarna har insyn i politiken och möjlighet att utkräva ansvar av de förtroendevalda. En väl fungerande lokal demokrati behöver också ha förmåga att leverera de välfärdstjänster som medborgarna förväntar sig (se kapitel 14). Kommunutredningen bedömer att många av de geografiskt stora och befolkningsmässigt minskande kommunerna, kommer att få tilltagande problem med att långsiktigt upprätthålla tillräcklig kapacitet för att kunna leverera välfärdstjänster med god kvalitet. Ett politiskt system som inte har förmåga att leverera välfärdstjänster till rimliga kostnader och till rimlig kvalitet riskerar att tappa sin legitimitet hos väljarna.

En utmaning vid sammanläggning av kommuner som gäller för alla typer av kommuner, och kanske särskilt för ytstora kommuner, är frågan om hur den nya kommunen ska organiseras. I en sammanlaggen kommun som består av befolkningsmässigt jämnstora kommuner kan frågan om var verksamheten ska placeras vara känslig. Det kan leda till farhågor om att vissa delar av den nya kommunen riskerar att missgynnas vid en sammanläggning, vilket skulle kunna bli särskilt problematiskt i en ytstor kommun eftersom medborgarna där kan uppleva att avstånden till kommuncentrum och olika typer av service blir alltför långa. Ett oberoende processtöd kan därför vara särskilt viktigt när det gäller att tillse att de olika kommunerna som ska läggas samman får inflytande både i processen fram till sammanläggning och efter att en sammanläggning har genomförts.

Långa geografiska avstånd utgör ett hinder som måste tas i beaktande både när det gäller utökad och mer strategisk samverkan mellan kommuner och sammanläggningar av kommuner. Kommunutred-

ningen gör ändå bedömningen att strategisk samverkan och, på längre sikt, sammanläggningar kan vara lämpliga åtgärder för att stärka kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet även i dessa områden.

Jämnstora kommuner med korta avstånd

En annan typ av kommunkonstellation är kommuner som är relativt jämnstora och där avstånden är korta mellan centralorterna. Den typen av kommuner samverkar i dag ofta med varandra på olika områden, framför allt när det gäller administration och tekniska tjänster och dessa kommuner för ofta också diskussioner om hur samverkan skulle kunna utvecklas i mer strategisk riktning. Exempel på en sådan kommunkonstellation är Köping, Arboga och Kungsör. Ett annat exempel är Mariestad, Töreboda och Gullspång. Den här typen av kommuner har ofta en förhållandevis gynnsam lokalisering med närhet till en eller flera större städer. Samtidigt står även dessa kommuner inför utmaningar kopplade till kompetensförsörjning och ökad press på den kommunala ekonomin. Kommunutredningen gör därför bedömningen att en mer strategisk samverkan, och på längre sikt frivillig sammanläggning, skulle vara motiverat i denna typ av kommuner, framför allt eftersom det skulle kunna underlätta kompetensförsörjningen, inte minst vad gäller specialisttjänster. Genom att på längre sikt gå ihop i en större kommun skulle förutsättningarna att skapa en kritisk massa inom kommunens ledningsfunktioner, men också inom olika kommunala professioner förbättras. Det skulle i sin tur kunna leda till ökad drifts- och utvecklingskapacitet.

I likhet med vad som gäller för yttstora kommuner skulle en utmaning kunna vara frågan om hur den nya kommunen ska organiseras vid en sammanläggning av jämnstora kommuner med korta avstånd. Även här kan ett oberoende processtöd vara särskilt viktigt för att garantera att de olika kommundelarna får inflytande under och efter en sammanläggningsprocess.

Täta kommuner nära en större stad

Kommuner runt medelstora och större städer har allt mer vuxit samman i funktionella regioner där människor ofta bor i en kommun och arbetar i en annan. En tät kommun nära en större stad är därför i praktiken ofta en del av en större funktionell storstadsregion.

Kapacitetsutmaningen för dessa kommuner är att den territoriella indelningen i allt mindre grad överensstämmer med en funktionell arbetsmarknadsregion. Även om kommunen har tillräcklig kapacitet att sköta sin verksamhet har vissa frågor en större geografi än kommunens indelning. Det handlar främst om frågor inom fysisk planering, bostäder och infrastruktur men även inom områden som gymnasieskola och räddningstjänst. Även olika typer av utvecklingsfrågor, t.ex. lokalt tillväxtarbete och lokal attraktivitet, har ofta en större funktionell geografi än den kommunala indelningen.

Det är inte i första hand täta kommuner nära en större stad som skulle behöva slås samman, eftersom dessa kommuner i de flesta fall har tillräcklig både drifts- och utvecklingskapacitet. Däremot skulle det finnas fördelar för dessa kommuner att i ännu större utsträckning än i dag arbeta med strategisk samverkan. Det skulle kunna ge bättre förutsättningar för att hantera kollektiva problem, exempelvis rörande bostadsbyggande, infrastruktur, samt övriga frågor som rör det funktionella områdets utveckling.

Större kommun med mindre, glesa kranskommuner

En fjärde typ av kommunkonstellation är medelstora eller stora kommuner med ett antal mindre och, i vissa fall glesa, kranskommuner. Ett exempel är Umeå och de omkringliggande kommunerna Vännäs, Vindeln, Nordmaling, Bjurholm och Robertsfors. Ett annat exempel är Karlstad och de omkringliggande kommunerna Forshaga, Grums, Hammarö, Kil och Munkfors. I dessa områden finns delvis samma funktionella samband som beskrivs i avsnittet om täta kommuner nära en större stad och det finns också här ett behov av att samplanera i vissa frågor. Det finns dessutom ofta befintliga samarbeten i denna typ av kommuner som skulle kunna utvecklas till en mer strategisk samverkan.

Det som skiljer den här typen av kommunkonstellation från täta kommuner nära en större stad är att de omkringliggande kommu-

nerna är förhållandevis små och att flera av kommunerna är glest befolkade. I det här fallet kan det finnas skäl att överväga sammanläggning eftersom det skulle minska sårbarheten i de mindre kommunernas verksamhet. En sammanläggning kan dessutom bidra till att tydligare integrera kranskommunerna i en funktionell stadsregion.

19.4.4 Försöksverksamhet

Det saknas ibland tillräcklig kunskap om vilka åtgärder som passar för att lösa olika problem och för att stärka kommunernas kapacitet. Kommunutredningen menar därför att det finns behov av att pröva olika åtgärder inom ramen för en försöksverksamhet och därigenom få ny kunskap och nya erfarenheter. Kommunutredningen anser dessutom att det är viktigt att ta tillvara lokala initiativ om hur kommunernas kapacitet kan stärkas. En försöksverksamhet kan utmynna i nya innovativa lösningar.

Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Utredningen föreslår att kommunerna inom ramen för försöksverksamheten får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift.

För att staten ska kunna få generell nytta av försöksverksamheten behöver försöken kunna generera kunskap om de olika åtgärdernas för- och nackdelar och en bedömning göras av om det finns möjlighet och är lämpligt, att skala upp åtgärderna i försöksverksamheten så att de gäller alla kommuner.

Försöksverksamheten får omfatta både försök som gäller strukturella förändringar och mer verksamhetsanknutna försök. Försöken kan exempelvis handla om utvecklade organisationsformer för kommunal samverkan samt djupare och mer strategisk samverkan. Det kan också handla om att inom ramen för ett försök föra över vissa uppgifter från staten till en eller flera kommuner.

19.5 Staten måste ta ansvar för att garantera goda förutsättningar i kommunerna

Den svenska samhällsmodellen som är baserad på en enhetsstat med stark kommunal självstyrelse innebär en balansgång mellan hur omfattande den statliga styrningen ska vara och vilket handlingsutrymme kommunerna ska ha (se kapitel 4). Samtidigt som kommunerna själva har ett ansvar att säkerställa sina möjligheter att sköta sina verksamheter har staten ett grundläggande ansvar för att samtliga kommuner har tillräckliga förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter.

Staten behöver ta ett övergripande ansvar för att säkerställa kommunernas ekonomiska förutsättningar och genomföra åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunerna. Staten behöver dessutom vidta åtgärder för att kommunerna ska kunna dra nytta av de möjligheter som digitaliseringen ger.

Kommunutredningen vill understryka att staten ska sköta sina åtaganden för att kommunerna i sin tur ska kunna ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter. Staten ska t.ex. garantera finansiering av verksamheter och ansvar som läggs över på kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. Staten behöver dessutom tydligare beakta hur förändringar i den statliga verksamheten påverkar kommunernas förutsättningar. Till exempel tar många kommuner redan i dag ett betydande ansvar för arbetsmarknadspolitiken, trots att kommunernas formella befogenheter är begränsade. Det finns dessutom en farhåga inom kommunsektorn att kommunerna kommer tvingas ta ett ännu större ansvar utan ekonomisk kompensation om och när Arbetsförmedlingens lokala närvaro minskar kraftigt (se kapitel 10 och kapitel 15). Ett annat exempel är att den försämrade polisiära närvaron lokalt och omorganisationen av Polismyndigheten har fått kännbara effekter för kommunerna som i många fall själva har vidtagit trygghetsskapande åtgärder, t.ex. genom att anställa lokala ordningsvakter.

Ett annat exempel där staten behöver ta ett tydligare ansvar är den statliga transportinfrastrukturen där många kommuner medfinansierar investeringar och underhåll. Det är särskilt svårt för befolkningsmässigt små kommuner att bidra till sådan medfinansiering. Staten måste därför enligt Kommunutredningen ta tydligare finansiellt ansvar för den statliga transportinfrastrukturen.

Det är dessutom avgörande att staten har en närvaro i alla delar av landet. Det bör finnas statliga arbetstillfällen och statliga servicemyndigheter bör ha kontor även utanför de större städerna och i de flesta kommuner.

Kommunutredningen gör den generella bedömningen att statens ansvar blir särskilt viktigt för de befolkningsmässigt minsta kommunerna i glesa områden. Behovet av åtgärder för att långsiktigt stärka dessa kommuners kapacitet är särskilt tydligt.

19.5.1 Kommunernas ekonomiska förutsättningar

Kommunutredningen konstaterar att det finns ett antal olika sätt för staten att minska den tilltagande ekonomiska pressen för kommunerna. En åtgärd är att staten i första hand ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra hur kommunerna bedriver sin verksamhet. Staten kan dessutom vidta andra åtgärder om den ekonomiska situationen för vissa kommunkategorier blir ohållbar, exempelvis kan justeringar göras inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Kommunutredningen anser att såväl *antalet* som *andelen* riktade statsbidrag av de totala statsbidragen till kommunerna bör minskas. Utredningen föreslår därför att en statsbidragsprincip, likställd med nuvarande finansieringsprincip, införs. En sådan princip skulle innebära att staten primärt ska överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet. Om riktade statsbidrag beslutas ska de grupperas (klustras) inom kommunernas olika verksamhetsområden. Ett riktat statsbidrag ska också vara tillräckligt stort för att en enskild kommun ska kunna finansiera en insats av någon betydelse.

Införandet av en statsbidragsprincip skulle förbättra kommunernas förutsättningar att bedriva sin verksamhet effektivt och långsiktigt samt att kunna anpassa verksamheten till lokala behov. En minskad användning av riktade statsbidrag till förmån för generella bidrag skulle därför bidra till att stärka kommunernas kapacitet.

En annan aspekt på kommunernas ekonomiska förutsättningar är att det finns betydande skillnader mellan kommuner när det gäller den kommunala skattesatsen (se kapitel 7). Enligt Kommunutredningen är skillnaderna mellan kommunernas kommunalskatt alltför stora för att enbart förklaras av skilda ambitionsnivåer eller skill-

nader i effektivitet. Det finns ett tydligt mönster där avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner har betydligt högre kommunalskatt än storstadskommunerna, vilket indikerar att det kan handla om ett strukturellt problem. Kommunutredningen vill peka på att den stora variationen i kommunalskatt kan vara en indikator på att det kommunalekonomiska utjämningsystemet inte på ett tillfredsställande sätt ger kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Riksrevisionen har i en granskning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet dragit slutsatsen att systemet inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesats.⁶ Kommunutredningen bedömer därför att en bred översyn av det kommunala utjämningsystemet behöver genomföras i syfte att förbättra systemet så att kommunerna kan ges mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna tillhandahålla sina invånare en likvärdig service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Den förväntade utvecklingen av kommunernas grundläggande förutsättningar i form av t.ex. strukturella kostnadsskillnader och demografi kan innebära ett allt större behov av ekonomisk omfördelning mellan kommunerna. Spänningarna inom kostnadsutjämnningen kommer därmed att tillta mellan nettobetalare och nettomottagare, vilket riskerar att urholka systemets legitimitet. Samtidigt är de befolkningsmässigt minsta kommunernas andel av den totala kommunsektorns ekonomi liten. Det finns därför skäl att analysera om staten behöver ta ett större ekonomiskt ansvar inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet som helhet.

I dag uppdateras det kommunalekonomiska utjämningsystemet genom återkommande statliga utredningar vilket medför att det inte finns utrymme för en mer kontinuerlig anpassning av systemet efter olika typer av samhällsförändringar som påverkar kommunernas kostnader. Det är ofta inte heller möjligt att inom ramen för utredningarna gå tillräckligt djupt i de analyser som ska ligga till grund för förslag till förändringar i systemet. Kommunutredningen föreslår därför en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

⁶ Riksrevisionen (2019) *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*. RIR 2019:29.

19.5.2 Kommunernas kompetensförsörjning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) gjorde i sin rekryteringsrapport 2018⁷ bedömningen att demografiska förändringar och pensionsavgångar kommer leda till att antalet anställda i kommuner och regioner (inklusive privata utförare) behöver öka med nästan 500 000 anställda 2016–2026. Bristen på arbetskraft och kompetens inom kommunernas verksamheter kommer att kräva både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder inom flera olika områden.

Statens möjlighet att lösa kommunernas framtida arbetskrafts- och kompetensbrist är mer komplex än den är i frågan om kommunernas ekonomiska förutsättningar. Staten kan vidta åtgärder för att underlätta personalrekryteringen för kommunerna men ett grundläggande problem är att det kommer råda ett generellt underskott på såväl gymnasieutbildad som högskoleutbildad arbetskraft på arbetsmarknaden, vilket kommer att medföra en tilltagande konkurrens både mellan privata och offentliga arbetsgivare och mellan olika offentliga arbetsgivare. Det gör i sin tur att frågor om löner och andra arbetsvillkor blir allt viktigare för att kunna locka till sig personal. Inte minst en bra arbetsmiljö är av betydelse för att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare. Men utmaningen för kommunerna att kunna rekrytera personal till sina verksamheter är bredare än så. Det krävs inte bara att arbetsplatsen uppfattas som attraktiv för den enskilda arbetstagaren, utan kommunen måste dessutom vara attraktiv att bosätta sig i och kunna erbjuda god service. Generellt sett har större orter och större arbetsgivare en fördel när det gäller förutsättningar att rekrytera personal. Möjligheterna till arbetspendling har också stor betydelse.

Vidare handlar det om förändringar och samordning i utbildningssystemet, där kommun, region och stat har ansvar för olika delar. En svårighet i utbildningssystemet är att anpassa utbildningsutbudet så att det tillgodoser såväl individers som arbetslivets och samhällets behov.

Kommunutredningen anser att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som underlättar rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Det handlar både om åtgärder som syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet och om olika typer av utbildningsinsatser. En åtgärd för att öka arbetskrafts-

⁷ SKL (2018), *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden*, rekryteringsrapport 2018.

deltagandet som har diskuterats länge är höjd pensionsålder, och fr.o.m. den 1 januari 2020 höjs den lägsta åldern för att ta ut allmän pension från 61 till 62 år. Arbetskraftsdeltagande kan också öka genom att de grupper som i dag har en relativt låg sysselsättningsgrad ökar sitt deltagande i arbetslivet; det gäller inte minst nyanlända. En annan åtgärd handlar om att fler anställda skulle kunna arbeta heltid. Kommunitredningen har bl.a. noterat att regeringen har tagit initiativ till särskilda satsningar för att öka sysselsättningsgraden bland utlandsfödda kvinnor.⁸ Satsningar på utbildningar inom välfärdsområdet och förbättrade möjligheter till validering av utländska examina är exempel på viktiga statliga åtgärder inom utbildningssystemet för att underlätta kommunernas kompetensförsörjning.

En specifik åtgärd för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunerna är möjlighet till nedskrivning av studieskulder i kommuner som har särskilt stora svårigheter att rekrytera både till kommunernas egna verksamheter och till privat sektor i kommunerna. Kommunitredningen gör bedömningen att en sådan åtgärd skulle bidra till att öka dessa kommuners attraktivitet och därigenom indirekt bidra till stärkt kapacitet för kommunerna. Det är dock viktigt att understryka att det bara är en av de insatser som krävs för att förbättra kommunernas förutsättningar när det gäller kompetensförsörjning.

19.5.3 Digitaliseringen av kommunernas verksamheter

Ökad användning av digitaliseringens möjligheter har potential att bidra till att dels underlätta kompetensförsörjningen, dels öka effektiviteten i kommunernas verksamheter och därmed stärka kommunernas kapacitet. Digitala verktyg kan användas för att öka precisionen och förbättra kostnadseffektiviteten i fördelning av välfärdsresurserna. Såväl implementering av digitala lösningar som alla typer av nya tekniska system tar dock tid, och är kostsamt och det dröjer innan det ger effekt genom ökad produktivitet och minskade kostnader i verksamheterna. Svårigheten ligger också i att det krävs genomgripande förändringar av verksamheter och organisationer för att dessa fullt

⁸ Regeringen (2018) www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/04/fler-utrikes-fodda-kvinnor-i-arbete--regeringens-satsningar-pa-etablering-i-varbudgeten/ Hämtat 2020-01-08.

ut ska kunna nyttja den potential som finns i digitaliseringen (se kapitel 18).

Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen går förhållandevis långsamt och det är stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller i vilken utsträckning och på vilket sätt digitala lösningar används. Kommunernas förutsättningar att tillvarata digitaliseringens möjligheter varierar också stort beroende på kommunstorlek och tillgång på kompetens.

I Sverige saknas dessutom i många fall förvaltningsgemensamma lösningar för informationsutbyte. Bristen på en nationell digital infrastruktur och avsaknaden av styrning och samordning har lett till många olika myndighets- och sektorsspecifika lösningar, som skiljer sig från varandra, vilket i stor utsträckning har resulterat i ineffektivitet i den offentliga sektorn.

Kommunutredningen anser att staten behöver vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Det handlar om åtgärder som rör utveckling av förvaltningsgemensam infrastruktur, om att undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering och om att utveckla det stöd till kommunerna som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) kan ge.

19.5.4 Kunskapsutveckling och analys

Utveckling och uppdatering av kunskap om kommunernas verksamheter och spridning av denna kunskap spelar en viktig roll i den fortsatta utvecklingen av politik, organisering och verksamheter som ingår i och/eller berör kommunerna. Staten har ett grundläggande ansvar för kommunerna och deras förutsättningar att utföra sina uppgifter och staten har därför ett behov av tillräcklig kunskap om frågor av betydelse för kommunernas utveckling. Kommunutredningen föreslår därför att Statskontoret ges i uppdrag att följa och analysera övergripande frågor som är av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling.

Arbetet med kunskapsutveckling och analys ska fokusera på frågor av principiell betydelse för kommunernas verksamhet och syfta till att bredda och fördjupa underlaget för framtida kommunalpolitiska avgöranden. Det kan t.ex. handla om kostnadseffektivitet vid samverkan mellan kommuner, användning av generell kommunal avtals-

samverkan, effekterna av riktade statsbidrag och tillämpningen av finansieringsprincipen, utformningen av olika reformer riktade mot kommuner, samt effekter av omvärldsförändringar. En viktig del av arbetet skulle vara territoriella analyser av olika typer av material för att undersöka skillnader mellan olika kommunkategorier.

Vidare finns det ett behov av en bättre samlad bild av kvaliteten på verksamheten i olika kommunkategorier. Kommunutredningen menar att det finns utvecklingspotential gällande de indikatorer och mått som de myndigheter som utövar tillsyn på nationell nivå använder för att mäta kvalitet i kommunernas verksamheter. Kommunutredningen föreslår därför att Rådet för Främjande av Kommunala Analyser (RKA) i samverkan med myndigheter som utövar tillsyn på nationell nivå utvecklar statistik och mått som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter och som är hållbara över tid. Utredningen föreslår också att RKA får i uppdrag att verka för att statliga tillsynsmyndigheter redovisar statistik på kommun- och kommunkategori-nivå.

19.6 Genomförande av strategin

19.6.1 Steg mot mer strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar

Alla kommuner har i dag en mer eller mindre utvecklad samverkan med andra kommuner. Kommunernas interkommunala samverkan har ofta uppkommit för att lösa ett specifikt behov vid en viss tidpunkt. Bilden av den interkommunala samverkan är att den ofta omfattar olika kommunkonstellationer för olika verksamheter. Det är vanligt att en kommun ingår i samverkanskonstellationer med olika kommuner för olika verksamheter. Att olika kommunkonstellationer utvecklas är logiskt mot bakgrund av att kommunernas verksamhet omfattar områden som har olika territoriell logik. En konsekvens av utvecklingen är dock en ökad komplexitet som kan göra det svårt för såväl väljare som förtroendevalda att ha kunskap om vem som ansvarar för en viss verksamhet.

Ett sätt att närma sig frivilliga sammanläggningar är att staten verkar för en mer strategisk samverkan mellan kommuner. Syftet är att i ökad utsträckning samverka inom en fast kommunkonstellation. Ett annat syfte är att försöka utveckla sätt att fördjupa sam-

verkan inom den konstellationen, även avseende de för kommunerna kostnadsmässigt stora verksamheterna såsom skola och äldreomsorg. En mer strategisk samverkan kan stärka möjligheterna att bygga upp en ömsesidig tillit mellan såväl politiker som invånare i olika kommuner vilket kan bidra till en långsiktigt mer omfattande och djup samverkan. Det finns i dag ett flertal exempel på kommuner som i fasta geografiska konstellationer har ambitionen att bygga upp en mer strategisk samverkan. Syftet i många fall är att kunna bygga ut samverkan så att den successivt kan komma att omfatta fler verksamheter. I praktisk mening är det dock varken önskvärt eller realistiskt att låsa all interkommunal samverkan till en fast konstellation; det kommer fortfarande finnas behov av interkommunal samverkan som går utanför en fast kommunkonstellation. Hänsyn behöver dessutom tas till redan upparbetade samverkanskonstellationer.

Incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning

Det finns behov av incitament och stödjande åtgärder för att främja både strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Erfarenheterna från Finland och Norge och även Sverige pekar på att det är svårt att få till stånd kommunsammanläggningar på frivillig väg utan olika typer av incitament (se kapitel 14).

För att stimulera frivilliga sammanläggningar behöver hinder i regelverket identifieras och i möjligaste mån undanröjas. Ett sådant hinder är att kommuner som går samman kan förlora bidrag inom det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Kommunutredningen föreslår ekonomiska incitament för att stimulera strategisk samverkan mellan kommuner och för att stödja kommunsammanläggningar. Utredningen föreslår ett stöd som ska kunna ges till både kommuner som redan i dag har en samverkan som de vill utveckla till att bli mer strategisk, och kommuner som inte har någon samverkan men som planerar inleda en strategisk samverkan. Bidraget ska också kunna ges till kommuner som vill inleda diskussioner och utvecklingsarbete med syfte att genomföra en sammanläggning.

Mot bakgrund av att frivilliga sammanläggningar av kommuner sällan genomförs utan ekonomiska incitament föreslår utredningen

också att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar.

Vidare är det viktigt att involvera kommunerna i en dialog samt stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller som frivilligt vill gå samman. Utredningen vill dock redan nu flagga för att staten, om inte tillräckliga effekter uppnås gällande kommunernas kapacitet, på sikt kan behöva ta en mer aktiv roll både när det gäller att få till stånd strategisk samverkan och sammanläggningar.

19.6.2 En kommundelegation inrättas

Kommunutredningens utgångspunkt är att staten har det övergripande ansvaret för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till kommunernas samlade uppdrag. Det är viktigt att staten även i fortsättningen tydligt tar det ansvaret och även visar att den avser att agera drivande i frågorna. Kommunutredningen föreslår mot den bakgrunden att en kommundelegation med både statliga och kommunala företrädare inrättas.

Kommundelelegationen ska ha ett antal olika uppgifter och roller som handlar om att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att utföra sina uppgifter. I delegationens uppdrag ska bl.a. ingå att stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller gå samman med andra kommuner. Detta arbete ska utföras i samarbete med landshövdingarna i respektive län.

Delegationen ska också ha till uppgift att administrera den försöksverksamhet som Kommunutredningen föreslår. Det innebär att delegationen ska ansvara för att bereda ansökningar från kommuner, samt informera om möjligheter till försöksverksamhet. I uppdraget ska ingå att tillse att genomförd försöksverksamhet utvärderas.

I syfte att bidra till kunskapsutveckling om strukturella och andra åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet ska delegationen också kunna lägga ut forskningsuppdrag på området.

19.6.3 Tidplan

Kommunutredningen konstaterar att staten behöver vidta åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet både på kort och på lång sikt. Det handlar om åtgärder som rör kommunernas ekonomiska förutsättningar, kompetensförsörjning, kunskapsarbete och digitalisering.

De olika åtgärder som Kommunutredningen föreslår kommer att ta olika lång tid att sätta igång och genomföra, men utredningen vill understryka vikten av att skyndsamt påbörja genomförandet av vissa av förslagen eftersom de kan få effekt relativt snabbt, t.ex. försöksverksamhet och stöd till strategisk samverkan. Även andra åtgärder, t.ex. en bred översyn av det kommunala utjämnningssystemet, behöver initieras relativt skyndsamt eftersom det kommer att ta tid att genomföra ett sådan uppdrag.

När det gäller genomförandet av de strukturella åtgärderna som gäller steg mot strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar vill Kommunutredningen betona vikten av långsiktighet och uthållighet, samt att staten med jämna mellanrum och i dialog med kommunerna omprövar och utvecklar strategin. Mot bakgrund av att det handlar om *frivilliga* åtgärder för kommunerna är det svårt att fastslå någon mer exakt tidplan. Men med hänsyn till erfarenheter från andra nordiska länder och från tidigare kommunreformer i Sverige kan det handla om ett tidsspann på upp mot 15 år. Det kan vara lämpligt för regeringen att regelbundet gör avstämningar för att se dels i vilken utsträckning kommunerna har ökat sin strategiska samverkan, dels hur många kommuner som frivilligt gått samman och vad statusen i övrigt är när det gäller kommunernas planer på sammanläggningar. Vad gäller strategisk samverkan kan en avstämning behöva göras redan inom några år, medan en avstämning när det gäller sammanläggningar bör göras efter en längre tid.

20 Förslag och bedömningar

Kommunernas utmaningar är stora och växande. Det handlar inte bara om kommunernas allt svagare ekonomi, utan i minst lika hög grad om svårigheter med kompetens- och arbetskraftsförsörjning. Till detta kan läggas ökande utmaningar avseende exempelvis investeringsförmåga, migration, integration och klimatförändring.

Förväntningarna på att utredningen ska komma med kraftfulla förslag som stärker kommunernas kapacitet att klara utmaningarna är stora, men kommunfrågan är komplex och det är ont om enkla lösningar. De förslag som läggs fram kan på flera avgörande punkter förbättra den kommunala kapaciteten. Men minst lika viktigt är att utredningen genom flera förslag sätter igång processer som kommer behövas under överskådlig tid för att stärka kommunernas kapacitet.

Utredningens analys visar att kommunernas utmaningar kommer fortsätta att öka i omfattning och att dessa måste hanteras både långsiktigt och kontinuerligt. Diskussionen behöver därför fortsätta för att utveckla konkreta lösningar på aktuella och framtida utmaningar för kommunerna. Kommunutredningen menar att detta betänkande ger en god grund för en sådan diskussion och en fortsatt process som stärker kommunernas kapacitet och den kommunala självstyrelsen.

En viktig del i det långsiktiga arbetet har också varit utredningens kunskapsuppbyggnad avseende kommunernas förutsättningar och möjliga alternativ för kapacitetsförstärkning. Denna del av betänkandet är således en central del av utredningens resultat och ska ses som ett viktigt komplement till de förslag som presenteras.

Utgångspunkten för utredningens strategi som redogörs för i kapitel 19, är att kommunerna behöver ha tillräcklig kapacitet för att den svenska decentraliserade samhällsmodellen ska kunna bibehållas och utvecklas. Utredningen menar att flera olika åtgärder måste vidtas för att stärka kommunernas kapacitet så att de även i framtiden

ska kunna fullgöra sina uppgifter. Kommunutredningen vill betona att det inte finns *en* enda lösning som kan tillförsäkra att kommunerna har tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter även i framtiden, utan det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt. Åtgärderna kan dock se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturskiljande förutsättningar. Kommunutredningen vill även understryka att det är avgörande att staten sköter sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter.

En viktig del av strategin och tillhörande förslag i detta kapitel är de *strukturella åtgärder* som kan stärka kommunernas kapacitet också i ett längre perspektiv. Det handlar dels om att främja mer strategisk samverkan mellan kommuner, dels om att ge stöd till frivilliga sammanläggningar av kommuner. Åtgärderna kan kombineras så att strategisk samverkan följs av en frivillig sammanläggning av kommuner. Men en mer strategisk samverkan och en frivillig sammanläggning av kommuner kan också *var för sig* ge starkare kommuner som mer långsiktigt kan utföra sina uppgifter och åtaganden.

För att betona vikten av att staten tar ett tydligt ansvar för att driva frågor som rör kommunernas övergripande utveckling och kapacitet lägger utredningen ett förslag om att inrätta en organisation för kommunfrågor, i form av en delegation med både företrädare för stat och kommuner. Delegationen ges bl.a. i uppgift att administrera den försöksverksamhet för kommuner som föreslås.

De strukturella åtgärderna måste dock kombineras med *andra åtgärder* som syftar till att stärka kommunernas kapacitet. Därför lägger utredningen i detta kapitel också förslag som stärker kommunernas förutsättningar gällande ekonomi och kompetensförsörjning, och som stödjer deras digitaliseringsarbete.

Utredningen har valt att redogöra för konsekvensanalysen av vart och ett av förslagen under respektive förslagstext. En samlad redogörelse för förslagens övergripande konsekvenser återfinns i kapitel 21.

20.1 Strukturella åtgärder

Utredningens bedömning: Samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. En mer strategisk samverkan bör dock utvecklas för att större effekter på kommunernas kapacitet ska erhållas. Sammanläggningar av kommuner kan stärka både kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utvecklingen i ett framtidsperspektiv pekar på ett behov av förändringar i kommunstrukturen för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. En förutsättning för kommunsammanläggningar är att de bygger på frivillighet.

Staten bör främja en utveckling som leder till att kommuner utvecklar mer strategisk samverkan eller genomför frivilliga kommunsammanläggningar.

En viktig del av strategin och tillhörande förslag i detta kapitel är, som tidigare nämnts, de strukturella åtgärder som kan stärka kommunernas kapacitet också i ett längre perspektiv.

Kommunutredningen har i strategin bedömt att samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna men att det på längre sikt kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. Staten bör därför stödja kommuner som vill utveckla en strategisk samverkan eller genomföra en sammanläggning. Sammanläggningar av kommuner ska bygga på frivillighet.

Kommunutredningen gör bedömningen att strategisk samverkan kan skapa större kontinuitet och bättre förutsättningar för att skapa tillit mellan de samverkande kommunerna. Som framgår av strategin i kapitel 19 definierar Kommunutredningen strategisk samverkan som att

- den sker i mer fasta kommunkonstellationer, vilket möjliggör att långsiktighet och tillit kan byggas upp inom samverkanskonstellationerna.
- den baseras på en samlad kommunövergripande bedömning av kommunens behov av samverkan i nuläget och i framtiden.

- den bedrivs med ett större djup, vilket innebär att verksamheten i högre grad omfattar gemensamt utförande av service och välfärdstjänster med gemensamma investeringar, snarare än enstaka tjänsteutbyten inom verksamheter eller funktioner.
- de samverkande kommunerna i ökad utsträckning agerar gemensamt i olika typer av utvecklingsfrågor.

Strategisk samverkan skulle kunna skapa en större tydlighet för förtroendevalda och väljare jämfört med om kommuner samverkar i en rad olika kommunkonstellationer och i olika samverkansformer. Strategisk samverkan skulle även ge en bättre överblick över vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring. En mer utvecklad strategisk samverkan kan för vissa kommuner bedömas som en tillräcklig åtgärd, medan andra kommuner kan se en strategisk samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning för att öka kapaciteten i den kommunala verksamheten.

20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

Bidrag till strategisk samverkan och arbete inriktat på frivilliga sammanläggningar

Utredningens förslag: Ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat på att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning. Statsbidraget får användas till kostnader för utvecklingsarbete som bedrivs av två eller fler kommuner tillsammans.

Kommundlegationen (se avsnitt 20.1.3) ges i uppdrag att föreslå den närmare utformningen av statsbidraget. I uppdraget ingår även att handlägga ansökningar om statsbidraget, främja erfarenhetsutbyte mellan kommuner som får statsbidraget samt följa upp och utvärdera kommunernas arbete med utveckling av en strategisk samverkan och arbete inriktat på frivillig sammanläggning.

För att stödja kommuner som tillsammans vill utveckla en mer strategisk samverkan eller bedriva arbete inriktat på en frivillig sammanläggning föreslår Kommunutredningen att ett särskilt statsbidrag inrättas. Stödet ska kunna ges till både kommuner som redan i dag har en samverkan som de vill utveckla till att bli mer strategisk, och kommuner som inte har någon samverkan men som planerar inleda en strategisk samverkan. Bidraget ska vidare kunna ges både när det handlar inledande diskussioner och utvecklingsarbete om en möjlig sammanläggning mellan kommuner, och för utvecklingsarbete där en sådan process nått längre.

Stödet ska exempelvis kunna användas av kommuner för köp av extern processledning. Med hjälp av en extern processledning kan en neutral resurs kopplas in i arbetet, vilket kan förbättra möjligheterna att driva på processer. En extern processledning kan medverka i diskussioner och förhandlingar mellan kommunerna, samt bidra med nya, utomstående perspektiv på frågorna.

Statsbidraget bör även kunna användas för andra ändamål som kan främja en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning och som kommunerna bedömer kommer att behövas i utvecklingsarbetet. Det kan exempelvis handla om köp av olika typer av kunskapsunderlag, föreläsningar samt resekostnader kopplade till kunskapsinhämtning.

Kommunutredningen anser att statsbidraget lämpligen bör finnas tillgängligt för kommunerna att ansöka om under tre år. Det gör att vissa kommunkonstellationer som redan i dag har långt framskridna planer på att utveckla en mer strategisk samverkan kan söka bidraget med kort startsträcka, medan andra kommuner har möjlighet att lägga något mer tid för förberedelser innan bidraget söks. Stödet bör utformas så att kommuner som blir beviljade stöd kan få det utbetalt under två år.

Statsbidraget ska kunna sökas av kommunerna hos Kommun-delegationen som Kommunutredningen föreslår ska inrättas (se avsnitt 20.1.3). Kommundelelegationen ges också i uppdrag att föreslå den närmare utformningen av det särskilda statsbidraget. Utformningen av bidraget bör möjliggöra för kommunerna att själva i hög grad styra hur utvecklingsarbetet ska bedrivas och begränsa kommunernas administrativa kostnader för stödet. Vid den närmare utformningen av bidraget bör antalet villkor begränsas. Därtill bör det administrativa förfarandet för kommuner hållas så enkelt som möjligt.

Kommunutredningen föreslår också att Kommundeleigationen ska ges i uppdrag att främja erfarenhetsutbyte mellan de kommuner som beviljats statsbidraget. Ett sätt att göra det är att anordna mötesplatser för erfarenhetsutbyte mellan kommunkonstellationerna. Kommundeleigationen ges också i uppdrag att följa upp och utvärdera effekter av kommunernas utvecklingsarbete mot en mer strategisk samverkan eller frivillig sammanläggning.

Konsekvensanalys

Kommunutredningen bedömer, som framgår av strategin, att en utveckling mot en mer strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar behöver stödjas av staten. Om staten inte stödjer utvecklingen ser utredningen en risk för att den inte går tillräckligt snabbt och kanske inte alls sker i vissa fall. Kommunutredningen föreslår därför ett särskilt statsbidrag för kommuner som vill arbeta med att utveckla en mer strategisk samverkan eller bedriva arbete inriktat på en frivillig sammanläggning. Utredningen föreslår också att det ska göras insatser för att främja erfarenhetsutbyte mellan kommuner som bedriver sådant utvecklingsarbete.

Kommunutredningen har i första hand övervägt andra åtgärder än ett riktat statsbidrag för att åstadkomma en ökad strategisk samverkan mellan kommuner och frivilliga sammanläggningar. Ett alternativ avseende strategisk samverkan vore att införa nya lagkrav med innebörden att kommunerna under vissa förutsättningar måste samverka inom särskilt angivna verksamhetsområden. Kommunutredningen har dock avfärdat en sådan lösning eftersom den bedöms innebära ett förhållandevist stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen och att det därtill finns risk för att den samverkan som utvecklas till följd av sådana lagkrav inte skulle bli strategisk och utvecklingsinriktad på det sätt som utredningen ser som nödvändigt. Det finns också en risk att en sådan lagstiftningsåtgärd, beroende på utformning, skulle störa de fungerande samverkanskonstellationer som redan finns. Utgångspunkten för förslag från Kommunutredningen om kommunsammanläggningar är enligt utredningens direktiv frivillighet vilket utesluter lagstiftningsåtgärder som innebär tvång för kommunerna. Kommunutredningen anser att stödet inte lämpar sig att ge i form av ett generellt statsbidrag.

Det är frivilligt för kommunerna att bedriva det utvecklingsarbete som bidraget avser. Förslaget innebär därför inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Eftersom förslaget avser ett ansökningsförfarande kan det vara svårt att uppskatta de ekonomiska effekterna för staten och kommunerna av bidraget.

Regeringen har tidigare beviljat ekonomiska bidrag för att stimulera ökad samverkan mellan kommuner. Regeringen delade under perioden 2002–2004 ut 125 miljoner kronor i statsbidrag till samverkansprojekt i kommuner.¹ Den primära målgruppen för bidraget var kommuner med stor befolkningsminskning. Sammantaget beviljades statsbidrag till 202 projekt av 370 inkomna ansökningar. I genomsnitt uppgick bidraget till drygt 600 000 kronor per projekt. Mer än hälften fick mindre än 500 000 kronor. Kommunerna kunde ansöka om statsbidrag för samverkan inom olika verksamhetsområden som vård och omsorg, utbildning, och räddningstjänst. Det var även möjligt att ansöka om bidrag till samverkan som låg utanför dessa områden.

Det är svårt att uppskatta hur stort intresse det kommer vara för att söka bidraget. Kommunutredningen gör dock bedömningen att antalet ansökningar, och antalet beviljade ansökningar för strategisk samverkan bör vara lägre än vad som var fallet med de tidigare statsbidragen 2002–2004. Under 2002–2004 kunde samverkansinitiativ inom enskilda verksamheter få ekonomiskt stöd från staten. Det förslag som Kommunutredningen nu lägger fram utgår från en mer samlad ansats som syftar till att stärka en strategisk samverkan utifrån ett kommunledningsperspektiv.

En beräkning av kostnaden för det riktade statsbidraget skulle kunna utgå från att 50 kommunkonstellationer beviljas stöd, vilket innebär minst 100 deltagande kommuner. Kostnadsberäkningen inkluderar även stöd till kommuner som överväger frivilliga sammanläggningar. Storleken på bidraget i det enskilda fallet beror på dess slutliga utformning och vilka faktiska kostnader som uppkommer i utvecklingsarbetet. Det kan dock antas att storleken på bidraget kommer att variera mellan olika kommunkonstellationer, t.ex. har troligen en större konstellation vanligtvis också större kostnader. Med ett antaget genomsnittligt ekonomiskt bidrag på 1 miljon kronor per kommunkonstellation skulle statens kostnad uppgå till 50 miljoner kronor för en treårsperiod. Hur kostnaderna fördelas årsvis beror på när

¹ Statskontoret (2005), *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt – En uppföljning*.

och hur många kommuner som söker bidraget, samt om bidraget utbetalas helt eller delvis i förskott, eller efter genomförda aktiviteter. Till det kommer statens kostnader för att handlägga, följa upp och utvärdering av bidraget (se konsekvensanalysen för Kommun-delegationen i avsnitt 20.1.3).

Kommunutredningen bedömer sammantaget att den samhälls-ekonomiska nyttan överstiger kostnaderna för förslaget.

Ekonomiskt incitament för frivilliga kommunsammanläggningar

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

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

Regeringen tillsätter en utredning som analyserar de närmare tekniska och juridiska aspekterna av förslaget och tar fram ett mer detaljerat förslag.

Kommunutredningen bedömer att kommunsammanläggningar för vissa kommuner är ett sätt att öka deras kapacitet att utföra sina uppgifter. Det finns, som utvecklats i strategin i kapitel 19, erfarenheter från såväl Sverige som andra nordiska länder att sammanläggningar mycket sällan genomförs om det inte finns incitament för kommunerna. Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga om staten bör erbjuda kommuner som är intresserade av sammanläggning, ekonomiska incitament för att stödja utvecklingen.

Skuldsättningen hos kommunerna har ökat under senare år (se kapitel 7). Ökningen av kommunernas skulder och avsättningar var 70 procent 2008–2018. I genomsnitt uppgick kommunernas skulder och avsättningar till drygt 41 000 kronor per invånare 2018. Om ansvarsförbindelser för pensionsförpliktelser som intjänats före 1998 inkluderas uppgick skulderna till 61 000 kronor per invånare. Skuld-

sättningen per invånare varierar dock mellan olika kommuner. Mycket avlägsna landsbygdskommuner hade högst skuldsättning om ansvarsförbindelser för pensionsförpliktelser inkluderas (72 000 kronor per invånare) medan landsbygdskommuner nära en större stad hade lägst skuld (53 000 kronor per invånare).

Ökningen av skuldsättningen för de kommunala koncernerna var 49 procent 2008–2018. Ökningstakten har därmed varit lägre för kommunkoncernernas skulder än för kommunernas skulder. Om ansvarsförbindelser för pensionsförpliktelser inkluderas uppgick kommunkoncernernas skulder till knappt 99 000 kronor per invånare. Variationen på skulderna mellan olika kommuntyper följer samma mönster för kommunkoncernernas skulder som för kommunernas skulder. Mycket avlägsna landsbygdskommuner hade högst skuldsättning per invånare om ansvarsförbindelser för pensioner inkluderas (110 000 kronor per invånare) medan landsbygdskommuner nära en större stad hade lägst skuldsättning (90 000 kronor per invånare).

En hög skuldsättning hos en kommun har en negativ påverkan på andra kommuners intresse för sammanläggning med denna kommun. Särskilt för invånare och politiker i en kommun med låg skuldsättning kan fördelarna med att slås samman med en kommun med hög skuldsättning framstå som begränsade. Kommunutredningen bedömer därför att ett system där kommuner som frivilligt vill gå samman med andra kommuner kan minska sin skuldsättning är ett kraftfullt ekonomiskt incitament. Kommunutredningen bedömer även att ett sådant system kan bidra till att sänka hindren för frivilliga sammanläggningar särskilt för kommuner som har olika stora skulder, men även för kommuner som har likartad skuldsättning.

Kommunutredningen föreslår därför att det ska införas ett ekonomiskt incitament för frivillig sammanläggning av kommuner där staten övertar skulder från de kommuner som slås samman. I följande avsnitt följer de överväganden som Kommunutredningen gör kring åtgärdens utformning.

Kommunens eller den kommunala koncernens skulder

Ett sätt att identifiera kommunernas skuldsättning är att titta på kommunernas årsredovisningar där skulderna finns upptagna i balansräkningarna. Detta är dock vanligen inte tillräckligt för att få hela

bilden. Det kan därför finnas anledning att studera den sammanställda balansräkningen i de sammanställda räkenskaperna (kommunens koncernredovisning). En stor andel av kommunernas skulder finns nämligen i de kommunala bolagen. Kommunernas skulder uppgick till 521 miljarder kronor 2018. Skulderna för de kommunala koncernerna, som omfattar kommunernas plus de kommunala koncernföretagens skulder efter konsolidering, uppgick till 810 miljarder kronor. De kommunala koncernernas skuldsättning är därmed 55 procent högre än kommunernas.

Kommunerna har betydande frihet att själva bestämma hur deras verksamhet ska organiseras. Det innebär att det finns variationer mellan kommunerna kring hur de har valt att organisera sina verksamheter. Det påverkar kommunernas skuldsättning på olika sätt – både uppkomsten av skulder och redovisningen av dessa. En verksamhet som i en kommun finns i förvaltningsorganisationen, och vars genererade skulder ingår i kommunens balansräkning, kan för en annan kommun finnas i ett kommunalt aktiebolag. De skulder som en verksamhet genererar hamnar då i aktiebolagets balansräkning. Ytterligare en kommun har kanske valt att anlita en privat utförare som har investerat i de anläggnings- och omsättningstillgångar som en verksamhet behöver. Kommunen betalar utföraren för dess tjänster, vilket då redovisas som kostnader i kommunens resultaträkning. Som huvudregel påverkar det dock inte kommunens tillgångs- eller skuldsida i balansräkningen annat än genom årets resultat.

En kommun har i egenskap av ägare till ett aktiebolag inte något egentligt rättsligt ansvar för bolagets skulder i en konkurssituation, även om det i praktiken kan finnas ett politiskt ansvar. Huvudregeln är att ägare till aktiebolag bara riskerar det kapital som de har betalat för sin andel av bolaget. Kommuners och deras bolags ekonomi är dock ofta sammanblandade på flera sätt. Det är t.ex. vanligt att kommuner går i borgen för bolagens skulder. Kommuner tar också upp lån för vidareutlåning till bolagen, och i sådana fall riskerar kommunen att inte få tillbaka utlånade medel vid en konkurs. Anledningen till vidareutlåningen är att lånevillkoren kan vara bättre för kommunerna än för de kommunala bolagen på grund av att kommunerna har en bättre kreditvärdighet. Samverkan mellan kommuner kan leda till att skulder återfinns utanför en kommuns balansräkning; t.ex. kan en verksamhets skulder finnas i ett kommunalförbund.

Fråga är då om endast kommunens skulder ska inkluderas i stödåtgärden eller om hela den kommunala koncernens skulder ska ingå. Ett argument för att inkludera den kommunala koncernens skulder är att en stor del av kommunsektorns skulder finns i de kommunala bolagen, och om åtgärden ska ha en verkan bör dessa ingå. Att kommunernas och bolagens ekonomier är sammanblandade genom interna lån och borgensåtaganden är ett annat skäl för att inkludera bolagens skulder. Vidare skulle det kunna argumenteras för att stödåtgärden bör utformas så organisationsneutralt som möjligt med hänsyn till den betydande frihet som kommunerna har getts att själva bestämma över hur de vill organisera sin verksamhet. Men om även skulder i kommunala koncernföretagen ska tas med väcks en del ytterligare frågor kring hur stödåtgärden ska konstrueras. Ett exempel är hur delägda kommunala bolag ska hanteras i fall där inte alla delägare är kommuner som ska omfattas av stödåtgärden. En annan komplikation blir EU:s statsstödsregler.

EU:s statsstödsregler

EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet. Statsstöd föreligger när det offentliga stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Reglerna om statligt stöd finns i artikel 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Den centrala bestämmelsen vad gäller statsstöd är artikel 107.1 i EUF-fördraget som innebär ett generellt förbud mot statligt stöd. Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 är som utgångspunkt otillåtna, men det finns vissa undantag.

Inte endast ett tillförande av medel kan utgöra stöd utan stödet kan även ske t.ex. genom en minskning av sådana kostnader som normalt belöper på ett företags budget.

Det är inte ovanligt att just verksamheter som bedrivs affärsmässigt på en konkurrensutsatt marknad, och därmed sannolikt påverkas av statsstödsreglerna, finns i kommunala bolag. Ett övertagande av bolagens skulder riskerar därför strida mot EU:s statsstödsregler. Kommunutredningen anser mot den bakgrunden att ett skuldöver-

tagande bör begränsas till kommunens skulder, dvs de skulder som finns i kommunernas balansräkningar. Övertagande av skulder ska således inte utgå från den sammanställda balansräkningen (den kommunala koncernens balansräkning). Vidare överväganden i fråga om hur förslaget överensstämmer med EU:s statsstödsregler måste dock göras i samband med att förslagets tekniska och juridiska aspekter utreds närmare.

Vilka skulder har kommunerna?

Kommunernas skulder uppgick 2018 till 521 miljarder kronor. Under posten skulder i balansräkningen finns två delposter; långfristiga skulder (321,6 miljarder kronor) och kortfristiga skulder (199,6 miljarder kronor). Långfristiga skulder utgörs till största delen av lån från banker och kreditinstitut, vilka ökade från 77 miljarder kronor 2000 till 259 miljarder kronor 2018. Ökningen av långfristiga skulder kan förklaras av en ökad investeringsvolym för investeringar i bl.a. fastigheter och infrastruktur. Under kortfristiga skulder kan t.ex. leverantörskulder, personalens skatter, upplupna kostnader och förutbetalda intäkter återfinnas.

En avsättning är en typ av skuld, och definieras i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) som en förpliktelse som är hänförlig till räkenskapsåret eller tidigare räkenskapsår och som på balansdagen är säkra eller sannolika till sin förekomst men ovisst till belopp eller den tidpunkt som de ska infrias (se 6 kap. 8 § LKBR). Med andra ord kan en avsättning betecknas som en skuld som är osäker, till storlek eller tidpunkt. Det måste bedömas som säkert eller sannolikt att skulden finns. En avsättning tas upp i balansräkningen till den bästa uppskattningen av det belopp som kommer att krävas för att reglera förpliktelsen (se 8 kap. 11 § LKBR).

Kommunerna har stora pensionsskulder och ska redovisa dessa enligt blandmodellen. Enligt 6 kap. 4 § LKBR ska förpliktelser att betala ut pensionsförmåner som intjänats före 1998 inte tas upp som skuld eller avsättning. Dessa förpliktelser redovisas i stället som en ansvarsförbindelse. Pensionsförmåner som intjänats fr.o.m. 1998 redovisas som avsättningar.

Exakt hur stort belopp som totalt kommer att betalas ut till en anställd på grund av intjänade pensionsförpliktelser är svårt att för-

utsäga. Summan beror på olika omständigheter, bl.a. när person väljer att ta ut sin pension och personens livslängd. I särskilt de äldre pensionsavtalen i den kommunala sektorn var det kommunen som arbetsgivare som fick hantera denna osäkerhet. Det innebär att avtalen var så konstruerade att kommunerna inte i förväg vet säkert vad det faktiska ekonomiska utfallet i det enskilda fallet kommer att bli. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har en värderingsmodell för pensionsförpliktelser som används av kommuner och regioner².

Storleken på ansvarsförbindelsen för pensioner intjänade före 1998 uppgick till sammanlagt 188 miljarder kronor 2018 för Sveriges kommuner. År 2018 uppgick kommunernas avsättningar för pensioner till 41,3 miljarder kronor inklusive särskild löneskatt för pensioner.

Vilka skulder ska ingå?

Kommunutredningen anser som ovan anförts att ett statligt övertagande av skulder bör begränsas till kommunernas skulder. Frågan blir då vilka av kommunernas skulder som ska kunna bli föremål för ett statligt övertagande? Det kan t.ex. finnas skäl att undanta skulder eller avsättningar avseende skatter, arbetsgivaravgifter och förinbetalda avgifter. Det kan också finnas anledning att beakta att LKBR ger kommunerna stor frihet när det gäller redovisning av medfinansiering av statlig infrastruktur. En kommun kan välja att redovisa hela beloppet vid ett tillfälle som en kostnad i resultaträkningen, alternativt välja upplösning av beloppet under upp till 25 år i balansräkningen. Om kommunen väljer upplösning kommer kvarvarande belopp att redovisas varje år i balansräkningen som en skuld eller avsättning. Det kan riskera att uppfattas som orättvist om metoden för hur kommunen har valt att redovisa medfinansieringen skulle påverka huruvida staten vid en sammanläggning ersätter hela eller delar av kommunens medfinansiering.

Kommunutredningen har valt att begränsa förslaget till att avse skulder som redovisas som långfristiga skulder till bank- eller kreditinstitut samt avsättningar för pensioner och ansvarsförbindelser för pensioner intjänade före 1998. Pensionsskulderna utgör en stor del av kommunernas skuldsättning. Avlägsna och mycket avlägsna landsbygdkommuner har de största ansvarsförbindelserna per invånare

² Se SKL (2017), *RIPS 17, Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld*.

avseende pensionsförpliktelser som har intjänats före 1998. För särskilt dessa kommuntyper kan ansvarsförbindelsen utgöra en stor ekonomisk börda. Kommunutredningen anser därför att de ekonomiska incitamenten även bör omfatta kommunernas pensionsförpliktelser som redovisas som avsättningar och de pensionsförpliktelser som enligt LKBR redovisas som ansvarsförbindelser. Någon särlösning gällande frågan om skulder som avser statlig medfinansiering bedöms inte behöva göras.

Förutom en allmän begränsning av vilka skulder som kan övertas av staten anser Kommunutredningen också att staten bör göra någon form av granskning av dessa skulder i de enskilda kommunernas årsredovisningar inför ett beslut om vilka skulder som ska tas över. Det kan också finnas anledning att granska värderingen av avsättningar och ansvarsförbindelser.

Kommunutredningen bedömer att det behöver närmare utredas hur ett skuldövertagande juridiskt och bokföringstekniskt kan genomföras.

Skuldsättningen vid en bestämd tidpunkt

Lagstiftaren bör välja en viss bestämd tidpunkt som utgångspunkt för att fastställa och värdera kommuners skulder. Det finns dock anledning att noga överväga vilken tidpunkt som ska användas, bl.a. för att undvika att kommunerna lockas till ytterligare skuldsättning med vetskapen om att staten kommer att ta hand om lånen. En effekt av att bestämma en annan tidpunkt för fastställande och värdering av skulderna än datumet för sammanläggning kan bli att de kommunernas skulder är högre eller lägre vid kommunsammanläggningen än vad som fastställts innan. Kommunutredningen anser att tidpunkten, med beaktande av risken för att kommunerna lockas till ytterligare skuldsättning, lämpligen bör bestämmas till ett datum som infaller före en eventuell proposition i frågan lämnas till riksdagen. En begränsning bör dock vara att det är högst det belopp som kommunernas skulder värderas till vid sammanläggningen som kan bli aktuellt för ett skuldövertagande.

Effekter på Maastrichtskulden

Förslaget bygger på idén att staten inte ska behöva lösa in skulderna omedelbart, vilket fallet skulle vara om staten skulle ge kommunerna ekonomiska bidrag för att kunna reglera skulderna. Staten får genom förslaget en ökad skuldsättning vilket innebär att statens tillkommande årliga kostnader blir räntor och amorteringar på den skuld som övertas. Storleken på statens tillkommande räntekostnader är beroende på dels den aktuella räntenivån, dels storleken på den tillkommande skulden. Med ett antagande att den tillkommande skulden blir maximal, dvs. att samtliga kommuner frivilligt vill gå samman, och med ett antagande att räntenivå motsvarar den genomsnittliga statslåneräntan för perioden 2010–2019, skulle statens tillkommande räntekostnader uppgå till 3,2 miljarder kronor per år. Till det tillkommer kostnader för övertagande av pensionsskulden. För 2018 var kommunernas kostnader för pensionsförpliktelser som redovisades i ansvarsförbindelser cirka 10 miljarder kronor. Kommunerna kan vidare ha kostnader för värdesäkring av redan intjänade pensionsförpliktelser som redovisas som avsättningar.³

I den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, ingår *hela* den offentliga sektorns skulder; hur de offentliga skulderna är fördelade inom och mellan staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet är av underordnad betydelse. Detta mått definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. Kravet är att skulden inte får överstiga 60 procent av bruttonationalprodukten (BNP).

Enligt det finanspolitiska ramverket är 35 procent av BNP ett riktmärke för Maastrichtskulden. Den svenska Maastrichtskulden sjönk till 39 procent av BNP 2018. Under 2019 beräknas den enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognoser att minska med ytterligare 5 procentenheter till 34 procent, vilket till stor del beror på engångseffekter.⁴

Utgångspunkten för ett förslag om skuldövertagande är att det leder till att statens skulder ökar medan kommunens skulder minskar i motsvarande grad. Storleken på den offentliga sektorns bruttoskuld påverkas således inte och därmed påverkas heller inte Maastrichtskul-

³ I kommunernas kostnader för pensionsförpliktelser som redovisas som avsättningar tillkommer också kostnader avseende nyintjänade pensioner.

⁴ ESV (2019), *Prognos, Statens budget och de offentliga finanserna*, ESV 2019:36.

den. Ett skuldövertagande kan dock ge indirekta effekter på Maastrichtskulden, vilket utvecklas närmare nedan i konsekvensanalysen.

Konsekvensanalys

Ett alternativt sätt att skapa ekonomiska incitament för frivilliga sammanläggningar skulle vara att ge ett statsbidrag vid en sammanläggning av kommuner. Kommunutredningen bedömer dock att det måste handla av om ett kraftigt ekonomiskt incitament för att frivilliga sammanläggningar ska kunna åstadkommas. Påfrestningen på den statliga ekonomin riskerar att bli alltför stor om staten skulle ge kommunerna bidrag i den storleksordningen som här avses. Kommunutredningen har därför stannat vid att föreslå att staten tar över skulder från kommuner. Ovan redogörs för väntade effekter på statens ekonomi och Maastrichtskulden vid ett genomförande av förslaget.

Vad det ekonomiska utfallet blir för staten är svårbedömt eftersom det är avhängigt av hur många, och vilka, kommuner som frivilligt önskar gå samman. Ett scenario där samtliga kommuner önskar gå samman innebär att statsskulden ökar med 259 miljarder kronor, samtidigt som kommunernas skulder minskar med motsvarande belopp. Den årliga tillkommande ränta som staten skulle belastas med beräknas till 3,2 miljarder kronor, om den genomsnittliga statslåneräntan för perioden den 1 januari 2010 till den 1 november 2019 används som riktmärke. Den genomsnittliga statslåneräntan den perioden uppgick till 1,24 procent, vilket kan upplevas som högt med hänsyn till att statslåneräntan var minus 0,12 procent den 1 november 2019. Det är dock Kommunutredningens uppfattning att bedömningen av ett långsiktigt ökat ekonomiskt åtagande för staten inte bör grunda sig på den räntenivå som gäller ett enskilt år eller enskild månad. Nivån på statslåneräntan för 2019 är låg sett ur ett historiskt perspektiv. Därför har en längre tidsperiod använts vid den ekonomiska bedömningen av förslaget. Mer om indirekta effekter på Maastrichtskulden följer längre ned. Vid en närmare utredning av den tekniska lösningen för hur förslaget kan genomföras bör en mer omfattande och djupgående konsekvensanalys göras över bl.a. förslagets effekter på statens och kommunernas ekonomi, det finanspolitiska ramverket och Maastrichtskulden.

Att en ny kommun har fått en stor del av sina skulder övertagna av staten förbättrar naturligtvis den nya kommunens ekonomi jämfört med vad som hade varit fallet om inget skuldövertagande hade skett. Det innebär bl.a. lägre kostnader för lån och pensioner. Med ett antagande om 1 procents ränta skulle en överföring av samtliga långfristiga lån till banker och kreditinstitut kunna innebära en lägre årlig kostnad motsvarande 2,5 miljarder kronor per år för kommunerna. En överföring av pensionsskulder skulle innebära att staten får kostnader för kommunernas redan intjänade förmånsbestämda pensioner. För mer om vilka kostnader som kommunerna har för pensionsförpliktelserna se ovan.

Att skuldsättningen minskar innebär ett större konsumtionsutrymme för en kommun. Det ger en kommun större möjlighet att göra nödvändiga investeringar inom områden där det i dag finns betydande investeringsbehov. Det kan exempelvis handla om efter-satta renoverings- och investeringsbehov i kommunala fastigheter samt i kommunaltekniska anläggningar t.ex. vatten- och avloppsnätet. Ett område som kommer att kräva resurser är digitaliseringsarbetet, där ett statligt skuldövertagande skulle kunna skapa större utrymme i den nya kommunens ekonomi.

Det finns dock även möjliga negativa effekter av att en ny kommun ges ett ekonomiskt tillskott av den storleksordning som det i normalfallet skulle handla om. Det kan exempelvis minska incitamenten för ett kontinuerligt effektivitetsarbete i kommunen och kan också medföra att en anpassning av verksamheten till den nya kommunens förutsättningar inte ses som lika brådskande som den annars hade gjort. Det kan i sin tur innebära att den nya kommunens verksamheter drivs mindre effektivt än vad de annars hade gjorts. Det krävs därför en medvetenhet hos lokalpolitikerna om denna risk och en långsiktighet i deras arbete för att undvika detta. Kravet att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning gäller alltså. En konsekvens av lösningen med övertagande av lån är vidare att den indirekt kan leda till en ökad Maastrichtskuld. Det blir fallet om en kommun som fått skulder övertagna av staten vid en sammanläggning väljer att ta upp nya lån, t.ex. för att finansiera investeringar i fastigheter och infrastruktur. Det bör dock framhållas att en anledning till att kommunerna kan uppfatta en skuldöverföring till staten som ett bra incitament för sammanläggning är just att sammanslagna kommuner får ett ökat utrymme att genomföra nödvändiga inve-

steringar. Det är dock svårt att uppskatta i vilken utsträckning som de nya kommunerna skulle uppta nya lån efter ett statligt skuldövertagande. Kommunutredningens bedömning är att samhällsnyttan med förslaget överstiger kostnaden för det.

Förslaget kan påverka den kommunala självstyrelsen. Hur omfattande påverkan blir är dock till stor del beroende av förslagets slutliga utformning. En viktig fråga blir hur processen för att få skulder övertagna konstrueras. Blir det fråga om en förhandling mellan stat och kommuner där staten tar en styrande roll gällande t.ex. vilka kommuner vars sammanläggning som ska gynnas, kan förslaget innebära en påverkan på den kommunala självstyrelsen. En proportionalitetsbedömning kan därför behövas göras vid den närmare utformningen av förslaget.

Kommunutredningen bedömer att en utredning behöver bemanas med en särskild utredare och tre sekreterare. Utredningstiden har beräknats till 1,5 år. Kostnaden beräknas till 3,6 miljoner kronor för år ett och 1,8 miljoner kronor för år två.

20.1.2 Försöksverksamhet

Utredningens förslag: Regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Försöken får avse strukturförändring eller verksamhetsutveckling.

Kommundelegationen (se avsnitt 20.1.3) ges i uppdrag att ta fram ett förslag om den närmare utformningen av försöksverksamheten. Kommundelegationen ska också ges i uppdrag att bereda ansökningar om försöksverksamhet, samt att följa och utvärdera försöken.

Kommunutredningen anser att det är viktigt att ta tillvara lokala initiativ samt förslag på lösningar på hur kommunernas kapacitet kan stärkas. Ett sätt att göra detta är att organisera en försöksverksamhet för kommuner där nya idéer kan prövas under ordnade former. Kommunutredningens utgångspunkt är att försöksverksamheten i första

hand ska inriktas på strukturförändrande insatser. Kommunförsöken ska dock även vara öppna för mer verksamhetsanknutna försök. Utredningen föreslår därför att kommunerna inom ramen för försöksverksamheten får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift.

Centralt i en försöksverksamhet är att bädga för att en utvärdering av de olika försöken ska kunna göras. Det är dessutom angeläget att det finns goda möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan deltagande kommuner under försöksverksamhetens genomförande.

Tidigare kommunförsök

Åren 1984–1991 bedrevs ett frikommunförsök med inriktning mot ökad kommunal självstyrelse (se kapitel 2 för en utförligare beskrivning av frikommunförsöket). Avsikten med försöksverksamheten var att de kommuner och dåvarande landsting som deltog skulle ges möjlighet att bättre anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden. Försöket var också tänkt att dels ge bättre förutsättningar för att utnyttja de samlade samhällsresurserna, dels åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten. Ett annat syfte var att utveckla formerna för samverkan mellan kommuner och landsting, liksom mellan statliga och kommunala organ.

Enligt regeringens bedömning spelade frikommunförsöket en viktig roll för utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten. När det gäller den organisatoriska frihet som öppnats för kommunerna var erfarenheterna i allt väsentligt goda. Regeringen menade dock att det var avsevärt svårare att generellt bedöma erfarenheterna av den del av frikommunförsöket som gällde avsteg och dispenser från statliga regler i övrigt.⁵

Försöksverksamhetens utformning

Kommunutredningen anser att ett kommunförsök så långt det är möjligt bör utgå från lokala initiativ och de behov av försöksverksamhet som kommunerna själva identifierar. Intresserade kommuner ska därför, enskilt eller tillsammans, kunna ansöka om att starta ett försök.

⁵ Prop. 1991/92:13 s. 8–12.

Till ansökan bör fogas ett underlag som beskriver de konsekvenser för kommunen som försöket kan förväntas ge. I underlaget bör även en riskanalys ingå. Vid bedömningen av om undantag från tvingande regleringar ska ges måste alltid en avvägning göras mellan de positiva effekter som försöket kan ge för t.ex. kommunens kapacitet, och hur ett undantag kan påverka intressen som den aktuella regleringen är tänkt att skydda, t.ex. enskildas behov av sekretesskydd. Kommundelegationen ska bedöma om försöket syftar till att stärka kommunernas kapacitet. Delegationen bör även bedöma om försöket har potential att skalas upp och överföras till andra kommuner (se mer nedan om inriktning på försöken). En förutsättning för att en ansökan om försök ska kunna beviljas är att det innebär ett undantag från gällande regelverk.

Grundläggande för bedömningen av en ansökan om försöksverksamhet är att rätten för kommuninvånare att åtnjuta likvärdig samhällsservice inte ska begränsas i någon utsträckning av betydelse. Försöken får inte heller ge en kommun ekonomiska fördelar på en annan kommun eller regions bekostnad. Det finns dessutom, genom grundlagen, och EU-rätten och annan internationell rätt, begränsningar i vad som är möjligt att inkludera i en försöksverksamhet. Till exempel begränsas möjligheten att ge undantag från bestämmelser om en fråga är reglerad genom EU-rätt. Det kan vara fallet om ansökan om försöksverksamhet gäller t.ex. upphandling eller behandling av personuppgifter. Varje fråga måste dock bedömas individuellt för att det ska vara möjligt att avgöra vilket utrymme som finns för att tillåta undantag från befintlig lagstiftning.

Kommundelegationen bör ge kommunerna viss vägledning under ansökningsförfarandet. Som utredningen tidigare pekat på kan det vara särskilt svårt för befolkningsmässigt små kommuner att ha tillräckliga resurser och kapacitet att delta i den här typen av utvecklingsverksamhet. Det blir därför extra viktigt för dessa kommuner att kunna få vägledning av Kommundelegationen vid upprättandet av ansökan.

Det bör även eftersträvas en spridning i de kommuner som deltar i försöksverksamheten vad gäller storstadskommuner, täta kommuner och landsbygdskommuner, samt en spridning befolkningsmässig storlek och geografisk spridning. Försöken kan omfatta enskilda kommuner eller grupper av kommuner. Kommunutredningen anser att det är positivt om försök som omfattar mer än en kommun kom-

mer till stånd, eftersom detta kan möjliggöra försök som utvecklar metoder och arbetssätt för en mer strategisk kommunsamverkan. Det är även eftersträvansvärt att få med försök som omfattar kommunkonstellationer som utgår från funktionella arbetsmarknadsregioner. Sådana konstellationer kan bl.a. bidra till att utveckla ett funktionellt perspektiv på den kommunala planeringen och verksamheten.

Försöksverksamheten bör pågå i fem år och enskilda försök i tre år. Det ger kommunerna tillräckligt med tid för ansökan, godkännande från delegationen och förberedelser inför försöket. Det ger också tid för beredning, beslut och utvärdering av försöken.

Till försöksverksamheten bör en referensgrupp knytas. Referensgruppen bör omfatta personer med sakkunskap inom de olika områden som försöken kan beröra och/eller metodologisk utvärderingskunskap. Referensgruppen kan bestå av forskare, representanter för SKR samt relevanta statliga myndigheter.

Uppföljning bör bedrivas parallellt med genomförandet av försöken. Utöver lokala uppföljningar som kommunerna själva genomför, ansvarar Kommundelegationen för en övergripande utvärdering av försöken. Ett viktigt krav är att utvärderingarna genomförs på ett sådant sätt att de kan utgöra ett underlag till förslag om lagändringar eller ändring av andra föreskrifter. Ambitionen bör också vara att kommunförsöket kontinuerligt ska kunna leverera underlag till utrednings- och utvecklingsarbete som pågår inom olika områden och därmed kunna leda till ändringar i de nationella regelverken som styr kommunernas verksamhet.

Försök kring strukturella förändringar

Följande är exempel på försöksverksamhet kring strukturella förändringar som ur Kommunutredningens perspektiv bör prövas:

- *Utvecklade former för en mer strategisk samverkan* (se avsnitt 20.1) inom en fast kommunkonstellation, där nya arbetssätt och en utvidgad och mer djupgående samverkan kan prövas i strukturerade former. *En utvecklad strategisk samverkan* kan exempelvis omfatta försök som syftar till att samla de samverkande kommunernas administrativa och personella resurser inom en gemensam förvaltning. Det skulle innebära att de samverkande kommunernas nämndsorganisation kvarstår, inklusive kommunstyrelse och

kommunfullmäktige. Däremot skulle kommunernas förvaltningsorganisation kunna samlas i en gemensam organisation, vilken då skulle betjäna respektive kommuns politiska organisation. I ett sådant försök kan ges undantag från regleringar som kan underlätta kommunernas utvecklingsarbete.

- *Förändring av kommuners uppgifter* där kommuner får ansöka om att under begränsad tid ta över ansvaret för verksamhet som i dag ligger på annan nivå. Det skulle t.ex. kunna handla om att kommunerna får ansöka om att ta över vissa delar av arbetsmarknadspolitiken. På motsvarande sätt kan försök bedrivas där kommuner lämnar över ansvaret för vissa uppgifter till annan nivå.

Försök kring verksamhetsutveckling

Även om den huvudsakliga inriktningen på en försöksverksamhet bör ligga på strukturförändrande åtgärder kan det finnas anledning att öppna verksamheten för vissa mer verksamhetsanknutna områden där undantag från statliga regleringar skulle vara önskvärda att pröva. Exempel på sådana områden har spelats in till Kommunutredningen från bl.a. SKR och enskilda kommuner.⁶ Områden som har nämnts är exempelvis en friare hantering av riktade statsbidrag samt verksamheter inom socialtjänsten.

Verksamhetsinriktade försök skulle t.ex. kunna inriktas mot att minska administrationen inom kommunernas verksamheter, eller pröva digitala lösningar, och på så sätt frigöra utrymme för personalen att ägna sig åt annat. Det skulle också kunna handla om försök som fokuserar på att stärka bristyrkens attraktivitet, vilket på så sätt underlättar kompetensförsörjningen. Ett annat exempel skulle kunna vara undantag från bestämmelser i redovisningsregelverket för att möjliggöra försök med sociala investeringsfonder. Försök skulle också kunna bedrivas mellan kommuner över riksgräns avseende samverkan inom specifika verksamhetsområden.

Ett villkor bör vara att försöket är av en sådan art att det, om det faller väl ut i försökskommunen, också kan ha potential att stärka kapaciteten för andra kommuner än försökskommunen. Detta bör tydliggöras i de ramar som sätts för försöken.

⁶ SKL, *Ett nytt frikommunförsök – en idéskiss*, pm oktober 2018.

Kommunförsökens genomförande

Det är svårt att i förväg förutse vilka frågor som kan bli aktuella för försöksverksamhet eftersom kommunerna genom ett ansökningsförfarande själva ges stort utrymme att utforma försöksverksamheten. Vidare framgår av Kommunutredningens förslag att syftet med försöksverksamheten är relativt brett formulerat. Ett komplett underlag som täcker alla frågor som kan bli aktuella, och som är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning, kan därför svårigen tas fram innan ett ansökningsförfarande har inletts.

Regeringen har en vidsträckt normgivningskompetens och rätt att meddela föreskrifter i ett stort antal frågor. Regeringen kan därför förväntas kunna fatta beslut om ansökningar om försök i många fall. Riksdagen kan dock i vissa fall behöva ta ställning till frågan om huruvida ett undantag från en tvingande bestämmelse i ett försök ska beviljas. Det gäller om frågan är reglerad i lag och även i vissa andra fall. Regeringen har inte heller full frihet i förhållande till riksdagen vad gäller sina föreskrifters innehåll. Regeringen kan vara bunden av villkor som riksdagen har ställt upp, t.ex. om riksdagen har ställt upp vissa villkor för att anslag ska kunna beviljas. I samband med att riksdagen antog lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation, vid det tidigare frikommunförsöket godkände den också att regeringen inom ramen för försöksverksamheten fick göra avsteg från vad riksdagen har bestämt vad gäller anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller liknande åtgärder.

Konsekvensanalys

Ett sätt att använda sig av de kunskaper, det engagemang och den kreativitet som finns i kommunsektorn är att inrätta en försöksverksamhet där kommunerna får ansöka om att få driva försöksverksamhet. En försöksverksamhet kan möjliggöra att en rad olika åtgärder samtidigt prövas för att stärka kommunernas kapacitet samt förbättra möjligheterna till lokala anpassningar och minska den statliga regelbördan. Det gör det också möjligt att anpassa de åtgärder som prövas efter lokala förutsättningar. Om staten i stället för att bedriva en sådan försöksverksamhet skulle välja att ändra sin styrning för samtliga kommuner inom olika områden kan det innebära större

kostnader för de fall en ändring ger oönskade effekter. En försöksverksamhet kan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara ett förhållandevis kostnadseffektivt sätt att pröva nya sätt att arbeta. En generell åtgärd ger inte heller samma möjligheter för staten att ta tillvara på lokala initiativ och idéer om hur kommunerna ska kunna stärka sin kapacitet.

Mot bakgrund av att det handlar om ett ansökningsförfarande där relativt lite styrning ges kring försökens möjliga innehåll, är det svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna; de är beroende av såväl antalet kommuner som ingår i försöken som försökens innehåll. I den mån försöken innebär en effektivisering av kommuners verksamhet kan kommunernas kostnader minska. Utfallen av försöken, och hur de påverkar försökskommunernas ekonomi och verksamhet, måste dock följas under försökens gång och utvärderas. Försöksverksamheten bör inledningsvis kunna omfatta omkring 30 försök. Om intresset från kommunsektorn visar sig vara större än så bör försöksverksamheten kunna utvidgas till att omfatta fler försök.

I princip ska försöken i sig inte innebära ökade kostnader för staten. Vid försök som innebär att kommuner tillfälligt tar över uppgifter från staten bör kommunerna ges en ersättning från staten som motsvarar de kostnader som staten har för uppgiften. Däremot innebär administrationen av försöken ökade kostnader för staten (se avsnitt 20.1.3 om Kommundelegationen).

Eftersom det är frivilligt för kommunerna att delta i försöksverksamheten innebär det inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Frivilligheten medför inte heller att staten är skyldig att utge någon finansiering för försöksverksamheten enligt finansieringsprincipen.

20.1.3 Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

En kommundelegation inrättas

Utredningens förslag: En kommundelegation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.

Kommundelegationen ges dessutom i uppdrag att:

- förvalta bidraget till utveckling av strategisk samverkan och arbete inriktat mot frivilliga sammanläggningar (se avsnitt 20.1.1),
- sköta uppdraget om försöksverksamhet (se avsnitt 20.1.2), samt
- identifiera behov av studier om kapacitetsstärkande åtgärder för kommuner och ge forskare i uppdrag att genomföra sådana studier.

Det är viktigt att staten tar ett tydligt ansvar och visar att den avser att agera drivande i frågor som rör kommunernas kapacitet. Kommunutredningen föreslår därför att en kommundelegation med ett utvecklingsinriktat uppdrag inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelegationen ska ha ett antal olika uppgifter och roller som handlar om att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att utföra sina uppgifter. Att delegationen inrättas inom Regeringskansliet ger en närhet till regeringen och de politiska besluten jämfört med om delegationen skulle ligga inom kommittéväsendet eller som en del av en myndighet. Det är också en fördel med tanke på att det inom Regeringskansliet finns tillgång till kompetens på i princip alla rättsområden som skulle kunna bli aktuella inom försöksverksamheten.

Delegationen ska i samarbete med landshövdingarna i respektive län föra dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder. De direkta kontakterna med kommunerna bör dock i huvudsak skötas av landshövdingarna. Delegationen kan dock behöva delta i vissa möten med kommuner. Kommundelegationens roll ska annars i hög grad vara av stödjande karaktär gentemot landshövdingarna. I det

arbetet bör delegationen t.ex. anordna möten mellan delegationen och landshövdingarna där uppkomna frågor kan diskuteras utifrån underlag och analyser av övergripande karaktär.

Kommundeleigationen ska också förvalta det bidrag som föreslås i avsnitt 20.1.1, till kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller bedriva arbete inriktat mot frivilliga sammanläggningar. Vidare ska Kommundeleigationen ges i uppdrag att utforma ett mer detaljerat förslag av hur den försöksverksamhet som föreslås i avsnitt 20.1.2 ska läggas upp. Kommundeleigationen ska därefter bereda ansökningar, samt följa och utvärdera försöksverksamheten på ett övergripande plan. Delegationens uppgift bör också vara att samordna utvärderingar av försöken och löpande redovisa och sprida erfarenheter från försöksverksamheten. Delegationen föreslås vidare ges i uppdrag att identifiera behov av studier om kapacitetsstärkande åtgärder för kommuner och ge forskare i uppdrag att genomföra sådana studier.

Delegationens ledamöter liksom dess ordförande bör utses av regeringen. Statssekreteraren i Finansdepartementet med ansvar för kommunfrågor kan lämpligen vara ordförande för delegationen. I övrigt ska det i delegationen finnas en balans mellan statliga representanter och representanter för kommunerna. Till delegationen bör ett sekretariat knytas. Kommunutredningens utgångspunkt är att delegationens organisation inte får vara för stor. Tanken är i stället att delegationen ska kunna nyttja befintliga myndigheter och organisationer i sitt arbete. Kommunutredningen bedömer ett sådant arbetssätt som mer kostnadseffektivt och flexibelt än att en större organisation kopplad till delegationen byggs upp.

Kommunutredningen anser att regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen bör redogöra för delegationens verksamhet. Det skapar större insyn i delegationens verksamhet.

Uppdrag till landshövdingarna

Staten och kommunerna har ett gemensamt intresse av att kommunerna har tillräcklig kapacitet för att utföra sina uppgifter. Kommunutredningen anser att staten bör stödja kommuner som vill utveckla en mer strategisk samverkan, genomföra en kommunsammanläggning eller på andra sätt försöka stärka sin kapacitet. Ett sätt

att stödja kommunerna är att skapa möjligheter till en regelbunden dialog om dessa frågor mellan kommuner, men också mellan stat och kommuner. Dialogerna ska syfta till att lyfta fram olika sätt för deltagande kommuner att stärka sin kapacitet samt att stödja lokala initiativ och pågående processer för att stärka kommunernas kapacitet, t.ex. att utveckla en befintlig samverkan till att bli mer strategisk.

Med tanke på att Kommundelegationen föreslås få relativt begränsade personalresurser föreslår Kommunutredningen att landshövdingarna ges i uppdrag att inom respektive län föra dialog med kommunerna om kapacitetshöjande åtgärder generellt, samt om behovet av mer utvecklad strategisk samverkan, och om frivilliga kommun-sammanläggningar. Landshövdingarna, som är statens representant på den regionala nivån, kan med detta uppdrag nyttjas som en resurs i Kommundelegationens arbete. Landshövdingarna har upparbetade nätverk och god kännedom om lokala och regionala förhållanden som bör vara värdefullt i arbetet. Dessutom bör det finnas goda möjligheter för landshövdingarna att, i egenskap av myndighetschefer för länsstyrelserna, använda den kompetens som finns inom respektive organisation.

Utgångspunkten är att landshövdingarna inte ska ges någon tvingande roll gentemot kommunerna, utan avsikten är att de ska föra en dialog med länets kommuner och utgöra ett stöd till kommunerna i frågor om kapacitetshöjning, t.ex. om en mer utvecklad strategisk samverkan i olika kommunkonstellationer. Landshövdingarna ska också kunna erbjuda stöd till de kommuner som överväger att frivilligt gå samman.

Uppdraget bör lämpligen ges i form av regeringsuppdrag till alla länsstyrelser, förutom länsstyrelsen i Gotlands län. Undantaget för länsstyrelsen i Gotlands län görs med hänsyn till att Gotland består av en enda kommun. Efterfrågan och behovet av den här typen av insatser bör mot den bakgrunden, och utifrån Gotlands geografiska läge, vara ytterst begränsat för Gotlands kommun. Däremot kan landshövdingen på Gotland ges möjlighet att delta vid möten med övriga landshövdingar och Kommundelegationen. Regeringsuppdraget ska löpa tills vidare, men regeringen bör ompröva dem efter fyra år.

Regeringsuppdragen bör utformas enligt följande:

- Varje landshövding, eller den som landshövdingen överlåter uppdraget till, bör regelbundet träffa och föra dialog med sitt läns kommuner om olika kapacitetsstärkande åtgärder, och särskilt om lokala behov av mer utvecklad strategisk samverkan och om frivilliga kommunsammanläggningar.
- I de fall kommuner inom länet deltar i försöksverksamhet (se avsnitt 20.1.2) som syftar till kapacitetsstärkande åtgärder bör landshövdingarna vid dialogerna följa och inhämta erfarenheter från försöken.
- Dialogen kan föras samlat med samtliga länets kommuner, men den bör också hållas i olika kommungrupperingar inom vilka strategisk samverkan skulle kunna utvecklas respektive i konstellationer möjliga för frivillig sammanläggning.
- Utgångspunkter för dialogen om strategisk samverkan respektive frivillig sammanläggning bör vara redan etablerad samverkan mellan kommuner samt funktionella samband mellan kommuner genom pendling eller andra kopplingar.
- I de fall kommunal samverkan eller funktionella kopplingar sträcker sig över länsgränserna bör formerna för dessa dialoger lösas i samverkan med berörda landshövdingar och kommuner.
- Resultaten från kommundialogerna bör regelbundet redogöras för vid möten med Kommundlegationen och samtliga landshövdingar. Vid dessa möten bör tillfälle till erfarenhetsutbyte ges och samtal föras om hur det fortsatta arbetet bör läggas upp.

Kommundlegationen bör ge landshövdingarna tillräcklig bakgrundsinformation och underlag som kan underlätta för landshövdingarna att utföra sitt uppdrag. Hur det konkreta arbetet genomförs bör dock kunna variera mellan olika län. Landshövdingarna bör lämpligen inledningsvis inventera vilka behov av kapacitetsstärkande åtgärder som länets kommuner har, samt vilken efterfrågan av åtgärder som finns. Stor vikt bör läggas på funktionella samband mellan olika kommuner inom länet, samt med angränsande kommuner från andra län.

Det bör vara möjligt för landshövdingen att överlåta delar av uppdraget till en annan person.

Forskningsuppdrag

Kommunutredningen har tidigare i betänkandet konstaterat att det råder brist på forskning om hur olika strukturåtgärder, men även andra åtgärder som syftar till att höja kommunernas kapacitet, har påverkat och kan komma att påverka kommunerna (se kapitel 12). Denna brist påverkar vilket underlag som finns tillgängligt för staten vid ett kunskapsbaserat förändringsarbete. Det handlar t.ex. om behov av effektutvärderingar av kommunal samverkan, skattning av transaktionskostnader vid olika typer av mellankommunal samverkan samt hur verksamhetens kvalitet påverkas av samverkan. Forskning om kommuner bedrivs i dag dels i form av praktiktäna forskning vid ett antal institut,⁷ dels inom ramen för den samhällsvetenskapliga forskningen vid ett flertal universitet.

Kommunutredningen gör bedömningen att uppdrag till forskare att utföra studier ytterligare skulle förbättra förutsättningarna för kunskapsuppbyggnad på området. Möjligheten att ge uppdrag till forskare att genomföra studier skulle alltså utgöra ett komplement till det kunskapsutvecklande uppdrag som föreslås ges till Statskontoret (se avsnitt 20.1.3). Att Kommundelegationen kan lägga uppdrag på forskare samtidigt som Statskontoret har ett kunskapsutvecklande uppdrag skapar viss flexibilitet gällande vem som ska utföra ett visst uppdrag beroende på vilken kunskap och kompetens som krävs för uppdraget.

Kommundelegationen är, utifrån de erfarenheter som tillägnas vid utförandet av sina övriga uppgifter och de kunskaper som organisationen behöver för att utföra dessa uppdrag, väl lämpad att identifiera behov av ny forskning och nya analyser om olika åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet. Kommunutredningen föreslår därför att Kommundelegationen ska kunna ge forskare i uppdrag att genomföra studier om kapacitetshöjande åtgärder. Det bör handla om tillämpad forskning som kan ge kunskap om hur olika kapacitetshöjande åtgärder har påverkat, eller i framtiden kan påverka kommunerna. Ett sådant uppdrag bidrar till att stärka förutsättningarna för att underlaget för framtida kommunalpolitiska avgöranden breddas och fördjupas. Det bör både kunna handla om kortare uppdrag, och uppdrag som är mer omfattande och pågår under ett antal år.

⁷ Bland instituten kan nämnas Institutet för kommunal ekonomi, Kommunforskning i Väst-sverige, och Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning.

Konsekvensanalys

Kommunutredningen bedömer att staten bör stödja kommuner som vill utveckla en mer strategisk samverkan eller genomföra en kommunsammanläggning (se avsnitt 21.1). Kommunutredningen lämnar vidare förslag som innebär ett antal nya uppgifter. Enligt Kommunutredningen kan samtliga dessa uppgifter med fördel skötas av samma organisation i form av en kommundelegation.

Kommunutredningen anser att det finns behov av en samlad organisation för frågor som syftar till stärkt kapacitet i kommunerna, i annat fall finns det risk att de processer som utredningen föreslår inte kommer igång. Avsaknaden av en samlad organisation skulle också kunna medföra att resultat och slutsatser från Kommunutredningens arbete inte tas tillvara på ett ändamålsenligt sätt.

Kommundelegationen ska inrättas inom staten eftersom uppdraget innehåller myndighetsutövning. Ett alternativ är att ge uppdraget till en förvaltningsmyndighet. Om verksamheten inordnas i en befintlig förvaltningsmyndighet skulle det kunna reducera kostnaderna för administrationen. Det skulle också praktiskt kunna underlätta uppbyggnaden av verksamheten att redan ha en befintlig verksamhet, t.ex. ett huvudkontor. Försöksverksamheten kommer med all sannolikhet att beröra ett större antal rättsområden och handläggningen av ansökningarna kommer att kräva tillgång till specialistkompetens inom dessa. Kommunutredningen anser mot den bakgrunden att det inte i dag finns någon befintlig myndighet som lämpar sig för de uppgifter som föreslås.

Det bör, enligt utredningens uppfattning, inte tillskapas en ny förvaltningsmyndighet för uppgifter som till största delen är tidsbegränsade. Kommunutredningen har också övervägt att låta uppgifterna hanteras inom kommittéväsendet, vilket kan vara en lämplig form för att hantera tidsbegränsade åtgärder. En kommitté är i normalfallet en tillfällig organisation, vilket i sig innebär en viss flexibilitet jämfört med en myndighet. Kommittéväsendet innebär också en förhållandevis stor frihet för organisationen att själv utforma verksamheten och innefattar låga administrativa krav.⁸

Kommunutredningen har dock stannat vid att föreslå att uppgifterna hanteras inom ett organ i Regeringskansliet. Med hänsyn till

⁸ Användningen av kommittéformen behandlas i Statskontorets rapport (2019), *Udda fåglar i kommittéväsendet En studie av otraditionella kommittéer*.

att kommunförsöket med all sannolikhet kommer att avse ett större antal frågor om avsteg från regelverk kan det vara mer effektivt att sköta administrationen av kommunförsöket inom Regeringskansliet. Det gör också att det finns närmare tillgång på kompetens inom i princip alla rättsområden som kan tänkas bli aktuella. Regeringskansliet kan vidare använda sig av statliga förvaltningsmyndigheters sakkunskaper vid handläggningen av en ansökan om kommunförsök.

Den dialog som föreslås föras av Kommundelegationen och landshövdingarna med kommuner är frivillig för kommunerna. Förslaget innebär därmed inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Det innebär också att finansieringsprincipen inte är tillämplig. Deltagande i dialogen kan innebära vissa personal- och resekostnader för kommunerna, men det kan också ge bättre förutsättningar för deltagande kommuner att vidta kapacitetshöjande åtgärder. Vidare finns möjlighet för kommuner att söka det föreslagna bidraget för kommuner som vill utveckla en mer strategisk samverkan och arbeta inriktat mot frivilliga sammanläggningar (se avsnitt 20.1.2).

Förslaget om en kommundelegation innebär ökade kostnader för Regeringskansliet avseende bl.a. personal. Kommunutredningen gör bedömningen att det behövs ett sekretariat med fyra årsarbetskrafter för att biträda delegationen. Vidare behövs medel för att delegationen i viss utsträckning ska kunna anlita externa experter vid utvärdering av försöksverksamheten. Kostnaderna för Regeringskansliet uppskattas till 6,9 miljoner kronor per år. Av beloppet avser 4,4 miljoner kronor per år kostnader för personal, lokaler och resor vid möten. Anlitande av externa experter för utvärdering beräknas till en kostnad om 500 000 kronor per år. Vidare ingår medel om 2 miljoner kronor per år att tilldela forskare när de ges i uppdrag att genomföra studier. Kostnaden för forskningsuppdrag är beräknad utifrån att det bör vara fråga om ett antal studier som initieras.

Förslaget innebär att nya regeringsuppdrag ges till länsstyrelserna. Mot bakgrund av de utmaningar som kommunerna står inför (se kapitel 6–12) anser Kommunutredningen att det finns behov av att för en dialog med kommunerna om åtgärder som kan stärka deras kapacitet. Dialogerna kan bidra till att konkreta kapacitetsstärkande åtgärder på lokal nivå kan identifieras och utvecklas av kommunerna. Ett alternativt sätt att föra denna dialog skulle kunna vara att Kommundelegationen ensam skulle ges en sådan roll. Kommunutredningen bedömer dock att ett sådant omfattande uppdrag skulle kräva allt för

stort behov av resurser för delegationen. Dessutom har det bedömts som en tillgång att nyttja landshövdingarnas nätverk och lokal-kännedom, samt deras möjlighet att använda kompetens inom länsstyrelserna. Ett annat alternativ skulle kunna vara att någon annan aktör än staten, exempelvis konsulter eller regionerna, anlitas för att föra dialog med kommunerna. Kommunutredningen anser dock att en utgångspunkt måste vara att staten företräds i dialogerna; alternativ där konsulter eller regionerna anlitas har därför inte bedömts som aktuella.

Uppdragen bedöms i genomsnitt innebära en arbetsinsats motsvarande cirka tio dagars heltidsarbete per år, vilket inkluderar tid för möten med Kommundelegationen. Antalet kommuner varierar dock stort mellan olika län; exempelvis har Hallands respektive Blekinge län fem kommuner vardera medan Västra Götalands län har 49 kommuner. Kommunutredningen gör bedömningen att länsstyrelserna behöver tillföras ett ekonomiskt bidrag för uppdragets genomförande. Storleken på bidraget behöver dock differentieras beroende på hur många kommuner som finns i länen. Det bedöms krävas fler möten med kommuner för landshövdingar i län med många kommuner än för landshövdingar i län med få kommuner. I län med många kommuner bedöms det vidare behövas mer resurser för förberedelser och efterarbete från mötena. En indikativ bedömning kan vara att länsstyrelser i län som omfattar upp till 10 kommuner ersätts med 200 000 kronor per år, att län med 10–19 kommuner ersätts med 300 000 kronor per år samt län med kommuner över 20 kommuner ersätts med 400 000 kronor per år.

Tabell 20.1 Kostnadsberäkning för uppdrag till landshövdingarna

Kronor

Antal kommuner	Antal län	Ersättning per län	Summa
0–9	7	200 000	1 400 000
10–19	10	300 000	3 000 000
20–	3	400 000	1 200 000
Summa	20	200 000	5 600 000

Anm.: Tabellen är exklusive Gotlands län.

Det innebär att den totala kostnaden för staten avseende landshövdingarnas uppdrag uppskattas till 5,6 miljoner kronor per år. Med hänsyn till att Gotland består av en enda kommun samt dess geografiska läge föreslås inget regeringsuppdrag till länsstyrelsen i Gotlands län. Kostnadsberäkningen utgår från att regeringsuppdraget är tills vidare. Kommunutredningen anser dock att regeringen efter fyra år bör ompröva regeringsuppdragen.

Kunskapsutveckling och analys

Utredningens förslag: Statskontoret ges i uppdrag att följa och analysera övergripande frågor som är av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. I uppdraget ingår att identifiera och belysa behov av åtgärder vad gäller effektivisering samt strukturförändringar för kommunerna med hänsyn till utvecklingen inom kommunsektorn och dess omvärld. Uppdraget syftar till att öka kunskapen om kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov.

Staten har ett grundläggande ansvar för kommunerna och deras förutsättningar att utföra sina uppgifter. Det gör att staten behöver ha tillräcklig kunskap om frågor som är av betydelse för kommunernas utveckling.

Kommunutredningen anser att det generellt sett råder brist på underlag som analyserar skillnader mellan olika kommunkategorier avseende kommunal verksamhet samt förutsättningarna för den samma. Att analysera material utifrån olika kommunkategorier skulle syfta till att fånga upp om det finns några mer systematiska skillnader mellan t.ex. storstadskommuner och storstadsnära kommuner respektive mindre och glesa kommuner. Kommunutredningen konstaterar också att det råder brist på systematiska effektutvärderingar av kommunal samverkan och att det därför finns behov av den typen av utvärderingar. Tillgången på analyser och utvärderingar påverkar i sin tur vilket underlag som finns inför kommunpolitiska avgöranden på nationell nivå.

Det finns en rad aktörer som arbetar med utvecklingsfrågor som rör kommunerna. Majoriteten av de statliga myndigheter som arbetar med sådana frågor är dock specialiserade och fokuserar på vissa

begränsade verksamhetsområden och de utvecklingsfrågor som uppkommer inom dessa områden, t.ex. Socialstyrelsen och Skolverket.

Staten kan inte heller till största delen förlita sig på underlag från andra aktörer. SKR bedriver ett viktigt arbete med utvecklingsfrågor som rör kommunerna, men har då ett uttalat kommunperspektiv medan staten i sina beslut behöver ha ett perspektiv som täcker hela den offentliga sektorn. Det finns mot den bakgrunden anledning för staten att själv ta fram underlag för kommunpolitiska avgöranden.

Regeringen tillsätter med viss regelbundenhet utredningar inom kommittéväsendet gällande olika kommunpolitiska frågor. Men arbetet med kunskapsutveckling behöver också ske kontinuerligt och i en mer permanent form. Statskontoret ska i dag enligt sin instruktion i första hand vara inriktad på den statliga förvaltningen, men följer också regelbundet upp och beskriver hela den offentliga sektorns utveckling. I Statskontorets nuvarande uppdrag ingår bl.a. att redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner. Statskontoret gör även återkommande utredningar om kommunerna utifrån ett statligt perspektiv.

Mot bakgrund av Statskontorets nuvarande uppdrag anser Kommunutredningen att ett kunskapsutvecklande uppdrag lämpligen bör ges till Statskontoret. Statskontoret ska följa och analysera övergripande frågor som är av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. Det handlar om att på nationell nivå följa frågor som har stor betydelse för statliga beslut gällande kommunsektorns utveckling samt om att utföra, eller ge andra i uppdrag att utföra, utvärderingar och undersökningar på området. I ett sådant uppdrag bör också ingå att identifiera och belysa behovet av åtgärder vad gäller effektivisering och strukturförändringar för kommunerna med hänsyn till utvecklingen inom kommunsektorn och dess omvärld.

Det kunskapsutvecklande arbetet ska bedrivas med ett nationellt perspektiv på kommunsektorn. Det ska inte behandla frågor av verksamhetsutvecklingskaraktär utan fokusera på frågor av principiell betydelse för kommunernas verksamhet. Arbetet ska syfta till att både bredda och fördjupa underlaget för framtida kommunalpolitiska avgöranden på nationell nivå. Statskontoret bör inom ramen för uppdraget följa frågor gällande följande områden:

- *Strukturförändringar inom kommunsektorn.* Hur påverkas kommunernas ekonomiska effektivitet av samverkan med andra kommuner? Vilka demokratiska konsekvenser kan olika samverkans-

former få? Hur utvecklas kommunernas arbete med strategisk samverkan och hur påverkar det effektiviteten i kommunsektorn? I vilken utsträckning och på vilket sätt använder sig kommunerna av möjligheten till avtalssamverkan? Pågår det diskussioner mellan kommuner om sammanläggning? När det gäller frågor under denna punkt bör Statskontoret samverka med Kommundeleigationen vid analyser.

- *Finansieringen av kommunernas verksamhet.* Hur påverkar finansieringen av kommunernas verksamhet deras förutsättningar att utföra sitt uppdrag? Här kan t.ex. den praktiska tillämpningen av finansieringsprincipen och utformningen av statsbidragen studeras.
- *Demografisk utveckling och omvärldsförändringar.* Hur påverkar den fortsatta demografiska utvecklingen och omvärldsförändringar kommunernas möjlighet att utföra sitt uppdrag? Utvecklingen måste här följas kontinuerligt för att staten ska ha tillgång till ett aktuellt och uppdaterat underlag.

I detta arbete är det viktigt att belysa effekter för kommunkategorier med skilda förutsättningar. En viktig del av arbetet skulle därför vara att undersöka skillnader mellan olika kommunkategorier. Kommunutredningen bedömer att det behövs såväl kvantitativa som kvalitativa metoder för att fullgöra uppdraget.

Uppdraget till Statskontoret bör lämpligen ges genom ett tillägg i Statskontorets instruktion.

Konsekvensanalys

Som framgår av texten ovan anser Kommunutredningen att det finns ett behov av en mer permanent funktion för kunskapsutveckling om statliga utvecklingsfrågor för kommunerna. Utredningen har övervägt olika lösningar för vem som ska ges denna uppgift. Att dela uppgiften mellan olika sektorsmyndigheter bedöms inte var en lämplig lösning, eftersom det huvudsakligen handlar om sektorsövergripande frågor. Ett annat alternativ skulle kunna vara att sköta uppgiften inom ramen för kommittéväsendet. Men mot bakgrund av behovet av en mer permanent funktion anser Kommunutredningen att det finns skäl att inte använda denna form som är tillskapad för att i första hand användas under en begränsad tid. Kommundeleigationen

är föreslagen att inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelelegationen får redan enligt förslaget flera stora uppdrag, och för att delegationen ska ha möjlighet att ge dessa fokus och utrymme kan det vara en fördel att den inte därutöver har detta uppdrag. Statskontoret har erfarenhet av flera av de frågor som bör behandlas i ett kunskapsinhämtande arbete och bedöms därför vara väl lämpad att ta hand om uppgiften.

Kommunutredningen bedömer att arbetsuppgifterna motsvarar cirka sju årsarbetskrafter. Regeringen bör ge Statskontoret ett resurstillskott på 7,1 miljoner kronor per år för att täcka personalkostnader samt andra kostnader kopplade till de nya uppgifterna.

Mätning av kvalitet i kommunernas verksamhet

Utredningens förslag: Regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) får i uppdrag att

- i samverkan med statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn, utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter, och
- verka för att statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn redovisar statistik på kommun- och kommunkategori-nivå.

Det har under en längre tid pågått ett arbete i Sverige med kvalitetsmätningar av kommunernas verksamhet. Numera finns en relativt stor tillgång på mått och indikatorer för kommunernas verksamhet. RKA och dess databas Kolada spelar här en viktig roll. I RKA:s uppdrag ingår, förutom dess arbete med Kolada, bl.a. att utveckla befintliga nyckeltal, ta fram ytterligare nyckeltal med särskilt fokus på sådana som mäter kvalitet, samt vidareutveckla statistiken och stimulera jämförelser mellan kommuner och regioner i samverkan med de statistikansvariga myndigheterna.⁹

⁹ Stadgar för den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (reviderade 2011-04-26).

Regeringen gav i oktober 2019 RKA i uppdrag att påbörja ett arbete med att ytterligare utveckla nyckeltal för effektivitet och produktivitet.¹⁰

Databasen Kolada utgör en god källa till nyckeltal som kan användas vid analyser av kommunernas verksamhet. Det är dock fortfarande i allmänhet svårt att få en mer samlad bild över kvaliteten på verksamheten i olika kommuntyper eller andra kommunkategorier.¹¹ Kommunutredningen menar att det finns en utvecklingspotential i de indikatorer och mått som används av statliga myndigheter som bedriver tillsyn på nationell nivå för att mäta kvalitet i kommunernas verksamhet. Tillsynsmyndigheternas statistik redovisas i vissa fall på kommun- eller länsnivå. Kommunutredningen är medveten om att möjligheterna att publicera statistik på kommunnivå, och ibland på kommunkategorinivå, begränsas av statistiksekretess. Det begränsar hur tillsynsmyndigheterna kan publicera statistik som t.ex. rör få beslut per kommun. Genom att aggregera befintlig statistik utifrån kommunkategorier kan det finnas möjligheter att publicera fler statistikuppgifter på den lokala nivån. Vidare redovisar tillsynsmyndigheterna resultat från genomförda inspektioner under enskilda år på ett antal enheter, exempelvis skolor. Ett sätt att utveckla statistik som omfattar ett större underlag med fler enheter skulle kunna vara att skapa statistik som omfattar en tidsserie om flera år. Tillsynsmyndigheterna kan också ha relevant information baserad på tillsynsarbetet som i dag inte publiceras som statistik men som genom ett utvecklingsarbete i framtiden skulle kunna utvecklas till kompletterande kvalitetsmått.

Genom att stimulera att statistik från tillsynsmyndigheterna tas fram och summeras till olika kommunkategorier kan jämförelser underlättas. Ett sådant utvecklingsarbete behöver drivas tillsammans med ansvariga tillsynsmyndigheter. En viktig aspekt är att måtten är hållbara över tid, vilket ger förbättrade möjligheter att analysera hur verksamheternas kvalitet förändras. En kontinuerlig vidareutveckling av kvalitetsmått förbättrar möjligheterna att genomföra analyser och utvärderingar av hur den kommunala verksamhetens effektivitet

¹⁰ Avtal gällande uppstartsarbete för utarbetande av nyckeltal för effektivitet (Fi2019/03326/K).

¹¹ För en beskrivning av de kommunkategorier som Kommunutredningen använder sig av, se avsnitt 6.1.1 och bilaga 3. För en något fylligare genomgång av kvalitet i kommunernas verksamhet, se Kommunutredningens pm om kvalitet i kommunal verksamhet.

www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/05/Underlags-PM_Kvalitet-i-kommunal-verksamhet.pdf. Hämtat 2020-01-21.

och produktivitet utvecklas, och vad det innebär för kvaliteten i verksamheten.

Kommunutredningen anser att RKA bör få i uppgift att, i samverkan med statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn, utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter och verka för att dessa myndigheter redovisar statistik på kommun- och kommunkategorinivå.

Kommunutredningen bedömer att det kan vara lämpligt att de kostnadsmässigt stora verksamheterna skola samt vård- och omsorg prioriteras inledningsvis. Förslaget berör bl.a. tillsynsmyndigheterna Inspektionen för vård och omsorg (IVO)¹² och Skolinspektionen.¹³ Utvecklade kvalitetsmått bör publiceras i Kolada.

Konsekvensanalys

Syftet med förslaget är att ge kommunerna förbättrade förutsättningar i sitt effektivitetsarbete genom förstärkta möjligheter till jämförelser. Det kan också ge staten en ökad inblick i hur olika förutsättningar i olika kommunkategorier kan påverka kvaliteten i kommuners verksamheter. Utan denna åtgärd finns en risk för att tillsynsmyndigheternas statistik inte utvecklas på ett sätt som ger förbättrade möjligheter till jämförelser mellan kommuner. Kommunutredningen har övervägt möjligheten att ge uppdraget till en statlig myndighet, men bedömer att RKA är bäst lämpad att utföra detta arbete med hänsyn till de uppgifter som föreningen redan har.

RKA är en ideell förening vars medlemmar är staten och SKR. Medlemmarna stödjer föreningens verksamhet ekonomiskt i enlighet med ett särskilt upprättat avtal. Förslaget innebär att regeringen tar initiativ till en ändring av RKA:s stadgar så att de aktuella uppgifterna läggs till. Regeringen får förhandla med SKR om stadgarna ska ändras, samt om RKA i så fall ska tillföras ökade medel och hur det ska finansieras. Kommunutredningen uppskattar att staten behöver tillskjuta 150 000 kronor per år till RKA med anledning av för-

¹² Om IVO:s uppdrag att framställa statistik se 3 a § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

¹³ Om Skolinspektionens uppdrag att sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning se 4 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

slaget. SKR kan beroende på förhandlingarnas utfall också behöva tillskjuta medel, dock bör det inte överstiga 150 000 kronor.

Förslaget avser statistik från statliga nationella tillsynsmyndigheter inom kommunernas verksamhetsområden, bl.a. IVO och Skolinspektionen. Kommunutredningen bedömer att förslaget inte innebär några nya kostnader för tillsynsmyndigheterna utan att deras medverkan i arbetet kan ske inom ramen för deras nuvarande arbete med utveckling av statistik.

20.2 Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

Utredningens bedömning: Att staten sköter sina åtaganden har avgörande betydelse för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om att staten finansierar och utför de uppgifter den ansvarar för, och att staten följer finansieringsprincipen. Att staten på olika sätt är närvarande i kommunerna har dessutom avgörande betydelse för den lokala attraktiviteten och för företag och invånare.

Regeringen bör ta ett tydligt ansvar för statens åtaganden i kommunerna och utveckla det arbete som påbörjats med att garantera statlig närvaro i hela landet.

Staten har ett grundläggande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Enligt Kommunutredningen är det viktigt att understryka att staten ska sköta sina åtaganden fullt ut. Staten måste ta ett samlat ansvar för att säkerställa att kommunerna har tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att kunna sköta sina uppgifter. Staten behöver dessutom vidta åtgärder för att underlätta kommunernas kompetensförsörjning, avseende både ökat arbetskraftsdeltagande och olika utbildningsinsatser. Staten ska i enlighet med finansieringsprincipen säkerställa finansiering av de verksamheter som läggs över på kommunerna. Utredningen vill även understryka att staten ska ta ansvar för uppgifter som är statliga. Ett exempel är den statliga transportinfrastrukturen där många kommuner medfinansierar olika projekt. Ett annat exempel är att många kommuner ser sig tvungna att ta ett större ansvar för att utföra olika typer av uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken.

Vidare ska staten sköta sitt åtagande genom att vara närvarande i alla delar av landet. Statlig närvaro handlar både om statliga jobb och om invånarnas tillgång till statlig service i alla kommuner. Lokal närvaro av t.ex. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket innebär att medborgarna har möjlighet att besöka lokala kontor och få tillgång till myndigheternas service och verksamhet. Även om många kontakter med statliga myndigheter i dag kan skötas digitalt så kan möjligheten att besöka kontor lokalt vara betydelsefull inte minst för personer som av olika skäl inte kan använda sig av digitala lösningar.

Att staten på olika sätt finns närvarande i hela landet har betydelse för människors levnadsvillkor. Det är särskilt viktigt i de avlägsna belägna och glesa kommunerna, men det är också avgörande för att möta de utmaningar som finns i socioekonomiskt utsatta områden i större och mellanstora städer.

Kommunerna har en nyckelroll att spela när det gäller att skapa attraktiva platser för invånare, företag och besökare, samt när det gäller att möta de utmaningar som finns. Kommunerna behöver därför ha tillräcklig kapacitet för att kunna spela den rollen. För att kommunerna ska klara av att sköta sina uppgifter behövs dock statlig medverkan och närvaro inom olika områden.

Statlig närvaro är också av stor vikt för den statliga verksamheten i sig. Genom att finnas på plats i hela landet kan den statliga verksamheten utvecklas utifrån erfarenheter från olika miljöer och geografier. Erfarenheter från hela landet ger en mer kompetent, mer vidsynt och mer accepterad statlig förvaltning, och en lokalisering av statliga myndigheter till olika delar av landet tar vara på hela landets kompetens och erfarenheter. Väl fungerande och utvecklande kluster av statliga myndigheter kan ge betydande effekter för utvecklingen såväl av ett geografiskt område som av den statliga verksamheten i sig.

Att statliga myndigheter har kontor i en kommun innebär arbets-tillfällen och bidrar till att den lokala arbetsmarknaden blir mer diversifierad. Statliga myndigheters fysiska närvaro kan också bidra till att förbättra kommunernas möjligheter till samarbete med dessa myndigheter. Att staten finns närvarande i kommunerna bidrar dessutom till att den lokala attraktiviteten stärks, vilket i förlängningen innebär att kompetensförsörjningen till såväl offentlig som privat sektor kan underlättas

Brottsbekämpning är i första hand en statlig uppgift. Därför har staten ett särskilt stort ansvar för att det finns en tillräckligt stor polisiär närvaro i hela landet. Att minska brottsligheten är nödvändigt för att öka tryggheten och attraktiviteten i olika områden. Bristande polisiär närvaro är ett generellt problem i hela landet, men den är särskilt påtaglig i glesa områden och i socioekonomiskt utsatta områden i städerna. Omorganisationen av Polismyndigheten och polisens försämrade närvaro lokalt har fått effekter för kommunerna som i flera fall har sett sig tvungna att vidta åtgärder för att säkra tryggheten, t.ex. genom att anställa lokala ordningsvakter.

20.2.1 Omlokalisering av myndigheter och etablering av servicekontor

Under förra mandatperioden (2014–2018) beslutade regeringen att omlokalisera flera myndigheter och under innevarande mandatperiod inrättar regeringen fler statliga servicekontor i syfte att förstärka den statliga servicen i hela Sverige. Ambitionen är att inrättandet av servicekontor ska ske i samverkan med kommunerna. En ökning av antalet statliga arbetsplatser utanför storstadsområdena har väsentlig betydelse för att skapa en diversifierad arbetsmarknad, vilket även kan gynna kommunerna i deras rekrytering. Det är också av väsentlig betydelse att statliga arbetsplatser lokaliseras till orter utanför de största städerna och regioncentrumen. Statliga arbetsplatser bör också finnas i ytterområden i de större städerna och i de flesta kommuner.

Kommunutredningen vill tydligt markera att statlig närvaro inom av myndighetsverksamhet är av stor betydelse för att olika platser ska kunna fungera för människor, kommuner och företag. Det är därför angeläget att staten fortsätter att öka sin närvaro med grundläggande myndighetsfunktioner men också med fler statliga arbetsplatser även i kommuner som har en minskande befolkning och i socioekonomiskt utsatta områden i större och mellanstora städer.

20.3 Kommunernas ekonomi

20.3.1 En statsbidragsprincip

Utredningens förslag: Regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av *en statsbidragsprincip* till riksdagen. Principen ger vägledning vid överväganden om att tillskapa riktade statsbidrag, samt vid utformning och hantering av sådana bidrag. Den tillämpas inte på kostnadsersättningar. Principen innebär följande:

- Staten ska primärt överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet.
- Om riktade statsbidrag beslutas ska de om möjligt och lämpligt klustras (grupperas) inom olika kommunala verksamhetsområden.
- Riktade statsbidrag som inte har klustrats ska i regel vara tidsbegränsade så att de kan betalas ut under högst två år. Om riktade statsbidrag är tänkta att betalas ut under längre tid än två år ska medlen efter två år överföras till generella statsbidrag. Det ska finnas möjlighet till undantag från tvåårsregeln om det finns särskilda skäl.
- Ett riktat statsbidrag ska vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av någon betydelse för den, även med beaktande av administrativa kostnader för att söka och avrapportera bidraget.

Under 2018 utgjorde de riktade statsbidragens andel av de totala statsbidragen till kommunerna cirka 37 procent. De riktade statsbidragen till kommunerna har också ökat över tid, vilket bl.a. Statskontoret har visat i sin uppföljning av statens styrning av kommunerna.¹⁴ Riktade statsbidrag kan i huvudsak delas in i två kategorier; kostnadsersättningar som är en statlig ersättning för något kommuner eller regioner är skyldiga att utföra, och riktade statsbidrag som är avsedda att stimulera utveckling inom ett visst område. Den sistnämnda gruppen utgör den största andelen av de riktade statsbidragen i antal mätt.

¹⁴ Statskontoret (2019), *Statens samlade styrning av kommuner och landsting – en analys*, rapport 2019:2.

Kostnadsersättningarna är dock beloppsmässigt något större än de riktade statsbidragen. Under 2019 skedde en viss minskning av de riktade statsbidragen inklusive kostnadsersättningarna, både till antal och andel.¹⁵

Som visats i kapitel 7 har SKR länge påtalat att de riktade statsbidragen kan öka administrationen samt skapa undanträngningseffekter och problem med planering, styrning och prioritering. Särskilt problematiska är de bidrag som riktas mot ökad bemanning och löner. Riksrevisionen har också i en utvärdering pekat på de problem som finns med riktade statsbidrag inom skolan.¹⁶ Även Statskontoret har i ett regeringsuppdrag uppmärksammat de negativa konsekvenserna av riktade statsbidrag.¹⁷ Statskontoret framhåller att det i kommunsektorn finns stor förståelse för att staten behöver styra kommunernas verksamhet, men att styrningen i vissa fall ger upphov till alltför omfattande och betungande administration.

De befolkningsmässigt små kommunerna kan ha särskilt svårt att möta de krav som kopplas till de olika statsbidragen. Kommunernas olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen riskerar därmed att minska den nationella likvärdigheten, tvärt emot syftet med styrningen. De riktade statsbidragen medför också administrativa kostnader, inte bara för kommunerna utan även för staten.

Statens styrning av kommuner och regioner har också varit föremål för den statliga Tillitsdelegationens arbete. I sitt delbetänkande¹⁸ konstaterade delegationen att alltför stort fokus på enbart formell styrning oftast inte ger önskat resultat. Tillitsdelegationen föreslog att regeringen som huvudprincip ska använda sig av generella statsbidrag och att alla riktade statsbidrag ska föregås av en analys av hur de påverkar de berörda verksamheterna.

Kommunutredningen gör bedömningen att den ökade omfattningen av riktade statsbidrag innebär att inriktningen och prioriteringar inom kommunernas verksamheter i allt högre utsträckning styrs av de riktade statsbidragen, snarare än av kommunernas egna behov och egna politiska avvägningar. Det kan därmed finnas en konflikt mellan statens styrning och den kommunala självstyrelsen. Statens

¹⁵ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 25 s. 21.

¹⁶ Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RIR 2017:30.

¹⁷ Statskontoret (2019), *Statens samlade styrning av kommuner och landsting – en analys*, 2019:2.

¹⁸ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

omfattande och detaljerade styrning medför dessutom en betungande administration i kommunerna, vilken är resurskrävande. En minskning av de riktade statsbidragen innebär att kommunernas resurser kan frigöras till andra ändamål.

Färre riktade statsbidrag bidrar till att stärka kommunernas kapacitet

Problemen med de riktade statsbidragen kan lösas delvis genom att staten i ökad utsträckning i stället ger bidrag i form av generella statsbidrag. De negativa effekterna för kommunerna som är förknippade med riktade statsbidrag skulle då kunna minskas. Det handlar bl.a. om att de riktade statsbidragen påverkar kommunernas förutsättningar för att planera och styra sin verksamhet, deras möjligheter att göra lokala prioriteringar och att bidragen skapar mycket administration. Ett system med sådana effekter för kommunerna är ohållbart sett till de utmaningar kommunerna står inför. I detta läge är det ännu viktigare än tidigare att kommunerna ges möjlighet att styra resurserna dit där de behövs som mest. Färre riktade statsbidrag skulle förbättra kommunernas möjligheter att dels bedriva sin verksamhet på ett strategiskt och effektivt sätt, dels anpassa den efter lokala behov. Det skulle dessutom minska administrationen både för kommunerna och för staten. En ordning där en ökad andel av statsbidragen till kommunerna ges i form av generella statsbidrag bedöms därför bidra till att stärka kommunernas kapacitet.

Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2020¹⁹ att generella statsbidrag ska vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommuner och regioner. Regeringen anser samtidigt att det finns ett fortsatt behov av kostnadsersättningar och statsbidrag inom specifika områden. I syfte att utveckla en mer strategisk styrning med riktade statsbidrag avser regeringen att minska de riktade statsbidragen och förenkla utformning och administration på vissa områden, exempelvis skolområdet.

Kommunutredningen vill trots det understryka behovet av att ta ett samlat grepp över hur och när riktade statsbidrag till kommuner ska användas av staten. En bredare diskussion kring vilka grundsatser som ska styra användningen av riktade statsbidrag och en för-

¹⁹ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 25.

ankring av dessa grundsatser i riksdagen skulle skapa förutsättningar för ett långsiktigt system där riktade statsbidrag används i mindre omfattning.

En utgångspunkt för regeringens agerande bör vara en ökad tillit till kommunernas prioriteringar och verksamhetsplanering. Detta bör också tillämpas på krav på ansökningar och återrapporteringar så att det inte ställs onödigt omfattande krav som medför ökad administration för kommunerna.

Det är tveksamt om principer för riktade statsbidrag skulle lämpa sig för lagstiftning. Ett alternativ, för att skapa förutsättningar för en långsiktig lösning, är att riksdagen får ta ställning till principen, på sådant sätt som gjordes med finansieringsprincipen. Riksdagen kan sedan välja att godkänna principen om den vill att de ska vara ledande för hur riktade statsbidrag ska ges.

Utformningen av en statsbidragsprincip

Kommunutredningen föreslår att det införs en *statsbidragsprincip* som ger vägledning vid överväganden att tillskapa riktade statsbidrag, samt vid utformningen och hanteringen av sådana bidrag. Kommunutredningen anser att en sådan princip skulle skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig statlig styrning och finansiering av kommunernas verksamhet. Riktade statsbidrag som är kostnadsersättningar tillkommer inte för att stödja en viss utveckling utan för att kommunerna ska få ersättning för uppgifter som har ålagts dem. Ett skäl för att kommunerna ersätts genom kostnadsersättningar i stället för genom generella statsbidrag kan vara att kostnaderna för en ålagd uppgift varierar relativt kraftigt mellan olika kommuner.

De problem som har framkommit med riktade statsbidrag har i princip gällt riktade statsbidrag som syftar till att stödja viss utveckling i kommunerna, inte kostnadsersättningarna. Till exempel innebär kostnadsersättningar i regel inte lika mycket administration som andra riktade statsbidrag. Kommunutredningen anser mot bakgrund av det nu anförda att den föreslagna principen inte ska tillämpas på kostnadsersättningar.

Statsbidragsprincipen innebär följande:

Andra sätt att styra kommunerna

Staten ska primärt överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet, t.ex. lagstiftning. Kommunutredningen anser att det skapar förutsättningar för en mer ändamålsenlig statlig styrning och finansiering av kommunernas verksamhet.

”Klustring”

Riktade statsbidrag ska klustras (grupperas) när det är möjligt och lämpligt. Denna lösning kan passa väl för bidrag som avser att stimulera utvecklingsarbete. Det gäller exempelvis inom skolan, där det finns ett mycket stort antal riktade statsbidrag. Det kan handla om att befintliga bidrag som avser en specifik, verksamhet eller målgrupp kan föras samman till ett antal kluster. En kommun kan sedan ansöka om bidrag inom respektive kluster utifrån behov och förutsättningar för sin verksamhet. En sådan ordning kan göra det möjligt att förenkla och minska bestämmelserna och administrationen kring bidragen.

En generell tidsbegränsning av riktade statsbidrag.

Riktade statsbidrag som inte har klustrats ska i regel vara tidsbegränsade så att de kan betalas ut under högst två år. Om riktade statsbidrag är tänkta att betalas ut under längre tid än två år ska medlen efter två år överföras till generella statsbidrag. En nackdel med att de riktade statsbidragen utges under en kortare tidsperiod om högst två år är att det kan upplevas skapa en ryckighet för kommunerna. Det kan dock till viss del motverkas av att regeringen redan vid införandet av ett riktat statsbidrag aviserar hur länge det kommer att finnas kvar. Ett sådant tillvägagångssätt skulle skapa mer förutsägbarhet för kommunerna och underlätta deras planering. Att medlen efter viss tid överförs till generella bidrag kan vidare signalera att det från regeringens sida finns en långsiktig vilja att stödja en viss utveckling.

Det ska dock finnas möjlighet att göra undantag från huvudregeln om särskilda skäl finns till att vissa riktade statsbidrag kan betalas ut under en längre tidsperiod än två år eller att medlen inte

förs över till generella statsbidrag när det riktade statsbidraget upphör. Att ett riktat statsbidrag innebär att det tillkommer fasta kostnader i kommunernas verksamhet, t.ex. för att personal måste anställas, bör dock i sig inte vara tillräckligt för att det regelmässigt ska ges under en längre tidsperiod. Det bör snarare ses som ett skäl för att ge bidraget i form av ett generellt statsbidrag för att undvika de negativa effekter som kan uppstå med riktade statsbidrag vid anställningar. Ett särskilt skäl till att frånga riktvärdet om tidsperiod kan vara att de tänkta insatserna har en lång uppstartssträcka.

Minsta storlek på ett riktat statsbidrag

Många riktade statsbidrag är utformade på ett sätt som gör att små kommuners administrativa kostnader för att ansöka om ett bidrag kan bli alltför höga i förhållande till bidragets storlek. Varje riktat statsbidrag måste kunna ge de kommuner som söker det ett lägsta bestämt belopp. Det lägsta beloppet ska fastställas till en sådan nivå att ett riktat statsbidrag, även efter avräkning för administrativa kostnader för en kommun att söka och avrapportera bidraget, rimligen kan tänkas finansiera en insats av någon betydelse för en mindre kommun. En sådan ordning skulle också kunna verka återhållande för staten vad gäller både att ställa höga administrativa krav på kommunerna i förhållande till statsbidragets storlek, och att införa beloppsmässigt små riktade bidrag.

Konsekvensanalys

Som ovan framgår har den stora ökningen av riktade statsbidrag medfört ett antal negativa effekter för kommunerna. Kommunitredningen bedömer att det inte är lämpligt att reglera frågan om när riktade statsbidrag ska ges genom lagstiftning. Ett alternativ skulle vara att regeringen fortsätter sitt arbete med de riktade statsbidragen på det sätt som beskrivs i budgetpropositionen för 2020. Kommunitredningen anser dock att det är lämpligare att låta riksdagen ta ställning i frågan, för att åstadkomma en långsiktig lösning med ett brett politiskt stöd. Det skapar också en ökad transparens för när riktade statsbidrag ska användas. Vid en tillämpning av den föreslagna stats-

bidragsprincipen skulle riktade statsbidrag används mer sällan och administrationen kring kvarvarande riktade statsbidrag minska.

För kommuner skulle ett system där en större andel av statsbidraget ges i form av generella statsbidrag och den administrativa bördan för de kvarvarande riktade statsbidragen minskas, ge förutsättningar för en mer långsiktig lokal planering samt ett ökat utrymme för lokala prioriteringar och anpassningar. Det finns därigenom möjlighet för kommunerna att öka effektiviteten i sina verksamheter. Även risken för krav på återbetalning, vilken är förenad med riktade statsbidrag minskar.

Storleken på de sammanlagda statsbidragen till kommunerna avses inte att förändras genom förslaget. Det kan bli vissa omfördelnings-effekter mellan kommuner vid en tillämpning av den föreslagna principen. Det kan t.ex. vara fråga om kommuner som uppburit många riktade statsbidrag och som får en lägre summa än tidigare när medlen i stället ges i form av generella statsbidrag. Om minskningen av riktade statsbidrag och ökningen av andelen generella statsbidrag sker successivt bör det dock kunna underlätta övergången till ett system med större andel generella statsbidrag. De ovan beskrivna fördelarna med införandet av principen skulle också kunna bidra till att kompensera för eventuella intäktsbortfall för enskilda kommuner.

Även för staten minskar administrationskostnaderna med de riktade statsbidragen vid en tillämpning av principen. Det kan på sikt innebära att statliga myndigheter som administrerar riktade statsbidrag minskar sina administrativa kostnader. Det handlar t.ex. om Skolverket, Socialstyrelsen, Boverket, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Kulturrådet, Folkhälsomyndigheten, Energimyndigheten och Tillväxtverket. Hur betydande kostnadsminskningarna för respektive myndighet blir är beroende på hur de riktade statsbidrag som respektive myndighet handlägger påverkas den föreslagna principen. I vissa fall kan riktade statsbidrag komma att ersättas av annan styrning som medför ökad arbetsbörda för dessa myndigheter. Det kan t.ex. handla om utfärdande av föreskrifter eller allmänna råd. Sammantaget bedömer dock Kommunitredningen att förslaget inte leder till ökade kostnader för staten eller för kommunerna.

Formellt sett är det frivilligt för kommunerna att ansöka om riktade statsbidrag, vilket innebär att förslaget om en statsbidragsprincip inte påverkar den kommunala självstyrelsen i någon riktning. Med tanke på att de riktade statsbidragen utgör en stor andel av de

totala statsbidragen (37 procent 2018) är kommunerna i praktiken i stor utsträckning beroende av att ansöka om riktade statsbidrag för att finansiera sin verksamhet.

Förslaget om införandet av en statsbidragsprincip kan stärka den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna genom att de riktade statsbidragen successivt förs över till generella bidrag får större möjligheter att mer självständigt och utifrån lokala behov förfoga över sina medel. Ett alternativ till statlig styrning genom riktade statsbidrag som tas upp i förslaget är lagstiftningsåtgärder. Om staten väljer att i stället för att utge riktade statsbidrag göra förändringar i lagstiftningen kan det dock innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen; omfattningen av denna inskränkning måste bedömas om det blir aktuellt med förändringar i lagstiftning.

20.3.2 Kommunalekonomisk utjämning

En bred översyn

Utredningens förslag: Regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet, inklusive strukturbidraget. Syftet med översynen är att säkerställa att utjämningssystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader.

I uppdraget ska ingå att dels analysera om staten bör ta ett ökat finansiellt ansvar i utjämningssystemet när behovet av omfördelning mellan kommuner tilltar, dels vid behov lämna förslag på ändrad finansiering. Översynen ska också omfatta en kartläggning av faktorer inom utjämningssystemet som kan utgöra större hinder för sammanläggningar av kommuner, och vid behov ska förslag lämnas på hur dessa hinder kan undanröjas.

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga om det ska anges särskilt i utredningens direktiv att den ska undersöka om det finns tillväxthämmande incitament inom utjämningssystemet.

Regeringen bör också överväga om även utjämningen av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade ska ses över.

Regeringen bör vidare överväga andra åtgärder efter att översynen med tillhörande förslag har genomförts, om det kommunalekonomiska utjämningssystemet fortfarande inte i tillräcklig grad skapar likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. En sådan åtgärd kan vara att införa ett särskilt statsbidrag som kommuner med höga skattesatser kan ansöka om för att kunna sänka sin skattesats.

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommunerna genom att utjämna strukturellt betingade skillnader i kommunernas kostnader och skattekraft. Goda ekonomiska förutsättningar är nödvändigt för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter och åtaganden.

Givet att det kommunala utjämningssystemet är rätt utformat ska skillnader i kommunala skattesatser i huvudsak förklaras av skillnader i effektivitet, kvalitet eller medvetna politiska prioriteringar på lokal nivå. En jämförelse mellan kommunala skattesatser i olika typer av kommuner visar på stora variationer. Under 2019 var median-skatten 19,64 kronor i storstadskommunerna och 23,15 kronor i de mycket avlägsna landsbygdskommunerna. Inkluderas regionskatten lindras skillnaderna något. Medianskatten inklusive regionskatten var 31,44 kronor för storstadskommunerna och 34,45 kronor för mycket avlägsna landsbygdskommuner. Skattekraft och kommunalskatt är negativt korrelerade eftersom kommuner med hög skattekraft har lägre kommunalskatt än kommuner med låg skattekraft.

Riksdagen fattade i november 2019 beslut om ändringar i lagen (2004:73) om kommunalekonomisk utjämning. Beslutet baserades på Kostnadsutjämningsutredningens förslag (SOU 2018:74). Förändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 2020, innebär bl.a. att de socioekonomiska faktorerna och flyktingmottagandet ges större betydelse i kostnadsutjämnningen mellan kommunerna, samt att merkostnadsersättningen för minskande befolkning i kommunerna fördubblas och att en ny ersättning för ett minskat antal barn som är 1–5 år

i förskolan införs. Utjämningens omfattning ökar med cirka 1 miljard kronor genom förändringarna.

Förändringarna innebär att ytterligare resurser omfördelas från storstäder till landsbygdskommuner, och torde de närmaste åren kunna bidra till en starkare ekonomi för landsbygdskommunerna. Hur situationen blir på längre sikt är dock svårbedömt.

Kommunutredningen anser att det kan finnas behov av att på längre sikt säkra välfärden i de mest utsatta kommunerna genom ytterligare resurstillskott. Om omfördelningen mellan kommunerna inte uppfattas som legitim av de kommuner som bidrar till systemet, kan staten behöva ta ett större ansvar för de särskilt utsatta kommunernas ekonomi.

De stora skillnaderna i skattesatser kan vara ett tecken på att det kommunala utjämningssystemet inte ger kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Riksrevisionen har i en rapport från 2019 granskat systemet för kommunalekonomisk utjämning.²⁰ Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för kommunalekonomisk utjämning inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Enligt Riksrevisionen ger inte systemet kommunerna sinsemellan likvärdiga ekonomiska förutsättningar, vilket riskerar att leda till bristande likvärdighet i olika kommunala verksamheter. Riksrevisionen menar att en annan risk med ojämlika ekonomiska förutsättningar är att gapet i utdebitering av kommunalskatt kan bli större än vad som motiveras av skilda politiska prioriteringar eller verksamhetens effektivitet. Riksrevisionen drar slutsatsen att kostnadsutjämningssystemet behöver utvecklas så att de i högre utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av kommunernas olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Riksrevisionen menar också att delar av strukturbidraget skulle kunna fasas ut vid en reformering av kostnadsutjämningssystemet. Riksrevisionen granskar för närvarande om det finns tillväxthämmande incitament inom den kommunala inkomstutjämningen.²¹ Resultatet av den granskningen beräknas redovisas i mars 2020.

²⁰ Riksrevisionen (2019), *Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RIR 2019:29.

²¹ Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU 18. *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*, s. 14.

Ur ett kommunalekonomiskt perspektiv innebär en hög skattesats att kommunens utrymme att ytterligare höja skatten är starkt begränsad. På så sätt har kommuner med hög kommunalskatt ett mer begränsat utrymme att öka sina intäkter än kommuner med lägre kommunalskatt. Nivån på kommunalskatt påverkar därför kommunens framtida ekonomiska handlingsutrymme.

Tillsättande av en utredning för översyn av det kommunala utjämningsystemet

Kommunutredningen anser att det kommunala utjämningsystemet har en viktig roll och även i framtiden bör vara det generella systemet för att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunernas och regionernas verksamhet. Mot bakgrund av vad som anförts i avsnittet ovan finns det dock skäl till att initiera en bredare översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Översynen motiveras dels utifrån de slutsatser Riksrevisionen drar i sin granskningsrapport, dels utifrån att det finns behov av att analysera om det finns behov av förändringar i systemet för att hantera ökade behov av bidrag och därmed också avdrag mellan kommunerna.

Kommunutredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning som får i uppgift att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet och ge förslag på om det behövs justeringar eller förändringar i hela systemet, inklusive inkomstutjämnningen, för att öka dess träffsäkerhet. Översynen ska även omfatta en analys av om det finns behov av förändringar i utjämningsystemet för att hantera en ökad omfördelning mellan kommuner, t.ex. genom ökad statlig finansiering. I översynen bör ingå en analys av de strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av yta, bosättningsmönster, antal invånare, befolkningsförändringar samt socioekonomi. Regeringen bör vidare överväga om utredningen även ska undersöka om utjämningsystemet på ett rimligt sätt kompenserar för strukturella kostnadsskillnader kopplade till kommunernas mottagande av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd, samt om det finns tillväxthämmande incitament inom utjämnningen som behöver justeras.

Kommunutredningen anser att utjämningsystemets betydelse för kommunernas ekonomi talar för att en parlamentarisk kommitté tillsätts. Inom utredningsarbetet behöver olika typer av avvägningar

göras av frågor som har tydlig politisk koppling. Det kan t.ex. handla om hur omfattande utjämningen bör vara, samt om det finns tillväxthämmande faktorer inom systemet och hur i så fall de bör hanteras, som gör det lämpligt att bedriva arbetet i en parlamentarisk kommitté.

Borttagande av hinder för frivilliga sammanläggningar

Inom det kommunalekonomiska utjämningssystemet finns vissa mekanismer som innebär att kommuner som frivilligt vill gå samman kan förlora relativt stora bidrag från systemet. Kommunutredningen anser att det är naturligt att bidrag och avgifter från det kommunalekonomiska utjämningssystemet förändras vid indelningsförändringar. Om den nya kommunen får en ny indelning som innebär bättre strukturella förutsättningar att bedriva verksamhet är det också rimligt att bidrag och avgifter anpassas efter den nya indelningen.

Samtidigt finns vissa komponenter inom utjämningssystemet som uppenbart kan utgöra ett stort hinder för vissa kommuner att frivilligt gå samman. Ett sådant exempel är det strukturbidrag som infördes 2005. Strukturbidraget omfattar bl.a. stöd av regionalpolitisk karaktär och stöd vid svagt befolkningsunderlag. Strukturbidraget utgår utan angiven tidsbegränsning till de kommuner och regioner som tidigare fick tillägg i vissa av de delmodeller som inte längre ingår i kostnadsutjämningen eller som fick stora intäktsminskningar genom införandet av det nya utjämningssystemet som trädde i kraft 2005. Kostnaden för strukturbidraget finansieras av staten genom regleringsbidraget respektive regleringsavgiften. Det var 61 kommuner som fick strukturbidrag 2018 motsvarande cirka 1 miljard kronor.

För de kommuner som i dag får stora strukturbidrag, företrädesvis mindre kommuner i Norrlands inland, kan effekterna bli extra kännbara vid en frivillig sammanläggning. För att exemplifiera skulle en sammanläggning av Arjeplog, Arvidsjaur, Malå, Sorsele och Norsjö kommuner innebära att den nya kommunen skulle förlora 40 miljoner kronor per år i uteblivna strukturbidrag. För att kompensera bortfallet av strukturbidrag skulle den nya kommunen behöva höja kommunalskatten med 1 krona.

Det finns sedan 2014 en bestämmelse i 17 a § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning som syftar till att kompensera kommuner för de negativa effekter som kan uppstå bl.a. gällande

strukturbidraget vid sammanläggning av kommuner. En kommun som bildas genom sammanläggning och som skulle få lägre intäkter jämfört med vad de kommuner som ingår i sammanläggningen skulle ha fått sammantaget om den inte hade genomförts, ska enligt bestämmelsen kompenseras om intäktsminskningen beror på ett lägre strukturbidrag. Kompensationen ska ske genom att den nya kommunens strukturbidrag under fyra år fr.o.m. det år när indelningsändringen trädde i kraft beräknas utifrån de i sammanläggningen ingående kommunernas strukturbidrag. Skälen till att just fyra år valdes som tidsgräns förefaller ha varit dels att det bedömdes ta viss tid innan kostnadsbesparande effekter av en sammanläggning får genomslag, dels att fyra år motsvarar en mandatperiod.²²

Kommunutredningen anser att tidsperioden om fyra år inte är tillräcklig och att effekter på strukturbidragen fortfarande kan utgöra ett hinder för frivilliga sammanläggningar av kommuner. Det gäller i synnerlighet för de 30-tal kommuner som i dag är mottagare av stora strukturbidrag.

För att undanröja hinder mot frivilliga sammanläggningar bör översynen av det kommunalekonomiska systemet även omfatta en kartläggning på faktorer inom systemet som kan utgöra större hinder för sammanläggningar, samt förslag på hur dessa hinder kan undanröjas. Ett exempel på ett sådant hinder är strukturbidragen. Kommunutredningen anser därför att det finns särskilda skäl att se över strukturbidragen och förändra dessa, och eventuellt andra faktorer inom utjämnningssystemet, så att de inte utgör hinder för frivilliga sammanläggningar.

Utjämnningen av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

År 2004 infördes ett nationellt kostnadsutjämnningssystem för kommunernas kostnader för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och assistansersättning avseende de första 20 timmarna per vecka och assistansanvändare. Utjämnningssystemet regleras i lagen (2008:342) om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade samt i förordningen (2008:776) om utjämnning av kostnader för stöd och ser-

²² Se prop. 2013/14:1 utgiftsområde 25 s. 52 f. och SOU 2011:39 s. 239 ff.

vice till vissa funktionshindrade. Skälet för ett utjämningssystem var att det avsåg en obligatorisk verksamhet för kommuner och det fanns stora kostnadsskillnader mellan kommuner. Det ansågs behövas en utjämning för att ge olika kommuner likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS. År 2009 gjordes vissa förändringar av kostnadsutjämningssystemet.²³

Kommunernas nettokostnader för LSS-verksamheten har ökat från 37 till 52 miljarder kronor mellan 2011 och 2018. Mot den bakgrunden, och utjämningssystemets konstruktion som i hög grad är följsamt mot kostnadsutvecklingen, kan nu finnas skäl att initiera en översyn av utjämningssystemet. Regeringen bör därför överväga om även utjämningen av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade ska ses över.

Särskilda statsbidrag för sänkt kommunalskatt

Om det visar sig vara svårt att säkerställa att kommunerna har likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla sina invånare service, trots en reformering av utjämningssystemet, finns enligt Kommunutredningen skäl att undersöka andra sätt att underlätta situationen för ekonomiskt utsatta kommuner, i första hand avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Ett sådant alternativ är inrättande av ett särskilt statsbidrag för kommuner med höga skattesatser med syfte att åstadkomma skattesänkningar i dessa kommuner. Det handlar alltså om ett slags skatteutbyte där kommunen begränsar sitt skatteuttag i utbyte mot statsbidrag. För att undvika att modellen ger en kostnadsdrivande effekt för kommunerna skulle staten samtidigt kunna ställa upp vissa villkor som syftar till att stödja effektiviseringsåtgärder för den kommunala verksamheten. Vid ett vidareutvecklande av ett sådant förslag skulle dock dess påverkan på den kommunala självstyrelsen behöva utredas.

Konsekvensanalys

Som framgår ovan anser Kommunutredningen att det finns behov av att göra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet, inklusive strukturbidraget. Om inte en översyn görs finns

²³ Se prop. 2007/08:88.

en risk att det kommunala utjämningsystemet inte ger kommunerna tillräckligt likvärdiga ekonomiska förutsättningar. En alternativ lösning skulle vara att hantera delarna av utjämningsystemet separat i olika utredningar. Det skulle dock göra att helhetsbilden av systemet riskerar att gå förlorad. Det försvårar därtill möjligheterna att analysera om det samlade utfallet av utjämningsystemet ger kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar i enlighet med syftet för utjämningsystemet.

Kommunutredningen uppskattar att den föreslagna utredningen behöver ha en budget på cirka 10,2 miljoner kronor. Kostnadsberäkningen utgår från att utredningen har en huvudsekreterare och fyra heltidsanställda sekreterare under två år, vilket uppskattas till en ungefärlig kostnad på cirka 5,6 miljoner kronor per år. Detta avses rymmas inom ordinarie ekonomisk ram för kommittéväsendet genom att utredningen prioriteras vid tillsättandet av nya utredningar.

Löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet

Utredningens förslag: Regeringen tillser att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att förvalta och utveckla applikationen Struktur som utvecklats för att beräkna merkostnader för gles bebyggelsestruktur.

I dag uppdateras det kommunalekonomiska utjämningsystemet genom återkommande statliga utredningar med några års intervall. En svaghet med detta arbetssätt är att utredningarna tenderar att inte ges nog med tid för att kunna nå tillräckligt djupt i de analyser som ska ligga till grund för förslag om ändringar av utjämningsystemet. Det kan därför vara svårt för utredningarna att föreslå större och mer genomgripande förändringar av utjämningsystemet. En annan svaghet med hur justeringar av utjämningsystemet i dag görs är att det inte i tillräcklig grad ger förutsättningar för en mer kontinuerlig anpassning av systemet efter olika typer av samhällsförändringar som påverkar kommunernas kostnader.

Statskontoret hade under cirka tio år uppdraget att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Men uppdraget upphörde 2018, och i dag finns det ingen ansvarig förvaltningsmyndighet för den löpande förvaltningen av utjämningssystemet. I remissvaren till betänkandet²⁴ från Kostnadsutjämningsutredningen framhöll flera remissinstanser att systemet för kostnadsutjämning bör förändras och uppdateras löpande, för att det successivt ska kunna anpassas till förändrade förutsättningar.²⁵

Enligt regeringen har det visat sig vara svårt att göra löpande förändringar i enstaka delmodeller eftersom även mindre förändringar i dessa kan ge stora effekter på utfallet för enskilda kommuner och regioner. Användningen av införandebidrag kan enligt regeringen bidra till att öka systemets komplexitet. Regeringen förespråkar i stället en samlad översyn av hela kostnadsutjämnningen med några års mellanrum.²⁶

Utredningen anser att ändringar i delmodeller i utjämningssystemet även fortsättningsvis bör utredas av särskilt tillsatta statliga utredningar. Samtidigt ser utredningen ett behov av en samlad löpande förvaltning och uppföljning av det kommunala utjämningssystemet vid sidan av utredningarna. I uppföljningen bör ingå att analysera om utfallet av utjämningssystemet ger kommunerna tillräckligt likvärdiga ekonomiska förutsättningar att leverera kommunal service till sina medborgare. I en sådan analys bör ingå att undersöka om olika typer av samhällsförändringar ger anledning till justeringar i utjämningsystemet. Analysarbetet kan sedan ligga till grund för beslut att tillsätta särskilda statliga utredningar i frågor om utjämningsystemet.

Förändringar av utjämningsystemet bör som ovan anförts även fortsättningsvis utredas inom kommittéväsendet. Men en löpande förvaltning och uppföljningsarbete ger tillsatta utredningar betydligt bättre förutsättningar att genomföra sina uppdrag, eftersom startsträckan för att ta fram underlag i form av analyser och beräkningar blir väsentligt kortare. Kommunutredningen föreslår därför att regeringen bör tillse att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Med beaktande av frågornas i grunden principiella natur och kostnadsutjämnings stora påverkan på kommunernas ekonomi, kan den lämpligaste lös-

²⁴ SOU 2018:74.

²⁵ Prop. 2019/20:11 s. 48.

²⁶ Ibid.

ningen vara att uppgiften sköts inom Regeringskansliet och inte läggs på en förvaltningsmyndighet. Regeringskansliet kan dock i sitt arbete behöva samråda med berörda myndigheter som Statistiska centralbyrån (SCB) och Tillväxtverket, samt andra aktörer, t.ex. SKR.

För att beräkna merkostnader för gles bebyggelsestruktur har myndigheten Tillväxtanalys utvecklat beräkningsapplikationen Struktur.²⁷ Den används i vissa delmodeller inom kostnadsutjämnningen för att beräkna merkostnader som uppstår på grund av gles bebyggelsestruktur. Sådana beräkningar görs i dag inom verksamheterna grundskola, gymnasieskola, hemtjänst för äldre samt hälso- och sjukvård.

Den beräkningsmetod som används inom Struktur har varit föremål för diskussion, och Statskontoret föreslog 2013 i stället ett förenklat sätt att beräkna merkostnader för gles bebyggelsestruktur utifrån invånardistans och tätortsgrad.²⁸ Regeringen har dock inte gått vidare med Statskontorets förslag, och därför bygger tillägg och avdrag fortsatt på beräkningarna i Struktur.

Kostnadsutjämningsutredningen från 2018 gjorde en bedömning av beräkningarna av merkostnader för gles bebyggelsestruktur, och föreslår att Struktur bör användas och vidareutvecklas för att även fortsättningsvis tillhandahålla beräkningar av merkostnader i glesbygd för kostnadsutjämnningssystemet.²⁹ Även Riksrevisionen föreslår att applikationen Struktur utvecklas och används inom kostnadsutjämnningssystemet.³⁰

Applikationen Struktur överfördes 2017 till Tillväxtverket. Men Tillväxtverket har i dag vare sig en fast finansiering eller ett förvaltningsuppdrag för Struktur. Det har inneburit att Struktur huvudsakligen ligger vilande. I samband med tillsatta utredningar inom kostnadsutjämnningen har applikationen vid varje tillfälle behövt uppdaterats med nya data och startats om för att kunna genomföra beräkningar, vilket inneburit en onödigt lång startsträcka. Kommunutredningen anser att det är av vikt att en aktör ges ett ansvar för att förvalta och utveckla Struktur med tanke på dess användning i utjämnningssystemet. Tillväxtverket måste ses som den lämpligaste myn-

²⁷ Modellen togs ursprungligen fram av dåvarande Glesbyggsverket.

²⁸ Statskontoret (2013), *Gles bebyggelsestruktur i kostnadsutjämnningen – alternativ till Tillväxtanalys fördelningsmetod*, 2013:11.

²⁹ SOU 2018:74 s. 148 f.

³⁰ Riksrevisionen (2019), *Det kommunala utjämnningssystemet. Behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RiR 2019:29, s. 63.

digheten för ett sådant uppdrag. Utredningen föreslår därför att Tillväxtverket ges i uppdrag att förvalta och utveckla beräkningsapplikationen Struktur.

Konsekvensanalys

Som framgår ovan anser Kommunutredningen att det finns behov av en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det skapar bättre förutsättningar för att kunna upprätthålla ett utjämningsystem som ger kommunerna tillräckligt likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Löpande förvaltning och en uppföljning ger tillsatta utredningar betydligt bättre förutsättningar att genomföra sina uppdrag, eftersom startsträckan för att ta fram underlag i form av analyser och beräkningar blir väsentligt kortare än om det inte sker löpande förvaltning och uppföljning. Det löpande arbetet kan också läggas till grund för beslut att tillsätta särskilda statliga utredningar i frågor om utjämningsystemet. Den löpande förvaltningen och uppföljningen kan därigenom fungera som ett komplement till de statliga utredningarna.

För Regeringskansliet innebär en löpande förvaltning och uppföljning ökade kostnader. Det finns redan i dag enligt uppgift två anställda inom Regeringskansliet som arbetar med frågor som rör det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Utifrån behovet av arbetsinsatser inom utjämningsystemet kan den faktiskt arbetade tiden variera mellan olika år. Kommunutredningen uppskattar dock att det skulle behövas ytterligare två heltidsanställda för att sköta de nu föreslagna uppgifterna. Det innebär att Kommunutredningen bedömer att det behövs fyra årsarbetskrafter för att sköta uppdraget. Den tillkommande kostnaden med anledning av förslaget bedöms kunna uppskattas till 2 miljoner kronor per år.

Förslaget omfattar även ett förvaltningsuppdrag till Tillväxtverket avseende applikationen Struktur. Kommunutredningen uppskattar Tillväxtverkets kostnad för uppdraget till 2 miljoner kronor för det första året och därefter 1 miljon kronor per år. De större kostnaderna under det första året beror på att det krävs insatser för att utveckla och anpassa applikationen struktur till den GIS-plattform (Pipos) som den står på. Pipos-plattformen används vid geografiska tillgänglighetsberäkningar och har löpande utvecklats av Tillväxt-

verket. Däremot har ingen utveckling skett av applikationen Struktur, vilket gör att det uppstått ett glapp mellan den tekniska utvecklingen av applikationen Struktur och plattformen. Det finns därför ett behov av att utveckla och anpassa applikationen Struktur till Pipos. Uppdraget bedöms inte kunna ske inom ramen för myndigheternas befintliga anslag och särskild ersättning behöver därför utgå. Tillväxtverkets anslag bör öka med belopp motsvarande den ovan uppskattade kostnadsökningen.

Regeringskansliet kan i sitt arbete med löpande förvaltning och uppföljning behöva samråda med berörda myndigheter som SCB och Tillväxtverket. Kommunutredningen bedömer att det handlar om arbetsinsatser från myndigheterna som bör rymmas inom deras ordinarie anslag. Regeringen kan även behöva samråda med andra aktörer inom området, t.ex. SKR.

20.4 Kommunernas kompetensförsörjning

20.4.1 Underlätta kommunernas personalrekrytering

Utredningens bedömning: Regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Åtgärderna bör syfta till att höja sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet i befolkningen, särskilt bland utrikes födda.

Kommunerna står inför mycket stora utmaningar när det gäller att rekrytera den kompetens som behövs inom den kommunala verksamheten. Tillgång till kompetens är en förutsättning för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Samtidigt som många anställda går i pension ökar behovet av insatser som en konsekvens av att andelen barn och äldre i befolkningen ökar. SKR har beräknat att nettosysselsättningen inom välfärdssektorn behöver öka med drygt 200 000 medarbetare från 2016 till 2026. Dessutom behöver ytterligare 300 000 medarbetare rekryteras för att ersätta dem som går i pension under perioden.

Sammantaget behöver alltså cirka en 500 000 medarbetare rekryteras till kommuner och regioner de närmaste åren. Men samtidigt som kommunernas rekryteringsbehov ökar, ökar även den privata

sektorns behov av arbetskraft. Rekryteringsbehoven finns i alla kommuner, men situationen är särskilt utmanande i de små och avlägset belägna kommunerna med minskande befolkning.

Arbetsgivarna i kommunerna kan själva göra vissa insatser för att underlätta rekrytering. Exempelvis kan kommunernas anställningar göras mer attraktiva genom förbättringar av arbetsmiljön och andra åtgärder som krävs för att personer ska söka sig till och vilja stanna kvar inom kommunernas verksamheter. En stor utmaning för arbetsgivarna inom kommunsektorn handlar om att göra lönenivån konkurrenskraftig i förhållande till den privata sektorn. En annan åtgärd för att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen inom kommunernas verksamheter är en ökad användning av digitaliseringens möjligheter. Det är dock, som tidigare visats i kapitel 18 svårt att skatta potentialen i digitala lösningar. Det är också viktigt att understryka att en relativt stor andel av de arbetsuppgifter som utförs av t.ex. lärare och omsorgspersonal kräver förmågor som är svåra att automatisera.

Kompetensfrågan berör arbetsmarknaden och utbildningssystemet i stort och måste därför huvudsakligen behandlas i ett bredare sammanhang. Utredningen bedömer att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som underlättar rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Det handlar exempelvis om att höja sysselsättningsgraden i befolkningen och om att förlänga den tid som varje medarbetare arbetar (det s.k. arbetskraftsdeltagandet). Det handlar också om att genom utbildningssatsningar öka arbetskraftsutbud och anställningsbarhet, så att matchningen på arbetsmarknaden förbättras.

Som tidigare har framhållits (se kapitel 8) skulle en ökad förvärvsgrad hos utrikes födda kunna ha en positiv inverkan på den regionala obalans i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen som Långtidsutredningens framskrivningar i vissa utsatta FA-regioner ger uttryck för.³¹ Det innebär att insatser som på olika sätt kan stimulera till en ökad förvärvsgrad i denna grupp kommer att bli viktiga för att lösa de regionala obalanserna i kompetensförsörjningen i framtiden. I ett regionalt perspektiv kan invandringen bli en nyckelfaktor för att lindra arbetskraftens regionala obalanser vilka förefaller att förstärkas framöver. Förbättrad integration och höjt arbetskraftsdeltagande

³¹ SOU 2015:101, bilaga 7.

bland nyanlända leder dessutom till positiva effekter i form av exempelvis minskade försörjningsstöd och nya skattebetalare.

Andra åtgärder som kan övervägas är en förlängning av arbetslivet, där särskilt äldre ges ökade incitament att jobba längre under flexibla former, att löner och status förbättras för bristyrken inom kommunernas verksamheter och att pendlingsmöjligheterna ökar.

Det är i stor utsträckning statens ansvar att vidta den typ av generella åtgärder som nämns ovan och kommunerna själva har begränsad möjlighet att påverka dessa faktorer.

20.4.2 Nedskrivning av studieskulder

Utredningens förslag: Regeringen tar initiativ till att utreda möjligheten att minska studieskulder som administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN) och som avser studier som ingår i en utfärdad akademisk examen, för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning.

Det finns ett växande kompetensförsörjningsproblem inom såväl den offentliga som den privata sektorn. Kommunerna behöver kunna rekrytera högskoleutbildad personal för att klara sin kompetensförsörjning. Det finns bl.a. behov av behöriga lärare, sjuksköterskor och handläggare som kan tillämpa regelverken inom olika verksamhetsområden. Vidare behöver kommunerna rekrytera medarbetare till ledningsfunktioner, ekonomisk förvaltning samt it-stöd till den nödvändiga digitaliseringen av verksamheten (se kapitel 8).

Förutsättningarna för att klara kompetensförsörjningen varierar i olika delar av Sverige, där utmaningen att klara kompetensförsörjningen är särskilt stor i vissa kommuntyper. Landsbygdskommittén lämnade i sitt slutbetänkande ett förslag att regeringen bör utreda om det ska bli möjligt att minska studieskulderna för dem som bor och är yrkesaktiva i 23 kommuner med extra stora utmaningar.³² Detta förslag har inte genomförts men regeringen har bl.a. gett Tillväxtverket i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder som kan

³² SOU 2017:1 s. 132 f.

underlätta kompetensförsörjningen på landsbygden. Syftet med uppdraget är att identifiera åtgärder som kan underlätta för företag och offentliga arbetsgivare att rekrytera rätt kompetens.³³

I Sverige är studiestödets uppgift att täcka de studerandes levnadsomkostnader under studietiden. Studiestödet ska verka rekryterande till studier och bidra till ett högt deltagande i utbildning. Nedskrivning av studielån har aldrig använts i Sverige för att uppmuntra personer med en viss utbildning att bosätta sig på en viss plats. I Norge finns däremot en möjlighet till nedskrivningar av studielånen för akademiskt utbildade som är bosatta i vissa delar av landet (se kapitel 8).³⁴ Möjligheten har bidragit till att unga som avslutat sina utbildningar i större utsträckning bor kvar och arbetar på mindre orter i landsbygderna. Det bidrar också till att fler som inte har bostadsbakgrund i de delar av Norge som berörs av systemet, väljer att flytta dit. Kommunutredningen anser att regeringen bör ta initiativ till att utreda om det ska bli möjligt att minska studieskulder för de som bor och är yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar när det gäller kompetensförsörjning. Avgränsningen av vilka kommuner som bör omfattas av möjligheterna till nedskrivning av studielån bör övervägas vidare i det utredningsarbete som Kommunutredningen föreslår att regeringen ska ta initiativ till. En väsentlig utgångspunkt bör vara att avgränsningen görs så att kommuner med sämre förutsättningar för arbetspendling omfattas av möjligheten till nedskrivning av studielån. Kommunutredningen gör för sin del bedömningen att en möjlig geografisk avgränsning för vilka kommuner som ska omfattas kan utgå från de kommuner som ingår i kommunkategorierna avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner (se kapitel 6). Med den utgångspunkten skulle 60 kommuner omfattas av förslaget.

Även om Kommunutredningen har kommunernas verksamhet i fokus finns det skäl att låta även yrkesverksamma inom övrig offentlig sektor och den privata sektorn omfattas av förslaget. Det skulle bidra till att öka dessa 60 kommuners attraktivitet och därigenom indirekt bidra till stärkt kapacitet för kommunerna. En möjlighet till nedskrivning av studieskulder som även omfattar den privata sektorn kan dessutom bidra att underlätta rekryteringen av en eventuell medföljande partner.

³³ N2019/02735/RTL.

³⁴ Se Lov om utdanningsstøtte, LOV-2005-06-03-37.

Förslaget avser studieskulder som administreras av CSN. Den genomsnittliga studieskulden till CSN är i dag cirka 139 000 kronor.³⁵ Utredningen anser, i likhet med Landsbygdskommittén, att nedskrivning lämpligen skulle kunna ske med 10 procent per år, men högst 30 000 kronor och minst 3 000 kronor per person och år. Kommunutredningen anser vidare att de studielån som kan komma ifråga för nedskrivning ska avse högskolestudier. Studierna bör därmed ingå i en utfärdad akademisk examen.

Kommunutredningen bedömer vidare att förslaget ska utgå från bosättning. Det innebär att personer som kan komma ifråga ska vara *både* bosatta och anställda i någon av de utpekade kommunerna. Det bör också vara rimligt att ange en minsta tjänstgöringsgrad, exempelvis minst 50 procent. Kommunutredningen bedömer att ett förslag som utgår från bosättning och anställning kan bidra till att dels underlätta rekrytering av akademiker till dessa områden, dels öka möjligheterna att behålla arbetskraft med en akademisk examen. Förslaget kan också bidra till att öka incitamenten till högre utbildning vilket kan vara särskilt värdefullt för landsbygdskommuner där utbildningsnivån generellt är lägre än i andra kommunkategorier.

Konsekvensanalys

Förslaget om nedskrivning av studielån kan med en grov uppskattning innebära kostnader för staten om 690 miljoner kronor per år. Det är dock en högt beräknad kostnad, beroende på att den utgår från den totala studieskulden för personer bosatta i dessa 60 kommuner. När de närmare detaljerna utretts om vilka studieskulder som bör omfattas av förslaget är det sannolikt att vissa studieskulder faller utanför ett sådant system, exempelvis studieskulder som avser enstaka högskolekurser. Till detta tillkommer administrativa kostnader för staten. Den föreslagna utredningen kan närmare beräkna kostnaderna för det färdiga förslaget.

Kommunutredningen bedömer att den föreslagna utredningen behöver ha en budget på cirka 3 miljoner kronor. Kostnaden är beräknad utifrån att det förordnas en särskild utredare och två sekreterare under ett år. I budgeten ingår även kostnader för framtagande av statistik och genomförande av vissa kostnadsberäkningar, med

³⁵ Gäller för personer boende i Sverige.

500 000 kronor. Detta bör rymmas inom ordinarie ekonomisk ram för kommittéväsendet genom att utredningen prioriteras vid tillsättandet av nya utredningar.

20.5 Kommunernas digitaliseringsarbete

En ökad digitalisering i välfärdssektorn kan bidra till att underlätta kompetensförsörjningen, samt ge effektiviseringsvinster och ökad kvalitet. En fördel med satsningar inom digitalisering är att tjänsterna kan skalas upp och användas av fler utan att kostnaden för tjänsten ökar, eller bara ökar i mycket begränsad omfattning. För kommunerna kan digitaliseringen, särskilt på längre sikt, innebära bättre förutsättningar att ha en tillräcklig kapacitet att kunna utföra sina uppgifter. Ett flertal oberoende utredningar och kommittéer liksom både ESV och Riksrevisionen har dock konstaterat att digitaliseringen av den offentliga sektorn går långsamt och att det finns stora skillnader i digitaliseringstakt mellan olika aktörer.³⁶

Digitalisering är förenat med stora utmaningar och kostnader för kommunerna. Förutsättningarna att tillvarata digitaliseringens möjligheter varierar därtill stort, beroende på kommunernas storlek, tillgång till kompetens, och kapacitet. Kommunutredningen anser att staten behöver vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Det handlar om åtgärder som att utveckla förvaltningsgemensam infrastruktur, undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering och utveckla det stöd till kommunerna som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) kan ge.

³⁶ Riksrevisionen (2016), *Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* RiR 2016:14 och ESV (2018), *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31.

20.5.1 Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte

Utredningens bedömning: Staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en över tid hållbar förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till. För att uppnå full effekt av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen krävs att även statliga och regionala aktörer ansluter sig.

Kommuner är beroende av data och information i sin dagliga verksamhet. Informationen kan t.ex. vara uppgifter om personer, företag, fastigheter samt behöriga utförare och leverantörer. Det finns inte någon legaldefinition av grunddata, men den kan definieras som ”uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället”.³⁷ Ett effektivare utbyte av grunddata mellan olika aktörer kan leda till att kommunerna får bättre möjligheter att använda ny teknik, t.ex. artificiell intelligens och därigenom effektivisera sina verksamheter.³⁸ Det kan även minska bördan på enskilda att lämna uppgifter. Ett förbättrat informationsutbyte förutsätter en ökad samordning och gemensamma lösningar, samt ibland även ändringar i regelverk.

Sverige saknar flera av de förvaltningsgemensamma lösningar för informationsutbyte som finns i jämförbara länder.³⁹ Bristen på en nationell digital infrastruktur och avsaknaden av styrning och samordning har lett till många olika myndighets- och sektorsspecifika lösningar, som skiljer sig från varandra. Det får i sin tur en negativ påverkan på effektiviteten i den offentliga sektorn. En enhetlig och gemensam hantering av grunddata med hög kvalitet och tillgänglighet, är en viktig förutsättning för en effektiviserad informationsförsörjning för kommunerna.⁴⁰

Regeringen fattade i december 2019 beslut om att ge DIGG i uppdrag att tillsammans med ett antal andra statliga myndigheter eta-

³⁷ DIGG m.fl. (2018), *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata*, slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF, DIGG Dnr: 2018-31, s. 9 f.

³⁸ Fi2018/02149/DF s. 2.

³⁹ Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 2 avsnitt 6.3.3.

⁴⁰ ESV (2017), *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2017:13, s. 39.

blera en förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte.⁴¹ Regeringen har även gett bl.a. DIGG i uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen.⁴²

Kommunutredningen gör bedömningen att dessa åtgärder är nödvändiga för att uppnå såväl effektiviseringsvinster som kvalitetsvinster av digitalisering hos enskilda kommuner. För att uppnå full effekt av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen krävs att aktörer på statlig, regional och lokal nivå ansluter sig. När det gäller kommunernas och regionernas anslutning spelar SKR, Inera och SKL Kommentus viktiga roller.

20.5.2 Rättsligt beredningsorgan

Utredningens förslag: Regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för att anpassa gällande rätt så att den möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

Digitaliseringskommissionen framhöll i sitt betänkande *Digitaliseringsens transformerande kraft – vägval för framtiden* (SOU 2015:91) att befintliga regelverk många gånger behöver anpassas när välfärdstjänster automatiseras eller digitaliseras för att den nya tekniken ska kunna användas.

Den kartläggning som Digitaliseringsrättsutredningen gjorde i betänkandet *Juridiskt stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25) visar dock att lagstiftningen och andra föreskrifter kan hindra eller hämma digital utveckling inom förvaltningen. Det kan ske på flera sätt: genom uppenbara rättsliga hinder, genom rättslig osäkerhet eller genom avsaknad av reglering. Digitaliseringsrättsutredningen menade att det saknas en förvaltningsgemensam länk mellan å ena sidan myndigheter, där bl.a. tillämpande jurister gör rättsliga bedömningar om det finns behov av författningsändringar vid planering av digitala utvecklingsarbeten, och å andra sidan Regeringskansliet där jurister som arbetar med lagstiftning tar vid utifrån den politiska ledningens prioriteringar. Digitaliseringsrättsutredningen föreslog

⁴¹ I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), och I2019/02220/D.

⁴² I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/01412/DF, och I2019/01447/DF.

att ett rättsligt beredningsorgan skulle tillskapas av regeringen i form av en kommitté eller särskild utredare som under de närmast kommande åren får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt vid ärendehandläggning som stöds av såväl befintliga som nya former för digital informationsförsörjning.

Kommunutredningen konstaterar att möjliggörande lagstiftning är en viktig förutsättning för kommunernas digitala utveckling. Lagstiftning kan på olika sätt hindra eller hämma kommunernas digitaliseringsarbete, samt öka risken för att mindre lämpliga lösningar väljs ur effektivitets- och kvalitetssynpunkt. Det finns ett behov av en anpassning av lagstiftningen till den nya tekniken. Det handlar dock om ett omfattande arbete att både se över befintlig lagstiftning, och utreda möjliga nya frågor som behöver regleras för att underlätta digitaliseringen. Ett sådant arbete kan vinna på samordning mellan myndigheter och Regeringskansliet, och på att en enskild aktör ges överblick över processen.

Kommunutredningen bedömer att formerna för samordning av arbetet med författningsändringar kan förbättras så att sådana ändringar kan åstadkommas i rätt tid och i lämplig omfattning för att inte hindra eller hämma önskad digital utveckling i kommunerna.

Kommunutredningen föreslår därför att ett särskilt tillskapat rättsligt beredningsorgan ges i uppdrag som löpande kan ta fram beredningsunderlag för att anpassa gällande rätt så att den möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna. Kommunutredningen anser att ett sådant rättsligt beredningsorgan lämpligen bör placeras i kommittéväsendet. Det gör det möjligt att involvera olika aktörer med digital och rättslig kompetens, exempelvis SKR. Beredningsorganet skulle löpande kunna ta fram författningsförslag i delbetänkanden.

Konsekvensanalys

Som framgår ovan bedömer Kommunutredningen att formerna för samordning av arbetet med författningsändringar kan förbättras så att sådana ändringar kan åstadkommas i rätt tid och i lämplig omfattning för att inte hindra eller hämma önskad digital utveckling i kommunerna. Utredningen lämnar därför förslag om tillskapande av ett rättsligt beredningsorgan inom ramen för kommittéväsendet. En

alternativ lösning skulle kunna vara att ge DIGG i uppdrag att samla myndigheternas behov av författningsändringar på digitaliseringsområdet och bistå regeringen med prioriteringar i fråga om vilket lagstiftningsarbete som ska bedrivas. Myndigheten har dock i dag inte någon sådan framträdande juridisk roll. Det framstår också som tveksamt om ett förfarande där DIGG ges en sådan samordnande roll i praktiken skulle ge några tidsvinster i arbetet med att anpassa juridiken till digitaliseringsarbetet. Det förefaller också lämpligare att låta en kommitté inom ramen för sina direktiv göra avvägningar av vilka behov av författningsändringar som ska prioriteras än att en enskild förvaltningsmyndighet gör det.

Kommunutredningen bedömer att det föreslagna beredningsorganet behöver ha en budget på cirka 3,6 miljoner kronor per år. Budgeten är beräknad utifrån kostnaden för en särskild utredare plus tre heltidstjänster. Detta avses rymmas inom ordinarie ekonomisk ram för kommittéväsendet genom att utredningen prioriteras vid tillsättandet av nya utredningar. Kommunutredningen anser att regeringen bör ompröva inrättandet av beredningsorganet efter fyra år.

Enligt utredningens bedömning kommer samhällsnyttan med förslaget att vara större än samhällskostnaderna. Förslaget innebär att staten tar ett helhetsgrepp gällande behovet av författningsändringar för att underlätta digitalisering. Det kan ses som ett förhållandevist effektivt sätt att arbeta med författningsändringar som rör digitalisering, jämfört med att dessa frågor hanteras mer ad hoc. Ett sådant utredningsarbete kan möjliggöra accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning för kommunerna, vilket i ett längre perspektiv kan komma att leda till lägre kostnader för kommunerna för att leverera samhällstjänster.

20.5.3 Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

Utredningens bedömning: DIGG bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Kommunerna står inför ett betydande digitaliseringsarbete, vilket kommer att kräva stora investeringar i bl.a. digital kompetens. Men ett hinder för kommunernas arbete med digitalisering är just bristande tillgång på sådan kompetens (se kapitel 18). Som tidigare framgått

finns stora skillnader mellan kommuner vad gäller förutsättningar och kapacitet att genomföra arbetet med digitalisering. Särskilt för mindre kommuner kan det vara svårt att driva digitaliseringsprojekt. SKR bedriver ett omfattande arbete för att stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Staten stödjer också kommunernas digitaliseringsarbete, bl.a. genom överenskommelser med SKR (se kapitel 18). DIGG startade sin verksamhet den 1 september 2018 och har i uppdrag att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. DIGG arbetar med större delen av offentlig förvaltning, inklusive kommunerna. Myndigheten ska, i syfte att främja utvecklingen inom sitt verksamhetsområde, samverka med den offentliga förvaltningen samt stödja samverkan inom den offentliga förvaltningen.

DIGG har skapat former för löpande samverkan med olika centrala aktörer för digitalisering, bl.a. med SKR-koncernen, Digitaliseringsrådets kansli och eEsam. Myndigheten medverkar också i olika nätverk där bl.a. kommuner deltar.⁴³ Utifrån myndighetens storlek och resurser i förhållande till dess uppdrag finns det dock begränsad möjlighet för myndigheten att samverka med enskilda kommuner eller kommungrupperingar. DIGG har 42 anställda enligt årsredovisning 2018.

Kommunutredningen ser ett behov av att staten tar ett större ansvar för att stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Utredningen bedömer därför att DIGG bör ges i uppdrag att ge kommunerna stöd i digitaliseringsarbetet. Det bör av resursskäl handla om generella insatser som inte är inriktade på enskilda kommuner. Det kan t.ex. vara åtgärder som att ta fram stödmaterial för strategiska digitala investeringar och skapa arenor för erfarenhetsutbyte mellan kommuner. Det kan också handla om initiativ som innovationstävlingar där olika aktörer kan delta med digitala lösningar som kan effektivisera kommunernas verksamheter. Det i syfte att driva utvecklingen framåt, främja kreativiteten och belysa de nya möjligheterna som digitaliseringen ger kommunerna.

⁴³ DIGG, *Årsredovisning 2018*, s. 12.

20.6 Övriga förslag och bedömningar

20.6.1 Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete

Utredningens bedömning: Staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av de planeringsunderlag från statliga myndigheter som behövs för att kommunerna i deras arbete med översiktsplaner ska kunna bedöma risker på grund av klimatförändringar. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.

Regeringen bör ta initiativ till särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser för kommunerna för att stödja arbetet med frågor som rör klimat och miljö samt genomförandet av Agenda 2030.

Ett förändrat klimat innebär konsekvenser för hela samhället av social, ekologisk och ekonomisk karaktär. Kommuner ansvarar för många verksamhetsområden som särskilt berörs, t.ex. samhällsplanering, trafikplanering samt vatten och avlopp (VA). Ett förändrat klimat innebär att hela samhället måste planera och ha en beredskap för exempelvis värmeböljor, skyfall, vattenbrist och konsekvenser av sådana händelser. Kommunen är, som huvudman för teknisk försörjning, ansvarig för det förebyggande arbetet mot naturolyckor inom sitt geografiska område. Som verksamhetsutövare inom vård, skola och omsorg har därtill kommunen ansvar för att såväl inomhus- som utomhusmiljöer anpassas till ett förändrat klimat. Kommunerna har också det direkta ansvaret för att hantera olika klimatrelaterade kriser t.ex. översvämningar och skogsbränder via räddningstjänstens insatser.

Klimatförändringarna förväntas ge effekter som översvämning, ras, skred och erosion. Den 1 augusti 2018 trädde ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, i kraft. Syftet med ändringarna är att förbättra beredskapen i kommunerna för klimatförändringen. Det infördes bl.a. ett krav på att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana

risker kan minska eller upphöra⁴⁴. Kommunerna kompenseras enligt finansieringsprincipen för de nya obligatoriska uppgifterna.

Redan innan lagändringen var kommunerna tvungna att ta hänsyn till riskfaktorer i översiktsplanen vid lokalisering av ny bebyggelse. Det fanns vidare även tidigare en skyldighet att beakta konsekvenser av översiktsplanen. Men efter lagändringen har det blivit tydligare att kommunen ska bedöma och värdera risken för skador på den bebyggda miljön på grund av klimatförändringar. Kommunerna blir också skyldiga att arbeta strategiskt med hur riskerna kan minska eller upphöra.

Ett problem med det planeringsunderlag som staten tillhandahåller kommunerna är att det kommer från många olika håll. I dagsläget arbetar ett trettiotal statliga myndigheter med klimatfrågor och tillhandahåller i viss utsträckning underlag. Länsstyrelserna har en viktig regional roll för kommunernas klimatarbete. Kommunerna betalar även för att få tillgång till vissa klimatrelaterade planeringsunderlag från myndigheterna. Det gäller t.ex. underlag från Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens geologiska institut (SGI), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Regeringen gav i juni 2018 ett regeringsuppdrag till Boverket att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.⁴⁵ I uppdraget ingår bl.a. att

- stödja kommunerna i deras arbete med klimatanpassning av den byggda miljön
- identifiera behov av underlag och vägledning för klimatanpassning av ny och befintlig bebyggelse
- bedriva kompetenshöjande insatser på området
- samordna underlag som expertmyndigheter och forskning tillhandahåller om klimateffekter och klimatanpassning av bebyggelse och presentera underlaget på ett användarvänligt sätt
- bedriva främjande och vägledande arbete om de verktyg och processer som är relevanta för klimatanpassning av den byggda miljön

⁴⁴ Se 3 kap. 5 § 7 PBL.

⁴⁵ M2018/01716/KI.

Arbetet ska bedrivas i samverkan med andra myndigheter, bl.a. SMHI och MSB.⁴⁶ En samverkansgrupp har bildats och arbete pågår med övergripande frågor kring uppdraget och arbetets upplägg.

Förutsättningarna för olika kommuner att arbeta med klimatfrågor varierar stort (se kapitel 10). Det handlar även i detta sammanhang om att ha tillräcklig kapacitet och kompetens inom områden som ofta är komplexa och kräver specialiserad analytisk och strategisk förmåga. Stora kommuner har här generellt sett bättre förutsättningar än små kommuner, även om goda exempel finns även bland de senare. Samverkan om specialistkompetens ger här en möjlighet även för mindre kommuner att jobba strategiskt med dessa frågor.

Kommunutredningen vill betona vikten av att staten stödjer och skapar goda förutsättningar för kommunernas klimatarbete. Översiktsplanering är ett av de områden där insatser från staten för att stödja kommunerna är viktiga. Kommunutredningens bedömning är att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av de planeringsunderlag från statliga myndigheter som behövs för att kommunerna i sitt arbete med översiktsplaner ska kunna bedöma risker på grund av klimatförändringar. Vidare bedömer Kommunutredningen att de underlag som är nödvändiga för kommunens bedömning och som kan beställas av statliga myndigheter mot en kostnad borde vara gratis för kommunerna för att säkerställa att en kommun inte av kostnadsskäl avstår från att ta in nödvändiga underlag. Det gör också att kommuner med olika storlek, bosättningsmönster och geografiskt läge ges mer lika förutsättningar för sitt arbete. Det regeringsuppdrag som har getts till Boverket kan ge förbättrade förutsättningar för kommunernas arbete med klimatanpassning av den byggda miljön. Det är dock viktigt att detta uppdrag prioriteras av myndigheterna.

Även stora delar av Agenda 2030 omsätts i praktisk handling på lokal och regional nivå. Kommuner och regioner bidrar till genomförandet av Agenda 2030 genom att flera av deras grunduppdrag t.ex. vård, skola, omsorg och samhällsplanering, är direkt eller indirekt relaterade till genomförandet av specifika delmål i Agenda 2030.

Även om det finns goda exempel i både stora och små kommuner brister ofta arbetet med Agenda 2030 av kapacitetsskäl, avseende både det praktiska genomförandet och det strategiska arbetet med

⁴⁶ M2018/01716/KI.

omvärldsbevakning, samt arbetet med tvärdisciplinära områden som exempelvis miljö och klimat, trygghet, jämställdhet, folkhälsa och hållbar utveckling. Ett exempel på en fråga som ofta tas upp är att kommuner och regioner anser att det är oklart hur nationella mål, exempelvis miljömålen och folkhälsomålet, samt lagstiftning som PBL, relaterar till Agenda 2030. Det skapar i sin tur en osäkerhet om hur dessa olika frågor ska kopplas samman på lokal och regional nivå.

Kommunutredningen bedömer att staten bör stödja kommunerna genom särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser gällande kommunernas arbete med frågor som rör klimat, miljö och genomförandet av Agenda 2030. Det kan t.ex. handla om att erbjuda kortare utbildningar och att ordna mötesplatser för erfarenhetsutbyte mellan kommuner.

20.6.2 Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov

Utredningens förslag: Regeringen tar initiativ till en utredning om huruvida det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner.

Det finns ett stort behov av investeringar i kommunerna (se kapitel 7). En viktig del av detta investeringsbehov avser grundläggande infrastruktur som gator och vägar, VA-system och bredband. Infrastrukturen är central för att samhället ska kunna fungera.

Det förekommer i dag samverkan mellan kommuner avseende grundläggande infrastruktur med betydande investeringsbehov, t.ex. VA och bredband. Kommunutredningen konstaterar dock att det finns regleringar i speciallagstiftning som kan påverka kommunernas förutsättningar för att samverka. Ett exempel på en reglering som kan påverka kommunernas samverkan är hur avgifter får tas ut på VA-området. VA-bolagens branschorganisation Svenskt Vatten gör bedömningen att det behövs minst 50 000 invånare som underlag för att driva VA-verksamhet långsiktigt och strategiskt. Endast 48 av landets 290 kommuner hade den 31 december 2018 en befolkning på över 50 000 invånare. Nuvarande reglering av avgiftsuttaget tillåter att abonnenterna i de områden som kräver förhållandevis dyrare anlägg-

ningar eller underhåll i regel betalar samma avgifter som övriga abonnenter i kommunen; det sker alltså en viss omfördelning inom den egna kommunen. Däremot tillåter inte regelverket motsvarande omfördelning mellan abonnenter i samverkade kommuner. En förändring av regelverket så att det blir möjligt att ha en gemensam taxa inom de samverkande enheterna skulle kunna underlätta samverkan.

Ett annat viktigt exempel är kommuners möjlighet att bygga ut bredbandsnätet till enskilda och företag i angränsande kommuner. Post- och telestyrelsen (PTS) bedömer i rapporten *Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen*⁴⁷ att utbyggnaden av bredband bör ske snabbare om kommunala stadsnät har möjlighet att bygga ut bredbandsnätet till enskilda och företag i andra angränsande kommuner, oberoende av organisationsform och utan att inblandade kommuner måste samarbeta på något särskilt föreskrivet sätt. PTS ser därför skäl att införa ett undantag från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra för stadsnät att bygga ut fibernät i outbyggda områden i en angränsande kommun, som ligger i nära geografisk anslutning till nätverksamheten i den egna kommunen. Syftet med ett sådant undantag är att kunna fånga upp hushåll och företag i områden där utbyggnaden inte är lönsam för andra nätägare men där den, på grund av närheten till stadsnätet på andra sidan gränsen, är intressant för det stadsnätet.

Kommunerna behöver förutom ekonomiska förutsättningar också ha tillräcklig kapacitet för att kunna genomföra nödvändigt arbete med investeringar i infrastruktur. I Kommunutredningens strategi för att stärka kommunernas kapacitet (se kapitel 19) finns åtgärden att utveckla en mer strategisk samverkan. Ett sätt att underlätta för kommuner att utveckla en mer strategisk samverkan är att skapa gynnsammare förutsättningar för samverkan vad gäller grundläggande infrastruktur med betydande investeringsbehov, t.ex. VA och bredband. Det är viktigt att lagstiftningen anpassas så långt som möjligt, så att den möjliggör en fördjupad och mer strategisk samverkan. Regeringen bör därför ta initiativ till en utredning om huruvida det finns behov av ändringar i speciallagstiftning som avser verksamhetsområden inom grundläggande infrastruktur där det finns betydande investeringsbehov, för att underlätta samverkan mellan kommuner.

⁴⁷ PTS-ER-2018:20.

Konsekvensanalys

Kommunutredningen gör bedömningen att samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. En mer strategisk samverkan bör dock utvecklas för att större effekter på kommunernas kapacitet ska erhållas. För att skapa förutsättningar för ett sådant utvecklingsarbete i kommunerna bör speciallagstiftning som avser verksamhetsområden inom infrastruktur med betydande investeringsbehov så långt som möjligt anpassas så att den möjliggör en fördjupad och mer strategisk samverkan. Om en utredning inte tillsätts kan möjliga förbättringar av förutsättningarna för kommunernas arbete med grundläggande infrastruktur utebli, vilket försvårar kommunernas utveckling av en mer strategisk samverkan.

Ett alternativ till förslaget är att utreda samverkan ad hoc inom respektive område för sig. Kommunutredningen menar dock att det är en fördel att genom en utredning få en helhetsbild av hur speciallagstiftningen påverkar kommunernas samverkan vad gäller grundläggande infrastruktur med stora investeringsbehov. En god infrastruktur är positivt för såväl invånare som näringsliv. Det bidrar till kommunernas attraktivitet, vilket kan påverka viljan till inflyttning och nyetablering av företag.

Kommunutredningen bedömer att den föreslagna utredningen behöver en budget på cirka 3,8 miljoner kronor. Budgeten är beräknad utifrån kostnader för en särskild utredare och två sekreterare, samt övriga omkostnader för arbetet, under 1,5 år. Kostnaden kan därmed beräknas till 2,5 miljoner kronor år ett, och 1,3 miljoner kronor år två. Detta avses rymmas inom ordinarie ekonomisk ram för kommittéväsendet genom att utredningen prioriteras vid tillsättandet av nya utredningar.

Kommunutredningens utgångspunkt är att en utredning skulle kunna möjliggöra författningsändringar som underlättar samverkan mellan kommun inom det aktuella området. Det handlar inte om några nya åtaganden för kommunerna.

Samhällsnyttan med förslaget bedöms vara större än samhällskostnaderna. Förslaget innebär att staten tar ett helhetsgrepp gällande behovet av författningsändringar för att underlätta samverkan mellan kommuner om grundläggande infrastruktur. Det kan ses som ett för-

hållandevist effektivt sätt att arbeta med författningsändringar, jämfört med att hantera dessa frågor mer ad hoc.

20.6.3 Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan

Utredningens förslag: Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna, stödja strategisk planering i kommunerna för hållbar utveckling i alla delar av landet. Syftet är ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser för att skapa attraktiva platser för medborgare, företagare och besökare.

Förbättrade kommunikationer och ett förändrat arbetsliv har möjliggjort att människor arbetspendlar över allt större geografiska områden. De funktionella lokala arbetsmarknadsregionerna har blivit färre och större, vilket innebär att diskrepansen mellan människors vardagsgeografi och den administrativa kommunala indelningen ökar. Det är i dag vanligt att människor bor i en kommun och arbetar i en annan. Särskilt runt större städer uppfattar invånare dessa områden som sammanhängande storstadsområden, men kommuner är också sammankopplade funktionellt på många andra platser i landet. Den enskilda kommunens attraktivitet och förmåga att klara kompetensförsörjning och samhällsservice är därmed ofta beroende av hur väl integrerad den är i ett större funktionellt sammanhang.

Denna utveckling innebär ett ökat behov av planering av bostäder, infrastruktur och andra samhällsfunktioner utifrån ett funktionellt perspektiv, som många gånger omfattar en större geografisk yta än de enskilda kommunerna. Det finns därför ett behov av insatser för att förbättra samspelet mellan lokala och regionala planeringsprocesser för att utveckla fungerande och attraktiva funktionella arbetsmarknadsregioner.

Bostadsplaneringskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 2015:59) att en regional fysisk planering skulle införas i landets samtliga län. Den 1 januari 2019 trädde nya bestämmelser om regional fysisk planering i PBL i kraft. De nya bestämmelserna begränsades till att gälla regionerna i Stockholms län och Skåne län. Dessa regioner blev formellt ansvariga för den regionala fysiska planeringen inom sina

respektive län, vilket bl.a. omfattar att upprätta ett förslag till regionplan. I propositionen angav regeringen dock att regional fysisk planering bör införas i fler län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns.⁴⁸

En restriktion för många kommuner är den begränsade tillgången på såväl personella som ekonomiska resurser. Denna resursbrist påverkar det strategiska planeringsarbetet negativt. Kommunutredningen menar därför att det, oavsett den nya lagen om regional fysisk planering, finns ett behov av att stärka kapaciteten i kommunerna genom att utveckla samverkan ur ett flernivåperspektiv. Det finns också ett behov av att staten tar ett tydligt ansvar för att stödja kommunerna i deras arbete med strategisk planering. För att bättre kunna möta dessa utmaningar behöver nya arbetssätt stimuleras där aktörer på olika nivåer samverkar och samspelar.

Genom att använda befintliga resurser och kompetenser på ett effektivare sätt kan nya insikter och resultat uppnås. Lokal och regional nivå kan tillsammans stärka förmågan att hantera förändringar parallellt med ordinarie uppgifter. Men då behöver möjligheten till samverkan stärkas. Behovet av mötesplatser för att utbyta erfarenheter och resultat av arbetssätt och insatser är därför stort. Enligt Kommunutredningens uppfattning finns det i dag en tydlig efterfrågan hos kommunerna på beprövade metoder som kan inspirera till insatser som utgår från tidigare resultat.

Genom att förkorta startsträckan för utvecklingsprojekt och minimera fallgroparna under resan kan resurser användas bättre för att stödja utvecklingskraften i kommuner. Det är därför naturligt att inom ramen för uppdraget etablera olika mötesplatser för erfarenhets- och resultatspridning. Statliga myndigheter utgör en viktig resurs som aktivt bör involveras i arbetet. Genom att bistå i lokala och regionala utvecklingsprocesser kan kunskap, nätverk och verktyg som myndigheterna besitter bli mer tillgängliga i arbetet, vilket förstärker kommunernas planeringskapacitet. En förbättrad flernivåsamverkan och sektorssamordning skapar mer resurser till arbetet med hållbar utveckling i hela landet.

⁴⁸ Prop. 2017/18:266 s. 39.

Konsekvensanalys

Syftet med regional fysisk planering är att skapa bättre förutsättningar för att samplanera inom en region. Kommunutredningen gör bedömningen att det behövs ytterligare insatser för att stimulera planeringsinitiativ som i högre utsträckning utgår från ett funktionellt arbetsmarknadsperspektiv och som är mer integrerad med samhälls- och utvecklingsplaneringen i övrigt. Det är dock viktigt att understryka att kommunerna har fortsatt rådighet över sitt område genom det kommunala planmonopolet.

Som tidigare visats utgör enskilda kommuner i allt mindre utsträckning en funktionell arbetsmarknadsregion. Det behövs därför insatser för att samhällsplaneringen i större omfattning ska utgå ifrån och stödja utvecklingen av arbetsmarknadsregioner som bygger på faktiska pendlingsrörelser, s.k. funktionella arbetsmarknadsregioner. Insatser behöver främjas som bidrar till att dessa funktionella arbetsmarknadsregioner fungerar bättre utifrån ett hållbarhetsperspektiv såväl för individen som för hela samhället. Utredningen gör bedömningen att om inga insatser görs kommer ekonomiska, ekologiska och sociala värden inte att tas tillvara i önskvärd omfattning.

Tillväxtverket arbetade 2013–2015 med regeringsuppdraget *Samhällsplanering för näringslivsutveckling*.⁴⁹ Parallellt med uppdraget, och även efter uppdragstiden, har Tillväxtverket fortsatt arbetet genom insatsen *Tillväxtskapande samhällsplanering*. Regeringsuppdraget och Tillväxtverkets egeninitierade insatser har omfattat aktiviteter och stöd till kommuner och regioner som vill använda den fysiska planeringen som ett verktyg för ökad attraktivitet. Tillväxtverkets uppdrag har inneburit att kunskap och erfarenheter upparbetats som det, enligt utredningens uppfattning, finns skäl att bygga vidare på och sprida i en större krets. Likaså vittnar deltagande kommuner om positiva erfarenheter från det tidigare utvecklingsarbetet *Den attraktiva regionen* som drevs av Trafikverket 2013–2016.

Utredningen bedömer sammantaget att det finns både behov av och efterfrågan på ett fortsatt utvecklingsarbete i syfte att utveckla den fysiska planeringen så att den bidrar till att stärka funktionella områdets attraktionskraft.

Förslaget innebär att Tillväxtverket, i samverkan med Boverket och Trafikverket, ansvarar för genomförandet av uppgiften som ges

⁴⁹ N2013/1492/RT.

i ett regeringsuppdrag. Uppdraget kan lämpligen genomföras under en tre års period och därefter utvärderas. Uppdraget bedöms motsvara ett personalbehov på cirka en årsarbetskraft hos Tillväxtverket. Dessutom tillkommer resekostnader samt andra omkostnader. En bedömd kostnad för uppdragets genomförande är 1 miljon kronor per år för Tillväxtverket. Kommunutredningen bedömer även att samverkansmyndigheterna behöver tillföras extra anslag för deras medverkan i arbetet. Boverket och Trafikverket föreslås därför tilldelas 500 000 kronor vardera per år. Anslaget är beräknat utifrån en halvtidstjänst inklusive omkostnader för resor.

Förslaget innebär inte att någon ny obligatorisk uppgift ges till kommunerna och medför inte heller några kostnadsökningar för dem. Någon ersättning enligt finansieringsprincipen behöver därför inte utgå. Däremot kan förslaget innebära att kommunerna kan få större utväxling på sitt arbete eftersom andra aktörer såsom regioner och statliga myndigheter kan kopplas in i arbetet. Dessutom får kommunerna tillgång till upparbetad kunskap och erfarenhet från det tidigare utvecklingsarbete som Tillväxtverket drivit inom programmet *Tillväxtskapande samhällsplanering*.

Kommunutredningen bedömer inte heller att regionerna behöver ges ersättning enligt finansieringsprincipen med anledning av förslaget. Enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet (dvs. regionerna) utarbeta regionala utvecklingsstrategier samt samordna insatser för att genomföra strategierna. Många regioner arbetar med att utveckla de regionala utvecklingsstrategierna så att de tydligare kopplas ihop med kommunernas översiktsplaner. Dessutom utvecklas de regionala strategierna mot att i ökad omfattning innehålla strukturbilder, dvs. inslag av fysisk planering i form av skisser som beskriver samband och en önskvärd framtida utveckling av olika delar av regionen. Det är därtill frivilligt för regionerna att delta i arbetet som förslaget innefattar. Men förslaget kan innebära att regionerna får draghjälp av Tillväxtverket, Trafikverket och deltagande kommuner i det arbete som de redan bedriver. Kommunutredningen bedömer sammantaget att den samhällsekonomiska nyttan av förslaget överskrider de samhällsekonomiska kostnaderna.

Förslaget bygger på frivilligt deltagande från kommunernas och regionernas sida. Kommunutredningen anser därför att förslaget inte innebär någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.6.4 Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar

Utredningens bedömning: Regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnationer. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket.

Den nu framväxande landsbygdspolitiken kan ses som ett tydligt erkännande av att den hittillsvarande landsbygdspolitiken inte har varit tillräckligt kraftfull för att vända befolkningsutvecklingen i landsbygderna. Därför har staten tagit ett samlat grepp om landsbygderna i syfte att motverka att skillnaderna i levnadsvillkor mellan stad och land ökar ytterligare.

Bostadsförsörjningen är av avgörande betydelse för att landsbygderna ska kunna utvecklas. Tillgången till bostäder har också betydelse för kommunernas möjligheter att anställa personal till sina verksamheter, vilket i sin tur påverkar kommunernas kapacitet att utföra sitt uppdrag.

Flertalet landsbygdskommuner har i dag brist på bostäder, och då inte enbart i centralorten. Landsbygden kan ofta erbjuda bra boendemiljöer, men för att kunna bygga eller renovera en bostad krävs som regel krediter, och bankerna är i dag ofta mindre benägna att ge krediter i regioner med minskande befolkning. Staten behöver därför underlätta bosättning på landsbygden genom att utforma särskilda kreditformer för landsbygden. Det finns i dag en statlig kreditgaranti för byggande av egna hem eller hyresbostäder, vilken Boverket ansvarar för (se kapitel 10). Syftet med garantin är att främja att fler bostäder kan byggas genom att underlätta finansiering i områden med låga marknadsvärden.

Kommunutredningen anser dock att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att underlätta finansieringen av ett bostadsbyggande också på platser där bankernas riskbedömning leder till att de inte beviljar krediter.

Vid redovisning av fastigheter som uppförs av allmännyttan och privata fastighetsägare på svaga bostadsmarknader kan redovisnings-

reglerna i Bokföringsnämndens K3⁵⁰ upplevas som ett hinder för bostadsbyggande. Det handlar om att reglerna uppfattas ha effekten att värdet på nybyggda bostadshus måste skrivas ner omedelbart efter att byggnaden har färdigställts. En sådan nedskrivning kan bl.a. leda till att framtida möjligheter till extern finansiering av nya projekt försämrats. Detta är ett hinder för ett bostadsbyggande i många landsbygdskommuner. Frågan har belysts i Utredningen om förbättrad bostadsfinansierings betänkande *Lån och garantier för fler bostäder* (SOU 2017:108). I betänkandet lämnade utredningen ett förslag om en mindre översyn av K3-regelverket med anledning av att nedskrivningsreglerna i K3-regelverk upplevs som ett hinder för bostadsbyggande på svagare marknader och för mindre aktörer. Regeringen har gett Bokföringsnämnden i uppdrag att särskilt se över nämndens allmänna råd till 4 kap. årsredovisningslagen (1995:1554) rörande redovisningen av anskaffningsvärde, avskrivning och nedskrivning av materiella anläggningstillgångar. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 maj 2020.⁵¹

⁵⁰ BFENAR 2012:1 *Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning*.

⁵¹ Fi2019/03123/S3.

21 Konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser av en utrednings förslag i ett betänkande analyseras och kostnader identifieras samt beräknas. Enligt Kommunutredningens direktiv ska dessutom en analys göras av hur de samhällsekonomiska kostnaderna av förslagen förhåller sig till den samhällsekonomiska nytta som förväntas uppnås. Utredningen ska även redovisa konsekvenserna för kommunerna och regionerna samt för de statliga myndigheter som kan komma att beröras av förslagen. Utredningen ska vidare redovisa förslagets effekter på utvecklingen av företagande, nyetablering och konkurrens.

Utredningen ska enligt 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och utförligt redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredningen ska också analysera vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor och män samt förslagets effekter för jämställdheten. Utredningen ska vidare belysa förslagets effekter på förutsättningarna att nå de nationella klimat- och miljömålen.

Kommunutredningen har i specifika konsekvensanalyser i anslutning till förslag och bedömningar i kapitel 20 granskat för- och nackdelar med respektive förslag och i vissa fall alternativ till förslagen. I detta kapitel görs en sammanfattande bedömning av de konsekvenser som förslagen medför.

21.1 Varför behövs åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet?

För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till de uppgifter som ska utföras och till den service och välfärd som invånarna har rätt till.

Kommunerna ställs dock inför stora utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Därtill ökar polariseringen mellan olika kommuner avseende exempelvis befolkning, kompetens och ekonomiska förutsättningar. Kommunutredningen har därför fått i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar.

Utgångspunkten för utredningens strategi och förslag (se kapitel 19 och 20) är att kommunerna behöver ha tillräcklig kapacitet för att den svenska decentraliserade samhällsmodellen ska kunna bibehållas och utvecklas

21.1.1 Nollalternativet är inte ett alternativ

Urbanisering och demografisk utveckling innebär en ökad polarisering mellan stora och små kommuner. De stora kommunerna blir fler och större, medan de små också blir fler, men med minskande befolkning. Förmågan att arbeta utvecklingsinriktat och strategiskt blir därmed alltmer olika i kommuner med vitt skilda förutsättningar. Kommunutredningen har utifrån detta identifierat två huvudutmaningar:

- Minskande och åldrande befolkning ger bristande kapacitet i mindre kommuner.
- Urbanisering och vidgade funktionella regioner innebär att kommunindelningen inte svarar mot ett funktionellt regionperspektiv.

För de minsta kommunerna begränsar den mindre organisationen möjligheten att kunna ha specialiserad personal. Vidare innebär en liten organisation ökad känslighet om nyckelpersoner slutar, eller blir frånvarande en längre tid. Mindre kommuner har också sämre möjligheter att arbeta strategiskt och utvecklingsinriktat samt att söka och ta del av riktade statsbidrag. Den mindre organisationen ger också en högre ekonomisk känslighet för oförutsedda utgifter som kan handla om investeringsbehov i fasta anläggningar eller kostnader i löpande verksamhet.

För kommuner som ligger i funktionellt sammanhängande områden är kapacitetsproblemet snarast att de inte står rustade för att hantera planeringsfrågor som sträcker sig utanför kommungränserna. Särskilt vissa frågor inom den fysiska planeringen t.ex. bostäder,

vägar och annan infrastruktur är ”för stora” för den nuvarande kommunindelningen. Med detta finns risker för suboptimering, transaktionskostnader och lång tid för beslutsfattande.

Utifrån urbanisering och demografisk förändring uppstår dessutom specifika utmaningar för kommunerna som kommer att tillta i styrka under överskådlig tid. Dessa är framför allt

- svagare ekonomi
- svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- etablering och integration av nyanlända
- växande och uppskjutna investeringsbehov
- växande anspråk på service och välfärd
- kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling

Utmaningarna tenderar att vara större i de mindre kommunerna utifrån att kapaciteten och robustheten avseende både ekonomi och kompetens redan är svag.

Om staten avstår från att vidta åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet kommer många kommuner att få allt svårare att klara sina uppdrag. Det leder i sin tur till att invånarna inte får likvärdig service i hela Sverige. Problemen kommer också successivt att förvärras utifrån att effekterna av den demografiska utvecklingen blir allt mer kännbara. I grunden skulle en sådan utveckling påverka förutsättningarna för att bibehålla den svenska decentraliserade modellen som bygger på kommuner med kapacitet att klara ett brett och stort uppdrag.

21.1.2 Konsekvenser för stat, regioner, kommuner

Strategin och förslagen innebär att staten tar ett tydligare ansvar vad gäller statliga utvecklingsfrågor för kommunerna. Kommunutredningen har tidigare betonat att det är avgörande att staten tar sitt ansvar för att kommunerna ska kunna klara sitt uppdrag (se kapitel 19 och 20). Utredningen gör bedömningen att en mer strategisk samverkan bör utvecklas för att större effekter på kommunernas kapacitet ska erhållas av samverkan. Vidare bedömer utredningen att sammanläggningar av kommuner kan stärka både kommunernas drifts- och

utvecklingskapacitet. Konsekvenserna av en mer strategisk samverkan och kommunsammanläggningar utvecklas närmare i kapitel 13 och 14. Utredningens förslag som rör strukturella åtgärder syftar till att främja en mer strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar av kommuner. Strategin innehåller också ett antal andra förslag som syftar till att stärka kommunernas kapacitet, bl.a. förslag som stärker kommunernas förutsättningar gällande ekonomi och kompetensförsörjning, samt stödjer deras digitaliseringsarbete. Det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt för att tillförsäkra att kommunerna har tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter även i framtiden. Åtgärderna kan också se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturella förutsättningar.

Konsekvenserna av förslagen beror i många fall på kommunernas agerande. Det beror på att förslagen i stort bygger på *frivillighet* för kommunerna. Det gäller inte bara förslagen som rör strategisk samverkan och sammanläggningar av kommuner utan också den försöksverksamhet som utredningen föreslår. Den samlade effekten av förslagen blir därför till stor del beroende av kommunernas medverkan och arbete med frågorna på lokal nivå. Utvecklingen i ett framtidsperspektiv pekar på ett behov av förändringar i kommunstrukturen för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. Vid en hög grad av medverkan från kommunerna ger strategin med tillhörande förslag förutsättningar för starkare och mer robusta kommuner som har kapacitet att fullgöra sina uppdrag.

21.1.3 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Kommunal självstyrelse innebär att beslutsfattandet sker nära medborgarna. Legitimiteten för det politiska systemet anses bli stärkt av att självstyrelsen ger medborgarna möjlighet till lokalt och regionalt inflytande över verksamheten samt till ansvarsutkrävande avseende den genomförda politiken. Det politiska systemet måste också ha förmåga att leverera välfärdstjänster till sina invånare. Ett demokratiskt system som inte har tillräcklig leveransförmåga riskerar att förlora sin legitimitet gentemot väljarna.

Ett effektivitetsvärde som ofta framhålls är att den kommunala självstyrelsen ger förutsättningar för större flexibilitet och bättre anpassningsförmåga när det gäller de behov av offentliga åtgärder som kan finnas. Kommuner och regioner prövar inom givna ramar olika metoder för att lösa samma eller likartade problem. Ytterligare ett effektivitetsvärde hänger samman med möjligheten till variation. Den kommunala självstyrelsen innebär att verksamheten kan anpassas till de skiftande förutsättningarna i olika delar av landet, t.ex. vad gäller demografi, geografi, näringsstruktur och arbetsmarknadens utseende.

Kommunutredningen lägger inga förslag som är tvingande för kommunerna vilket innebär att förslagen som helhet inte bedöms innebära några inskränkningar av den kommunala självstyrelsen. Tvärtom menar utredningen att strategin och förslagen, om de genomförs, kan bidra till att stärka den kommunala självstyrelsen. Strategin och förslagen som helhet syftar till att ge kommunerna bättre förutsättningar och stärkt kapacitet så att de långsiktigt kan utföra sina uppgifter. Om kommunerna kan utföra sina uppgifter bidrar det i förlängningen till att värna den decentraliserade samhällsmodellen med starka kommuner som har rådighet över sin egen organisation och sina egna verksamheter.

De förslag som utredningen lägger som handlar om statens ansvar för kommunernas förutsättningar bidrar också till att ge kommunerna bättre förutsättningar och stärker på så sätt den kommunala självstyrelsen. Kommunutredningen gör bedömningen att strategisk samverkan ger bättre förutsättningar att stärka kommunerna driftskapacitet jämfört med om kommunerna ingår samverkansavtal på olika områden med olika kommuner. Stärkt driftskapacitet innebär att kommunerna kan leverera den samhällsservice som ingår i deras uppdrag och som medborgarna förväntar sig. Utredningen menar att det i sin tur gör att kommunerna kan fullfölja sitt uppdrag i större utsträckning, vilket därmed bidrar till en förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Strategisk samverkan i mer fasta kommunkonstellationer kan också ge större tydlighet när det gäller vilka verksamheter kommunerna samverkar kring vilket i sin tur kan underlätta ansvarsutkrävandet för väljarna.

I ett mer långsiktigt perspektiv kan det dock – enligt utredningen – bli nödvändigt att genomföra frivilliga sammanläggningar för att värna den kommunala självstyrelsen. En långsiktigt stärkt kommunal självstyrelse kräver i grunden starka kommuner som har förmåga

och kapacitet att sköta sitt uppdrag. Utredningen menar också att kommunsammanläggningar kan innebära bättre förutsättningar för rekrytering av kommunalt förtroendevalda samt bättre ledning och styrning av kommunerna. Det i sin tur bidrar till stärkt utvecklingskapacitet för kommunerna. Utredningen vill dock understryka att sammanläggningar av kommuner ska vara frivilliga, vilket innebär att den kommunala självstyrelsen värnas.

21.1.4 Konsekvenser för Sveriges Kommuner och Regioner

Förslagen leder inte till några direkta ökade kostnader för Sveriges Kommuner och Regioner, med undantag för förslaget avseende Rådet för främjande av kommunala analyser (se avsnitt 20.1.3).

21.2 Särskilt om samhällsekonomiska konsekvenser

Kommunutredningens förslag innebär inga nya åligganden för kommuner och den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras inte.

Sammantaget kan sägas att storleken på kostnaderna för både staten och kommunerna till stor del är beroende av hur kommunerna väljer att agera. Det beror på att många av förslagen bygger på frivillighet för kommunerna. Mot den bakgrunden finns svårigheter för utredningen att uppskatta såväl statens som kommunernas kostnader för dessa förslag. Beräkningar av kostnader för förslagen har dock gjorts i den utsträckning som det har bedömts vara möjligt.

Vid en avvägning mellan kostnaden för förslagen och nyttan av förslagen måste vidare stor vikt läggas på värdet att ha fungerande kommuner som kan leverera likvärdig samhällsservice till sina invånare. Utredningen bedömer sammantaget att den samhällsekonomiska nyttan av förslagen överskrider kostnaderna.

21.2.1 Uppskattning kostnader inklusive finansieringsförslag

I tabell 21.1 och 21.2 ges en sammanfattning av de kostnadsbedömningar som gjorts utifrån de förslag som Kommunutredningen lämnar. Kostnadsberäkningarna omfattar de förslag som innebär ökade utgifter för staten.

Löpande anslag

Tabell 21.1 Kostnadsberäkning för löpande anslag

Miljoner kronor per år

Avsnitt	Förslag	Finansieringskälla	Mkr per år
20.1.3	Kommundelagation (Regeringskansliet)	UO 1, anslag 4:1	6,9
20.1.3	Uppdrag till landshövdingar (länsstyrelser)	UO 1, anslag 5:1	5,6
20.1.3	Uppdrag till Statskontoret	UO 2, anslag 1:1	7,1
20.1.3	Uppdrag till Rådet för främjande av kommunala analyser	UO 25, anslag 1:3	0,15
20.3.2	Löpande förvaltning av utjämningssystemet (Regeringskansliet)	UO 1, anslag 4:1	2
20.3.2	Löpande förvaltning av applikationen Struktur (Tillväxtverket)	UO 24, anslag 1:4	2*
20.5.2	Inrättande av rättsligt beredningsorgan	UO 1, anslag 4:1	3,6
Summa löpande anslag			27,5

*Kostnaden för löpande förvaltning av applikationen Struktur beräknas till 2 miljoner kronor för år 1, därefter 1 miljon kronor för efterföljande år.

Anmärkning: UO står för utgiftsområde.

De redovisade anslagen ovan föreslås gälla tillsvidare. Kommunutredningen anser dock att uppdraget till landshövdingarna och inrättandet av ett rättsligt beredningsorgan bör omprövas efter fyra år.

Tidsbegränsade anslag

Tabell 21.2 Kostnadsberäkning för tidsbegränsade anslag

Milljoner kronor per år

Avsnitt	Tidsbegränsade bidrag	Finansieringskälla	År 1	År 2	År 3	År 4
20.1.1	Bidrag till strategisk samverkan och arbetet inriktat mot frivilliga sammanläggningar	UO 25, nytt anslag	16	17	17	
20.1.1	Utredning om skuldöverföring vid frivilliga kommunsammanläggningar	UO 1, anslag 4.1	3,6	1,8		
20.3.2	Utredning av det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet	UO 1, anslag 4.1	5,6	5,6		
20.4.2	Utredning om nedskrivning av studieskulder	UO 1, anslag 4.1	3			
20.6.2	Utredning om behov av ändringar i speciallagstiftning för grundläggande infrastruktur	UO 1, anslag 4.1	2,5	1,3		
20.6.3	Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser (Tillväxtverket)	UO 1, anslag 4.1	1	1	1	
20.6.3	Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser (Boverket)	UO 24, anslag 1.4	0,5	0,5	0,5	
20.6.3	Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser (Trafikverket)	UO 24, anslag 1.4	0,5	0,5	0,5	
Summa tidsbegränsade anslag			32,7	27,6	19	0

Anmärkning: UO står för utgiftsområde.

21.3 Övriga konsekvenser

21.3.1 Konsekvenser för företagande, nyetablering och konkurrens

För näringslivet är åtgärderna för att stärka kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet positivt ur det perspektivet att det ger bättre förutsättningar för att kommunerna ska kunna leverera den service som företagen är beroende av. Det gäller t.ex. olika typer av tillståndsgivning, frågor om mark- och planläggning samt lokaler och infrastruktur. Åtgärderna syftar också till att stärka kommunernas utvecklings-

kapacitet, dvs. kommunernas förmåga till organisatorisk utveckling, möjlighet att bedriva samarbete med aktörer utanför den kommunala organisationen och att genomföra nödvändiga investeringar (se kapitel 12).

En förbättrad utvecklingskapacitet och investeringsförmåga innebär att kommunerna har bättre möjligheter att arbeta med lokal utveckling och attraktivitet, vilket påverkar företags vilja att verka och investera i en kommun. God service från kommunen kan också förbättra möjligheterna att attrahera personer med rätt kompetens till kommunen, vilket ofta är avgörande för näringslivets kompetensförsörjning och utveckling.

De förslag som mer direkt bedöms kunna ha positiva effekter för näringslivet är förslaget om nedskrivning av studieskulder (se avsnitt 20.4.2) samt förslaget om förstärkning av kommunernas planeringsprocesser (se avsnitt 20.6.3). I övrigt bedöms inte Kommunutredningens förslag ha några direkta effekter på utvecklingen av företagande, nyetablering och konkurrens.

21.3.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Kommunerna är viktiga leverantörer av samhällsservice i hela Sverige. Utredningens arbete och förslag är inriktat på att stärka kommunernas kapacitet att utföra sina uppgifter även på längre sikt. Förslagen syftar till att skapa robustare kommuner som kan erbjuda likvärdig samhällsservice till sina invånare. Därigenom kan förslagen ge positiva effekter på tillgången till offentlig service i olika delar av landet.

Ett specifikt förslag från utredningen för att underlätta kompetensförsörjningen är en möjlighet till nedskrivning av studieskulder för personer som bor och arbetar i kommuner som har särskilt stora svårigheter att rekrytera, både till kommunernas egna verksamheter, andra delar av offentlig sektor och till privat sektor i kommunerna. Förslaget måste dock utvecklas och en utredning föreslås därför tilläggas (se avsnitt 20.4.2).

21.3.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen i betänkandet har inga direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller de integrationspolitiska målen. En allmän kapacitetsförstärkning i kommunerna skulle dock kunna medföra att kommunernas förmåga och möjlighet att jobba för att nå jämställdhetsmålen och de integrationspolitiska målen ökar.

21.3.4 Konsekvenser för de nationella klimat- och miljömålen

Konsekvensanalys av förslag som avser kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete har gjorts i kapitel 20. Förslagen i betänkandet har i övrigt inte några direkta konsekvenser för de nationella klimat- och miljömålen. En allmän kapacitetsförstärkning i kommunerna skulle dock kunna medföra att kommunernas förmåga och möjligheter att jobba med klimat och miljö förbättras.

Reservationer och särskilda yttranden

Ledamöterna Anette Åkesson och Erik Andersson (M)

Reservation

Moderaterna reserverar sig mot förslaget under 20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner. Vi anser inte att staten bör ta över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Det är ett förslag som skapar felaktiga incitament och riskerar att leda till ett ojämnt utfall. De kommuner som dragit på sig stora skulder skulle generellt gynnas på bekostnad av sparsamma. De kommuner som har genomfört stora investeringar och därmed har stora skulder skulle gynnas, medan de som inte har gjort detsamma missgynnas. Förslaget är dessutom ogrundat i den delen då utredningen inte heller kan konstatera att ekonomiska faktorer i allmänhet, och skillnader i skuldnivåer mellan kommuner i synnerhet, skulle vara en bärande förklaring till bristen på kommunsammanslagningar i Sverige.

Särskilt yttrande

Vad gäller strategin för stärkt kapacitet i kommunerna i kapitel 19 kan vi inte nog understryka att det är en absolut förutsättning att staten sköter sina egna åtaganden som inre och yttre skydd samt rättssystemet. Vidare är det av stor vikt att myndigheter och länsstyrelser håller rimliga utbetalnings- och handläggningstider. Det finns många exempel där staten inte lever upp till sina åtaganden. Kommuner ser sig tvingade att köpa in ordningsvakter när det saknas poliser, Migrationsverket dröjer med stora utbetalningar, länsstyrelser ger sena besked – eller motstridiga besked – gällande samhällsplanering och kommuner tvingas ta över och utföra Arbetsförmedlingens uppdrag.

Dessutom bör man prioritera att minska regelkrångel och onödiga byråkratiska krav med fokus på i första hand de små kommunerna. Regeringen skulle kunna se över kraven på uppföljning och utvärdering rörande tex bostadsförsörjning. Staten bör i dessa frågor fokusera på resultat och inte genomförande i form av krav på bostadsförsörjningsplaner.

Att årligen ge kommuner nya uppgifter utan att ompröva tidigare fattade beslut är en orimlig ordning. Moderaterna anser att utredningen hade tjänat på ett bredare anslag beträffande de strukturella åtgärderna som övervägs i avsnitt 19.3.3 rörande generella förändringar av kommunernas uppgifter. Här diskuteras endast flytt av uppgifter mellan nivåerna stat, regioner och kommuner. Staten och hushållen förväntas ha en bättre ekonomisk utveckling än kommunsektorn. Den insikten betyder att vi behöver se över det offentliga åtagandet i kommunerna. Vad ingår i välfärdens kärna och vad bör inte göra det. Redan i dag kan vi se vad som sker när samhället inte lever upp till samhällskontraktet inom sjukvård och trygghet.

Vi har i utredningen drivit frågan om nödvändigheten av att kommunsammanslagningar ska vara frivilliga och står bakom de övergripande förslagen i kapitel 20 som rör utvidgad samverkan mellan kommuner och regioner. Att försöksverksamhet för intresserade kommuner får möjlighet att breddas och att inkludera verksamheten, att en princip för statsbidrag tas fram med det uttalade målet att minska antalet och andelen riktade statsbidrag är viktigt för effektivitet och kommunernas självbestämmande. Förslagen om bättre förutsättningar för kommunernas digitaliseringsarbete är också viktiga för att öka innovationsförmågan inom kommunsektorn. Vi anser att det hade behövts ytterligare konkreta förslag för att hjälpa kommunerna att utveckla sina verksamheter med hjälp av digitalisering, med fördel på ett sätt som även involverar näringslivet. Det kan bli helt avgörande för att stärka kommunernas kapacitet i framtiden.

Vi ser också gärna en omfattande översyn av det kommunala skatteutjämnningssystemet. Vid en sådan översyn är det viktigt att även effekterna av att kommuner växer belyses. Vidare kan en översyn inte enbart ta sin utgångspunkt i de skillnader som finns i skattesats mellan kommunerna. Dessa är inte per automatik ett resultat av bristfällig utjämnning utan ofta en effekt av skillnader i ambition och effektivitet. Moderaterna kan även konstatera att vi i utredningen fått gehör för vår linje beträffande att kommuners kvalitet i verksamheter och

produktiviteten föreslås mätas, att investeringsbehov inom VA, bredband och gator och vägar liksom bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar underlättas.

Beträffande förslaget om nedskrivning av studieskulder vill Moderaterna framhålla att det är viktigt att ett sådant eventuellt förslag utreds noga samt följs upp över tid för att säkerställa effekt och intention.

Däremot är vi kritiska mot att den föreslagna Kommundelegationen är tänkt att placeras i Regeringskansliet. Man bör överväga en alternativ placering för att främja öppenhet och transparens. Vi noterar att flera av de åtgärder som nämns i avsnitt 20.4.1 snarare syftar till att öka antalet arbetade timmar än till personalrekrytering som kapitlet handlar om. Det är dock viktigt att framhålla: det behövs ytterligare åtgärder avsedda att öka antalet arbetade timmar. Att det är arbete som i grunden genererar intäkter till kommunerna och därmed välfärden är väl känt men ändå värt att upprepa.

Ledamoten Mikael Eskilandersson (SD)

Reservation

Kommunutredningens största och mest genomgripande förslag för att lösa de problem som kommunerna under senare år ställts inför, är enligt utredningen frivilliga kommunsammanslagningar som, om de inte genomförs, frivilligt kan följas upp med mer tvingande åtgärder.

Det är svårt att se denna lösning som gångbar, särskilt inte i de kommuner som har de största problemen i dagsläget. Regeringens politik under många år har missgynnat landsbygden på olika sätt, vilket har resulterat i en urbanisering där den yngre befolkningen lämnar landsbygden. Samtidigt har kommunerna fått uppgiften att lösa problem kring en ansvarslös asyl- och flyktingpolitik vilket är grunden till att många kommuner i dag har svårt att få ihop sin ekonomi. Det kommer inte att underlättas av att kommunerna blir fysiskt större. Flera kommuner har fått stora budgetunderskott på grund av ökade kostnader genom regeringens ansvarslösa migrationspolitik. I många kommuner har man tvingats sätta in förödande besparingar i bland annat skola, vård och omsorg. Effektiviseringskrav, besparingskrav och nedskärningar på samhällsviktiga områden har inneburit att välfärden kraftigt minskat. Ett exempel är rapportering om att 74 procent av underskottet inom utbildningsområdet i en kommun beror på att regeringen tvingat kommunen att ta ekonomiskt ansvar för regeringens migrationspolitik. Detta genom att statligt stöd strypts och EBO-lagen påtvingat kommuner högre kostnader.

I stället för kommunsammanslagningar borde satsningar på landsbygden och kommunerna vara det som prioriteras.

Utredningen har dock begränsats på ett sådant sätt att förslag som verkligen skulle förbättra för kommunerna inte är möjliga att framföra. Förslag som att sänka bränsleskatter, ta bort flygskatten och underlätta för kvarvarande jordbruksföretag hamnar utanför de riktlinjer som satts upp för utredningen. Detta eftersom utredningen ska fokusera på kommunernas organisation och kommuners storlek. Samtidigt fortsätter regeringen att försämrare för boende utanför storstadsområdena, genom en ständig ström av nya försämrade förslag. Några exempel på sådant som försämrar möjligheten att bo på landsbygden och därmed minskar skatteunderlaget för kommuner i glesbygd är:

- Regeringen höjer drivmedelspriserna med KPI + 2 procent per år (dock lite lägre just 2020, vilket är en eftergift till Centern). Detta drabbar förstås transporter över hela landet, men i synnerhet landsbygden där det är svårare att hitta rimlig alternativ. Regeringen vidtar samtidigt åtgärder för att stimulera användandet av elbilar, vilket som regel inte är ett alternativ på landsbygden.
- Regeringen har på agendan att försämra reseavdraget, en reform som dock inte har genomförts ännu. När den väl genomförs kan den bli oerhört smärtsam för landsbygden.
- Regeringens ”bonus malus-beskattnings” av fordon tenderar att slå hårt mot lite tyngre fordon med lastkapacitet, som ofta används just på landsbygden.
- Förutsättningarna för skogsbruk undermineras ständigt genom att på olika sätt utmana äganderätten, dvs skogsägarnas möjligheter till avverkning. EU:s art- och habitatdirektiv är uppenbart inte anpassat efter svenska förhållanden och dess implementering i Sverige skapar stor oro bland skogsägare.
- Regeringen underinvesterar i vägnätet på landsbygden. Även järnvägsnätet är i dåligt skick. Regeringen har beslutat sig för att bygga höghastighetståg, ett extremt kostsamt projekt till förmån för rika affärsresenärer i storstäderna. I slutändan riskerar detta att gå ut över andra infrastrukturprojekt, vilket slår mot hela Sverige, men särskilt mot de regioner vars infrastruktur redan i dag är underutvecklad och/eller förfaller.
- Flygskatten gör vissa inrikestransporter dyrare – och/eller mer tidskrävande, i synnerhet om flygplatser/linjer läggs ned.
- Ökad byråkrati och oförutsägbara tillståndprocesser, inte minst på miljöområdet, försvårar för i synnerhet lantbruket, men påverkar även skogs- och gruvnäringen.
- Regeringen är generellt väldigt passiv inför jordbrukets problem.

- Migrationspolitiken har blivit en gles- och landsbygdsfråga. I samband med migrationskrisens mest akuta fas åren 2014–2016 pressades många småkommuner över hela Sverige att ta emot nyanlända migranter. När statens/Migrationsverkets engagemang för dessa fasas ut så blir de i praktiken en försörjningsbörda för kommunerna. Problemen lär dessutom tillta med den pågående anhöriginvandringen.

Totalt sett går inte lösningen för Sveriges kommuner att finna genom att förändra storleken på kommunerna. Särskilt inte för våra Norrlandskommuner som ofta redan har en areal som är lika stor som hela län i södra Sverige. I stället borde politiken fokusera på att bli mer gynnsam för de som bor på landsbygden.

Enstaka delar av Kommunutredningens förslag är dock positiva. Förslagen om kommunförsök, statlig närvaro och att avskriva vissa CSN-lån, är bra delar som gärna får genomföras.

Dock har utredningen fastnat i sammanslagningar som den genomgående röda tråd i utredningen som ska lösa allt och som de största resurserna ska satsas på. För att få igenom dessa sammanslagningar ska kommuner till exempel erbjudas stöd, hjälp och att bli av med sina skulder. Att ta över skulder från kommunerna är ett förslag som skulle få helt orimliga konsekvenser. Det strider emot grundläggande principer om rättvisa och lika ekonomiska förutsättningar för kommunerna.

För den kommun som faktiskt vill slå sig samman är alla förslag som ger ekonomiska fördelar givetvis positivt, men de resurser som då används hade kunnat användas till satsningar riktade direkt till kommunernas verksamhet i stället. Det finns redan med dagens regelverk möjligheter att slå samman kommuner om de har ett sådant intresse och ser vinster i att slå sig samman.

Referenser till Danmarks kommunstruktur och deras tidigare sammanslagning av kommuner ses som en vägledare för svenska kommuner i utredningen. Danmark har en yta motsvarande ungefär en tiondel av Sveriges yta. På denna lilla yta finns en befolkningsmängd motsvarande mer än hälften av Sveriges befolkning. Om Sverige skulle ha ungefär lika stora kommuner som Danmark mätt i kvadratkilometer, så skulle Sverige behöva dela varje kommun till cirka tre kommuner och därmed ha cirka 900 kommuner. Den sammanslagning som Danmark gjort, får snarast liknas vid den tidigare sammanslagning som Sverige genomförde på 1970-talet. I Danmark är, trots samman-

slagningar, nästan var tredje kommun en kommun med färre än 30 000 invånare. Det kan jämföras med Sverige där förhållandet är liknande med dagens kommunuppdelning, med att något färre än var tredje kommun har färre än 30 000 invånare.

Ledamoten Peter Helander (C)

Reservation

Centerpartiet reserverar sig mot förslaget under 20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner.

Vi anser inte att staten bör ta över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. Förslaget skapar felaktiga incitament och riskerar att leda till ett ojämnt utfall. Incitament för frivilliga kommunsammanläggningar borde komma ur att verksamheten för medborgarna ska kunna bibehållas eller bli bättre. Ekonomiska incitament av den storlek som föreslås anser Centerpartiet är ett alltför starkt påtryckningsmedel för att åstadkomma kommunsammanläggningar. Centerpartiet är väl medvetna om att det finns kommuner som har en tung skuldbörda. Den skuldbördan kan ha uppkommit på flera olika sätt. En del kommuner har genomfört stora investeringar, en del kommuner har bedrivit en politik som skapat ekonomiska underskott men många glesbygdskommuner har också under decennier haft en minskande befolkning som skapat en mycket svår situation med att få den kommunala budgeten att gå ihop. Förslaget skulle gynna kommuner som gjort stora investeringar och därmed har stora skulder medan de som haft svårt att investera eller planerar att investera i framtiden skulle missgynnas. Det är inte kommunernas skuldnivå som är den största orsaken till att många kommuner har det svårt. Större orsaker är den demografiska utvecklingen, långa avstånd, urbanisering, dålig infrastruktur, kompetensbrist, tillgång till riskkapital, utbildningsmöjligheter och avsaknad av offentlig och kommersiell service.

Särskilt yttrande

Vad gäller strategin för stärkt kapacitet i kommunerna i kapitel 19 kan vi inte nog understryka att det är en absolut förutsättning att staten sköter sina egna åtaganden och finns i hela landet. Vidare är det av stor vikt för medborgarnas tillit och förtroende för staten och dess myndigheter att de har ett helhetsperspektiv på samhällsutvecklingen och även jobbar främjande i sin myndighetsutövning. I detta

bör man prioritera att minska regelkrångel och onödiga byråkratiska krav med fokus på i första hand de små kommunerna.

I dag råder underskott på bostäder i nästan hela Sverige. I vissa av Sveriges landsbygder är marknaderna svaga. Låga bostadspriser gör det svårt att få lönsamhet i investeringar när fastighetsvärdet måste skrivas ner så fort huset är byggt. På andra håll är det byggregler och byråkrati som står i vägen. Det kan handla om allt från riksintressen till strandskydd och långa handläggningstider. Enklare regler för byggandet kan spela stor roll för att möjliggöra ett ökat byggande.

Att årligen ge kommuner nya uppgifter utan att ompröva tidigare fattade beslut är en orimlig ordning. Finansieringsprincipen är viktig del i det kommunala självstyret och den kommunala ekonomin men även statens tillbakadragande av verksamheter i många kommuner tvingar kommunerna att fylla det hål som staten lämnar efter sig. Det kan handla om att kommunerna tar ett ansvar för högre utbildning genom kommunala lärcentra, anställer ordningsvakter när polisen inte finns närvarande, finansierar statlig infrastruktur eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

På kort och längre sikt är kostnadsutvecklingen i kommunerna oroväckande och trots ett ökat stöd ifrån staten och effektiviseringar av verksamheter så kommer det att komma en diskussion om prioriteringar och vad det offentliga åtagandet ska vara. Detta har inte Kommunutredningen diskuterat.

Centerpartiet har under utredningen stått upp bakom direktiven att kommunsammanslagningar ska vara frivilliga. Vi ser strategisk samverkan mellan kommuner som det viktigaste förslaget för att öka kommunernas drift- och utvecklingskapacitet.

Vi vill se att försöksverksamhet för intresserade kommuner får möjlighet att breddas och att inkludera verksamheten.

Centerpartiet har under många år argumenterat för att statsbidrag ska som princip vara generella och inte riktade. Det är därför bra att en princip för statsbidrag tas fram med det uttalade målet att minska antalet och andelen riktade statsbidrag.

Förslagen om bättre förutsättningar för kommunernas digitaliseringsarbete är också viktiga för att öka innovationsförmågan inom kommunsektorn. Vi anser att det hade behövts ytterligare konkreta förslag för att hjälpa kommunerna att utveckla sina verksamheter med hjälp av digitalisering, med fördel på ett sätt som även involverar

näringslivet. Det kan bli helt avgörande för att stärka kommunernas kapacitet i framtiden.

Centerpartiet ser också gärna en omfattande översyn av det kommunala skatteutjämnningssystemet som vilar på en rad grundläggande principer. Dels bör systemet utgå från en garanterad servicenivå i hela landet. Samtidigt behöver det vara utformat så att det skapar incitament för företagande, jobb och tillväxt. Det måste löna sig för en kommun som gör reformer för att stärka företagsamhet och jobbskapande, snarare än att frånta kommuner deras ansvar för sin ekonomiska politik. För många av landets glest befolkade kommuner är det dock uppenbart att det finns strukturella förutsättningar som gör det svårt att klara behovet av kommunal service utan ett system för skatteutjämnning. Därför bör gleshet i högre grad beaktas inom ramen för utjämnningssystemet.

Vad gäller utredningens förslag kring kunskapsutveckling och analys så finns det redan i dag ett mycket omfattande material att ta del av i KOLADA. Uppgifterna hämtas dels direkt från kommunerna och dels via andra myndigheters uppgiftsinsamling. Förslaget får inte innebära att kommunerna får ytterligare bördor med uppgiftslämnande till staten.

I kapitlet och förslaget om förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan vill Centerpartiet framhålla vikten av att det kommunala planmonopolet bevaras. Kommunala företrädare menar att det kommunala planmonopolet utsätts för stora påfrestningar. Kommuner och regioner är jämbördiga, men med olika uppdrag. Regionerna är alltså inte överordnade kommunerna och kan inte heller agera på det sättet.

Förslaget om nedskrivning av studieskulder efter norsk modell ser Centerpartiet som en viktig fråga för att skapa attraktivitet och kunna locka kompetens och inflyttning i de kommuner som har det särskilt svårt.

När det gäller förslaget om att Kommundeleigationen är tänkt att placeras i Regeringskansliet så är det viktigt att delegationen arbetar med öppenhet och transparens och i nära samarbete med SKR.

Ledamoten Bo Rudolfsson (KD)

Reservation

Kristdemokraterna reserverar sig mot förslaget under 20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner.

Vi anser inte att staten bör ta över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. Det är ett förslag som skapar felaktiga incitament och riskerar att leda till ett ojämnt utfall.

Kristdemokraterna kan inte se att ett sådant förslag skulle gynna ett sammanläggande av kommuner då det skulle slå orättvist för olika delar av befolkningen även inom en ny ”storkommun”. Befolkningen i den kommun som tagit stora lån och investerat i badhus, idrottsanläggningar, etc. skulle gynnas medan grannkommunen och dess befolkning som inte gjort dessa investeringar skulle ha betydligt mindre möjlighet att dra nytta av dessa investeringar.

De kommuner som dragit på sig stora skulder skulle generellt gynnas på bekostnad av sparsamma och som ”rättat munnen efter matsäcken”. Vi anser inte att det generellt är kommunernas skuldnivå som är den största orsaken eller förklaringen till att många kommuner har dålig ekonomi eller har svårt att klara verksamheten. Orsakerna till detta är många fler faktorer såsom den demografiska utvecklingen, statens bortdragande från kommunal närvaro, långa avstånd, urbanisering, dålig infrastruktur, etc.

Särskilt yttrande

Vi har tyvärr sett en tendens i utredningens arbete och beskrivningar att frågan om sammanläggning av kommuner har setts som ett mål med bara positiva effekter. Vi har saknat utförligare beskrivningar av de negativa konsekvenser som sammanläggning även kan innebära. Det har varit en inriktning att se sammanläggning som den enda långsiktiga lösningen, och att samverkan mellan kommuner i olika former inte alls har setts som något långsiktigt positivt.

Utredningens majoritet menar att en kommunsammanläggningsreform är nödvändig i framtiden till följd av den demografiska utvecklingen, problem med kompetens- och personalförsörjning, fortsatt

urbanisering samt att de funktionella regionerna inte överensstämmer med kommunindelningen.

Frågan är vilka av dessa problem som en sammanläggning skulle lösa. Demografin, urbaniseringen och kompetensförsörjningsproblematiken förändras inte om det blir färre kommuner. Förskola, grundskolan och äldreomsorgen, dvs. de verksamheter som kräver stora kommunala resurser förväntas vara lokaliserad nära medborgarna oavsett hur pendlingsmönstren i FA-regionerna ser ut.

Vad gäller strategin för stärkt kapacitet i kommunerna i kapitel 19 kan vi inte nog understryka att det är en absolut förutsättning att staten sköter sina egna åtaganden och har en närvaro i hela landet. Den diskussion som uppkommit under senare år om klyftan mellan landsbygd och stad visar på att denna upplevelse finns i breda befolkningslager och tar sig uttryck på många olika sätt. Till stor del handlar denna klyfta om statens frånvaro i mindre kommuner.

Sannolikt skulle kommunsammanläggningar nästan undantagslöst leda till flerkärniga kommuner. Denna dimension beaktas inte tillräckligt i betänkandet när den beskriver effekterna av sammanläggningar. Flerkärniga kommuner innebär ökade kostnader, eftersom befolkningen ställer krav på likvärdig kommunal service även i andra orter är den nya kommunens huvudort. De negativa effekterna vad gäller lokaldemokratins torde överväga de positiva.

Många mindre kommuner är exempel på hur staten lämnat "walk-over" – ingen polis, ingen försäkringskassa, ingen arbetsförmedling, som också i många fall följts av nedläggning av bankkontor. Även regler och förordningar skapar ett klimat där t.ex. bostadsbyggande, avstannar då regler om ett tänkt värde på färdiga hyreshus understiger produktionskostnaden, vilket resulterar i krav på nedskrivning av värdet av färdiga hyreshus.

Vidare är det av stor vikt att myndigheter och länsstyrelser håller rimliga utbetalnings- och handläggningstider. Det finns många exempel där staten inte lever upp till sina åtaganden. Kommuner ser sig tvingade att köpa in ordningsvakter när det saknas poliser, Migrationsverket dröjer eller avslår stora utbetalningar fast de godkänts tidigare och kommuner tvingas ta över och utföra Arbetsförmedlingens uppdrag. Dessutom bör man prioritera att minska regelkrångel och onödiga byråkratiska krav med fokus på i första hand de små kommunerna.

Staten bör i dessa frågor fokusera på resultat och inte byråkratiska regler i form av krav på t.ex. bostadsförsörjningsplaner då andra reg-

ler enligt ovan i stort sett förhindrar bostadsbyggande för speciellt mindre kommuner.

Att årligen ge kommuner nya uppgifter utan att ompröva tidigare fattade beslut är en orimlig ordning. Kristdemokraterna anser att utredningen hade tjänat på ett bredare anslag beträffande de strukturella åtgärderna som övervägs i avsnitt 19.3.3 rörande generella förändringar av kommunernas uppgifter.

I utredningen diskuteras endast flytt av uppgifter mellan nivåerna stat, regioner och kommuner. Staten och hushållen förväntas under de kommande åren ha en bättre ekonomisk utveckling än kommunsektorn. Den insikten betyder att vi behöver se över det långsiktiga offentliga åtagandet i kommunerna. Vad ingår i välfärdens kärna och vad bör inte göra det?

Kristdemokraterna har i utredningen stått bakom och prioriterat att kommunsammanläggningar ska vara frivilliga och står bakom de övergripande förslagen i kapitel 20 som rör utvidgad samverkan mellan kommuner och regioner.

Kristdemokraterna stöder förslaget att försöksverksamhet för intresserade kommuner får möjlighet att breddas, att en princip för statsbidrag tas fram med det uttalade målet att minska antalet och andelen riktade statsbidrag och att ha en lägsta nivå för dessa statsbidrag vilket är viktigt för effektivitet och kommunernas självbestämmande.

Förslagen om bättre förutsättningar för kommunernas digitaliseringsarbete är också viktiga för att öka innovationsförmågan inom kommunsektorn. Kristdemokraterna anser att det hade behövts ytterligare konkreta förslag för att hjälpa kommunerna att utveckla sina verksamheter med hjälp av digitalisering. Det kan bli helt avgörande för att stärka kommunernas kapacitet i framtiden.

Kristdemokraterna ser också gärna en omfattande översyn av det kommunala skatteutjämnningssystemet. Dels bör systemet utgå från en minsta gemensam servicenivå i hela landet. På samma gång behöver det vara utformat så att det underlättar företagande, jobb och tillväxt.

Översynen kan inte alls ta sin utgångspunkt i skillnader i skattesats. Den måste ha sin utgångspunkt i vad som är det obligatoriska uppdraget, samt ta hänsyn till de strukturella skillnader som finns mellan kommunerna och deras möjlighet att utföra det obligatoriska uppdraget.

Kristdemokraterna vill i kapitlet och förslaget om förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan framhålla vikten av att det kommunala planmonopolet bevaras. Regionerna är inte och kan inte anses vara överordnade kommunerna och kan inte heller agera på det sättet. Kommuner och regioner är jämbördiga, men med olika uppdrag.

Kristdemokraterna stöder förslagen om att kommuners kvalitet i verksamheter och produktiviteten föreslås mätas, att investeringsbehov inom VA, bredband och gator och vägar liksom bostadsbyggande i kommuner underlättas.

Kristdemokraterna stöder förslaget om nedskrivning av studiereskulder och anser att detta förslag kan bidra till att skapa attraktivitet och locka kompetens och inflyttning i de kommuner som har det särskilt svårt.

Kristdemokraterna anser inte att en kommundellegation ska placeras inom Regeringskansliet. En placering där man säkerställer SKR:s representation i en sådan delegation är, enligt vår uppfattning, av väsentlig betydelse.

Ledamoten Helene Odenjung (L)

Reservation

Jag avvisar förslaget att staten övertar skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. Detta skulle vara en kraftfullt styrande åtgärd uppifrån och det saknas skäl att koppla frågan om statligt skuldövertagande till frågan om kommunsammanläggning. Eftersom förslaget enbart gäller kommuner som genomför kommunsammanläggningar skulle dessutom stora och principiellt omotiverade ojämlikheter uppstå mellan villkoren för enskilda kommuner.

Av motsvarande skäl avvisar jag tanken på att införa ett särskilt statsbidrag för att kommuner med höga skattesatser ska kunna sänka sin skattesats. De ekonomiska villkoren för kommuner och regioner behöver utjämnas med avseende på faktorer som inte går att påverka, men skatteskillnader som beror på skillnader i politiska vägval eller effektivitet måste vara en sak för invånarna i berörda kommuner.

Jag avvisar förslaget om att inrätta en kommundellegation i Regeringskansliet. Detta skulle förskjuta maktbalansen i den så nödvändiga dialogen mellan staten och kommunsektorn på ett icke önskvärt sätt.

Särskilt yttrande

I utredningens slutbetänkande finns en övertro på att de strukturella utmaningar som finns för många kommuner, särskilt mindre kommuner i landets mindre tätbefolkade delar, går att hantera genom kommunsammanläggningar.

Det finns andra sätt att stärka kommunernas förutsättningar. Nya former för avtalssamverkan har tillkommit som en följd av utredningens delbetänkande. Andra åtgärder som skulle skapa mer likvärdiga villkor för kommunerna vore att huvudmannaskapet för det offentliga skolväsendet återgår till staten och att staten genom Försäkringskassan tar över det fulla ansvaret för att bevilja och finansiera insatsen personlig assistans inom ramen för LSS. Det finns tunga utbildningspolitiska respektive funktionshinderpolitiska skäl för sådana reformer, men de skulle dessutom innebära mer långsiktigt förutsägbara och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för utsatta kommuner.

Staten ska underlätta för de kommuner som vill gå samman för att höja kvaliteten på servicen och minska sårbarheten. Jag är därför öppen för att ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning. Med tanke på att det redan i dag finns en omfattande mellankommunal samverkan behöver det dock analyseras närmare vilka villkor som behöver vara uppfyllda för att statsbidrag ges även till sådan strategisk samverkan som inte har sammanläggning som ett tänkbart resultat. Förändringar i kommunindelningen behöver vara väl förankrade och bygga på initiativ underifrån. Detta gäller såväl kommunsammanläggningar som eventuella framtida kommundelningar.

Vad gäller förslaget om försöksverksamhet med nya verksamhetsformer är det angeläget att framhålla att det handlar om nya sätt att organisera verksamheten och inte om att öppna för sänkta ambitioner i det offentliga välfärdsåtagandet gentemot medborgarna, t.ex. vad gäller äldreomsorg eller insatser för personer med funktionsnedsättning.

Oavsett bostadsort har individer rätt att få likvärdig kvalitet på vården, omsorgen, socialtjänsten och andra välfärdstjänster. Vad gäller förslaget om översyn av utjämnningssystemet vill jag understryka betydelsen av att utjämnningssystemet innehåller drivkrafter för tillväxt.

Jag utesluter inte helt möjligheten att minska studieskulder för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning, men anser att frågan kräver närmare överväganden. En förutsättning är i så fall att detta sker under former som är direkt kopplade till det reella utfallet vad gäller kompetensförsörjningen i högskoleyrken där det råder arbetskraftsbrist i den kommunala sektorn.

Särskilt yttrande av experten Anders Folkesson, Sveriges Kommuner och Regioner

Det är positivt att Kommunutredningen pekar på att den demografiska utvecklingen kommer att påverka sektorns ekonomi och kompetensförsörjning negativt under kommande decennium. Det är mycket positivt att utredningen lägger förslaget om Statsbidragsprincip, som ska antas av riksdagen.

Det går inte att utesluta att vissa kommuner i framtiden kan se sammanslagningar som ett sätt att möta utmaningar och stärka sin kapacitet. Kommunutredningen går dock ett steg längre och menar att en kommunsammanslagningsreform är nödvändig i framtiden. Anledningarna till detta är främst den demografiska utvecklingen, problem med kompetens- och personalförsörjning, fortsatt urbanisering samt att de funktionella arbetsregionerna inte överensstämmer med kommunindelningen. Frågan är vilka av dessa problem som en sammanslagning skulle lösa. De tre förstnämnda orsakerna (demografin, urbaniseringen och kompetensförsörjningsproblematiken) förblir densamma oavsett hur många eller hur få kommuner vi har. Indelningen i funktionella arbetsmarknadsregioner bygger på arbetspendlingsmönster och visar hur kommuner ska sammanflätande utifrån infrastruktur och kollektivtrafik. Däremot har kommunernas tyngsta utgiftsområden (förskola, grundskolan och äldreomsorgen) en annan och betydligt mer lokal logik och förväntas vara lokaliserad nära där medborgarna bor, oavsett om en hög andel av invånare arbetspendlar över kommungräns. FA-regionerna är därför olämplig som utgångspunkt för en diskussion om hur kommunindelningen bör vara.

Kapacitet är utredningens nyckelbegrepp, vilket kommittén väljer att definiera som drifts- respektive utvecklingskapacitet. Utvecklingskapaciteten anses vara mer framtidsinriktat, men påverkar även driftskapaciteten. Definitionen borde utgå från att kommuner är politiskt styrda organisationer. En väl fungerande ledning och styrning är avgörande för varje organisation, så även för kommunerna. Detta bekräftas också vid de många kommunanalyser som förbundet gör på uppdrag av enskilda kommuner och av de statliga utredningar som belyst frågan (se bland annat Kommundelegationen (SOU 2003:68) och Tillväxtdelegationen (SOU 2004:126).

En väsentlig fråga blir därmed vad som stärker kommunernas politiska lednings- och styrningsförmåga. En faktor som underlättar för att ha en hög politisk kapacitet är att vara en enkärnig kommun med ett naturligt kommuncenter. Med en hög andel boende i centralorten förenklas beslutsfattandet jämfört med att vara en flerkärnig kommun med jämnstora tätorter, som till viss mån alltid konkurrerar om att ha serviceinrättningar i form av exempelvis skolor och äldreboenden. Den politiska kapaciteten har således inte nödvändigtvis något positivt samband med befolkningsstorlek. Befolknings små kommuner har även en högre nöjdhet beträffande den lokala politiken i SCB:s medborgarundersökningar. Det är dessutom så att kommunsammanslagningar i Sverige i dag nästan undantagslöst skulle leda till flerkärniga kommuner. Denna dimension beaktas inte tillräckligt i betänkandet när den beskriver effekterna av sammanslagningar. Även de demokratiska effekterna framställs som neutrala med både positiva och negativa delar. Forskningsläget pekar dock på att det är tämligen klart att de negativa effekterna överväger (Erlingsson 2019, "Får sammanläggningens stöd i forskningen?").

Kommunutredningen menar vidare att sammanslagningar har marginell ekonomisk potential. Trots detta föreslår utredningen att staten tar över de långfristiga skulderna och pensionsförpliktelser från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Detta skulle kunna öka statens skulder med ungefär 500 miljarder kronor. Beloppet är mycket stort i förhållande till de vinster som sammanslagningar kan ge.

Den strukturlösning som använts sedan 1980-talet är interkommunal samverkan. Samverkansformen gemensam nämnd infördes 1997 och regelverket för kommunalförbund har successivt förenklats, vilket bidragit till en kraftigt ökad samverkan, från 25 förbund 1985 till över 400 kommunalförbund och gemensamma nämnder i dag. Därutöver finns ett stort antal interkommunala företag. Detta har varit en partiell kommunreform som gjort kommunindelningen mer flexibel. Kommuner har fått möjlighet att gå samman på verksamhetsnivå för att få skalfördelar, som en större organisation kan innebära. Samverkansreformen har av allt att döma varit positiv för sektorn. Det vore dock önskvärt att utredningen hade försökt empiriskt utreda effekterna av interkommunala samverkan för att på ett bättre sätt bedöma dess potential, särskilt beträffande möjligheten att förbättra effektiviteten, tillgången till specialistkompetens samt styra

och leda organisationen. Utan kunskap kring den strukturlösning som använts de senaste 30–40 åren är det svårt att värdera vad som bör göras framöver.

Därutöver har avtalssamverkan (som tillkom på förslag från Kommunutredningen) gett kommunerna och regionerna utökade möjligheter att samverka i mindre skala utan att bilda gemensam organisation. Denna samverkansform har redan fått stort genomslag, till exempel avtalssamverkar ett 70-tal kommuner inom miljöområdet. På så sätt stärker dessa kommuner sin driftskapacitet. Möjligheten till avtalssamverkan skulle med fördel även kunna utvidgas till mellan kommuner och regioner.

Kommunutredningen föreslår att en Kommundelelegation inrättas och att Statskontoret får uppdrag att följa kommunerna. Dessa två förslag är kortfattat beskrivna och inte tillräckligt utvecklade för att fungera som beslutsunderlag. Det går dock att utläsa att Statskontorets uppdrag föreslås bli väldigt brett (följa strukturändringar, finansieringen av kommunernas verksamhet och demografisk utveckling och omvärldsförändringar). För att klara uppdragen föreslås Statskontoret få en utökad ram på 7,1 miljoner kronor. I sammanhanget kan det vara värt att hålla i åtanke att Statskontoret, år 2008, fick fyra miljoner kronor årligen för att löpande följa utjämnningssystemet, vilket var ett ytterst litet och avgränsat uppdrag jämfört med det föreslagna. År 2016 avvecklade Finansdepartementet och Statskontoret utjämningsuppdraget på grund av dess komplexitet.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1969:103 *med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen.*

Prop. 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Prop. 1978/79:157 *med förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, m.m.*

Prop. 1983/84:152 *om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse.*

Prop. 1984/85: 216 *om ny kommunalförbunds lag.*

Prop. 1986/87:91 *om aktivt folkstyre i kommuner och landsting.*

Prop. 1988/89:1 *om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket.*

Prop. 1990/91:14 *om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.*

Prop. 1990/91:117 *om en ny kommunallag.*

Prop. 1991/92:13 *Frikommunförsöket.*

Prop. 1991/92:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

Prop. 1995/96:78 *Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten, m.m.*

Prop. 1996/97:52 *Den kommunala redovisningen.*

Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan.*

Prop. 1996/97:136 *Ny ellag.*

Prop. 1998/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige.*

Prop. 2003/04:145 *Trängselskatt.*

- Prop. 2005/06:24 *Förändrad länsindelning m.m.*
- Prop. 2006/07:109 *Införande av trängselskatt i Stockholm.*
- Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:189 *Införande av trängselskatt i Göteborg.*
- Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014, förslag till statens budget för 2014, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2013/14:5 *Vital kommunal demokrati.*
- Prop. 2013/14:118 *Privata utförare av kommunal verksamhet.*
- Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag.*
- Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018, Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2017/18:151 *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*
- Prop. 2017/18:163 *Nationell strategi för klimatanpassning.*
- Prop. 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop.*
- Prop. 2017/18:266 *En ny regional planering.*
- Prop. 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019, förslag till statens budget för 2019, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2019/2020:1 *Budgetpropositionen för 2020, Förslag till statens budget för 2020, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2019/20:10 *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.*
- Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
- Prop. 2019/2020:52 *En utvecklad översiktsplanering.*

Regeringsuppdrag, regleringsbrev m.m.

Avtal gällande uppstartsarbete för utarbetande av nyckeltal för effektivitet (2019) Fi2019/03326/K.

Regeringsuppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön (2018), M2018/01716/KI.

Regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att förbättra kommunernas informationssäkerhet i samarbete med länsstyrelserna (2018), Ju2018/02265/SSK.

Regeringsuppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn (2018), Fi2018/02150/DF, FI2018/03037/DF och I2019/01061/DF.

Regeringsuppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att underlätta kompetensförsörjning i Sveriges landsbygder (2019), N2019/02735/RTL.

Regeringsuppdrag att särskilt se över de allmänna råd som avser redovisning av materiella anläggningstillgångar (2019), Fi2019/03123/S3.

Regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genomföra riktade utbildningsinsatser på informations säkerhetsområdet till offentlig sektor (2019), Ju2019/03057/SSK.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

Vision e-hälsa 2025 – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård, Regeringskansliet och SKR.

Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om ett kompetenslyft för ökad digital kompetens hos ledning i kommuner och landsting under perioden 2018–2020, N2018/04602/D.

Regeringens skrivelser och promemorior

Skr. 1991/92:345 *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*

Skr. 2008/2009:207 *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.*

- Skr. 2016/17:213 *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet.*
- Skr. 2017/18:217 *Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan.*
- Skr. 2017/18:207 *Ramverket för finanspolitiken.*
- Skr. 2017/18:217 *Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan.*
- Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (2018), www.regeringen.se/informationsmaterial/2018/07/regeringens-langsiktiga-strategi-for-att-minska-och-motverka-segregation/. Hämtad 2020-01-08.
- Regeringens digitaliseringsstrategi (2019) www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringsstrategin/. Hämtad 2019-04-16.
- Remissammanställning *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (SOU 2017:1) Näringsdepartementet N2017/00222/HL.

Utskottsbetänkanden

- Bet. KU 1983/84:32 *Om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse (Prop. 1983/84:152).*
- Bet. KU 1987/88:23 *Om aktivt folkstyre i kommuner och landsting (Prop. 1986/87:91 och 1987/88:100 delvis samt motioner).*
- Bet. 1988/89:KU6 *Förlängning och utvidgning av frikommunförsöket.*
- Bet. 1991/92:FiU29 *Den kommunala ekonomin (Prop. 1991/92:150 del II och 1991/92:100).*
- Bet. 2009/10:KU19 *En reformerad grundlag.*
- Bet. 2013/14:KU7 *Vital kommunal demokrati.*

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*, betänkande av givet av indelningssakkunniga.
- SOU 1996:137 *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*, betänkande av Kommunala förnyelsekommittén.
- SOU 2002:33 *Ändrad indelning? – En översyn av reglerna för indelningsändringar*, betänkande av Kommundemokratikommittén
- SOU 2004:34 *Regional utveckling – utsikter till 2020*, bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04.
- SOU 2005:110 *Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*, betänkande av Rådet för kommunala analyser och jämförelser.
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:62 *Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag*, slutbetänkande av LSS-utjämningskommittén.
- SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*, betänkande av Kommunala kompetensutredningen.
- SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, Grundlagsutredningens rapport nr IX.
- SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen*, betänkande av Utjämningskommittén.
- SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*, betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.
- SOU 2012:90 *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, delbetänkande av Informationshanteringsutredningen.
- SOU 2014:39 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt: Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service*, betänkande av E-delegationen.
- SOU 2014:75 *Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering*, betänkande av E-delegationen.
- SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*, slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.

- SOU 2015:39 *Myndighetsdatalag*, slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen.
- SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*, betänkande av Bostadsplaneringskommittén.
- SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen.
- SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden!* Betänkande av 2014 års Demokratiutredning.
- SOU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle*, betänkande av Utredningen för ett stärkt civilsamhälle.
- SOU 2016:24 *En ändamålsenlig kommunal redovisning*, betänkande av KomRed.
- SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning*, slutbetänkande av Dricksvattenutredningen.
- SOU 2016:41 *Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén*, delbetänkande av Integritetskommittén.
- SOU 2016:48 *Regional indelning – tre nya län*, delbetänkande av Indelningskommittén.
- SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, betänkande av Gymnasieutredningen.
- SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*, betänkande av Valfärdsutredningen.
- SOU 2016:80 *En gränsöverskridande mediepolitik.*, slutbetänkande av Medieutredningen.
- SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*, slutbetänkande av parlamentariska landsbygdskommittén.
- SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, slutbetänkande av 2015 års skolkommision.
- SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*, betänkande av Valfärdsutredningen.
- SOU 2017:42 *Vem har ansvaret?* Betänkande av Klimatanpassningsutredningen.

- SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*, slutbetänkande av Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad.
- SOU 2017:52 *Så stärker vi den personliga integriteten*, slutbetänkande av Integritetskommittén.
- SOU 2017:63 *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, betänkande av Miljötillsynsutredningen.
- SOU 2017:77 *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*, delbetänkande av Kommunutredningen.
- SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*, delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.
- SOU 2018:10 *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*, slutbetänkande av Indelningskommittén.
- SOU 2018:22 *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering och återvändande*, betänkande av Mottagandeutredningen.
- SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.
- SOU 2018:34 *Vägar till hållbara vattentjänster*, betänkande av Utredningen om hållbara vattentjänster.
- SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*, betänkande av 2017 års Skolmyndighetsutredning.
- SOU 2018:46 *En utvecklad översiktsplanering*, betänkande av Översiktsplaneutredningen.
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2018:54 *En effektivare kommunal räddningstjänst*, betänkande av 2017 års räddningstjänstutredning.
- SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*, betänkande av Kostnadsutjämningsutredningen.
- SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen*, betänkande av LSS-utredningen.
- SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.

SOU 2019:13 *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*, betänkande av Agenda 2030-delegationen.

SOU 2019:29 *God och nära vård, vård i samverkan*, delbetänkande av Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.

SOU 2019:56 *Idéburen välfärd*, betänkande av Utredningen om idéburna aktörer i välfärden.

Departementsserien (Ds)

Ds 1988:48 *Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner* (Stjernquist, N. och Magnusson, H.)

Ds 2001:61 *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*.

Kommittédirektiv

Dir. 2017:13 *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.

Dir. 2017:24 *Samordnad utveckling för en modern, jämlik, tillgänglig och effektiv vård med fokus på primärvården*.

Dir. 2017:97 *Tilläggsdirektiv till Samordnad utveckling för god och nära vård*

Dir. 2018:71 *Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

Dir. 2019:86 *Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitik*.

Myndighetsrapporter och beslut, m.m.

Arbetsförmedlingen (2019), *Sveriges framtida sysselsättning. Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?*

Boverket (2014), *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, rapport 2014:15.

Boverket (2014), *Etableringshinder på bostadsmarknaden*, rapport 2014:33.

- Boverket (2018), *Bostadsmarknadsenkäten*.
- Boverket (2019), *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, rapport 2019:11.
- Brottsförebyggande rådet (2017), *Politikernas trygghetsundersökning 2017*, rapport 2017:9.
- Brottsförebyggande rådet (2018), *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006–2017*. En rapport om utsatthet, otrygghet och förtroende utifrån Nationella trygghetsundersökningen, rapport 2018:9.
- Digitaliseringsrådet (2019), *En lägesbild av digital kompetens*, dnr 18-5698.
- Ekonomistyrningsverket (2018), *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31.
- Ekonomistyrningsverket (2019), *Prognos, Statens budget och de offentliga finanserna*, ESV 2019:36.
- Försäkringskassan (2018), *Korta analyser*, 2018:1.
- Konjunkturinstitutet (2018), *Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna*.
- Länsstyrelserna (2019), *Kartläggning av statlig service och närvaro i länen. En samlad delredovisning*.
- Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) m.fl. (2018), *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata*, slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF, DIGG Dnr: 2018-31.
- Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) (2019), *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn*, slutrapport i regeringsuppdraget Fi2018/02150/DF, FI2018/03037/DF och I2019/01061/DF , dnr: 2019-100.
- Myndigheten för kulturanalys (2017), *En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*, rapport 2017:2.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2016), *Flyktingmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2016), *5 steg för att få fler unga i ert parti*.

- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017), *Fler unga i politiken*, delrapport om att stärka ungas inflytande i de demokratiska processerna.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2018), *Idéburet offentligt partnerskap, En kunskapsöversikt*.
- Naturvårdsverket (2016), *Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen*.
- Polismyndigheten (2016), *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*, Rikspolischefens kansli, 2016-03-22.
- Post- och telestyrelsen (2018), *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2018*, PTS-ER-2019:5.
- Post- och telestyrelsen (2019), *Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen*, PTS-ER-2018:20.
- Riksrevisionen (2014), *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* RiR 2014:22.
- Riksrevisionen (2014), *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* RiR 2014:25.
- Riksrevisionen (2016) *Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* RiR 2016:14
- Riksrevisionen (2017), *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*, RiR 2017:3.
- Riksrevisionen (2017), *Bredband i världsklass?*, RiR 2017:13.
- Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30.
- Riksrevisionen (2018), *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RiR 2018:8.
- Riksrevisionen (2019), *Det kommunala utjämnningssystemet – Behov av mer utjämnning och bättre förvaltning*, RiR 2019:29.
- Skolinspektionen (2018), *Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?*
- Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning U2015/04701/S 2015-10-01*.
- Skolverket (2019), *Läraprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, 2019-12-05.

- Skolverket (2019), *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*, Internationella studier 487.
- SCB (2014), *Trender och Prognoser 2014 – Befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på 2035*.
- SCB (2015), *Urbanisering – från land till stad*, nr. 2015:96.
- SCB (2016), *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2015*, Demokratistatistikrapport.
- Statskontoret (2003), *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*, 2003:1.
- Statskontoret (2005), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning*, 2005:24.
- Statskontoret (2005), *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt – En uppföljning*.
- Statskontoret (2011), *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, 2011:17.
- Statskontoret (2013) *Gles bebyggelsestruktur i kostnadsutjämningen – alternativ till Tillväxtanalys fördelningsmetod*, 2013:11.
- Statskontoret (2014), *Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet*, 2014:8.
- Statskontoret (2014), *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, 2014:2.
- Statskontoret (2015), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning – en principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*, 2005:24.
- Statskontoret (2016), *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24.
- Statskontoret (2018), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.
- Statskontoret (2019), *Utveckling av statens styrning av kommuner och landsting – en analys*, 2019:02.
- Statskontoret (2019), *Ökad bemanning inom äldreomsorgen. En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning 2015–2018*, 2019:05.
- Statskontoret (2019), *Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter*, 2019:13.
- Statskontoret (2019), *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, 2019:103.

- Statskontoret (2019), *Udda fåglar i kommittéväsendet, en studie av otraditionella kommittéer*.
- Tillväxtanalys (2011), *Utvecklingskraft i kommuner och regioner, tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv*, rapport 2011:1
- Tillväxtanalys (2011). *Merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur i kommuner och landsting*, working paper/pm 2011:08.
- Tillväxtanalys (2013) *Lokalt näringslivsarbete – förutsättningar och begränsningar*, rapport 2013:10.
- Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygds politik*, rapport 2014:04.
- Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*, rapport 2015:04.
- Tillväxtanalys (2015), *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, pm 2015:22.
- Tillväxtverket (2016), *Sårbara kommuner*, rapport 0208.
- Tillväxtverket (2017), *Digitalisering för lokala servicelösningar. En undersökning av behov och tillgångar till digitala servicelösningar i gles- och landsbygder*.
- Tillväxtverket (2018), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service*, rapport 0249.
- Tillväxtverket (2018), *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*, rapport 0256.
- Tillväxtverket (2019), *Flerregionalt scenario 2015–2040*. Framskrivning av regional utveckling baserad på Konjunkturinstitutets referensscenario från september 2018.
- Tillväxtverket (2019), *Slutrapport avseende uppdraget med att den stärka den lokala attraktionskraften*. N2014/2591/RT.
- Tillväxtverket (2019), *Delrapport 2018 – Uppdrag att stärka landsbygds-kommuner med socioekonomiska utmaningar*. Å 2018 – 1303:11.
- Vinnova (2017), *Artificiell intelligens i svenskt näringsliv och samhälle – Analys av utveckling och potential*, dnr N2017/07836/FÖF
- Vårdanalys (2015), *Mätning av kvalitet i äldreomsorgen – test och utvärdering av vinjettmetoden*.

Litteratur, rapporter, artiklar m.m.

Litteratur

- Aars, J. (1998), *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken: En sammenligning av Finland og Norge*, Bergen: Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag.
- Adrell, R. och Moldén, R. (2018), *Juridik i kommunala bolag*, Norstedts Juridik.
- Amnå, E., Ekström, M. och Stattin, H. (2016), *Ungdomars politiska utveckling*, Riksbankens Jubileumsfond.
- Baldersheim, H. och Rose, L. E. (2010) (red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan.
- Bergman B., och Klefsjö, B. (2012), *Kvalitet från behov till användning* (5:e utgåvan). Lund: Studentlitteratur.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. och Serritzlew, S. (2016), "Hurtig, ufrivillig og omfattende: Den danske kommunereform" i Klausen, J.E., Askim, J. och Vabo, S.I. (red.), *Kommunereform i perspektiv*, Fagbokforlaget, s. 222–223.
- Bohlin, A. (2016), *Kommunalrättens grunder*, Norstedts Juridik.
- Cras, P. (2017), *Landsbygdssamhällets medborgarskap. En studie av organisering av service och infrastruktur i gränslandet mellan det ideella, kommersiella och politiska*, doktorsavhandling, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Erlingsson, G. och Flemgård, J. (2018), *Att (om)organisera den politiska basorganisationen, forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommun-sammanläggningar och mellankommunala samarbeten*, Linköpings universitet.
- Dahl, A. och Tufte, R. (1974), *Size and democracy*. Stanford university press, Stanford.
- Erlingsson, G. och Ödalen J. (2017), "Den kommunala självstyrelsen" i Syssner, J., Häggroth, S. och Ramberg U. (red.), *Att äga framtiden*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier (CKS).

- Gidlund, J., (1983), *Kommunal självstyrelse i förvandling. Sammanfattning av forskningsresultat om kommunindelningsreformen*, Civildepartementet och Liber förlag.
- Gossas, M., (2006), *Kommunal nätverksstyrning och statlig nätverksstyrning*, Institutet för Framtidsstudier.
- Grønli Foss, A. (2016), "Fylkesmannens rolle i kommunereform" i Klausen, J.E., Askim, J. och Vabo, S.I. (red.), *Kommunereform i perspektiv*, Fagbokforlaget.
- Hansen, S.W., Houlberg, K., och Holm Pedersen, L. (2014), "Do municipal mergers improve fiscal outcomes?" *Scandinavian Political Studies*, 37(2), s. 196–214.
- Haraldsvik, M., Hopland, A.O. och Nyhus, O.H. (2018), *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?* Senter for Økonomisk Forskning AS, SØR-rapport nr.03/18.
- Houlberg, K. (2000), *Kommunale stordriftsfordeler – hvor finner vi dem, og hvor store er de?* AKF forlaget.
- Houlberg, K. (2003), "Hvad är et godt kommunestyre?" i Kjaer, U. och Mouritzen, P.E. (red.), *Kommunestørelse og lokalt demokrati*, Syddansk universitetsforlag.
- Houlberg, K. (2015), *Politisk ledarskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark*. København: KORA.
- Häggroth, S. (2015), *En bärkraftig kommunstruktur*, Kommuninvest.
- Karlsson, N. och Nergelius, J. (red.) (2007), *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Johnsson, L-Å. *Hälso- och sjukvårdslagen Zeteo* 2017-09-01, kommentar till 14 kap. 1 §.
- Kjaer, U. och Mouritzen, P. E. (red.) (2003), *Kommunestørelse og lokalt demokrati*, Syddansk universitetsforlag.
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (red.) (2016), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, Springer.
- Lidström, A. (2003), *Kommunssystem i Europa*. Malmö: Liber.
- Lundin, O. och Madell, T. *Kommunallagen* (Zeteo, kommentar under 3 kap. 8 § kommunallagen).

- Mellander, C. och Bjerke, L. (2017), "De ungas flykt till staden" Syssner, J., Häggroth, S. och Ramberg, U. (red.), *Att äga framtiden*, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Mörndal, M. (2019), *Vi måste takta – en studie av organisering för samverkan*, Mälardalen university doctoral dissertation 259.
- Nergelius, J. (2007), "Asymmetri mellan kommuner och regioner: måste alla följa samma regler?" i Karlsson, N. och Nergelius, J. (red.), *Federalism på svenska*, Stockholm: Ratio, s. 34–57.
- Nergelius, J. (2013), *Samarbete vs. storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet.
- Nielsen, P., (2003), *Kommunindelning och demokrati, Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*, Doktorsavhandling, Acta Universalis Upsaliensis.
- Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, underlagsrapport till Kommunutredningen.
- Sandberg, S. (2016), "Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommune-reformene i Finland" i Klausen, J.E., Askim, J. R. och Vabo, S. (red.), *Kommunereform i perspektiv*, Fagbokforlaget.
- Strandberg, U., (2005), "Nationell politik och kommunalt självstyre" i Molander, P. och Stigmark, K. (red.), *Självstyre, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Riksbankens Jubileumsfond.
- Strömberg, L. och Westerståhl, J. (red.) (1983), *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber förlag.
- Sundström, B., och Tingvall, L., (2006), *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*, Ansvarskommitténs skriftserie mars 2006.
- Syssner, J. (2018), *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Dokument Press.
- Swianiewicz, P. and Teles, F. (red.) (2018), *Inter-municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Waara, P., Rüdiger, J. och Svensson, L. (2010), *Ungas organisering över tid – unga för sig själva eller tillsammans med vuxna?* Utgiven av Astrid Lindgrens hembygd.
- Wetterberg G. (2000), *Kommunerna*, SNS Förlag.
- Wetterberg, G. (2004), *Den kommunala självstyrelsen*, SNS Förlag.
- Wikstrand, M. (2015), *Politikernas ekonomibok*, Dagens Samhälle.
- Wångmar, E., (2013), *Från storkommun till kommunblock. En djupstudie av reformen som skapade de moderna svenska kommunerna 1959–1974*. Stockholm: Centrum för kommunhistoria.

Rapporter

- Akademikerförbundet SSR (2019), *Sänk personalnotan med bättre arbetsvillkor och löner. Hög personalomsättning i kommunerna kostar miljardbelopp*, rapport 2019-03-20.
- Albrecht, I. (2018), *Mellankommunal samverkan och demokrati – en fallstudie av Familjen Helsingborg*, masterarbete i fysisk planering, Blekinge tekniska högskola.
- Arena för Tillväxt och Sweco (2018), *Sveriges nya geografi 2018*.
- Bergman, E. (2013), *Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?* Förvaltningshögskolans rapporter nummer 126.
- Erlingsson, G., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015), *Att ta plats i politiken – om engagemang, aktivism, och villkor i kommunpolitiken*, Rapport SKL.
- Frère, Q., Leprince, M. och Paty, S. (2012), *The impact of inter-municipal cooperation on local public spending*. Working paper GATE 2012–25.
- Gutlic, S. (2015), *Samverkan mellan kommuner – en fallstudie om fyra kommuner i Västra Götaland*, masteruppsats, Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet
- Hartman, L. (2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Henning, M., Borggren, J., Boström Elias, J., Enflo, K. och Lavén, F. (2016), *Strukturuomvandling och automatisering – Konsekvenser*

- på regionala arbetsmarknader. Västra Götalandsregionen och Region Skåne.*
- Herlitz, U. och Arén, H. (2017), *Den första samhällsnivån – lokal demokrati, planering och finansiering för hållbar utveckling?* Utgiven av organisationen Hela Sverige ska leva.
- Institutet för Framtidsstudier (2018), *Förbjuden framtid? – Den digitala kommunen*, underlagsrapport till Kommunutredningen.
- IVA (Kungliga ingenjörsvetenskapsakademin), (2017), *Den urbana utvecklingens drivkrafter och konsekvenser*, IVA-M 476.
- IVL (Svenska Miljöinstitutet) (2017), *Klimatanpassning 2018 – Så långt har Sveriges kommuner kommit.*
- Karlsson, D. och Gilljam, M., (2106), ”Den lokala demokratins utmaningar” i forskarantologi (SOU 2015:96), bilaga till betänkande (SOU 2016:5) *Låt fler forma framtiden!* av 2014 års demokratiutredning.
- Kommunal (2018), *Mer tid – en rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen.*
- Kommunal (2018), *Rätt arbetsmiljö.*
- Kommuninvest (2018), *Försäljningar av kommunala anläggningstillgångar 2013–2016.*
- Kommuninvest (2018), *Den kommunala låneskulden 2018.*
- Kommuninvest (2019), *Välfärdens utmaningar.*
- Kulturskolerådet (2019), *Framtida möjligheter för kulturskolan.* Resultat av en enkätstudie bland Sveriges musik- och kulturskolor 2019.
- Lidström, A. (2015), ”Växande kommuners utmaningar” i SKL (2015), *Urbanisering – utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning.*
- Lidström, A. (2018), *Urbaniseringen, stadsregionerna och bostadsplaneringen.* Bostad 2030 rapport 3.
- Lidström, A. (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, underlagsrapport till Kommunutredningen.
- Mattisson, O. och Ramberg, U. (2013), *VA SYD Framväxt och värdering av ett kommunalförbund*, Ekonomihögskolan, Lunds universitet.

- Mattisson, O. (2016), *Kommunal samverkan inom avfallssektorn, Erfarenheter och utvecklingstendenser*. Rapport 2016:24, Avfall Sverige.
- Mattisson, O. och Thomasson, A. (2019), *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*. Ekonomihögskolan, Lunds universitet, underlagsrapport till Kommunutredningen.
- McKinsey (2016), *Värdet av digital teknik i den svenska vården*.
- Mediestudiers årsbok (2018), *Tillståndet för journalistiken 2017/2018*.
- Molander, P. och Stigmark, K. (red.) (2005), *Självstyre, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Riksbankens Jubileumsfond.
- Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, SNS Förlag.
- Nordregio (2017), *Social innovation in local development: Lessons from the Nordic countries and Scotland*, Nordregio Working Paper 2017:2.
- Nordregio (2019), *Urban-rural flows from seasonal tourism and second homes. Planning challenges and strategies in the Nordics*, Nordregio report 2019:13.
- Nygren, G. och Schjærff Engelbrecht, N. (2018), "Vita fläckar och medieskuggor – stora skillnader i mediernas kommunbevakning" i Mediestudiers årsbok (2018), *Tillståndet för journalistiken 2017/2018*.
- Olausson, A. och Syssner J. (2017), *Att stärka den lokala attraktionskraften – Målbilder och genomförande i den lokala utvecklingspolitiken*. Tillväxtverket.
- Ramböll (2017), *Pilotstudie – Den digitala omställningen i Kommun-sverige*, Enheten för digital förvaltning, Finansdepartementet.
- Regionalpolitiskt forum (2018), *Att lära av staden – Ekonomi och fysisk planering i urbaniseringens tidevarv*, Rapport 3.
- Rothstein, B. (2008), *Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy versus Quality of Government*. Working paper series 2008:2, The Quality of Government Institute. Göteborgs universitet.
- Sandberg, S. (2018), *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*, Underlagsrapport till Kommunutredningen.

- Statisticon (2019), *Socioekonomisk analys av Sveriges kommuner*, underlagsrapport till Kommunutredningen.
- Svenskt Vatten (2019), *Resultat för hållbarhetsindex 2018*, januari 2019.
- SKL (2009), *Kommunala samverkansformer – avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*.
- SKL (2010), *Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering*.
- SKL (2013), *150 år av kommunal självstyrelse*.
- SKL (2014), *Marginalintäkter vid befolkningsförändringar* (Anders Folkesson, Derk de Beer och Måns Norgren), pm 2014-04-17.
- SKL (2014), *Ungas inflytande och delaktighet – inspirationsskrift för förtroendevalda*.
- SKL (2014), *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet*.
- SKL (2015), *Urbanisering – Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.
- SKL (2015), *Yttrande över Bostadsplaneringskommittén*.
- SKR (2016), *Avsiktsförklaring, åtgärder för friskare arbetsplatser i kommuner och landsting*, <https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/arbetsmiljo/friskarearbetsplatser.12292.html>. Hämtad 2019-11-30.
- SKL (2016), *Kommunernas digitalisering – Hur är läget 2016?*
- SKL (2017), *Klimatet – så klart!*
- SKL (2017), *Studie av möjliga effekter vid en eventuell sammanläggning av Borgholms och Mörbylånga kommuner*.
- SKL (2017), *RIPS 17, Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld*.
- SKL (2018), *Skolans rekryteringsutmaningar – Lokala strategier och exempel*.
- SKL (2018), *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Hur möter vi rekryteringsutmaningen?*
- SKL (2018), *Ekonomirapporten*, maj 2018.
- SKL (2018), *Sjukfrånvaroredovisning*, <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/sjukfranvaroredovisningen.8837.html>. Hämtad 2019-11-30.
- SKL (2018), *Positionspapper för samverkan med civilsamhället*.

- SKL (2018), *Kartläggning av samverkan med civilsamhället*.
- SKL (2019), *Klimatförändringarnas lokala effekter*.
- SKL (2019), *Ekonomirapporten*, maj 2019.
- SKL (2019), *De kommunala pensionerna och utvecklingen på längre sikt*, pm 2019-05-15.
- SKL (2019), *Ställningstagande om utveckling av infrastrukturplaneringen*, 2019-03-15.
- SKL (2019), *Utveckling i en digital tid – En strategi för grundläggande förutsättningar*.
- SKL (2019), *Bredband – en infrastrukturfråga som kräver statligt ansvarstagande*, skrivelse till regeringen 2019-04-29.
- SKR (2019), *Kommunernas informationssäkerhetsarbete, en övergripande kartläggning av kommunernas systematiska informations-säkerhetsarbete*.
- SKR (2019), *Skrivelse med anledning av det allvarliga läget inom Arbetsförmedlingen*, skrivelse till regeringen den 13 december 2019.
- Syssner, J. och Olausson, A. (2015) "Att vara en krympande kommun" i SKL (2015), *Urbanisering – Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.
- Thomasson, A. (2017), *Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt*, underlagsrapport till Kommunutredningen.
- Vision (2019), *Socialchefsrapporten. Rätt riktning i socialtjänsten*, september 2019.

Artiklar

- Allers, M. A. och de Greef, J.A. (2018), "Intermunicipal cooperation, public spending and service levels", *Local Government Studies*, 44:1, s. 127–150, DOI: 10.1080/03003930.2017.1380630.
- Andersen, O. J. (2011), "Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in organizing Inter-Municipal Partnerships: Conflicting aims?" *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15 (2), s. 25–46.
- Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S.I. & Bjurstrøm, K. (2017), "The territorial upscaling of local governments: a variable oriented

- approach to explaining variance among Western European Countries.” *Local Government Studies*, 43(4), s. 555–576.
- Bel, G. and Warner, M. (2015) “Intermunicipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), s. 52–67.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. Serritzlew, S and Treisman, D. (2014), ”Size, democracy and the economic cost of running the political system”, *American Journal of Political Science*, 58(4), s. 790–803.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. Serritzlew, S and Treisman, D. (2016), ”Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation, *American Journal of Political Science* 110(4), s.812–813.
- SKL (2019), *Framtidens välfärd kräver digitalisering*, debattartikel i Dagens Samhälle 7 februari 2019. <https://skl.se/tjanster/press/debattartiklar/debattartiklar/framtidensvalfardkraverdigitalisering.26475.html>. Hämtad 2019-02-08.
- Erlingsson, G., Wångmar, E. och Ödalen, J., (2011), ”Kommunsammanläggningarna 1952–1974, Hur blev de politiskt möjliga?”, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14 (3–4), s. 3–36.
- Foged, S.K. (2015), ”En effektevaluering på danske kommuners regnskaper 2010–2013, *Økonomi og Politik*, 88(1), s. 57–75.
- Jacobsen, D. I. and Kiland, C. (2017), ”Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation” *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(4), s. 53–76.
- Karlsson, D. (2013), ”A Democracy of Scale”, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(1), s. 7–28.
- Kettunen, P. (2015), ”The Finnish municipal reform”, *Anali Hrvatskog politološkog društva : časopis za politologiju*, 11(1), s. 55–70.
- Kjær, U. (2003), ”Territoriell tilknytning og identitet” i Kjær, U. och Mouritzen, P.E. (red.) *Kommunestørelse og lokalt demokrati*. Syddansk universitetsforlag., s. 69–83.
- Kjær, U. och Mouritzen, P.E. (2003), ”Er der sammenhaeng mellem kommunestørelse og lokalt demokrati?” i Kjær, U. och Mouritzen, P.E. (red.) *Kommunestørelse og lokalt demokrati*. Syddansk universitetsforlag.

- Kjær, U., Hjelmar, U. and Olsen, A.L. (2010), "Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform", *Local Government Studies*, 36(4), s. 569–585.
- Klok, P-J., Denters, B., Boogers, M. and Sanders, M. (2018), "Intermunicipal cooperation in the Netherlands: The costs and the effectiveness of polycentric regional governance", *Public administration review*, 78 (4) July/August 2018, s. 527–536.
- Lidström, A., Eklund, N. och Westin, K. (2017), "Stadsregioner som demos i Sverige?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119 (3).
- Mattisson, O. and Ramberg, U. (2015), "Co-owned local government organisations: Conditions for strategy development", *Financial accountability and management*, 31(3), s. 269–286.
- Ostrom, E. (2010), "Organizational economics: Applications to metropolitan governance". *Journal of Institutional Economics*, 6(1), s. 109–115.
- Swianiewicz, P. (2017), "If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later", *Local Government Studies*, 36(2), s. 183–203.
- Voorn, B., van Genughten, M., and van Thiel, S. (2017), "The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review" in *Local government studies*, 43 (5).
- Warner, M.E. (2013), "Private finance for public goods: social impact bonds", *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 16, iss. 4
- Welling Hansen, S., Houlberg, K. och Holm Pedersen, L. (2014), "Do municipal merger improve fiscal outcomes?" *Scandinavian political studies*, 37(2), s. 196–214.

Övrigt

Danmark

Økonomi og indenrigsministeriet,
<https://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/budgetsamarbejde/budgetlov-og-sanktionsregler/>. Hämtad 2019-06-30.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013), *Evaluering af kommunal-reformen*.

Finland

Finansministeriet (2019), *Slutrapport om landskaps- och vårdreformen. Erfarenheter av beredningsarbetet, lärdomar och slutsatser*. Finansministeriets publikationer 2019:55.

Norge

Aftenposten,
www.aftenposten.no/norge/politikk/i/wrOQL/Solberg-om-Nav-reformen-Lite-vellykket-fordi-Nav-kontorene-fikk-for-liten-makt. Hämtad 2019-07-01.

Lånekassen, www.lanekassen.no/nb-NO/Tilbakebetaling/sletting-av-renter-og-gjeld/Sletting-av-gjeld/Finnmark-og-Nord-Troms/. Hämtad 2019-08-12. NAV-reformen, www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/. Hämtad hämtad 2019-07-01.

Norut (2012), *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*, rapport 2012:02.

Prop. 96 S (2016/2017), *Endringer i kommunestrukturen*.

Prop. 128 S (2016/2017), *Kommuneproposisjonen 2018*.

Sluttrapport fra ekspertutvalg (2014), *Kriterier for god kommunestruktur*.

Sluttrapport fra Ekspertgruppen (2015), *Ett NAV med muligheter*.

Skrivelser och pm till Kommunutredningen

- Larsson, B.-P., (2017), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning – en kritisk granskning*, pm till Kommunutredningen.
- SKL, *Ett nytt frikommunförsök – en idéskiss*, pm oktober 2018.
- Svenskt Vatten (2019), *Kommunsamverkan – hinder och möjligheter inom VA-sektorn*, skrivelse till Kommunutredningen, 2018-05-11.
- Syssner, J. (2018), *Om kommuners kapacitet och bärkraft: ett discussionsunderlag*, Linköpings universitet, pm till Kommunutredningen.
- Vakin (2019), *Skrivelse till Kommunutredningen*, 2019-04-15.

Webbadresser

- Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/. Hämtad den 2019-09-05.
- Institutet för sociala effekter, <https://institutet.fryshuset.se/social-impact-bond/>. Hämtad den 2019-09-05.
- Jordbruksverket, Mer om Leadermetoden, www.jordbruksverket.se. Hämtad den 2019-08-09.
- Mörbylånga kommun, www.morbylanga.se/kommun-politik/Oland-en-kommun/Alternativen/. Hämtad 2019-05-13.
- Mötesplats Social Innovation, <http://socialinnovation.se/>. Hämtad den 2019-08-09.
- Regeringen (2019), *Inriktning för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen*, www.regeringen.se/4ae67d/contentassets/c468e4fd105941e48d5a7b0cfb6ad5a6/inriktning-for-det-fortsatta-arbetet-med-att-reformera-arbetsformedlingen.pdf. Hämtad 2019-12-18.
- Regeringen (2018) www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/04/fler-utrikes-fodda-kvinnor-i-arbete--regeringens-satsningar-pa-etablering-i-varbudgeten/ Hämtad den 2020-01-08.
- Stadgar för den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser, www.rka.nu/download/18.2064a667148a7e3a2b69e85/1411739321214/rka-stadgar-2011.pdf. Hämtad 2020-01-20.

- Skolverket, www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fjarrundervisning. Hämtad 2019-09-30.
- Statens Bostadsomvandling AB, www.sbo.se. Hämtad 2020-01-14.
- Statistiska Centralbyrån, www.scb.se/contentassets/c2d754bc964bcca33ac7cc2510c765/metoden-att-skapa-lokala-arbetsmarknader.pdf. Hämtad den 2019-12-13.
- Statistiska Centralbyrån (2019), *Det tog 75 år till en jämn könsfördelning bland kommunpolitiker*, www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/det-tog-75-ar-till-en-jamn-konsfordelning-bland-kommunpolitikerna/?utm_campaign=unspecified&utm_content=unspecified&utm_medium=nyhetsbrev&utm_source=scb-apsis. Hämtad 2019-12-20.
- Svenska stadsnätsföreningen, www.ssnf.org/sveriges-stadsnat/stadsnatens-roll/. Hämtad 2019-11-11.

Kommittédirektiv 2017:13

Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Sammanfattning

Under de närmaste decennierna ställs kommunerna inför en rad utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. För att kommunerna på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till deras uppgifter.

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges därför i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommittén ska utifrån kommunernas varierande förutsättningar dels identifiera och analysera de utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på deras förmåga att klara av sina uppgifter, dels analysera i vilken utsträckning som kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter, en asymmetrisk ansvarsfördelning och andra tänkbara åtgärder kan bidra till att stärka deras förmåga att möta samhällsutvecklingen. Kommittén ska mot bakgrund av denna analys föreslå vilka åtgärder som bör vidtas och hur en genomförandeprocess kan utformas. De åtgärder som föreslås ska kunna genomföras inom dagens system för finansiering av den kommunala sektorn och ska inte innebära en ökning av statens utgifter. Eventuella förslag om kommunsammanläggningar ska bygga på frivillighet.

Kommittén ges även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan.

Den del av uppdraget som avser avtalssamverkan ska redovisas senast den 1 oktober 2017. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 15 oktober 2019.

Bakgrund

Decentraliserad samhällsorganisation med stark självstyrelse

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation, där en betydande del av den offentliga verksamheten sköts av den lokala nivån, som består av 290 kommuner. Dessa kommuner varierar kraftigt i storlek, både i fråga om befolkningsmängd och yta.

Enligt regeringsformen (RF) förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick samt genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 §). Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund (14 kap. 1 och 2 §§). Vidare får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (14 kap. 4 §). Den kommunala självstyrelsen har djupa historiska rötter och syftar ytterst till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Frågor ska avgöras nära de medborgare som berörs och beslut fattas av lokalt valda politiska församlingar. På så vis kan verksamheten utformas utifrån förutsättningarna i den egna kommunen.

Sveriges kommuner har ett brett uppdrag och olika roller av skiftande karaktär. Kommunerna har bl.a. till uppgift att erbjuda invånarna välfärd och ansvarar för vård, skola och socialtjänst. Verksamheten inom välfärdsområdet står för den största delen av kommunernas kostnader och sysselsätter en stor del av deras personal. Kommunerna har även i uppgift att utveckla ett väl fungerande lokalsamhälle med god tillgänglighet inom områden som samhällsplanering, lokal infrastruktur, miljö, skydd och säkerhet samt fritid och kultur. Kommunerna tar vidare ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för näringslivsutveckling, sysselsättning, tillgänglighet till offentlig och kommersiell service samt för bostadsförsörjning, bredbandsutbyggnad, digitalisering, brottsförebyggande arbete, krisberedskap och civilt försvar. På dessa områden är samspelet med näringsliv, civilsamhället och statliga myndigheter av avgörande betydelse. Som exempel på andra vik-

tiga kommunala uppgifter kan nämnas tillsyn och tillståndsgivning samt beslut om bistånd.

Kommunerna ska även upprätthålla fungerande demokratiska institutioner, skapa goda möjligheter för medborgarnas delaktighet och inflytande samt utforma den politiska styrningen så att folkviljan förverkligas.

De ovan nämnda rollerna och uppgifterna synliggör bredden och komplexiteten i det samlade kommunala uppdraget. Den decentraliserade samhällsmodellen ställer höga krav på kommunernas förmåga att hantera de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Den förutsätter bl.a. att varje enskild kommun tar ansvar för att söka stärka sin kapacitet, förnya verksamheten, öka effektiviteten och utveckla demokratin. Ett tydligt politiskt ledarskap, en väl fungerande organisation, en effektiv styrning och ett starkt lokalt ansvarstagande är avgörande för kommunernas möjlighet att förverkliga de demokrati- och effektivitetsvärden som den kommunala självstyrelsen ska uppnå.

Regleringen i RF visar att det finns högt ställda förväntningar på att kommunerna kan utföra sina uppgifter och spela en viktig roll i samhället. Kommunerna förutsätts ha förmåga att ta ett omfattande och betydande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling samt ha goda förutsättningar att möta framtida utmaningar. Samhällsförändringar, i synnerhet den demografiska utvecklingen, ställer kommunerna inför stora utmaningar som riskerar att påverka deras grundläggande förutsättningar och funktionssätt. Mot denna bakgrund finns det starka skäl att överväga åtgärder för att långsiktigt säkerställa kommunernas kapacitet att möta samhällsutvecklingen.

Statens ansvar för kommunernas förutsättningar

Det är riksdagen som ytterst avgör den kommunala självstyrelsens omfattning. Staten kan tilldela kommunerna uppgifter och utformar styrningen av deras verksamhet. Statens styrning syftar till att säkerställa dels att kommunerna utför de tilldelade uppgifterna i enlighet med nationellt fastställda mål och krav, dels att den offentliga servicen är likvärdig och rättssäker. Samtidigt framgår det av regleringen i 14 kap. 3 § RF att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Det innebär att en proportionalitetsbedömning ska

göras i samband med inskränkningar av detta slag, som innefattar en avvägning mellan å ena sidan behovet och utformningen av de nationella målen och å andra sidan den kommunala självstyrelsen.

Staten har ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade uppdraget. Riksdagen och regeringen har vid olika tillfällen vidtagit åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet för att de ska kunna klara av sina uppgifter och möta samhällsutvecklingen. Det tydligaste exemplet är de omfattande kommunsammanläggningar som genomfördes 1952 respektive 1965–1974, och som innebar en väsentlig minskning av antalet kommuner. Reformen möjliggjorde en stark expansion och professionalisering av den kommunala verksamheten. Staten har därefter underlättat möjligheterna till samverkan mellan kommunerna, främst genom regleringen om kommunalförbund, gemensamma nämnder och avtalssamverkan inom särskilt angivna områden.

Staten har även förändrat det ekonomiska regelverket på området i syfte att stärka kommunernas kapacitet. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Vidare har den kommunala finansieringsprincipen införts, som bl.a. innebär att staten bör se till att det finns en finansiering när den beslutar om nya uppgifter eller ökade ambitionsnivåer för kommuner och landsting. Principen syftar bl.a. till att förhindra att statligt beslutade åtgärder behöver finansieras genom kommunala skattehöjningar, besparingar eller omprioriteringar.

Därutöver har krav införts på att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans, vilket tydliggör kommunernas ekonomiska ansvar och bidrar till goda planeringsförutsättningar.

Utformningen av statens styrning påverkar kommunernas förmåga att hantera olika utmaningar. Statskontoret har på uppdrag av regeringen kartlagt och på en övergripande nivå analyserat konsekvenserna av den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Uppdraget redovisades i oktober 2016 i rapporten Statens styrning av kommunerna (Statskontoret 2016:24). Myndigheten bedömer i rapporten att den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste två decennierna, även om ökningen varierar mellan olika verksamhetsområden. Detaljstyrningen riskerar enligt Statskontoret att minska dels utrymmet för de kommunala verksamheterna att använda sin kompetens och erfarenhet, dels utrymmet för anpassning av verksamheten

till lokala förutsättningar och behov. I rapporten framhålls att i synnerhet gles- och landsbygdskommuner efterfrågar styrning som i större utsträckning är anpassad efter kommunspecifika förhållanden.

Både staten och kommunerna har intresse av en väl fungerande styrning som ger utrymme för kommunernas självstyrelse, utan att göra avkall på nationella krav på likvärdighet, rättssäkerhet och kvalitet. Regeringen har genom den s.k. tillitsreformen initierat ett långsiktigt strategiskt arbete för att ta ett helhetsgrepp om den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Utöver uppdraget till Statskontoret har Tillitsdelegationen (Fi2016:03) tillsatts, som har i uppdrag att genomföra projekt i kommunerna för att främja idé- och verksamhetsutveckling samt identifiera hinder för en sådan utveckling. Delegationen ska bl.a. kartlägga vilka krav som regelverken för styrning, kontroll, redovisning och uppföljning ställer på kommunerna, samt verka för att åstadkomma en mer effektiv, tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning (dir. 2016:51).

Kommunerna står inför stora utmaningar

Kommunerna står som en följd av samhällsutvecklingen inför betydande utmaningar. Den demografiska utvecklingen, den snabba urbaniseringstakten samt flyktingmottagandet och etableringen av nyanlända påverkar kommunerna i stor utsträckning, inte minst genom ökade behov av bostäder, utbildning och äldreomsorg. Kommunerna ska även hantera en förändrad näringslivsstruktur, klimatförändringar och växande arbetsmarknadsregioner. Vidare ställs krav på kommunernas förmåga att möta samhällets ökade förväntningar på digitalisering och annan teknisk utveckling. Dessutom möter kommunerna medborgarnas växande anspråk på valfrihet och en likvärdig service av god kvalitet. En växande andel privata utförare av välfärdstjänster innebär ökade krav på kommunernas upphandlingskompetens och uppföljning. Därtill leder såväl utvecklingen av nya kunskaper och metoder inom kommunernas verksamheter som omfattande och detaljerad reglering till krav på mer specifika kompetenser. I de fall EU-rätten inte omsätts i tydlig nationell lagstiftning ställs också stora krav på kommunerna att tolka direktiv och förordningar.

De politiska partierna har i många kommuner problem med rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag. Ett stort antal förtro-

endevalda uppger dessutom att de har utsatts för hot, våld eller trakasserier till följd av sitt politiska förtroendeuppdrag. Förtroendevalda kan även ha svårt att skapa förståelse för beslut som syftar till en anpassning efter kommunens ekonomi och befolkningsutveckling.

Flera nationella medborgar- och kundundersökningar, t.ex. Svenskt kvalitetsindex samt Statistiska centralbyråns medborgarundersökningar och de öppna jämförelserna från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), visar att medborgare och brukare har en relativt positiv uppfattning om kommunernas service. Samtidigt visar undersökningarna att det finns såväl brister som behov av utveckling och förnyelse i den kommunala verksamheten.

I budgetpropositionen för 2017 lämnas under respektive utgiftsområde beskrivningar av övergripande mål och resultat inom kommunernas verksamhetsområden. Redovisningen ger en till stora delar positiv bild av måluppfyllelsen och de senaste årens utveckling. Samtidigt framgår att måluppfyllelsen varierar och att skillnaderna mellan enskilda kommuner är stora inom olika verksamhetsområden. Vidare riktar statliga myndigheter med uppföljnings- och tillsynsansvar i ett antal rapporter omfattande kritik mot enskilda kommuner när det gäller kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet i kommunernas verksamheter.

Samtliga kommuner följer samma lagstiftning och har i huvudsak samma ansvar och uppgifter. Den enhetliga modellen bidrar till en begriplig och funktionellt utformad samhällsorganisation samt medverkar till en effektiv offentlig förvaltning och en tydlig ansvarsfördelning. Samtidigt finns stora skillnader mellan landets kommuner, vilket påverkar deras möjligheter att hantera sina uppgifter. Utmaningarna påverkar samtliga kommuner, men kommunernas förmåga att hantera dem varierar, bl.a. beroende på befolkningens storlek, utveckling, åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden, om kommunen är tät- eller glesbefolkad samt på kommunens näringslivsstruktur och ekonomiska situation.

Krav på strategisk kapacitet

För att kontinuerligt kunna möta samhällsförändringar och utmaningar ställs en rad krav på kommunernas strategiska kapacitet att hantera sina uppgifter. Varje kommun måste kunna bereda, fatta och genomföra

beslut som gör det möjligt att erbjuda samhällsservice inom olika verksamhetsområden utifrån nationella krav och medborgarnas behov. Samtidigt måste kommunerna ha en helhetssyn vid prioriteringar mellan olika behov och anpassa verksamheten efter lokala och regionala förutsättningar. Det förutsätter att det finns förmåga att involvera medborgarna, förankra beslut och skapa förståelse för motiven för de åtgärder och förändringar som ska genomföras.

Kommunerna måste även ha en stabil ekonomi och förmåga att inom givna ekonomiska ramar långsiktigt kunna finansiera verksamhet och investeringar samt hantera personal- och kompetensförsörjning. Vidare behöver de kunna främja verksamhetsutveckling och innovativt arbete samt forma sin verksamhet utifrån ny kunskap och teknik, inte minst för att kunna dra nytta av de fördelar som digitaliseringen för med sig. Kommunerna måste även kunna hantera frågor som berör ett större geografiskt område än den enskilda kommunen. I många fall är det nödvändigt att mobilisera olika aktörer utanför kommunens organisation och koordinera deras insatser. Det förutsätter förmåga att utveckla ett väl fungerande samspel med näringsliv, civilsamhälle och statliga myndigheter, samt med närliggande kommuner och den regionala nivån. Kommunerna måste även kunna axla en viktig roll i arbetet med hållbar utveckling och i arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Vidare finns behov av flexibilitet och beredskap för att hantera oväntade händelser, t.ex. en kraftig ökning av antalet asylsökande, naturkatastrofer och andra omfattande olyckor, ekonomiska kriser, nedläggningar av företag, social oro och våldsbejakande extremism.

Uppdraget

För att kommunerna långsiktigt ska kunna möta de ovan beskrivna utmaningarna krävs att de har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter. Samhällsutvecklingen och de växande skillnaderna mellan landets kommuner motiverar en fördjupad analys av hur befintliga och framtida utmaningar bör mötas, samt om, och i så fall vilka, strukturella förändringar som är nödvändiga. Detta är viktigt för att Sverige även i fortsättningen ska ha en decentraliserad samhällsorganisation, med kommuner som tar ett omfattande och betydande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling. Dessa frågor är av sådan vikt att de bör hanteras inom ramen för en parlamentarisk kommitté. De åtgärder som föreslås ska kunna genomföras inom dagens system för finansiering av den kommunala sektorn och ska inte innebära en ökning av statens utgifter.

Identifiera kommunernas utmaningar och analysera konsekvenserna av dem

Det finns mot bakgrund av de beskrivna utmaningarna, och kommunernas skiftande förutsättningar att hantera dem, behov av att identifiera vilka utmaningar som i särskilt stor utsträckning påverkar kommunerna. Vidare finns behov av att analysera deras konsekvenser för att kunna dra slutsatser om hur kommunernas strategiska kapacitet bör stärkas.

För att såväl konsekvenserna av utmaningarna som behovet av åtgärder ska kunna bedömas bör först en översiktlig kartläggning göras av hur olika verksamheter påverkas. Det är angeläget att kunna avgöra dels vilka typer av uppgifter och utmaningar som kommunerna ska kunna hantera, dels i vilken utsträckning som kommunerna har den kapacitet som krävs för att utföra uppgifterna. Det är vidare viktigt att kommittén, i samband med de analyser som görs av enskilda verksamhetsområden, anlägger ett helhetsperspektiv, som tar sikte på kommunernas samlade kapacitet att hantera sina uppgifter. Kartläggningen ska inte utgöra underlag till förslag om verksamhetsutveckling. Kommittén ska vidare utgå från att Sverige även i fortsättningen ska ha en decentraliserad samhällsorganisation, där kommunerna har ett betydande ansvar.

Kommittén ska mot denna bakgrund

- identifiera utmaningar som i särskilt stor utsträckning förväntas påverka kommunernas långsiktiga förutsättningar att klara av sina uppgifter,
- kartlägga vilka verksamhetsområden som i särskilt hög grad kan förväntas påverkas av utmaningarna, samt
- analysera utmaningarnas konsekvenser för kommunerna och hur kommunernas skilda förutsättningar påverkar deras möjligheter att hantera utmaningarna.

Analysera strukturella åtgärder för att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen

Kommunernas förmåga att hantera sina uppgifter och möta samhällsutvecklingen kan stärkas på olika sätt. I den allmänna diskussionen återkommer ofta fyra olika slags strukturella åtgärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter och asymmetrisk ansvarsfördelning.

Utökad samverkan lyfts ofta fram som ett sätt att hantera förändringar i befolkningsstorlek och rörelsemönster. Under de senaste decennierna har kommunernas samverkan ökat genom kommunalförbund, gemensamma nämnder och bolag samt genom avtal eller mer löst sammanhållna nätverk. Nästan samtliga kommuner deltar i olika former av samverkan för att exempelvis minska sina kostnader, förbättra verksamhetens kvalitet, skapa utrymme för utveckling och förnyelse, underlätta rekrytering och kompetensutveckling samt öka tillgängligheten till arbete, utbildning och service.

Samverkan har många gånger tillkommit för att hantera konkreta problem inom olika verksamheter, och enskilda kommuner samverkar ofta med andra kommuner i en rad olika konstellationer. Det finns behov av att dels skapa mer långsiktiga och strategiska lösningar inom de verksamheter som kommunerna bedriver i samverkan, dels utveckla formerna för kommunernas inflytande, insyn och styrning. Mot denna bakgrund bör kommittén analysera förutsättningarna för en mer strategisk samverkan, t.ex. genom en mer sammanhållen struktur för samarbete. Behovet av samverkan är särskilt tydligt i kommuner som tillsammans utgör en s.k. funktionell region. Dessa

regioner uppstår genom att människor dagligen passerar en eller flera kommungränser. Det leder till behov av fördjupad samverkan kring exempelvis samhällsplanering, bostadsförsörjning, kommunikationer, infrastruktur, och därmed även till behov av åtgärder för en förbättrad miljö, minskad segregation och ökad jämställdhet i respektive region. Det finns anledning att särskilt analysera om det finns behov av en tydligare struktur för eller reglering av samverkan i funktionella regioner.

I dag förekommer även olika former av samverkan mellan kommuner och landsting, bl.a. för att erbjuda enskilda en mer samordnad samhällsservice eller för att främja lokal och regional utveckling. Det finns anledning för kommittén att analysera hur denna samverkan ytterligare kan bidra till att stärka kommunernas kapacitet.

Sammanläggningar av kommuner är ett betydligt mer långtgående alternativ för att stärka kommunernas kapacitet. Senast någon större sammanläggning av kommuner genomfördes var 1974. Därefter har 13 nya kommuner bildats genom delning. Det finns aktuella erfarenheter av omfattande indelningsreformer i Danmark och Finland, och konkreta förslag till sammanläggningar diskuteras för närvarande i Norge. Många mindre kommuner har stärkt sin förmåga att hantera olika uppgifter genom samverkan. Under de närmaste decennierna kommer denna strategi att sättas på prov för kommuner med en fortsatt negativ befolkningsutveckling, höga nettokostnader och skattesatser samt tilltagande problem med att rekrytera personal. Det finns därför behov av en grundlig analys av konsekvenserna av att lägga samman kommuner utifrån ett effektivitets- och demokratiperspektiv. Analysen ska utgå från att kommunsammanläggningar ska vara frivilliga.

Ett annat alternativ som det finns anledning att överväga är att förändra kommunernas uppgifter så att de bättre överensstämmer med kommunernas nuvarande kapacitet. Detta kan ske genom att samtliga kommuner får ett förändrat uppdrag till följd av att ansvaret för vissa uppgifter flyttas till en annan huvudman. Sådana förändringar bör främst aktualiseras om ett förändrat huvudmannaskap för samtliga kommuner är motiverat.

Det kan dock finnas anledning att endast förändra uppgifterna för vissa kommuner. En asymmetrisk ansvarsfördelning innebär ett avsteg från den nuvarande ordningen, där samtliga kommuner i princip har samma uppgifter. En sådan ansvarsfördelning kan utformas på olika sätt, exempelvis genom en lagstadgad differentiering av uppgifter som baseras på kommunens storlek eller genom att enskilda

kommuner ges möjlighet att frivilligt överlämna vissa uppgifter till en annan aktör. Innan en ändring av ansvarsfördelningen genomförs behöver det övervägas vilka verksamheter och uppgifter som skulle komma i fråga samt vilken aktör som skulle ta över ansvaret, t.ex. en statlig myndighet, landstinget eller en annan kommun. Dessutom behöver konsekvenserna av att göra avsteg från dagens enhetliga kommunstruktur analyseras. Det saknas erfarenheter av en mer omfattande och konsekvent genomförd förändring av detta slag från såväl Sverige som övriga nordiska länder, vilket gör det särskilt viktigt att närmare analysera detta alternativ.

Det finns även behov av att identifiera och analysera andra åtgärder för att stärka kommunernas strategiska kapacitet än de som behandlats ovan. Det finns vidare anledning att anta att det inte finns någon enskild lösning som är tillräcklig för att ge kommunerna förutsättningar att möta alla utmaningar eller som är lika ändamålsenlig i alla kommuner. Därför bör möjligheten att kombinera olika åtgärder övervägas. Det bör särskilt övervägas vilka åtgärder som är lämpliga för olika typer av kommuner, utifrån deras storlek, befolkningstäthet, avstånd till större städer samt andra geografiska och strukturella förutsättningar.

Kommunerna tar själva ett stort ansvar för att stärka sin förmåga att möta samhällsutvecklingen och vidtar konkreta åtgärder för att effektivisera verksamheten, konsolidera ekonomin, klara personal- och kompetensförsörjningen och stärka den kommunala demokratin. Vid bedömningen av behovet av strukturella åtgärder bör därför kommunernas egna insatser beaktas.

Det finns slutligen behov av att överväga vilka förändringar av den statliga styrningen som de ovan nämnda strukturella åtgärderna kan motivera.

Kommittén ska mot denna bakgrund, och utifrån ett principiellt perspektiv,

- analysera i vilken utsträckning strukturella åtgärder, som samverkan mellan kommuner respektive mellan kommuner och landsting, frivilliga kommunsammanläggningar, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning, kan stärka kommunernas strategiska kapacitet,

- överväga andra typer av åtgärder och möjligheten att kombinera olika åtgärder för att stärka kommunernas strategiska kapacitet, och
- analysera hur kommunernas olika strukturella förutsättningar påverkar åtgärdernas ändamålsenlighet.

Strategi för att stärka kommunernas kapacitet

Kommitténs analyser ska utgöra underlag för en samlad bedömning av vilka typer av utmaningar som kommunerna ska kunna hantera, och vilka åtgärder av strukturell eller annan karaktär som är mest verkningsfulla. Kommittén ska utifrån en sådan bedömning ta fram förslag till strategi för hur kommunernas kapacitet att möta samhällsutvecklingen ska stärkas. Eventuella förslag om samverkan, kommunsammanläggningar, asymmetrisk ansvarsfördelning eller förändringar av kommunernas uppgifter ska ha en principiell inriktning. Kommittén ska således inte lämna konkreta förslag om huvudmannaskapsförändringar. Strategin kan innehålla förslag om enskilda åtgärder, men också kombinationer av olika åtgärder, om detta är motiverat utifrån olika kommuners skiftande förutsättningar. Förslagen ska kunna genomföras inom ramen för nuvarande system för finansiering av den kommunala sektorn, och utan att statens utgifter ökar. Eventuella förslag som rör sammanläggningar av kommuner ska bygga på frivillighet. Vissa åtgärder kan kräva ett bättre beslutsunderlag och därför behöva föregås av försöksverksamhet i begränsad omfattning.

Oavsett om kommittén föreslår åtgärder som bygger på frivillighet eller förändringar som är obligatoriska krävs en hög grad av delaktighet från kommunerna. Det behöver bl.a. finnas utrymme för lokala och regionala analyser, dialoger mellan kommunerna, med aktörer på regional nivå och mellan respektive kommun och dess invånare. Det är således viktigt att strategin ger utrymme för breda och konstruktiva diskussioner, som kan bidra till att de beslut som fattas är väl förankrade. Långsiktiga förändringar förutsätter även ett aktivt deltagande från statens sida. Det är därför viktigt att kommittén överväger behovet av insatser för att stödja de inblandade aktörerna under besluts- och genomförandeprocessen och av incitament för att stimulera konkreta initiativ.

Kommittén ska mot denna bakgrund

- föreslå vilka strukturella åtgärder som bör vidtas för att stärka kommunernas strategiska kapacitet,
- föreslå en strategi för genomförandet, som innefattar hur kommunerna ska involveras, hur arbetet ska bedrivas och samordnas samt en tidsplan, och
- vid behov föreslå försöksverksamhet och nödvändiga författningsändringar.

Möjligheter till utvidgad och förenklad avtalssamverkan

Samverkan genom avtal är ett sätt att med en liten administrativ överbyggnad kunna samla resurser. SKL har vid ett flertal tillfällen framhållit behovet av ökade möjligheter till avtalssamverkan. Statskontoret fick mot denna bakgrund i februari 2016 i uppdrag av regeringen att analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn. Uppdraget redovisades till regeringen i oktober 2016 (Statskontoret 2016:23). Statskontoret konstaterar i sin rapport att behovet av avtalssamverkan är särskilt stort när det gäller specialisttjänster inom områden där kommuner har uppgifter som innefattar myndighetsutövning, möjligheter till gemensam administration samt möjligheter att samverka avseende frågor om it och digitalisering. Myndigheten anför vidare att en generell rätt till avtalssamverkan skulle vara positiv för kommunsektorn samt att det kan finnas skäl för regeringen att på nytt analysera frågan om det är möjligt och lämpligt att införa en sådan rätt. Statskontoret anser att det finns skäl att i andra hand pröva om det i kommunallagen (1991:900) bör införas en reglering som tillåter avtalssamverkan och extern delegation mellan olika kommuner och landsting i ärenden som avser myndighetsutövning.

En invändning som anförts mot en generell rätt till avtalssamverkan är att det är svårt att förena en sådan rätt med reglerna om offentlig upphandling. Efter förslag i propositionen Nytt regelverk om upphandling (prop. 2015/16:195) har riksdagen beslutat om en ny lag om offentlig upphandling (LOU), en ny lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och en lag om upphandling av koncessioner (LUK). Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2017. I LOU, LUF och

LUK ingår bl.a. bestämmelser om undantag från upphandlingsreglerna vid samarbeten mellan upphandlande myndigheter (s.k. Hamburg-samarbeten), som bygger på EU-domstolens praxis. I LOU och LUF ges vidare inköpscentraler möjlighet att bedriva grossistverksamhet. Mot denna bakgrund har regeringen gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera undantaget från upphandlingsreglerna vid samarbeten mellan upphandlande myndigheter och enheter samt analysera möjligheterna för inköpscentraler att bedriva grossistverksamhet (Fi2016/02563/K). Analysen ska inbegripa möjligheterna att samverka om administrativa tjänster och system och att erbjuda digitala tjänster till medborgarna. Uppdraget ska redovisas senast den 16 mars 2017. Mot bakgrund av dels de utökade möjligheter till samverkan som de nya upphandlingslagarna innebär, dels efterfrågan på utökade möjligheter till avtalssamverkan bland kommuner och landsting, finns behov av att se över möjligheterna att utvidga och förenkla möjligheterna till avtalssamverkan.

Kommittén ska mot denna bakgrund, med beaktande av behovet av att kunna överblicka kommunens eller landstingets organisation,

- utreda möjligheterna att utvidga och förenkla möjligheterna till avtalssamverkan,
- utreda förutsättningarna att införa bestämmelser om en generell rätt till avtalssamverkan respektive avtalssamverkan i ärenden som avser myndighetsutövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

För samtliga förslag som kommittén lämnar ska den göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna förhåller sig till den samhällsekonomiska nytta som förväntas uppnås. Kommittén ska även redovisa konsekvenserna för kommunerna och landstingen samt för de statliga myndigheter som kan komma att beröras av förslagen. Kommittén ska vidare redovisa förslagets effekter på utvecklingen av företagande, nyetablering och konkurrens.

Kommittén ska i enlighet med 14 kap. 3 § RF beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och utförligt redogöra för sina bedöm-

ningar i detta avseende. Kommittén ska också analysera vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor och män samt förslagets effekter för jämställdheten. Kommittén ska vidare belysa förslagets effekter på förutsättningarna att nå de nationella klimat- och miljömålen.

Uppdragets genomförande och redovisning av uppdraget

Kommittén ska föra en dialog med och kontinuerligt inhämta synpunkter från kommuner, landsting, relevanta statliga myndigheter, forskningsinstitutioner och SKL. Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Kommittén ska även följa arbetet i och inhämta synpunkter från de utredningar som berörs av uppdraget, bl.a. Tillitsdelegationen (Fi2016:03), Utredningen om Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (Fi2016:12), Indelningskommittén (Fi2015:09), Mottagandeutredningen (A2015:02), 2015 års skolkommision (U2015:03), Utredningen Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U2015:09), Utredningen om rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning (Fi2016:13) och Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N2016:01). Kommittén ska också samråda med Upphandlingsmyndigheten beträffande uppdraget som rör avtalssamverkan. Kommittén ska vidare inhämta erfarenheter från andra nordiska länder om deras arbete med strukturreformer och andra åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet.

För att få ett fördjupat och konkret underlag ska kommittén särskilt inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner som planerar att utvidga och fördjupa sin samverkan, genomföra indelningsförändringar eller att pröva andra lösningar för att stärka sin förmåga att möta samhällsutvecklingen. Det kan t.ex. ske genom bildande av referensgrupper med företrädare för sådana kommuner.

Den del av uppdraget som avser avtalssamverkan ska redovisas senast den 1 oktober 2017. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 15 oktober 2019.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:12

Tilläggsdirektiv till Kommunutredningen (Fi 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 april 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 kommittédirektiv om att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar (dir. 2017:13). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 15 oktober 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2020.

(Finansdepartementet)

Tabell **Sveriges kommuner enligt Tillväxtanalys indelning i
kommunkategorier och funktionella analysregioner (FA-regioner)**

Kommunkod, kommunnamn, kommunkategori och FA-region

Kommunkod	Kommunnamn	Kommunkategori	FA-region
115	Vallentuna	Täta kommuner nära en större stad	Stockholm
120	Värmdö	Täta kommuner nära en större stad	Stockholm
125	Ekerö	Täta kommuner nära en större stad	Stockholm
127	Botkyrka	Storstadskommuner	Stockholm
136	Haninge	Storstadskommuner	Stockholm
139	Upplands-Bro	Storstadskommuner	Stockholm
160	Täby	Storstadskommuner	Stockholm
163	Sollentuna	Storstadskommuner	Stockholm
181	Södertälje	Storstadskommuner	Stockholm
183	Sundbyberg	Storstadskommuner	Stockholm
186	Lidingö	Storstadskommuner	Stockholm
188	Norrtälje	Landsbygdskommuner nära en större stad	Stockholm
192	Nynäshamn	Täta kommuner nära en större stad	Stockholm
319	Älvkarleby	Täta kommuner nära en större stad	Gävle
331	Heby	Landsbygdskommuner nära en större stad	Stockholm
380	Uppsala	Täta kommuner nära en större stad	Stockholm
382	Östhammar	Landsbygdskommuner nära en större stad	Stockholm
461	Gnesta	Täta kommuner nära en större stad	Stockholm

Kommunkod	Kommunnamn	Kommunkategori	FA-region
482	Flen	Landsbygdskommuner nära en större stad	Stockholm
483	Katrineholm	Täta kommuner nära en större stad	Eskilstuna
484	Eskilstuna	Täta kommuner nära en större stad	Eskilstuna
486	Strängnäs	Landsbygdskommuner nära en större stad	Stockholm
488	Trosa	Landsbygdskommuner nära en större stad	Stockholm
509	Ödeshög	Landsbygdskommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
512	Ydre	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Jönköping
513	Kinda	Landsbygdskommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
560	Boxholm	Landsbygdskommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
561	Åtvidaberg	Täta kommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
562	Finspång	Täta kommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
563	Valdemarsvik	Landsbygdskommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
580	Linköping	Täta kommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
581	Norrköping	Täta kommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
582	Söderköping	Täta kommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
583	Motala	Täta kommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
584	Vadstena	Täta kommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
586	Mjölby	Landsbygdskommuner nära en större stad	Linköping– Norrköping
604	Aneby	Landsbygdskommuner nära en större stad	Jönköping
617	Gnosjö	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Värnamo
642	Mullsjö	Täta kommuner nära en större stad	Jönköping
643	Habo	Täta kommuner nära en större stad	Jönköping
662	Gislaved	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Värnamo
665	Vaggeryd	Landsbygdskommuner nära en större stad	Jönköping
680	Jönköping	Täta kommuner nära en större stad	Jönköping
682	Nässjö	Täta kommuner nära en större stad	Jönköping
683	Värnamo	Täta kommuner nära en större stad	Värnamo
684	Sävsjö	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Jönköping
685	Vetlanda	Täta kommuner avlägset belägna	Jönköping
686	Eksjö	Täta kommuner avlägset belägna	Jönköping
687	Tranås	Täta kommuner avlägset belägna	Jönköping
760	Uppvidinge	Landsbygdskommuner nära en större stad	Växjö
761	Lessebo	Landsbygdskommuner nära en större stad	Växjö
763	Tingsryd	Landsbygdskommuner nära en större stad	Växjö

Kommunkod	Kommunnamn	Kommunkategori	FA-region
764	Älvesta	Landsbygdskommuner nära en större stad	Växjö
765	Älmhult	Täta kommuner nära en större stad	Älmhult–Osby
767	Markaryd	Landsbygdskommuner nära en större stad	Ljungby
780	Växjö	Täta kommuner nära en större stad	Växjö
781	Ljungby	Täta kommuner nära en större stad	Ljungby
821	Högsby	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Oskarshamn
834	Torsås	Landsbygdskommuner nära en större stad	Kalmar
840	Mörbylånga	Landsbygdskommuner nära en större stad	Kalmar
860	Hultsfred	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Vimmerby
861	Mönsterås	Landsbygdskommuner nära en större stad	Kalmar
862	Emmaboda	Landsbygdskommuner nära en större stad	Kalmar
880	Kalmar	Täta kommuner nära en större stad	Kalmar
881	Nybro	Täta kommuner nära en större stad	Kalmar
882	Oskarshamn	Täta kommuner avlägset belägna	Oskarshamn
883	Västervik	Täta kommuner avlägset belägna	Västervik
884	Vimmerby	Täta kommuner avlägset belägna	Vimmerby
885	Borgholm	Landsbygdskommuner nära en större stad	Kalmar
980	Gotland	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Gotland
1060	Olofström	Täta kommuner nära en större stad	Karlskrona
1080	Karlskrona	Täta kommuner avlägset belägna	Karlskrona
1081	Ronneby	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Karlskrona
1082	Karlshamn	Täta kommuner nära en större stad	Karlskrona
1083	Sölvesborg	Landsbygdskommuner nära en större stad	Kristianstad– Hässleholm
1214	Svalöv	Landsbygdskommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1230	Staffanstorps	Storstadskommuner	Malmö–Lund
1231	Burlöv	Storstadskommuner	Malmö–Lund
1233	Vellinge	Storstadskommuner	Malmö–Lund
1256	Östra Göinge	Landsbygdskommuner nära en större stad	Kristianstad– Hässleholm
1257	Örkelljunga	Landsbygdskommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1260	Bjuv	Landsbygdskommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1261	Kävlinge	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1262	Lomma	Storstadskommuner	Malmö–Lund
1263	Svedala	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1264	Skurup	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1265	Sjöbo	Landsbygdskommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1266	Hörby	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1267	Höör	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1270	Tomelilla	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1272	Bromölla	Täta kommuner nära en större stad	Kristianstad– Hässleholm
1273	Osby	Täta kommuner nära en större stad	Älmhult–Osby

Kommunkod	Kommunnamn	Kommunkategori	FA-region
1275	Perstorp	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1276	Klippan	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1277	Åstorp	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1278	Båstad	Landsbygdskommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1280	Malmö	Storstadskommuner	Malmö–Lund
1281	Lund	Storstadskommuner	Malmö–Lund
1282	Landskrona	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1283	Helsingborg	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1284	Höganäs	Landsbygdskommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1285	Eslöv	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1286	Ystad	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1287	Trelleborg	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1290	Kristianstad	Täta kommuner nära en större stad	Kristianstad– Hässleholm
1291	Simrishamn	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Malmö–Lund
1292	Ängelholm	Täta kommuner nära en större stad	Malmö–Lund
1293	Hässleholm	Landsbygdskommuner nära en större stad	Kristianstad– Hässleholm
1315	Hylte	Landsbygdskommuner nära en större stad	Halmstad
1380	Halmstad	Täta kommuner nära en större stad	Halmstad
1381	Laholm	Landsbygdskommuner nära en större stad	Halmstad
1382	Falkenberg	Täta kommuner nära en större stad	Göteborg
1383	Varberg	Täta kommuner nära en större stad	Göteborg
1384	Kungsbacka	Täta kommuner nära en större stad	Göteborg
1401	Härryda	Täta kommuner nära en större stad	Göteborg
1402	Partille	Storstadskommuner	Göteborg
1407	Öckerö	Täta kommuner avlägset belägna	Göteborg
1415	Stenungsund	Täta kommuner nära en större stad	Göteborg
1419	Tjörn	Landsbygdskommuner nära en större stad	Göteborg
1421	Orust	Landsbygdskommuner nära en större stad	Göteborg
1427	Sotenäs	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Trollhättan– Vänersborg
1430	Munkedal	Landsbygdskommuner nära en större stad	Trollhättan– Vänersborg
1435	Tanum	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Västlandet
1438	Dals-Ed	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Västlandet
1439	Färgelanda	Landsbygdskommuner nära en större stad	Trollhättan– Vänersborg
1440	Ale	Landsbygdskommuner nära en större stad	Göteborg
1441	Lerum	Storstadskommuner	Göteborg
1442	Vårgårda	Landsbygdskommuner nära en större stad	Göteborg
1443	Bollebygd	Landsbygdskommuner nära en större stad	Göteborg
1444	Grästorp	Landsbygdskommuner nära en större stad	Trollhättan– Vänersborg

Kommunkod	Kommunnamn	Kommunkategori	FA-region
1445	Essunga	Landsbygdskommuner nära en större stad	Lidköping–Götene
1446	Karlsborg	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1447	Gullspång	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1452	Tranemo	Landsbygdskommuner nära en större stad	Borås
1460	Bengtsfors	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Västlandet
1461	Mellerud	Landsbygdskommuner nära en större stad	Trollhättan– Vänersborg
1462	Lilla Edet	Landsbygdskommuner nära en större stad	Göteborg
1463	Mark	Landsbygdskommuner nära en större stad	Göteborg
1465	Svenljunga	Landsbygdskommuner nära en större stad	Borås
1466	Herrljunga	Landsbygdskommuner nära en större stad	Göteborg
1470	Vara	Landsbygdskommuner nära en större stad	Lidköping–Götene
1471	Götene	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Lidköping–Götene
1472	Tibro	Täta kommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1473	Töreboda	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1480	Göteborg	Storstadskommuner	Göteborg
1481	Mölnadal	Storstadskommuner	Göteborg
1482	Kungälv	Täta kommuner nära en större stad	Göteborg
1484	Lysekil	Täta kommuner avlägset belägna	Trollhättan– Vänersborg
1485	Uddevalla	Täta kommuner nära en större stad	Trollhättan– Vänersborg
1486	Strömstad	Täta kommuner avlägset belägna	Västlandet
1487	Vänersborg	Täta kommuner nära en större stad	Trollhättan– Vänersborg
1488	Trollhättan	Täta kommuner nära en större stad	Trollhättan– Vänersborg
1489	Alingsås	Täta kommuner nära en större stad	Göteborg
1490	Borås	Täta kommuner nära en större stad	Borås
1491	Ulricehamn	Landsbygdskommuner nära en större stad	Borås
1492	Åmål	Täta kommuner avlägset belägna	Karlstad
1493	Mariestad	Täta kommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1494	Lidköping	Täta kommuner nära en större stad	Lidköping–Götene
1495	Skara	Täta kommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1496	Skövde	Täta kommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1497	Hjo	Täta kommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1498	Tidaholm	Täta kommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1499	Falköping	Täta kommuner avlägset belägna	Skövde–Skara
1715	Kil	Täta kommuner nära en större stad	Karlstad
1730	Eda	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Västlandet
1737	Torsby	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Torsby
1760	Storfors	Landsbygdskommuner nära en större stad	Karlstad
1761	Hammarö	Täta kommuner nära en större stad	Karlstad

Kommunkod	Kommunnamn	Kommunkategori	FA-region
1762	Munkfors	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Karlstad
1763	Forshaga	Täta kommuner nära en större stad	Karlstad
1764	Grums	Täta kommuner nära en större stad	Karlstad
1765	Årjäng	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Västlandet
1766	Sunne	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Karlstad
1780	Karlstad	Täta kommuner nära en större stad	Karlstad
1781	Kristinehamn	Täta kommuner nära en större stad	Karlstad
1782	Filipstad	Täta kommuner nära en större stad	Karlstad
1783	Hagfors	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Karlstad
1784	Arvika	Täta kommuner avlägset belägna	Karlstad
1785	Säffle	Täta kommuner nära en större stad	Karlstad
1814	Lekeberg	Landsbygdskommuner nära en större stad	Örebro
1860	Laxå	Landsbygdskommuner nära en större stad	Örebro
1861	Hallsberg	Landsbygdskommuner nära en större stad	Örebro
1862	Degerfors	Täta kommuner nära en större stad	Karlskoga
1863	Hällefors	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Örebro
1864	Ljusnarsberg	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Örebro
1880	Örebro	Täta kommuner nära en större stad	Örebro
1881	Kumla	Täta kommuner nära en större stad	Örebro
1882	Askersund	Landsbygdskommuner nära en större stad	Örebro
1883	Karlskoga	Täta kommuner nära en större stad	Karlskoga
1884	Nora	Täta kommuner nära en större stad	Örebro
1885	Lindesberg	Landsbygdskommuner nära en större stad	Örebro
1904	Skinnskatteberg	Landsbygdskommuner nära en större stad	Västerås
1907	Surahammar	Täta kommuner nära en större stad	Västerås
1960	Kungsör	Täta kommuner nära en större stad	Västerås
1961	Hallstahammar	Täta kommuner nära en större stad	Västerås
1962	Norberg	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Västerås
1980	Västerås	Täta kommuner nära en större stad	Västerås
1981	Sala	Täta kommuner nära en större stad	Västerås
1982	Fagersta	Täta kommuner avlägset belägna	Västerås
1983	Köping	Täta kommuner nära en större stad	Västerås
1984	Arboga	Täta kommuner nära en större stad	Västerås
2021	Vansbro	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Vansbro
2023	Malung-Sälen	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Malung-Sälen
2026	Gagnef	Landsbygdskommuner nära en större stad	Falun-Borlänge
2029	Leksand	Landsbygdskommuner nära en större stad	Falun-Borlänge
2031	Rättvik	Landsbygdskommuner nära en större stad	Falun-Borlänge
2034	Orsa	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Mora
2039	Älvdalen	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Mora
2061	Smedjebacken	Täta kommuner nära en större stad	Ludvika
2062	Mora	Täta kommuner avlägset belägna	Mora

Kommunkod	Kommunnamn	Kommunkategori	FA-region
2080	Falun	Täta kommuner nära en större stad	Falun–Borlänge
2081	Borlänge	Täta kommuner nära en större stad	Falun–Borlänge
2082	Säter	Landsbygdskommuner nära en större stad	Falun–Borlänge
2083	Hedemora	Täta kommuner nära en större stad	Avesta–Hedemora
2084	Avesta	Täta kommuner nära en större stad	Avesta–Hedemora
2085	Ludvika	Täta kommuner nära en större stad	Ludvika
2101	Ockelbo	Landsbygdskommuner nära en större stad	Gävle
2104	Hofors	Täta kommuner nära en större stad	Gävle
2121	Ovanåker	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Bollnäs– Ovanåker
2132	Nordanstig	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Hudiksvall
2161	Ljusdal	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Ljusdal
2180	Gävle	Täta kommuner nära en större stad	Gävle
2181	Sandviken	Täta kommuner nära en större stad	Gävle
2182	Söderhamn	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Bollnäs– Ovanåker
2183	Bollnäs	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Bollnäs– Ovanåker
2184	Hudiksvall	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Hudiksvall
2260	Ånge	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Sundsvall
2262	Timrå	Täta kommuner nära en större stad	Sundsvall
2280	Härnösand	Täta kommuner nära en större stad	Sundsvall
2281	Sundsvall	Täta kommuner nära en större stad	Sundsvall
2282	Kramfors	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Kramfors
2283	Sollefteå	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Sollefteå
2284	Örnsköldsvik	Täta kommuner avlägset belägna	Örnsköldsvik
2303	Ragunda	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Östersund
2305	Bräcke	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Östersund
2309	Krokom	Landsbygdskommuner nära en större stad	Östersund
2313	Strömsund	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Strömsund
2321	Åre	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Östersund
2326	Berg	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Östersund
2361	Härjedalen	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Härjedalen
2380	Östersund	Täta kommuner nära en större stad	Östersund
2401	Nordmaling	Landsbygdskommuner nära en större stad	Umeå
2403	Bjurholm	Landsbygdskommuner nära en större stad	Umeå
2404	Vindeln	Landsbygdskommuner nära en större stad	Umeå
2409	Robertsfors	Landsbygdskommuner nära en större stad	Umeå
2417	Norsjö	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Skellefteå
2418	Malå	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Lycksele
2421	Storuman	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Storuman
2422	Sorsele	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Arjeplog
2425	Dorotea	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Strömsund

Kommunkod	Kommunnamn	Kommunkategori	FA-region
2460	Vännäs	Landsbygdskommuner nära en större stad	Umeå
2462	Vilhelmina	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Vilhelmina
2463	Åsele	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Åsele
2480	Umeå	Täta kommuner nära en större stad	Umeå
2481	Lycksele	Täta kommuner avlägset belägna	Lycksele
2482	Skellefteå	Täta kommuner avlägset belägna	Skellefteå
2505	Arvidsjaur	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Arvidsjaur
2506	Arjeplog	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Arjeplog
2510	Jokkmokk	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Jokkmokk
2513	Överkalix	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Överkalix
2514	Kalix	Täta kommuner avlägset belägna	Luleå
2518	Övertorneå	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Luleå
2521	Pajala	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	Kiruna
2523	Gällivare	Täta kommuner avlägset belägna	Gällivare
2560	Älvsbyn	Landsbygdskommuner avlägset belägna	Luleå
2580	Luleå	Täta kommuner nära en större stad	Luleå
2581	Piteå	Täta kommuner nära en större stad	Luleå
2582	Boden	Täta kommuner nära en större stad	Luleå
2583	Haparanda	Täta kommuner avlägset belägna	Haparanda
2584	Kiruna	Täta kommuner avlägset belägna	Kiruna

Tabell Kommunernas SEKOM-grupptillhörighet
Socioekonomisk analys av Sveriges kommuner

SEKOM-grupp								
Lila	Orange	Grön			Blå		Gul	
Ale	Alvesta	Sundsvall	Alingsås	Piteå	Avesta	Perstorp	Arboga	Norsjö
Bollebygd	Bjuv	Svalöv	Aneby	Sjöbo	Bengtsfors	Ragunda	Arjeplog	Olofstrom
Danderyd	Borlänge	Sävsjö	Boden	Skellefteå	Bollnäs	Ronneby	Arvidsjaur	Orsa
Ekerö	Borås	Södertälje	Boxholm	Skurup	Bräcke	Skinnskatteberg	Arvika	Osby
Habo	Botkyrka	Trelleborg	Båstad	Skövde	Dals-Ed	Sollefteå	Askersund	Ovanåker
Hammarö	Burlöv	Trollhättan	Enköping	Sotenäs	Degerfors	Storfors	Berg	Pajala
Håbo	Eskilstuna	Uddevalla	Essunga	Strängnäs	Emmaboda	Strömsund	Bjurholm	Robertsfors
Härnäs	Eslöv	Umeå	Falkenberg	Säter	Fagersta	Säffle	Borgholm	Rättvik
Knivsta	Falköping	Upplands Väsby	Forshaga	Söderköping	Filipstad	Söderhamn	Bromölla	Sala
Krokom	Falun	Upplands-Bro	Gagnef	Timrå	Flen	Tibro	Dorotea	Simrishamn
Kungsbacka	Gislaved	Uppsala	Gnesta	Tjörn	Färgelanda	Tierp	Eda	Skara
Kungälv	Gnosjö	Vänersborg	Gotland	Tranemo	Grums	Tingsryd	Eksjö	Smedjebacken
Kävlinge	Gävle	Västerås	Grästorp	Ulricehamn	Gullspång	Töreboda	Finspång	Sorsele
Lekeberg	Göteborg	Växjö	Gällivare	Vaggeryd	Hagfors	Vilhelmina	Hallsberg	Storuman
Lerum	Halmstad	Åstorp	Götene	Vara	Haparanda	Vingåker	Hallstahammar	Sunne
Lidingö	Haninge	Älmhult	Herrljunga	Vetlanda	Hedemora	Åmål	Heby	Surahammar
Lomma	Helsingborg	Örebro	Hjo	Värghårda	Hultsfred	Åsele	Hofors	Svenljunga
Mölnådal	Huddinge		Höganäs	Vännäs	Hällefors	Älvkarleby	Hudiksvall	Sölvesborg

SEKOM-grupp					
Lila	Orange	Grön	Blå	Gul	
Nacka	Hylte	Höör	Värnamo	Härnösand	Tanum
Nykvarn	Järfälla	Kil	Ydre	Hägsby	Tidaholm
Partille	Jönköping	Kinda	Ystad	Karlskoga	Hörby
Salem	Kalmar	Kiruna	Åre	Katrineholm	Jokkmokk
Sollentuna	Karlskrona	Kumla	Åtvidaberg	Kramfors	Kalix
Staffanstorp	Karlstad	Leksand	Ångelholm	Kristinehamn	Karlsborg
Stenungsund	Kristianstad	Lidköping	Örnsköldsvik	Lessebo	Karlshamn
Svedala	Landskrona	Lilla Edet	Östersund	Lindesberg	Klippan
Trosa	Linköping	Ljungby	Östhammar	Ljusdal	Kungsör
Tyresö	Lund	Luleå		Ljusnarsberg	Vansbro
Täby	Malmö	Marostad		Ludvika	Vimmerby
Vallentuna	Norrköping	Mark		Markaryd	Vindeln
Varberg	Nyköping	Mjölby		Mellerud	Västervik
Vaxholm	Nässjö	Mora		Munkedal	Ånge
Vellinge	Sandviken	Mullsjö		Munkfors	Årjäng
Värmdö	Sigtuna	Mörbylånga		Mönsterås	Älvdalen
Öckerö	Solna	Norråtlje		Norberg	Älvsbyn
Österåker	Stockholm	Nynäshamn		Nybro	Ödeshög
	Strömstad	Orust		Ockelbo	Nordanstig
	Sundbyberg	Oskarshamn		Oxelösund	Nordmaling

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent
– ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak
för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att
klara välfärdsuppdraget. [8]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska
månggiften. [2]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett
mer effektivt sanktionssystem. [7]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett
viktigt yrke som förtjänar bra villkor.
[1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med
plats för rehabilitering. [6]