

Sören Häggroth

# En bärkraftig kommunstruktur



KOMMUNINVEST

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|   |    |
|---|----|
| Förord  | 1  |
| Kommunerna och välfärden  | 2  |
| Sammanfattning  | 4  |
| Demografiska förändringar   | 9  |
| Kommunernas ekonomiska bärkraft                                     | 16 |
| Personal- och kompetensförsörjning                                  | 27 |
| Kommunstrukturen ur ett nationellt perspektiv                       | 29 |
| Nordiska reformer av kommunstrukturen                               | 34 |
| Förändringstendenser i Englands kommunala självstyre                | 47 |
| Kriterier för en bärkraftig och hållbar kommunstruktur              | 50 |
| Kommunal samverkan – omfattning och erfarenheter                    | 54 |
| En bärkraftig och hållbar kommunstruktur<br>– alternativa lösningar | 56 |
| Intervjuer  | 70 |
| Källor  | 71 |

# För en gedigen välfärd även i framtiden

Svenska kommuner, landsting och regioner står inför stora utmaningar:

- Den demografiska utvecklingen med en stark befolkningstillväxt, en ökad andel äldre och en stor invandring.
- Urbanisering är en global trend som skapar påfrestningar även för svenska kommuner.
- Investeringsbehoven expanderar samtidigt för bostäder, infrastruktur och verksamhetslokaler med växande låneskuld som följd.
- Kostnaderna ökar snabbare än intäkterna, och medför stora effektiviseringsbehov.

Jag tror att alla vi som jobbar i den kommunala sektorn känner igen dessa utmaningar, men de är inte enbart negativa. I Sverige upplever många kommuner och landsting/regioner – inte bara de största – innovativ utveckling av vård och skola, spännande tillväxtmöjligheter och växande näringsliv samt nya lösningar på boende-, miljö- och energifrågor.

Förmågan att hantera utmaningarna avgör kommunsektorns långsiktiga hållbarhet ur flera perspektiv och kräver en fördjupad analys och diskussion om dess struktur, finansiering, kompetensbehov och ansvarsfördelning.

Kommuninvests roll är inte att föreslå eller ange färdriktning för den kommunala sektorn. Den rollen har främst lokala, regionala och nationella politiker – på medborgarnas

uppdrag. Som den störste långgivaren till den kommunala sektorn har Kommuninvest dock ett intresse att värna sektorns långsiktiga finansiella hållbarhet, och att belysa de utvecklingstendenser som kan komma att påverka denna. Eftersom den kommunala samverkan inom finansområdet grundas på en solidarisk borgen är det angeläget att lyfta fram behovet av en stark och hållbar kommunstruktur, som möter framtidskraven.

Med denna rapport vill Kommuninvest engagera till en givande diskussion kring sektorns långsiktiga struktur. Vi tror att Sören Häggroths tankar och funderingar kan bidra till att politiker och tjänstemän som är verksamma i kommuner, landsting och regioner får en större förståelse och mer kunskap om de förändringsbehov som finns. Avsikten är att erbjuda läsaren inspiration samt faktabaserad och brukbar kunskap. Allt för att få till stånd en diskussion för att behålla – och utveckla – en gedigen välfärd även i framtiden.

Norrköping i mars 2016



**Göran Färm**  
Ordförande Kommuninvest ekonomisk förening

# Kommunerna och välfärden

I vårt land är ansvaret både för samhällets fysiska gestaltning och välfärden starkt decentraliserat. Tillsammans står den kommunala sektorn för ungefär 25 procent av BNP och 70 procent av den offentliga konsumtionen. Sektorn sysselsätter 25 procent av den arbetande befolkningen, drygt en miljon svenskar.

Staten har det övergripande ansvaret för den kommunala verksamheten. En viktig förutsättning för den kommunala självstyrelsen är dock att kommunerna och landstingen endast kan styras genom lag stiftad av riksdagen. Beskattningsrätten är en annan viktig grund för den kommunala självstyrelsen.

En grundläggande princip i den lagstiftning som styr de kommunala verksamheterna är att medborgarna ska garanteras en likvärdig utbildning och samhällsservice oberoende av var i landet de bor.

Kommunerna har en väsentlig roll inom samhällets myndighetsutövning och tekniska försörjning, vilken regleras i en omfattande lagstiftning.

Under de senaste decennierna har kommunernas uppgifter utökats främst som resultat av beslut på nationell nivå. Övergången till allmän treårig gymnasieskola, rätten till förskola och förskoleklass, LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) och LASS (lag om assistansersättning) är alla statliga reformer som ställt ökade krav på kommunerna och därmed ökat kostnaderna.

Kommunerna finansierar sin verksamhet till cirka två tredjedelar med skatteintäkter, resten med statsbidrag samt taxor och avgifter. Det kommunala utjämningsystemet spelar en mycket viktig roll för att ge alla kommuner likvärdiga förutsättningar för sin verksamhet.

Utän utjämningsystemet skulle det för kommunen med högst skattekraft räcka med 12 procent i kommunalskatt för att nå den genomsnittliga kommunala skatteintäkten. De invånare som bor i kommunen med lägst skattekraft skulle tvingas betala 28 procent av sina inkomster för att nå upp till samma nivå. Läger man till landstingsskatten, skulle skillnaden i skatteuttag hamna på 35 000 kronor per år för en medelinkomsttagare.

## Kommunstrukturen

Den nuvarande indelningen i kommuner är är främst resultatet av två kommunsammanslagningar under 1900-talets andra hälft – mellan 1951 och 1974 minskade antalet kommuner från cirka 2 500 till 274. Därefter har 16 kommuner tillkommit genom att olika regeringar har medgett delning av kommuner, vilket gör att det idag finns 290 kommuner.

Riktmärket för den senare sammanslagningen var att skapa kommuner som hade ett tillräckligt befolkningsunderlag för att kunna ha en egen obligatorisk nioårig grundskola; en minsta storlek med 8 000 invånare bedömdes som lämplig.

Bakgrunden till de båda kommunsammanslagningarna var att urbaniseringen ökade antalet kommuner med krympande folkmängd. Staten ansåg inte att det var möjligt att fullfölja olika nationella reformambitioner med den kommunstruktur som avfolkningen skapade. Interkommunal samverkan betraktades som ett sämre alternativ till sammanslagning, bland annat av demokratiska skäl.

Den statsvetenskapliga forskningen ger en allsidig bild av den senaste kommunindelningsreformens långsiktiga konsekvenser ur demokratisk synvinkel.<sup>1</sup> Den mest påtagliga konsekvensen är att antalet förtroendevalda i kommunerna minskade som ett resultat av att kommunerna blev färre. Denna förändring har inneburit att en mindre andel av invånarna har direkta kontakter med de förtroendevalda. En konsekvens av att kommunerna blivit större är emellertid att partierna blivit mer aktiva på lokal nivå och att massmedierna har fått en mer central roll i informationsspridningen och opinionsbildningen.

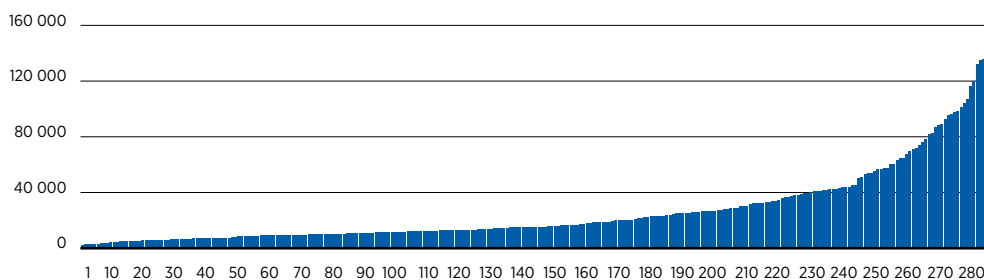
Landets kommuner är fördelade på följande sätt när det gäller folkmängd vid årsskiftet 2014/15, se *figur 1*.

## Välfärden och de demografiska förändringarna

De demografiska förändringar som nu sker i Sverige ställer kommunerna och landstingen inför stora utmaningar, när det gäller att till-

<sup>1</sup> SKL, Kommunstorlek och demokrati av Folke Johansson, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer, 2007.

Figur 1: Kommunerna ordnade efter folkmängd 2014



Storstadskommunerna samt Uppsala har exkluderats.

Källa: SCB

handahålla välfärdstjänster till medborgarna på likvärdiga villkor.

Andelen äldre i befolkningen ökar stadigt samtidigt som medellivslängden förväntas fortsätta att stiga. Detta sker i en situation när andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder minskar. Resultatet blir att den så kallade försörjningskvoten ökar (försörjningskvoten beräknas som summan av antalet personer i åldrarna 0–19 och över 65 dividerat med antalet personer i åldrarna 20–64).

Det finns en viss osäkerhet om hur mycket behovet av välfärdstjänster kommer att öka till följd av de demografiska förändringarna. Om behovet av vård och omsorg i olika åldrar är detsamma i framtiden som idag, kommer den ökade medellivslängden att innebära en kraftig ökning av behovet av välfärdstjänster.

Behovet av insatser för äldre inom äldreomsorg och sjukvård är störst under perioden 2020 till 2035. Konjunkturinstitutet har beräknat att den offentliga konsumtionen i förhållande till BNP ökar med 2,5–3,5 procentenheter till mitten av 2030-talet.

Det sker också en omfördelning av befolkningen från kommuner med minskande folkmängd till kommuner med växande befolkning. De senare växer företrädesvis i större stadsregioner i södra och mellersta Sverige.

Avfolkningskommunerna står inför den svåra uppgiften att balansera ett växande behov av äldreomsorg med krympande skatteintäkter. Tillväxtkommunerna står inför utmaningen att på kort tid bygga förskolor, skolor, bostäder och infrastruktur i takt med växande skatteintäkter. Sverige har redan fått en tudelad kommunal verklighet, och mycket tyder på att denna tudelade verklighet kommer att förstärkas.

#### Uppdraget

Kommuninvest ekonomisk förening har gett författaren i uppdrag att utreda förutsättningarna för en hållbar och bärkraftig kommunstruktur i Sverige. Utredningen ska bland annat omfatta:

- En analys av de skillnader i de demografiska och ekonomiska förutsättningar som existerar mellan olika typer av kommuner.
- En analys av konsekvenserna för den svenska kommunsektorns bärkraft om nuvarande demografiska och ekonomiska utveckling fortsätter.
- En granskning av effekten av de förändringar av kommunstruktur som har genomförts i Danmark, Norge, Finland och Storbritannien under senare år.
- Förslag till möjliga strategier för att skapa en långsiktigt hållbar och bärkraftig kommunstruktur i Sverige.

# Sammanfattning

Detta avsnitt sammanfattar de viktigaste resultaten av de demografiska och ekonomiska analyserna i rapportens två första avsnitt. När det gäller sammanfattning av avsnittet Nordiska reformer av kommunstrukturen hänvisas till den sammanfattning som finns på sidorna 45–46.

Sammanfattningen pekar också på policykonsekvenserna av de gjorda analyserna och skissar på alternativa lösningar för att hantera dessa.

## Skillnaderna mellan kommunerna ökar – de små blir mindre, de stora större

Sedan den stora indelningsreformen i början av 1970-talet har närmare hälften av alla kommuner minskat sin folkmängd. En väsentlig orsak till denna utveckling är att de unga flyttar. Totalt 250 kommuner hade år 2013 färre 25-åringar än vad man hade 18-åringar år 2005.

Glesbygdskommunerna minskade sin befolkning med 27 procent mellan 1970 och 2014. Under samma period ökade folkmängden i storstadsregionerna kraftigt. Det gäller särskilt i förortskommunerna till större städer och storstäder.

Den framskrivning av befolkningsutvecklingen till år 2035 som SCB har gjort förutsätter att den kraftiga invandring som nu pågår kommer att fortsätta att ligga på en hög nivå. Utifrån ett sådant antagande kommer flertalet kommuner att öka sin befolkning. Det gäller även de som ligger utanför storstadsregionerna och andra tätbefolkade regioner. Om man däremot antar att de nyanlända invand-

rarna i högre utsträckning väljer att flytta från dessa kommuner blir bilden en annan. Då sker åter en minskning av folkmängden i de mer glest befolkade regionerna medan de övriga regionerna ökar sin befolkning.

Med de antaganden som gjorts i denna rapport kommer det år 2035 att finnas 85 kommuner med färre än 10 000 invånare. Av dessa är det 15 kommuner som har färre än 5 000 invånare. Den genomsnittliga folkmängden i dessa småkommuner kommer att vara 6 896 invånare.

Befolkningstillväxten kommer att vara särskilt stark i Stockholmsregionen. SCB räknar med att var fjärde svensk kommer att bo i

denna region om tjugo år. Då har regionen tre miljoner invånare och åtta kommuner med över 100 000 invånare.

Andelen äldre blir större i hela Sverige och mest i de små kommunerna. Det innebär att den så kallade försörjningskvoten ökar. De kommuner vars försörjningskvot ökar kommer att behöva tillskott av resurser för att kunna fullgöra sina åtaganden mot barn och unga i skolåldern samt äldre och funktionsnedsatta.

Kommunerna i tillväxtregionerna står inför den alltmer utmanande uppgiften att bygga förskolor, skolor och bostäder i takt med att inflyttningen ökar.

## Staten har ansvaret för att ge alla kommuner likvärdiga förutsättningar

I ett åldrande Sverige behövs mer resurser till välfärden. Konjunkturinstitutet har under år 2015 gjort bedömningen att skatterna behöver höjas med minst 4 procent av BNP (cirka 140



**Andelen äldre ökar i hela Sverige och mest i de små kommunerna.**

**Om kommunerna fortsätter att bygga ut sin verksamhet på det sätt som skett uppstår mycket stora underskott i deras finanser.**



**År 2035 kommer det att finnas 85 kommuner med färre än 10 000 invånare. 15 av dem har färre än 5 000 invånare.**



## Det är väsentligt att kommunallagens regelverk om god ekonomisk hushållning ses över i ljuset av de konsekvenser som de demografiska förändringarna ger upphov till.

miljarder kronor) fram till mitten av 2030-talet för att det offentliga åtagandet när det gäller välfärdstjänster inte ska behöva begränsas. Om inte fler arbetar längre – och om inte hälsan i befolkningen förbättras – krävs det ännu större ökning av intäkterna till den offentliga verksamheten.

Finansdepartementets långtidsutredning gör bedömningen att den kommunala ekonomin bör klara av att hantera de växande anspråken på välfärdstjänster fram till 2040. Detta om insatserna enbart tar sikte på att tillgodose de behov som den ändrade demografin ger upphov till, och om intäkterna kan öka med motsvarande 1–2 kronor i höjd kommunalskatt. Om kommunerna däremot fortsätter att bygga ut sin verksamhet på det sätt som har skett under de senaste decennierna uppstår mycket stora underskott i kommunernas finanser.

Staten ansvarar för att alla kommuner ges ekonomiska förutsättningar för att klara framtidens välfärd. Med den utformning som det kommunala utjämningsystemet har, ställs krav på staten att öka resurserna till utjämningsystemet med 4–5 miljarder kronor årligen fram till mitten av 2030-talet. Staten kan också behöva stödja rekonstruktioner av ekonomin och verksamheter i särskilt utsatta kommuner.

Utän årliga ökade statliga anslag till det kommunala utjämningsystemet kommer

kommunerna att årligen behöva höja kommunalskatten med 10–12 öre eller effektivisera sin verksamhet med cirka 1 procent.

Det är väsentligt att kommunallagens regelverk om god ekonomisk hushållning ses över i ljuset av de konsekvenser som de demografiska förändringarna ger upphov till. Syftet bör vara att staten ska få tidiga indikationer om att vissa kommuner har strukturella underskott i sin ekonomi samt att den kommunala planeringen blir mer långsiktig. Kommuner med omfattande upplåning måste ta hänsyn till detta i sina resultatkrav genom att höja resultatkraven.

För att så långt möjligt begränsa behovet av

ökade statliga bidrag till den kommunala verksamheten bör staten överväga en kommunal strukturreform. Men också att stimulera kommunerna att effektivisera sin verksamhet genom att introducera nya arbetsformer och organisationslösningar. Det är angeläget att staten kan

stimulera användningen av digital teknik i större utsträckning. Det är vidare angeläget att kunna möta de förväntade ökningarna av resurser inom äldreomsorgen samt inom hälso- och sjukvården genom förebyggande insatser av olika slag.

Särskilt kommuner med minskande befolkning och samtidigt ökande andel äldre kommer att ställas inför mycket stora utmaningar när det gäller personal- och kompetensförsörjning.



**Det finns ett antal tungt vägande skäl för att reformera den nuvarande kommunstrukturen.**

### Kommunstrukturen behöver reformeras – alternativa lösningar

Det finns några särskilt tungt vägande skäl för att reformera den nuvarande kommunstrukturen:

- Kommunernas bärkraft behöver stärkas för att kommunerna ska kunna tillhandahålla en likvärdig samhällsservice med hög grad av egenfinansiering
- Kommunerna behöver rustas för att kunna ta ett ökat ansvar för nya uppgifter som samhällsutvecklingen ger upphov till, exempelvis ett ökat bostadsbyggande, förbättrad integration, ökad sysselsättning och hållbar utveckling.
- Den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin bör utövas inom de geografiska gränser som medborgarna upplever som naturliga utifrån sitt eget rörelsemönster.
- Kommungränserna och de funktionella gränserna i form av lokala arbetsmarknadsregioner behöver närma sig varandra.

Erfarenheterna av de nordiska kommunreformerna under det senaste decenniet kan i viss mån läggas till grund för en svensk strukturreform. Men en svensk reform måste utgå från Sveriges egna geografiska förutsättningar, uppgiftsfördelningen mellan stat och kommuner och det faktum att Sverige genomförde omfattande indelningsreformer redan under andra halvan av 1900-talet. Stor hänsyn måste tas till den kommunala självstyrelsen, vilken innebär att indelningsförändringar i strid mot enskilda kommuners vilja så långt möjligt bör undvikas.

Det finns i princip tre olika lösningar för att genomföra en kommunal strukturreform:

- Asymmetrisk uppgiftsfördelning.
- Sammanläggning av kommuner.
- Kommuner i samverkan.

När det gäller alternativet Asymmetrisk uppgiftsfördelning pekar rapporten på möjligheten att överföra ansvaret för vissa typer av myndighetsutövning inom miljö- och byggområdet samt socialtjänsten från kommuner med svag bärkraft till kommunala samverkansorgan eller statlig myndighet. Syftet är i

första hand att höja rättssäkerheten och effektiviteten i myndighetsutövningen. Rapporten pekar också på att ansvaret för gymnasieskolan skulle kunna överföras från kommuner med svag bärkraft till samverkande kommuner. I första hand är avsikten att öka skolans möjligheter att medverka i olika typer av nationella satsningar samt att avlasta de minsta kommunerna betungande kostnader. Särskilt kommuner med god bärkraft skulle även kunna ges ett ökat ansvar inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken.

Asylmottagningen lämpar sig väl för samverkan mellan kommunerna och staten bör ta initiativ till att åstadkomma en sådan samverkan i hela landet.

Om regering och riksdag väljer alternativet Sammanläggning av kommuner torde det vara lättare att få stöd för denna åtgärd om staten samtidigt kan öka den kommunala självstyrelsen genom att minska den statliga detaljstyrningen och ge kommunerna ett ökat ansvar, till exempel för primärvården. En annan åtgärd är att staten tar ansvar för finansieringen av verksamheter som är starkt regelstyrda, exempelvis försörjningsstödet, LSS, LASS samt skolan.



**Om 15 år kommer cirka 80 procent av hela befolkningen att bo i de tio största stadsregionerna. Hur samhällsorganisationen i de största stadsregionerna bör utformas för att motsvara kraven på väl fungerande infrastruktur, bostadsförsörjning, integration, samhällsservice och demokrati, behöver uppmärksammas.**





## Mycket tyder på att olika modeller för att organisera den kommunala verksamheten bör användas i olika delar av det kommunala systemet.

Staten har ansvar för att ange riktlinjer för en bärkraftig och långsiktig hållbar kommunstruktur:

- Man bör stimulera sammanläggningar i första hand med ekonomiska stödformer.
- Endast undantagsvis bör sammanläggningar genomföras mot kommuners vilja.
- För att kommunerna ska vara långsiktigt bärkraftiga och hållbara krävs sannolikt att en kommun har minst 30 000 invånare.

Behovet av större kommuner är störst bland kommuner med minskande befolkning, gles bosättning och svag ekonomisk bärkraft. Fördelarna med att lägga samman ytstora kommuner i Norrlands inland är inte uppenbara. Små kommuner som gynnas av befolkningsutvecklingen i större stadsregioner bör kunna fortsätta att vara egna kommuner.

Alternativet Kommuner i samverkan innebär att staten stimulerar tillkomsten av en mer omfattande och strukturerad samverkan mellan kommuner. Det innebär att samverkan mellan näraliggande kommuner koncentreras till ett eller ett fåtal samverkansorgan. I ett första skede kan samverkan inriktas på vissa typer av myndighetsutövning, som gymnasieskolan och asylmottagningen. Sedan riksdag och regering tagit ställning till innehållet i en regionreform kan samverkan utvidgas till uppgifter som handlar om förutsättningarna för kommunernas utveckling i form av infrastruktur, hållbar stadsutveckling, samordnad bostadsförsörjning och kommunalteknik.

Finansieringen av de kommunala samverkansorganen bör komma från de medverkande kommunerna. Dessa bör också själva utse sina representanter till samverkansorganen.

De medverkande kommunerna kan också föra ansvar till samverkansorganen för icke-obligatoriska uppgifter, vissa uppgifter som kräver specialistkunnskap samt internadministrativa uppgifter.

Genom att arbeta inom en gemensam organisation bör kommunerna kunna hantera fler administrativa uppgifter och olika verksamheter så som konsumentvägledning, energirådgivning, upphandling och juridiska tjänster gemensamt.

Om 15 år kommer cirka 80 procent av hela befolkningen att bo i de tio största stadsregionerna. Det finns därför mycket starka skäl att uppmärksamma hur samhällsorganisationen i de största stadsregionerna bör vara utformad för att motsvara kraven på en väl fungerande infrastruktur, bostadsförsörjning, integration, samhällsservice och demokrati.

Staten bör ta initiativ för att åstadkomma fastare former för det interkommunala samarbetet i de största stadsregionerna, särskilt när det gäller transportsystemets utveckling, den fysiska planeringen, bostadsförsörjningen samt integrationen av nyanlända. Det är också angeläget att det sker forskning och analysverksamhet för att utveckla den lokala demokratin i stadsregionerna.

### Förslag till fortsatt hantering

De förändringar i bosättningsmönstret som har skett i Sverige det senaste halvsekle har skapat kommuner av mycket olika storlek och med varierande karaktär. Trots att olikheterna har ökat över tid har kommunerna i vårt land i stort sett samma uppdrag. Eftersom de demografiska förändringarna fortsätter att verka, är tiden mogen för att göra en förändring av kommunstrukturen. En sådan föränd-

ring måste förberedas noggrant och ha en bred politisk förankring både nationellt och lokalt.

Ett minimikrav är att alla kommuner medverkar i en kraftigt utvecklad samverkan med näraliggande kommuner. För att en sådan samverkan ska kunna leda till påtagliga resultat när det gäller kvalitet och effektivitet samt ha en godtagbar demokratisk förankring behöver samverkan ske i strukturerade former. Dessa former behöver utvecklas.

Det är mycket som tyder på att olika modeller för att organisera den kommunala verksamheten bör användas i olika delar av det kommunala systemet. Det är exempelvis uppenbart att en sammanläggning av ett par glest befolkade kommuner med svag skattekraft och minskande befolkning inte utan ytterligare åtgärder stärker kommunernas bärkraft. Det är också helt klart att det i de

växande stadsregionerna i första hand behövs nya sätt att planera infrastrukturen och samordna bostadsbyggandet över kommungränserna snarare än sammanläggningar av kommuner.

I en fortsatt diskussion om den framtida kommunstrukturen finns det anledning att uppmärksamma den dynamiska roll som de växande städerna i olika delar av landet kan ha för de kringliggande kommunerna. Dessa städer bör i ökad utsträckning kunna fungera som stöd till de närliggande kommunerna när det gäller att tillhandahålla service, organisera utbildning och svara för myndighetsutövning. Frågan är om detta stöd ska ske genom en strukturerad samverkan eller genom ett samgående. Den frågan är öppen för diskussion.

Den fortsatta processen med att reformera kommunstrukturen skulle kunna åskådliggöras i tre steg enligt nedan.

## 1. Analys

### Klustergruppering

För att fånga upp kommunernas skilda förutsättningar och problem bör kommunerna grupperas i olika kluster främst utifrån avgränsningen av de lokala arbetsmarknadsregionerna och beskrivas med avseende på befolkningsutveckling, försörjningskvot, näringsstruktur, investeringsbehov, ekonomi, rekryteringsbehov och annat som har betydelse för kommungruppernas bärkraft.

### Faktasammanställning & analys

Fakta om kommunernas möjligheter att fullfölja statsmakternas intentioner inom olika verksamhetsområden (inklusive myndighetsutövningen) bör sammanställas. Vidare bör de olika kommungruppernas effektiviseringspotential och innovationsförmåga analyseras.

### Kriterieformulering

Kriterier för en bärkraftig kommunstruktur bör formuleras.

### Huvudmodellerna konkretiseras

De båda huvudmodellerna – samverkande kommuner och sammanläggning – bör konkretiseras och förslag utformas om ändringar i lagstiftningen för att underlätta ett genomförande av dessa modeller. Möjligheter till försöksverksamheter bör övervägas.

## 2. Förankringsprocess

### Remissförfarande

Kommunerna yttrar sig över en skisserad gruppering av kommunerna samt beskrivningen av kommungruppernas karaktäristika.

### Nationell förankring

En reformering av kommunstrukturen förankras på nationell politisk nivå. Det gäller målsättningar, kriterier för en bärkraftig kommunstruktur, val av modell (samverkan eller sammanläggning), genomförandemedel i form av lagstiftning och ekonomiska stödformer.

### Lokal förankring

Lokal förankring av en förändrad kommunstruktur utifrån den/de modeller som överenskommit på nationell politisk nivå. Kommunerna inbjuds att lägga förslag om sin framtida regionala tillhörighet.

## 3. Genomförande

Analys- och förankringsskedena kan förväntas ta minst två år i anspråk. Det innebär att en reformerad kommunstruktur tidigast kan börja ta form efter valet i september 2018.

# Demografiska förändringar

## Perioden 1940–1970

Under perioden 1940–1970 berodde förändringar i kommunernas folkmängd i huvudsak på flyttströmmar från landsbygd till tätorter. Övergången från en agrar ekonomi till en industriell ekonomi gjorde att allt fler människor flyttade till orter där industrin behövde arbetskraft.

Under 1940-talet var det främst tätorter med färre än 10 000 invånare som ökade sin befolkning. Även större industriorter av typ Norrköping, Borås, Västerås, Malmö och Göteborg ökade sin folkmängd under 1940- och 50-talen.

Ett nytt drag i befolkningsutvecklingen under 1960-talet var förorternas tillväxt. Mest markant var denna utveckling i Stockholmsregionen, som ökade sin folkmängd med nästan 200 000 personer. Det var då uttrycket ”rekordåren” myntades.

## Perioden 1970–2014

Efter en uppbromsning av befolkningsutvecklingen i storstadsregionerna under 1970-talet fortsatte befolkningen i dessa att växa under 1980-talet, så att storstadslänen fick en positiv nettoutflyttning och alla andra län en nettoutflyttning.

Under 1990-talets första hälft skedde på nytt en uppbromsning av storstadsregionernas befolkningsökning. Denna gång på grund av en omfattande flyktinginvandring, som spreds ut över landet. Därefter skedde på nytt en kraftig befolkningsökning i de tre storstadsregionerna. Men även Hallands och Uppsala län har under de senaste decennierna haft en relativt kraftig ökning av sin befolkning.

Befolkningsutvecklingen 1970–2014 i olika kommungrupper beskrivs i *figur 2*.

Kommunerna i glesbefolkade regioner, varuproducerande kommuner och glesbygds-kommuner har minskat sin befolkning mellan 1970 och 2014. Glesbygds-kommunerna har minskat mest med 27 procent. Sett över hela perioden har det skett en kraftig ökning av folkmängden i storstadsregionerna. Det gäller särskilt i förortskommunerna till större städer och storstäder.

Sedan den stora kommunindelingsreformen i början 1970-talet har närmare hälften av alla kommuner minskat sin folkmängd. Under samma period har Sveriges befolkning ökat med 1,6 miljoner.<sup>2</sup>

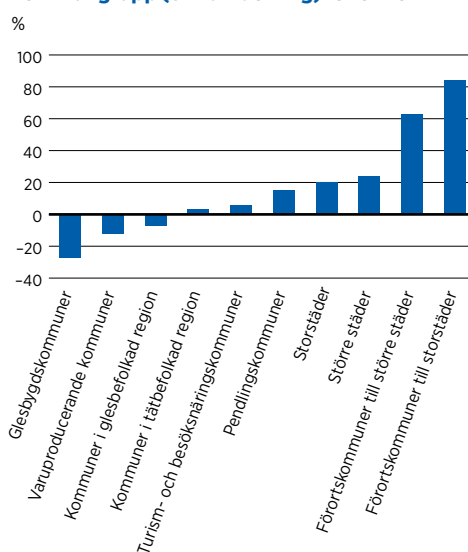
En väsentlig orsak till att många kommuner minskar sin folkmängd är att de unga flyttar. Totalt 250 kommuner (86 procent) hade färre 25-åringar år 2013, än vad de hade 18-åringar år 2005.

## En framskrivning till 2035

I *figur 3a* sammanfattas framskrivningen av befolkningsutvecklingen i olika kommungrupper till 2035, med utgångspunkt från Statistiska centralbyråns (SCBs) befolkningsprognos och år 2014 som basår.<sup>3</sup>

I maj 2015 presenterade SCB sin årliga befolkningsframskrivning. Vid den tidpunkten förväntades ökad immigration och stort födelseöverskott öka Sveriges befolkning med knappt 2 miljoner individer fram till 2035. Sedan dess har mycket hänt. Antalet asylsökande till Sverige började öka kraftigt i augusti månad och i november gjorde SCB på uppdrag av arbetsmarknadsdepartementet en ny prognos som innebar en uppskrivning av

Figur 2: Befolkningsutveckling per kommungrupp (SKLs indelning) 1970–2014

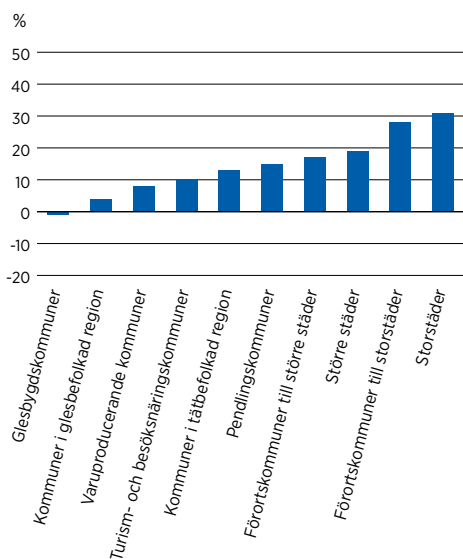


Källa: SCB och Kommuninvest

<sup>2</sup> Tidningen FOKUS 29 maj–4 juni 2015. Källa: SCB.

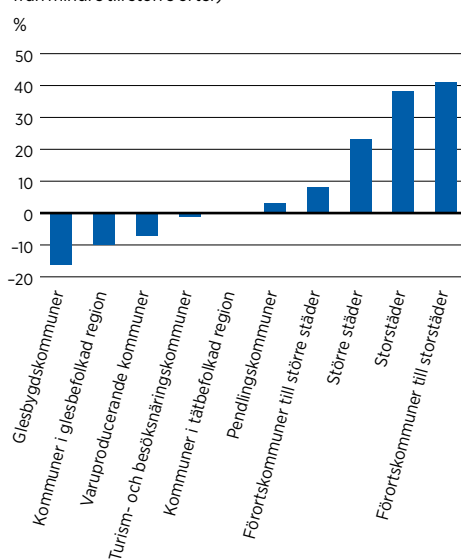
<sup>3</sup> SCB.

Figur 3a: Framskrivna befolkningsutveckling per kommungrupp (enligt SKLs indelning) 2014–2035



Källa: SCB och Kommuninvest

Figur 3b: Framskrivna befolkningsutveckling per kommungrupp (enligt SKLs indelning) 2014–2035 (Scenario: Ökad utflyttning av nyanlända, från mindre till större orter)



Källa: SCB och Kommuninvest

folkmängden de närmaste åren. Samma månad meddelade regeringen ett antal åtgärder med det uttalade målet att kraftigt minska antalet asylsökande till Sverige. Osäkerheten om befolkningsutvecklingen, både på nationell och lokal nivå, är stor. Några generella antaganden för Sveriges kommuner kan dock göras. En kraftigt ökad befolkning i riket som helhet betyder att färre kommuner kommer ha en negativ befolkningstrend framöver, även om den stora volymökningen primärt sker i storstadsregionerna och de större städerna. En ökad andel utrikesfödda i befolkningen kommer också att minska ökningstakten av andelen äldre i befolkningen, men samtidigt ställa högre krav på arbetsmarknadsintegration.

Enligt SCB:s prognos drivs befolkningstillväxten i en majoritet av landets kommuner primärt av ökad migration. För att få en uppfattning om hur beroende utvecklingen i landets småkommuner är av den ökande immigrationen presenteras grafer och tabeller rörande befolkningsutveckling, försörjningskvot och arbetskraftens sammansättning både utifrån SCB:s majprognos och utifrån ett antagande om ökad utflyttningsbenägenhet

hos de immigranter som blivit placerade i mindre orter med en svag arbetsmarknad. Denna känslighetsanalys är ett komplement till SCB:s prognos.

Känslighetsanalysen bygger på antagandet att nyanlända invandrare i kommuner med tidigare svag befolkningsutveckling har en förhöjd utflyttningsbenägenhet. Flyttströmmarna går till mer expansiva kommuner där möjligheterna till arbete och studier är större. Detta antagande får till följd att de flesta kommuner med ökad utflyttning når en slags jämvikt efter 10–15 år, där antalet migranter som flyttar till kommunen är lika stort som antalet tidigare migranter som lämnar kommunen.

I figur 3b är antagandet att utflyttning sker från kommungrupperna 4–10 till kommungrupperna 1–3. Således är prognosen för riket som helhet oförändrad.

Invandringens betydelse för den demografiska utvecklingen i en enskild kommun kan illustreras med ett exempel från en kommun i Bergslagen. Enligt SCB:s prognos ökar kommunens befolkning med 8 procent och andelen 65 och äldre med 2,5 procentenheter till 28 procent av befolkningen till år 2035.

Med antagandet om ökad utflyttning från kommunen av de som nyligen invandrat blir utfallet en befolkningsminskning med 11 procent och en ökning av andelen 65 och äldre med 6 procentenheter till 32 procent av befolkningen år 2035.

Det bör nämnas att ovanstående figurer inte är prognoser. De är snarare en framskrivning av utvecklingen utifrån nu kända förutsättningar. Faktorer som bostadsbrist, ändrade preferenser vad gäller bostadsort och variationer i flyktingtillströmningen kan skapa nya mönster i bosättningen. Dessutom kan givetvis politiska beslut påverka befolkningsutvecklingen i olika delar av landet, särskilt på längre sikt. Bättre persontransporter och utbyggd infrastruktur för digital kommunikation kan ge positiva konsekvenser för de delar av landet som nu har en stagnerande eller minskande befolkning.

Det mesta talar dock för att befolkningsökningen även i fortsättningen kommer att koncentreras till större urbana regioner. Befolkningstillväxten är särskilt stark i

Stockholmsregionen. SCB har på uppdrag av Stockholms Handelskammare gjort en framskrivning av befolkningsutvecklingen i huvudstadsregionen fram till år 2035.<sup>4</sup> Den visar att var fjärde svensk om ett par decennier kommer att bo i Stockholmsregionen.

Som ett resultat av att förortskommuner som Nacka, Huddinge, Botkyrka, Södertälje, Järfälla, Haninge, Sollentuna, Täby och Sundbyberg ökar sin befolkning relativt kraftigt, kommer Stockholms stads dominans i regionen att minska. Även Stockholmsregionens två minsta kommuner (Vaxholm och Nykvarn) förväntas öka sin befolkning under perioden fram till år 2035.

#### Småkommunerna blir allt fler

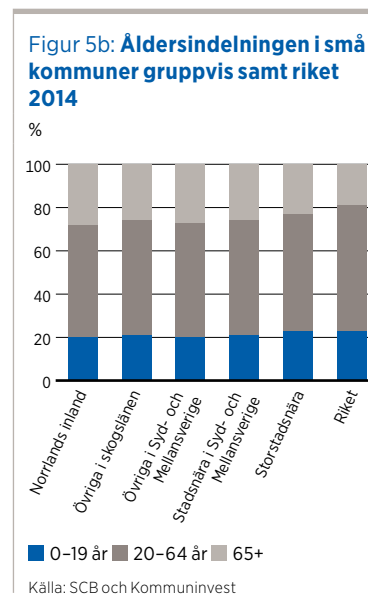
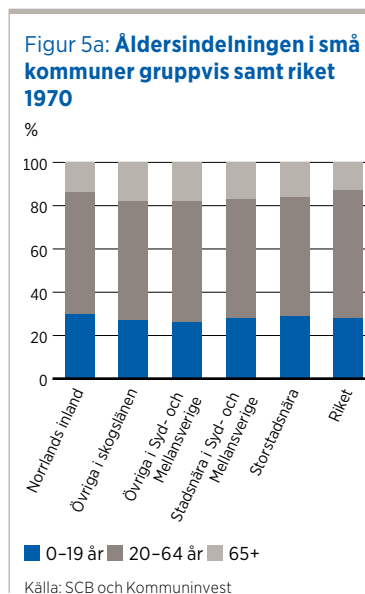
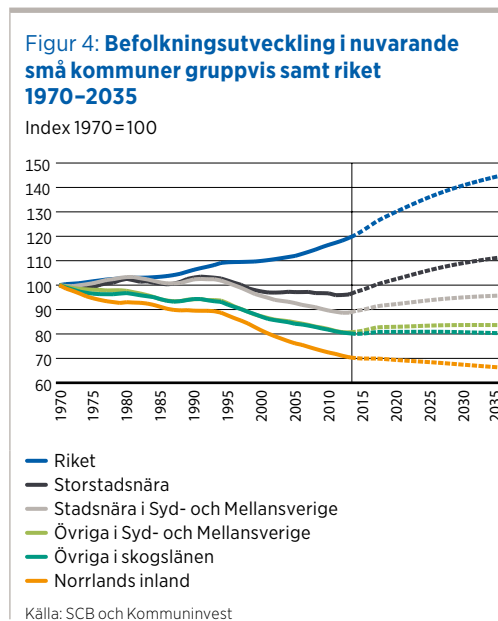
I Sverige finns för närvarande 78 kommuner med färre än 10 000 invånare. Vid utgången av 2014 bodde 540 290 personer i dessa kommuner, vilket motsvarar 5,5 procent av Sveriges befolkning. Den genomsnittliga folkmängd

<sup>4</sup> Dagens Nyheter 10 september 2015.

Tabell 1: **Gruppindelning av små kommuner (upp till 10 000 invånare 2014), enligt metod utvecklad av Tingvall & Sundström**

| Norrlands inland | Övriga i skogslänen | Övriga i Syd- och Mellansverige | Stadsnära i Syd- och Mellansverige | Storstadsnära |
|------------------|---------------------|---------------------------------|------------------------------------|---------------|
| Malå             | Eda                 | Älvkarleby                      | Ödeshög                            | Nykvarn       |
| Storuman         | Vansbro             | Valdemarsvik                    | Ydre                               | Vingåker      |
| Sorsele          | Malung-Sälen        | Uppvidinge                      | Kinda                              | Markaryd      |
| Dorotea          | Orsa                | Lessebo                         | Boxholm                            | Örkelljunga   |
| Vilhelmina       | Älvdalen            | Högsby                          | Vadstena                           | Perstorp      |
| Åsele            | Nordanstig          | Torsås                          | Aneby                              | Bollebygd     |
| Arvidsjaur       | Ånge                | Emmaboda                        | Gnosjö                             | Grästorp      |
| Arjeplog         | Ragunda             | Sotenäs                         | Mullsjö                            | Essunga       |
| Jokkmokk         | Bräcke              | Dals-Ed                         | Färgelanda                         | Herrljunga    |
| Överkalix        | Berg                | Bengtstors                      | Karlsborg                          | Kungsör       |
| Övertorneå       | Nordmaling          | Mellerud                        | Gullspång                          |               |
| Pajala           | Bjurholm            | Hjo                             | Töreboda                           |               |
| Haparanda        | Vindeln             | Storfors                        | Lekeberg                           |               |
|                  | Robertstors         | Munkfors                        | Laxå                               |               |
|                  | Norsjö              | Grums                           | Degerfors                          |               |
|                  | Vännäs              | Hällefors                       | Ljusnarsberg                       |               |
|                  | Älvsbyn             | Ockelbo                         | Skinnskatteberg                    |               |
|                  |                     | Årjäng                          | Surahammar                         |               |
|                  |                     | Hofors                          | Norberg                            |               |

Källa: Tingvall & Sundström



den i de små kommunerna uppgick till 6 927 invånare.

Det är nödvändigt att nyansera bilden av småkommunerna. För att göra detta delar vi in de små kommunerna i samma kategorier som Lennart Tingvall och Björn Sundström gjorde i sin analys av småkommunerna 2006.<sup>5</sup> Det innebär att de små kommunerna placeras i en av fem grupper, se *tabell 1*.

Befolkningsutvecklingen i de små kommunerna mellan 1970 och 2014 är i huvudsak negativ, men samtidigt finns skillnader mellan de olika grupperna av kommuner, se *figur 4*.

Riket som helhet hade mellan 1970 och 2014 en ökning av folkmängden med 23 procent. I Norrlands inland minskade befolkningen under den aktuella perioden med 30 procent, medan den i de storstadsnära kommunerna minskade med endast 3 procent.

De största minskningarna av folkmängden mellan 1970 och 2014 fanns i Åsele kommun (46 procent), Överkalix kommun (44 procent), Laxå kommun (41 procent) och Hällefors kommun (41 procent).

Långvarig utflyttning påverkar åldersstrukturen, se *figur 5a och 5b*.

Hela småkommungruppen har jämfört med riket en lägre andel av befolkningen i yrkesverksamma åldrar, men ungefär samma andel barn och ungdomar. De storstadsnära kommunerna har en högre andel barn och en lägre andel äldre än alla andra små kommuner.

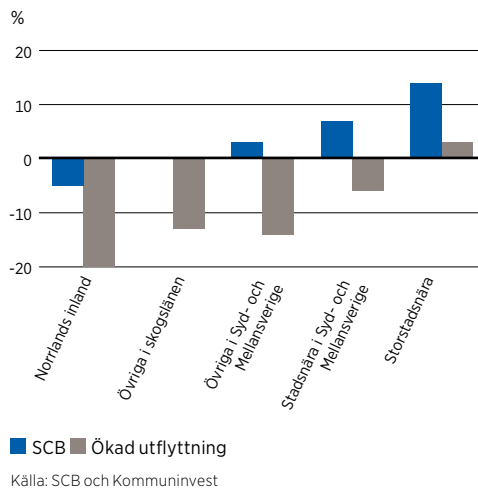
Om befolkningsframskrivningen tar sin utgångspunkt i SCB:s prognos ges en gynnsam utveckling för småkommunerna. Antalet små kommuner kommer år 2035 att vara 69, jämfört med 78 år 2014. Den sammanlagda folkmängden kommer vara 466 194 invånare, motsvarande 4 procent av Sveriges befolkning. Den genomsnittliga folkmängden i de små kommunerna kommer om 20 år att vara 6 756 invånare. Antalet kommuner med färre än 5 000 invånare kommer att vara 15 (15 år 2014).

Om vi istället antar en ökad utflyttning av nyanlända från småkommunerna skulle det år 2035 finnas 85 kommuner med färre än 10 000 invånare. Den sammanlagda folkmängden i småkommunerna skulle uppgå till 586 143 invånare eller 5 procent av Sveriges befolkning. Den genomsnittliga folkmängden i de små kommunerna skulle vara 6 896 invånare.

Den viktigaste förklaringen till denna utveckling är att flertalet små kommuner befinner sig i relativt små funktionella

<sup>5</sup> Metodiken beskrivs närmare i Tingvall & Sundströms rapport till Ansvarskommittén år 2006 med namnet "Färre kommuner – om små kommuners problem och utmaningar" på sidorna 34–35.

Figur 6: Framskrivna befolkningsutveckling i nuvarande små kommuner gruppvis 2014–2035 (två scenarier)



regioner. Men bilden är inte enhetlig; det finns också kommuner som ingår i större och expansiva regioner, exempelvis Vaxholms kommun.

Figur 4 visar att SCBs prognos innebär ett trendbrott för småkommunerna. Endast Norrlands inland har en negativ befolkningsutveckling från 2014 och fram till 2035. I figur 6 där scenariot med ökad utflyttning av nyanlända inkluderas ändras bilden. I detta scenario är det endast storstadsnära små kommuner som uppvisar en positiv befolkningsutveckling fram till 2035. Under samma tids-

period tappar Norrlands inland cirka 20 procent av sin befolkning. Under de närmaste decennierna sker en successiv förändring av åldersstrukturen, både i enskilda kommuner och i landet som helhet. Totalt kommer antalet personer som är 65 år eller äldre vara 675 750 fler år 2035 jämfört med år 2014. Andelen äldre i små kommuner kommer att vara högre än i riket som helhet, oavsett scenario, vilket framgår av figur 7a och 7b.

När försörjningskvoten ökar innebär det att en lägre andel av befolkningen ska försörja en ökande andel. Detta leder till att de kommuner som har en hög försörjningskvot kommer att behöva tillskott av resurser för att kunna fullgöra sina åtaganden mot barn och ungdomar i skolåldern samt äldre i behov av vård och omsorg.

I exempelkommunen i Bergslagen ökar försörjningskvoten från 0,86 till 1,05 enligt SCBs prognos. Det innebär att det år 2035 på 100 personer i åldern 20–64 år går 105 personer som antingen är under 20 år eller över 64 år.

Jämfört med 2014 är det en ökning med 19 personer. Under antagande om ökad utflyttning från kommunen ökar försörjningsbördan med ytterligare 27 personer fram till 2035.

Skillnaderna i hur försörjningskvoten utvecklas i småkommungrupperna i tabell 2a jämfört med 2b visar vilken betydelse migrationen får på ålderssammansättningen i landets mindre kommuner. Migrationen får även en tydlig påverkan på sammansättningen av

Tabell 2a: Försörjningskvoten i små kommuner gruppvis samt riket 2014 och framskrivning för 2025 och 2035

|                                    | 2014 | 2025 | 2035 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Norrlands inland                   | 0,91 | 1,06 | 1,10 |
| Övriga i skogslänen                | 0,88 | 0,99 | 1,05 |
| Övriga i Syd- och Mellansverige    | 0,88 | 0,99 | 1,06 |
| Stadsnära i Syd- och Mellansverige | 0,87 | 1,00 | 1,06 |
| Storstadsnära                      | 0,84 | 0,95 | 1,02 |
| Riket                              | 0,73 | 0,81 | 0,85 |

Källa: SCB och Kommuninvest

Tabell 2b: Försörjningskvoten i små kommuner gruppvis samt riket 2014 och framskrivning för 2025 och 2035

(Scenario: ökad utflyttning av nyanlända, från mindre till större orter)

|                                    | 2014 | 2025 | 2035 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Norrlands inland                   | 0,91 | 1,14 | 1,35 |
| Övriga i skogslänen                | 0,88 | 1,05 | 1,23 |
| Övriga i Syd- och Mellansverige    | 0,88 | 1,09 | 1,33 |
| Stadsnära i Syd- och Mellansverige | 0,87 | 1,07 | 1,24 |
| Storstadsnära                      | 0,84 | 1,00 | 1,15 |
| Riket                              | 0,73 | 0,81 | 0,85 |

Källa: Kommuninvest

arbetskraften i dessa kommuner, vilket i sin tur får konsekvenser för förvärvsfrekvensen i kommunen.

Enligt SCBs prognos står ökad migration för cirka 70 procent av befolkningsökningen fram till 2035. Andelen utrikes födda i befolkningen ökar därmed från 16 procent 2014 till 23 procent 2035.

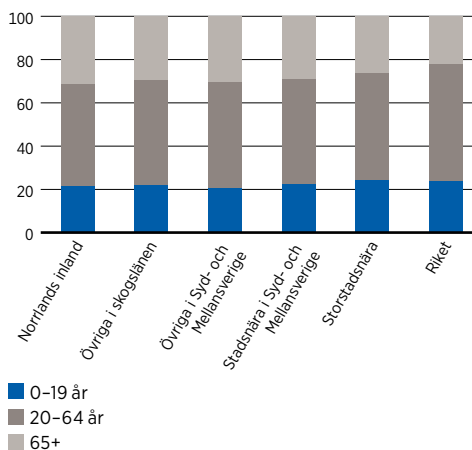
Givet migrationens demografiska struktur kommer ökningen av andelen utrikes födda i åldersgruppen 25–64 vara större än i befolkningen som helhet. Andelen ökar från 22 procent 2014 till 32 procent 2035.

Andelen utrikes födda är generellt sett lägre i grupperna småkommuner än i resten av landet. Men då befolkningsökningen i landets små kommuner de kommande 20 åren enbart är migrationsdriven (i större kommuner ökar befolkningen även genom födelseöverskott och inflyttning från andra kommuner), kommer andelen utrikesfödda, speciellt i åldersgruppen 25–64 år, att öka snabbare i småkommungrupperna än i riket som helhet. Störst förväntas ökningen bli i övriga småkommuner i Syd- och Mellansverige. Andelen utrikes födda i befolkningen ökar från 13 procent till 29 procent och i åldern 25–64 år från 15 procent till 35 procent, se figur 8 och 9.

Under antagande om ökad utflyttning av utrikes födda från landets små kommuner till större kommuner blir ökningstakten av andelen utrikes födda inte lika kraftig. I kommungruppen övriga småkommuner i Syd- och Mellansverige ökar andelen utrikes födda i befolkningen till 16 procent och i åldern 25–64 år till 22 procent.

Enligt SCB:s prognos ökar andelen utrikesfödda i vår exempelkommun i Bergslagen från 13 procent 2014 till 31 procent 2035 i befolkningen som helhet och från 14 till 40 procent i åldersgruppen 25–64 år. Under antagande om ökad utflyttning av nyanlända från kommunen ökar andelen utrikes födda till 19 procent i befolkningen som helhet 2035 och till 28 procent i åldersgruppen 25–64 år.

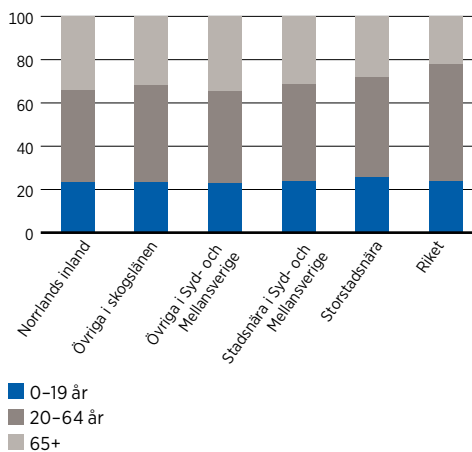
Figur 7a: Framskrivna åldersfördelning i små kommuner samt riket 2035



Källa: SCB och Kommuninvest

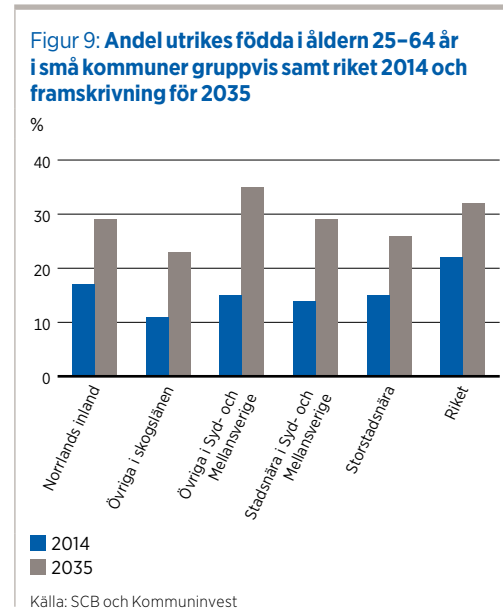
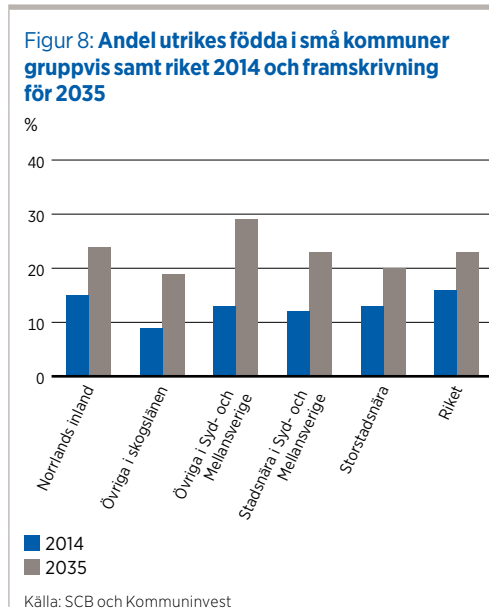
Figur 7b: Framskrivna åldersfördelning i små kommuner samt riket 2035

(Scenario: Ökad utflyttning av nyanlända, från mindre till större orter)



Källa: SCB och Kommuninvest





Den svenska välfärdsmodellen bygger på ett högt arbetsmarknadsdeltagande i befolkningen. I en internationell jämförelse är också förvärvsfrekvensen i Sverige hög, både bland inrikes och utrikes födda. Däremot är skillnaden i förvärvsfrekvens mellan inrikes och utrikes födda stor, trots att antalet sysselsatta bland utrikes födda ökat kraftigt de senaste åren. Statistik från SCB visar att förvärvsfrekvensen bland utrikes födda bland annat beror på utbildningsnivå och antal vistelseår i Sverige. Flykting- och anhöriginvandrare och migranter med låg utbildningsnivå har generellt sett svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än andra grupper. Då migrationen till landets mindre kommuner till övervägande del är flykting- och anhöriginvandring, blir det en utmaning att bibehålla dagens förvärvsfrekvens (i dessa kommuner).

# Kommunernas ekonomiska bärkraft

## Verksamhetens kostnader

Som framgår av denna rapport är gruppen små kommuner inte homogen. Den indelning av småkommunerna som redovisades i föregående avsnitt grundar sig i huvudsak på det regionala befolkningsunderlaget. Men det finns också andra skillnader mellan småkommunerna som har betydelse för verksamhet och kostnader. Det gäller särskilt kommunens gleshet eller täthet. Kostnaderna varierar inom gruppen små kommuner med mer än 20 000 kronor per invånare, se *figur 10*.

Kommunerna med de högsta kostnaderna finns i Norrlands inland. Åsele kommun ligger i topp med 90 297 kronor per invånare. Orsakerna till de höga kostnaderna kan sökas i glesheten och den kraftiga befolkningsminskningen.

Även i skogslänen och i övriga kommuner i Syd- och Mellansverige är kostnaderna högre än i övriga kommuner i riket.

I de storstadsnära kommunerna, däremot, är kostnaderna till och med lägre än i övriga kommuner. Under 2013 hade Solna kommun de lägsta kostnaderna per invånare: 40 105 kronor.

En viktig förklaring till kostnadsskillnaderna mellan olika småkommuner kan finnas i olikheter vad gäller befolkningens åldersstruktur.

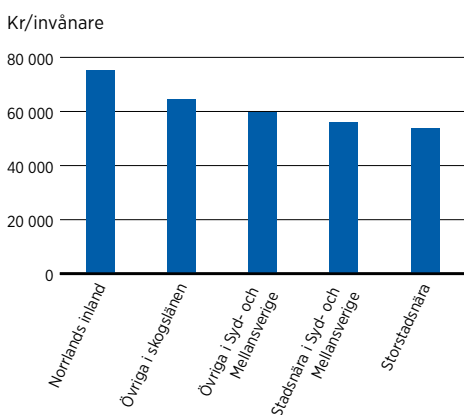
Flertalet småkommuner har betydligt högre kostnader för utbildning samt äldre- och handikappomsorg jämfört med övriga kommuner. Däremot är kostnaderna lägre för barnomsorg samt individ- och familjeomsorg. En del av skillnaderna i *figur 11* förklaras av skillnader i åldersstruktur. Kommunerna i Norrlands inland utmärker sig genom att ha en betydligt högre andel äldre och barn i grundskoleålder.

Kommunerna i Norrlands inland och övriga små kommuner i skogslänen har de högsta kostnaderna för grundskolan trots relativt få skolbarn. Men grundskolan har höga fasta kostnader, eftersom den glesa strukturen skapar ett behov av utspridda skolor. Dessutom påverkas kostnaderna ofta av att skolorna har dimensionerats för en tidigare större folkmängd.

De små kommunerna i Norrlands inland, i skogslänen samt i de övriga kommunerna i Syd- och Mellansverige har högre kostnader för infrastruktur. De långa avstånden medför att särskilt kommunerna i Norrlands inland även har betydande merkostnader för kultur och fritid.

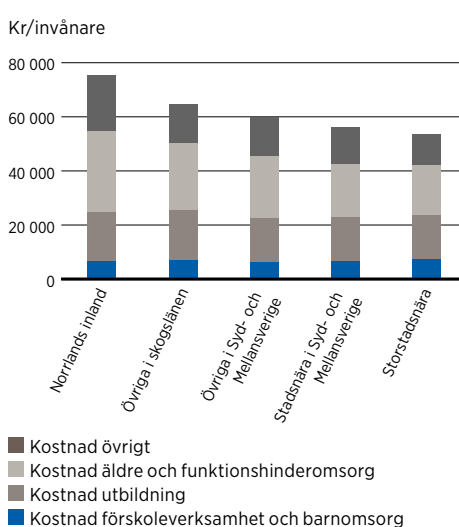
Sammanfattningsvis har småkommuner som grupp betraktat högre kostnader än

Figur 10: Kostnader i små kommuner, exkl. affärsverksamhet, 2013



Källa: Kolada

Figur 11: Kostnader per verksamhetsområde i små kommuner, exkl. affärsverksamhet, 2013



Källa: Kolada

andra kommuner. Det gäller emellertid inte de små kommunerna i södra Sverige, vilket tyder på att de merkostnader som följer enbart av en liten befolkning inte är särskilt stora. De klart högsta kostnaderna har de små kommunerna i norra Sverige, vilka är glest befolkade och utgör egna lokala arbetsmarknader

### Ekonomiska resultat

Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning. Detta har, tillsammans med krav på en balanserad budget, stor betydelse för att säkerställa en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i den kommunala sektorn.

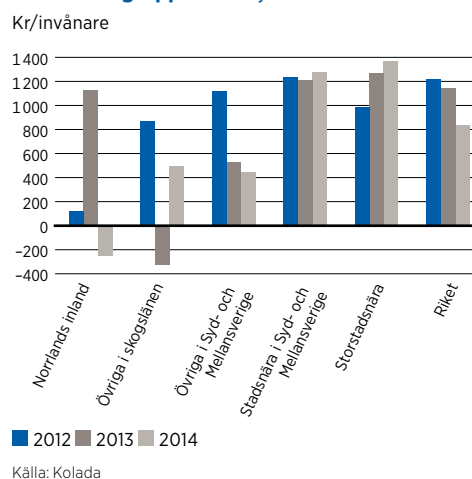
Hur kravet på god ekonomisk hushållning bör omsättas i den enskilda kommunen kan variera från en kommun till en annan. Kommuner som har en hög investeringstakt kan behöva ha en högre ambition, för att i framtiden kunna betala tillbaka de lån som tagits. Det har dock etablerats en praxis att kommunerna i gemen bör uppnå ett årligt överskott i sin ekonomiska förvaltning med minst 2 procent.

Ekonomi i kommuner och landsting har under ett antal år hållits uppe av engångsintäkter, bland annat i form av återbetalningar från AFA Försäkring. Resultatet före extraordinära poster i kommunerna uppgick 2014 till 11 miljarder kronor.<sup>6</sup> Även om kommunsektorn som helhet redovisade ett positivt resultat, finns det skillnader mellan enskilda kommuner, se figur 12.

Kommunerna i riket har minskande överskott i sin ekonomi under åren 2012–2014. De storstadsnära småkommunerna har däremot haft växande överskott under perioden. Även de stadsnära småkommunerna har stabila resultat sett över den senaste treårsperioden. Kommunerna i Norrlands inland, skogslänen samt övriga kommuner i Syd- och Mellansverige har en tendens till försämrade resultat.

Även om storstadsregionerna stod för en betydande del av kommunsektorns överskott under 2014 och glesbygds- och turismkommunerna knappt klarade balanskravet, finns endast svagt positivt samband mellan kom-

Figur 12: Resultat före extraordinära poster i små kommuner gruppvis 2012, 2013 samt 2014



munstorlek och resultat år 2014, se figur 13a. En förklaring till att kommunernas invånarantal inte är direkt relaterade till resultatet av den ekonomiska förvaltningen är det kommunala utjämningsystemet som syftar till att ge alla kommuner samma ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Som redan påpekats har emellertid småkommunerna i Norrlands inland, skogslänen samt i Syd- och Mellansverige svagare resultat än övriga kommuner, trots utjämningsystemet.

Figur 13b visar att befolkningsförändringar inte har något starkt samband med det ekonomiska resultatet, i vart fall inte på kort sikt.

SKL bedömer att det skede som kommunerna nu går in i kommer att ställa betydligt högre krav på kommunernas ekonomi. Det beror främst på att kostnaderna för demografin kommer att öka betydligt snabbare än de gjort under de senaste tjugo åren. Barn och gamla är de grupper som föranleder de högsta kostnaderna i kommunerna och landstingen. Fram till 2030 ökar antalet personer som är över 80 år med drygt 60 procent. Samtidigt ökar andelen personer i åldern 20–64 år, vilka är förknippade med de lägsta kostnaderna, bara med 3 procent.

Till detta kommer, enligt SKL:s Ekonomi-rapport, att befolkningen ökar som en följd av invandring. Under 2014 hade 168 kommuner minskat sin folkmängd utan invandring. Ett

<sup>6</sup> Budgetpropositionen för 2015. Bilaga 9. Kommunsektorns finanser och sysselsättning.

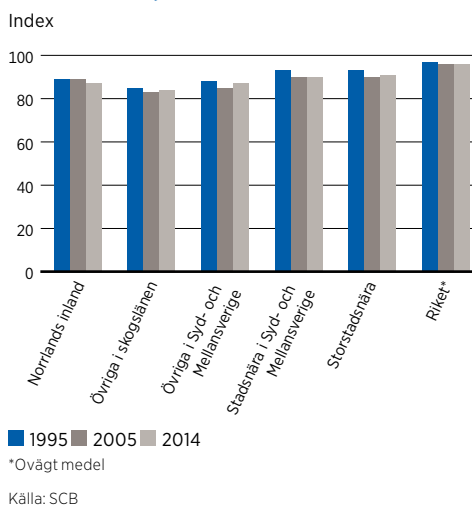
problem är att mottagandet av flyktingar är så ojämnt fördelat över landet. 85 procent av de anländande flyktingarna väljer själva var de vill bosätta sig. Det innebär att många väljer att flytta till samma kommuner. Det går alltså inte för en kommun att förutse och styra över hur stort mottagandet blir. En konsekvens av detta är att de tio kommuner som tog emot flest flyktingar relativt sin egen befolkning under 2014 hade 70 gånger större flyktingmottagande än de tio kommuner som hade det minsta mottagandet.

**Skattekraft och skattesatser**

Skattekraften i små kommuner är generellt sett mindre än i övriga kommuner i riket, se figur 14.

Trots att det kommunala utjämningsystemet utjämnar skillnader i skattekraft mellan kommunerna finns det skillnader i skattesatser. När kommunernas skattesatser kompletteras med landstingens skattesatser blir skillnaderna i skattesatser mellan olika kommuner emellertid mer begränsade. De högsta skattesatserna finns i kommunerna i Norrlands inland där den samlade kommunalskatten är 33,46 kronor samt i övriga kommuner i skogslänen, där skattesatsen är i genomsnitt 33,90 kronor.

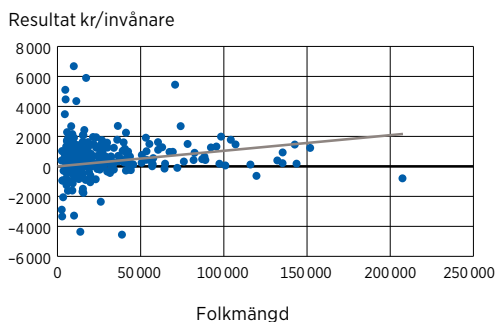
Figur 14: Skattekraft i små kommuner gruppvis samt riket 1995, 2005 och 2014



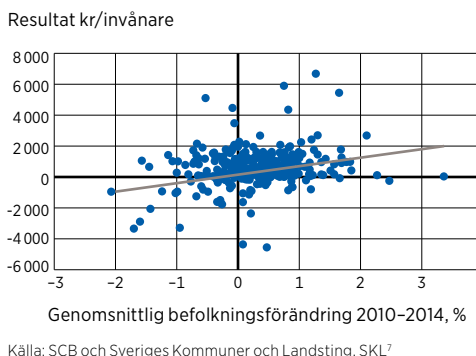
**Investeringar**

Kommunsektorns investeringar har ökat kraftigt under de senaste åren. År 2014 uppgick de fasta bruttoinvesteringarna till 130 miljarder kronor eller 3,4 procent av BNP. En betydande del av de kommunala investeringarna görs i de kommunala bolagen och finansieras i huvudsak genom externa lån.

Figur 13a: Kommunernas folkmängd och resultat före extraordinära poster 2014



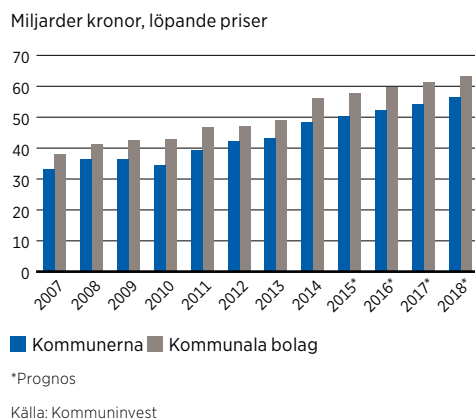
Figur 13b: Kommunernas genomsnittliga årliga befolkningsförändring 2010-2014 och resultat före extraordinära poster 2014



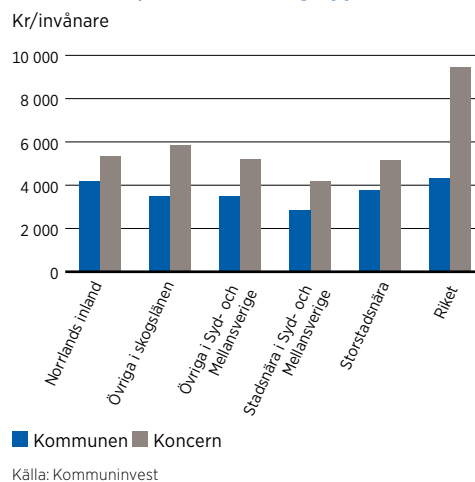
Det första plotdiagrammet visar antal invånare och resultat före extraordinära poster 2014. Det andra diagrammet visar genomsnittlig årlig befolkningsförändring 2010-2014 och resultat före extraordinära poster 2014. I båda graferna har Stockholm, Göteborg, Malmö, Nacka, Gällivare samt Kiruna exkluderats då de utgör extremvärden.

<sup>7</sup> SKL Ekonomirapporten. April 2015. Om kommunernas och landstingens ekonomi.

Figur 15: Kommunernas investeringar 2007–2018



Figur 16: Investeringar i kommun och kommunkoncern 2013, små kommuner gruppviss samt riket



Områdena fastigheter, bostäder och infrastruktur utgjorde knappt två tredjedelar, 64 procent, av kommunernas samlade investeringar år 2014.<sup>8</sup>

Även framöver väntas investeringsutgifterna öka, se *figur 15*. Kommuner med ökande befolkning förtätar och exploaterar nya områden, vilket medför stora investeringar i verksamhetslokaler, idrottsanläggningar, gator och VA-anläggningar. Därutöver måste en stor del av de lokaler och anläggningar som byggdes under 1960- och 1970-talen nu ersättas eller rustas upp. På grund av nya redovisningsregler från 1 januari 2014 är inte 2014 års siffror jämförbara med tidigare års.

De små kommunerna har en lägre investeringsnivå per invånare än kommunerna i gemen. Denna tendens förstärks även om investeringarna i kommunernas bolag inkluderas i jämförelsen, se *figur 16*.

Enligt en utredning gjord av Kommuninvest, var den genomsnittliga investeringsnivån i kommunerna år 2012 9 500 kronor per invånare år, men variationen mellan kommunerna var stor.<sup>9</sup> Investeringsnivån tenderar att

vara högre i kommuner med hög befolkningstillväxt, stor bolagssfär och hög soliditet. Storstäder och andra större städer hade under 2012 en högre investeringsnivå än övriga kommuner med 12 800 kronor respektive 10 300 kronor per invånare och år. Lägst nivå hade glesbygdskommuner, med investeringar på i genomsnitt 4 200 kronor per invånare och år. Övriga kommuner var år 2012 relativt väl samlade med en årlig investeringsnivå om 6 000 till 7 000 kronor per invånare och år.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) leder den höga investeringstakten på sikt till ökade avskrivningar, i många fall en ökad skuldsättning och därmed ett försämrat finansnetto.<sup>10</sup> Det betyder i sin tur att en allt mindre del av resurserna kan användas till den löpande verksamheten.

SKL konstaterar i sin Ekonomirapport från april 2015 att kommunernas mål för god ekonomisk hushållning behöver ses över om investeringstakten skruvas upp. Med kraftigt ökade investeringar kan målet för överskott i kommuner med hög investeringstakt behöva vara 3–5 procent, mot normala 2 procent. Men det är inte bara investeringsnivån som avgör. Även andra förutsättningar har betydelse för hur stort resultatmålet behöver vara, till exempel soliditet, skuldsättning och skattesats.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Kommuninvest. Kommunala investeringar 2014.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> SKL. Ekonomirapporten. April 2015. Om kommunernas och landstingens ekonomi.

<sup>11</sup> Ibidem.

### Tillgångar och skulder

Om de kommunala företagen inkluderas, uppgick kommunernas samlade tillgångar till 991 miljarder kronor år 2014. Det bör dock framhållas att kommunala anläggnings-tillgångar värderas utifrån historiska anskaffningsvärden.

Men kommunerna har också stora skulder. Kommunernas skulder uppgick år 2014 till 468 miljarder kronor (inklusive de kommunala företagen). Skulderna består av avsättningar samt långfristiga och kortfristiga skulder.

De kommuner som har en snabb befolkningstillväxt och goda ekonomiska resultat ökar sin skuldsättning i snabbare takt än flertalet andra kommuner. Dessa kommuner karaktäriseras av att i relativt liten utsträckning amortera sina lån. Kommuner med störst amorteringar finns i glesbygdskommuner, turism- och besökandekommuner samt kommuner i tätbefolkade regioner.<sup>12</sup> Av avsättningarna i kommunerna svarar pensionsförpliktelser intjänade från och med 1998 för 205 miljarder kronor.

Av kommunkoncernernas sammanlagda låneskuld år 2014 – 468 miljarder kronor – finansierades 44 procent av Kommuninvest, resterande av i lika delar av banker och kommunernas egna marknadsprogram. Lägre självfinansieringsgrad har resulterat i att låneskulden har stigit med i genomsnitt 7 procent per år 2010–2014.<sup>13</sup>

Kommuninvest bedömer att kommunerna under de närmaste åren kommer att öka sin upplåning ytterligare. En tillväxt på 7 procent per år (den årliga ökningen 2011–2013) innebär att låneskulden ökar med 150 miljarder från 2013 till 2017.

Pensionsskulden för pensionsrättigheter intjänade före 1998 är relativt stor jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. SKL har i sin Ekonomirapport analyserat de kommunala pensionerna. Slutsatsen är att cirka 40 procent av kommunernas nuvarande pensionskostnader härrör från pensionsrättighe-

Tabell 3: Pensionsskuld intjänad före 1998 (ansvarsförbindelse) i kommuner med högst respektive lägst skuld

|                       | Ansvarsförbindelse, skuld per invånare, tkr |             |
|-----------------------|---|-------------|
|                       | 2014 prel.                                  | 2013        |
| <b>Högst</b>          |   |             |
| Pajala                | 41,6  | 43,9        |
| Sorsele               | 40,7  | 42,4        |
| Övertorneå            | 37,8  | 39,1        |
| Gällivare             | 37,5  | 39,1        |
| Bräcke                | 37,2  | 38,5        |
| Åsele                 | 36,3  | 40,2        |
| Lycksele              | 36,2  | 37,8        |
| Jokkmokk              | 36,1  | 37,9        |
| Dorotea               | 36  | 37,8        |
| Vilhelmina            | 35,9  | 36,8        |
| <b>Vägt rikssnitt</b> | <b>22,4</b>                                 | <b>23,6</b> |
| <b>Lägst</b>          |   |             |
| Vellinge              | 15,7  | 16,6        |
| Tidaholm              | 14,8  | 15,5        |
| Värmdö                | 14,6  | 14,0        |
| Vaxholm               | 13,8  | 14,7        |
| Svedala               | 13,3  | 13,5        |
| Trosa                 | 13,2  | 14,0        |
| Knivsta               | 10,6  | 11,2        |
| Åstorp                | 8,7   | 9,4         |
| Höör                  | 4,3   | 4,6         |
| Sjöbo                 | 0,1   | 0,1         |

Källa: SKL Ekonomirapporten April 2015, Om kommunernas och landstingens ekonomi.

ter intjänade före 1998. Det ser emellertid ut som att de gamla utbetalningarna nu är som störst, och fortsätter att ta i anspråk 50–55 öre av skatteinkomsterna i kommunerna.

Omfattningen av den ”gamla” pensionsskulden varierar mellan kommunerna. Högst skuld per invånare har ett antal små kommuner, se *tabell 3*.

Den genomsnittliga ansvarsförbindelsen är 22 400 kronor per invånare. Men skillnaderna är stora. Högsta belopp har Pajala kommun med 41 600 kronor, lägst har Sjöbo kommun som har valt att försäkra bort hela sin pensionsskuld.

I kommuner med minskande befolkning ökar pensionsskulden definitionsmässigt då färre invånare ska dela på betalningsansvaret. Utjämningsystemet omfördelar resurser till

<sup>12</sup> Kommuninvest. Den kommunala låneskulden. 2014.

<sup>13</sup> Ibidem.

kommuner med stor befolkningsminskning. Hittills har detta relativt väl kompenserat för de krympande kommunernas pensionskostnader.

Soliditeten i den kommunala sektorn som helhet har varierat mellan 48 och 55 procent under den senaste tioårsperioden.

Om pensionsåtaganden intjänade före 1998 inkluderas upp gick soliditeten i kommunerna år 2014 till 21 procent. Den kommun som hade lägst soliditet inklusive pensionsåtaganden år 2014 hade en soliditet på 12 procent och den kommun som hade högst soliditet låg på 70 procent. Skillnader i soliditet mellan små kommuner framgår av figur 17.

#### Ekonomiska konsekvenser av de demografiska förändringarna

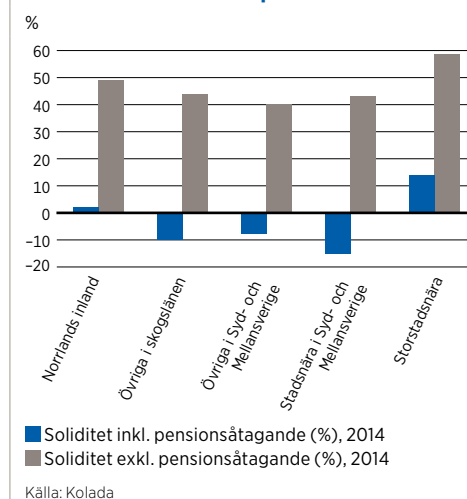
Den kommunala sektorn står inför mycket stora finansieringsbehov under de närmaste decennierna. Det beror främst på följande:<sup>14</sup>

- Befolkningen blir äldre, medan andelen yrkesverksamma ökar endast långsamt. Fler äldre betyder ett ökat behov av vård och omsorg.
- En fortsatt kraftig urbanisering skapar stora behov av investeringar i förskolor, skolor, infrastruktur och bostäder i tillväxtregionerna.
- De försämrade resultaten inom skolan kommer att kräva ökade resurser för att höja kvaliteten i undervisningen.

Det finns också andra områden som kommer att kräva ökade resurser, exempelvis renoveringar av kommunernas VA-nät samt underhållet av de kommunala bostadsbolagens fastighetsbestånd.

Med tanke på den omfattande invandringen till Sverige kommer det också att krävas ökade resurser för att kommunerna ska kunna fullfölja sitt ansvar inom asylmottagningen. Även om staten tar det ekonomiska ansvaret för de första åren för dem som får

Figur 17: Soliditet i små kommuner gruppvis inklusive samt exklusive pensionsskuld



uppehållstillstånd, kan kommunerna få kostnader för tiden därefter, till exempel om de nyanlända inte får inkomst och kan betala kommunalskatt.

Särskilt små kommuner med minskande befolkning kan förväntas få betydande ekonomiska problem, även i en nära framtid. Som SKL har visat, har kommuner med minskande folkmängd vissa gemensamma utmaningar:<sup>15</sup>

- När befolkningen krymper minskar även kommunens skatteunderlag. Samtidigt minskar behovet av service genom att det är färre som behöver service. En krympande ekonomi ställer krav på en kontinuerlig anpassning av verksamheten.
- Befolkningsutvecklingen ställer ökade krav på insatser inom äldreomsorgen, medan däremot skolan måste anpassas till det vikande elevunderlaget. Den lokala infrastrukturen i form av vägar och VA-system är svår att ändra på kort sikt.
- Mindre befolkning ger ett mer begränsat underlag för specialisttjänster samtidigt som kommuner med en pressad ekonomi har svårt att hävda sig i lönekonkurrensen.

#### Finansieringsbehov

SKL gjorde år 2010 bedömningen att den kommunala sektorn behöver tillföras cirka 200 miljarder kronor fram till år 2035.<sup>16</sup> Det bör observeras att SKL i sina beräkningar har

<sup>14</sup> Analysen inom avsnittet bygger till en betydande del på Sören Häggroths och Lars M. Anderssons bok "Kan välfärden räddas?" Premiss förlag 2014. Vidare bygger slutsatserna på Långtidsutredningens bilaga "Demografins regionala utmaningar", 2015.

<sup>15</sup> SKL Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning, 2015.

<sup>16</sup> SKL Framtidens utmaning - välfärdens långsiktiga finansiering, 2010.

antagit att det framöver blir en årlig standardhöjning inom den kommunala verksamheten med cirka 1 procent. Om det antas att standardhöjningen blir lägre, blir också behovet av resursökningar mindre.

Konjunkturinstitutet (KI) presenterade under 2015 en mer aktuell analys av hur de demografiska förändringarna påverkar de offentliga finanserna.<sup>17</sup> KI konstaterar att försörjningskvoten kommer att fortsätta att öka till mitten av 2030-talet, i takt med att andelen äldre i befolkningen ökar.

Om behovet av vård och omsorg i olika åldrar kommer att vara detsamma i framtiden, kommer en ökad medellivslängd att innebära en kraftig ökning av behovet av välfärdstjänster. Om inte pensionsåldern höjs kommer valet att stå mellan att höja skatterna eller minska det offentliga åtagandet.

En successiv höjning av den faktiska pensionsåldern skulle enligt KI ha betydande positiva effekter på de offentliga finanserna på lång sikt. Om dessutom framtidens äldre blir friskare och behöver äldreomsorg och vård senare än idag, förbättras möjligheterna att finansiera välfärdstjänsterna ytterligare.

KI anser att det krävs skattehöjningar eller utgiftsminskningar för att eliminera det strukturella underskottet i statens finanser. Om staten har stora strukturella underskott innebär det att statens möjligheter att öka statsbidragen till kommunerna försvagas.

För att finansiera ett bibehållet offentligt åtagande har KI framfört att det krävs en omedelbar skattehöjning på 2 procent av BNP (cirka 70 miljarder kronor). I ett optimistiskt alternativscenari (med längre arbetsliv och förbättrad hälsa) behöver skatterna därefter höjas successivt med 2 procent av BNP (70 miljarder kronor) till mitten av 2030-talet. Efter som den ekonomiska försörjningskvoten sedan faller, kan skattetrycket därefter successivt lättas.

En given slutsats av de analyser som SKL och Konjunkturinstitutet har gjort är att hela

den kommunala sektorn behöver tillföras betydande ekonomiska resurser för att möta de ökande behoven av insatser inom vård och omsorg.

I en bilaga till Långtidsutredningen i slutet av 2015 redovisas en analys som den statliga myndigheten Tillväxtanalys har gjort av ”demografins regionala utmaningar”.<sup>18</sup> Några av slutsatserna är följande:

- Nettokostnaderna per invånare ökar mer i glesbygdskommuner och mindre kommuner.
- Skattekraften ökar mest i storstads-kommuner, minst i de avlägsna landsbygds-kommunerna.
- Befolkningsutvecklingen förklarar en betydande del av skillnaderna i kommunernas ekonomi. De växande kommunerna har bättre förutsättningar än kommuner med minskande folkmängd.
- De demografiska förändringarna skapar stora obalanser och merkostnader som det kommunala utjämningsystemet fördelar mellan landets kommuner.

Det tycks alltså finnas ett starkt samband mellan befolkningsutvecklingen och kostnadsutvecklingen mellan kommunerna. Exempelvis tenderar kostnaderna för grundskolan (mätt i kronor per elev) och äldreomsorgen (personalkostnad per brukare) bli högre i samband med befolkningsminskningar. Även nettokostnader för vatten och avlopp, kommunikationer samt näringsliv och bostäder förefaller till viss del påverkas negativt av minskad folkmängd.<sup>19</sup>

Långtidsutredningen har även gjort en bedömning av hur kommunernas ekonomiska utveckling kommer att bli i olika delar av landet fram till år 2040, se *figur 18*.

Framskrivningen av kommunernas resultat indikerar att resultaten försämras i flertalet kommuner. De största utmaningarna förväntas för kommuner i Kalmar, Norrbotten och Jämtlands län. Stockholms, Uppsala och Skåne län uppvisar också en förväntad negativ ekonomisk utveckling, men i mer begränsad omfattning. De förväntade underskotten i Kalmar län kan bli cirka 10 000 kronor per invånare (fasta priser), medan det i kommunerna i Stockholms län kan bli lite drygt 2 000 kronor. Långtidsutredningen betonar att

<sup>17</sup> Konjunkturinstitutet Specialstudier nr 43, mars 2015 Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna

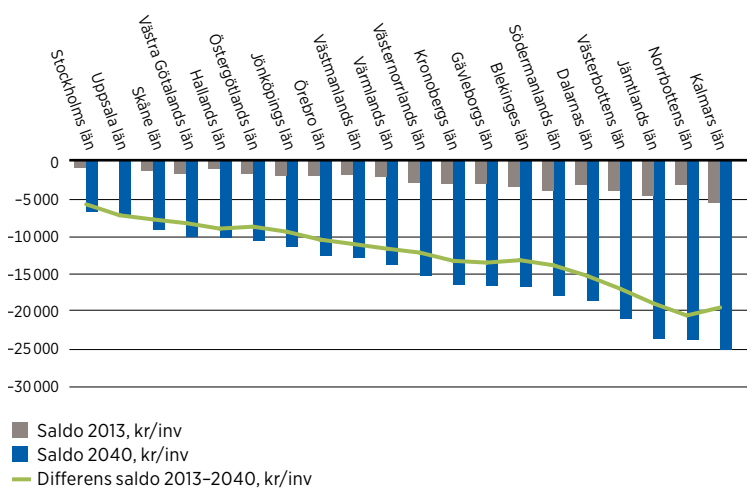
<sup>18</sup> Demografins regionala utmaningar. Bilaga till Långtidsutredningen 2015.

<sup>19</sup> Jonas Fjertorp. Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar? Rapport nr 17, Kommunforskning i Västsverige, 2013.



Figur 18: Kommuners ekonomiska resultat (saldo) per län 2013, framskrivning för 2040 samt skillnad i ekonomiskt resultat mellan 2013 och 2014

Kr/invånare, löpande priser



Källa: SOU 2015:101, Demografins regionala utmaningar, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 7.

dess framskrivningar är något osäkra, bland annat för att kommunernas intäktsutveckling inte har tagits med i beräkningen.

Långtidsutredningens sammanfattande bedömning är följande: ”Utifrån framskrivningarna framträder en bild av generellt ökade påkänningar för den kommunala ekonomin till 2040. Framskrivningarna pekar dock på stora variationer mellan olika kommungrupper. För storstadskommunerna skulle de beräknade ekonomiska försämringarna uttryckt som kommunalskatt motsvara cirka 1 kronas höjning, medan det skulle motsvara knappt 6 kronors höjning för kommunkategorierna mycket avlägsna landsbygdskommuner.”

Långtidsutredningen konstaterar också att framskrivningarna kommer att innebära ytterligare påfrestningar på det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet, vilket i sin tur kan komma att sätta ytterligare press på systemets legitimitet.

Med tanke på att 86 procent av befolkningen förväntas bo i stadsregioner år 2040 anser Långtidsutredningen att de demografiska konsekvenserna för den kommunala ekonomin trots allt kan hanteras utifrån ett nationellt perspektiv, om det är möjligt att i genomsnitt höja

kommunalskatten med 1–2 kronor. Men en sådan åtgärd måste också kombineras med att ökade resurser överförs till de delar av landet där övriga 14 procent av befolkningen är bosatt.

En annan slutsats i Långtidsutredningen är att de demografiska förändringarnas ekonomiska konsekvenser i hög grad är beroende av vilka antaganden som görs om den framtida volymutvecklingen. Den historiska utvecklingen 1980–2005 har inneburit en kostnadsökning om cirka 1 procent utöver vad som förklaras av den demografiska utvecklingen, vilken bland annat beror på att medborgarna efterfrågar en högre standard i välfärdstjänsterna. Om kostnadsutvecklingen i den kommunala sektorn skulle följa det s.k. ”plus-ett-alternativet” stiger de beräknade nettokostnaderna markant. Ett sådant scenario skulle innebära avsevärt större utmaningar för den kommunala ekonomin. De största problemen skulle uppstå i de mest avlägsna landsbygdskommunerna, där den ekonomiska förändringen skulle innebära ett behov av att höja kommunalskatten med 18 kronor. Men även storstadskommunernas ekonomi skulle påverkas kraftigt av ”plus-ett-alternativet”. Behovet att höja kommunalskatterna skulle dock begränsas till 8 kronor.

#### Det kommunala utjämningsystemet

Det kommunala utjämningsystemet är konstruerat så att kommunerna ska ha samma förutsättningar att skapa en likvärdig samhällsservice för alla invånare, oberoende av bostadsort. Huvuddelen av omfördelningen inom *inkomstutjämnningen* mellan kommunerna finansieras genom att staten skjuter till medel till den kommunala sektorn. Endast 15 kommuner (med en skattekraft på mer än 115 procent) bidrar till inkomstutjämnningen.

*Kostnadsutjämnningen* i utjämningsystemet är statsfinansiellt neutralt, det vill säga all omfördelning sker mellan kommuner. Kommuner som har hög andel äldre samt barn i förskole- och skolåldern får mest bidrag i kostnadsutjämnningen. De som har en mer genomsnittlig åldersstruktur, med en relativt hög andel av invånarna i yrkesverksam ålder, bidrar till kostnadsutjämnningen genom att

betala ett bidrag till utjämningsystemet. Den sammantagna effekten av det kommunala utjämningsystemet är att särskilt glesbygdskommuner får stora tillskott till sina övriga intäkter. Dorotea är den kommun som har fått det högsta bidraget per invånare, under tio av de sjutton år (1996–2013) som Statskontoret har studerat. Den kommun som under de senaste åtta åren betalat mest till utjämningsen är Umeå.

Förortskommuner till storstäder har gått från att vara avgiftsbetalare till att få bidrag.

Under förutsättningen att nuvarande system för kostnadsutjämnings mellan kommunerna blir kvar i nuvarande form, kommer statens förmodligen att finansiera en successiv ökning av anslaget till inkomstutjämningsen att ha en avgörande betydelse för möjligheterna att skapa en likvärdig samhällsservice i hela landet.

Omslutningsen i inkomstutjämningsen växer i takt med utvecklingsen av skatteunderlaget och förändringar av skillnaden i skattekraft mellan kommunerna. Det föreligger ingen automatisk indexering eller uppräknings av statens bidrag till den kommunala inkomstutjämningsen. Om staten inte ökar bidraget med 4–5 miljarder kronor årligen kommer detta fram till år 2030 att leda till ett underskott i finansieringsen av inkomstutjämningsen med cirka 50 miljarder kronor.

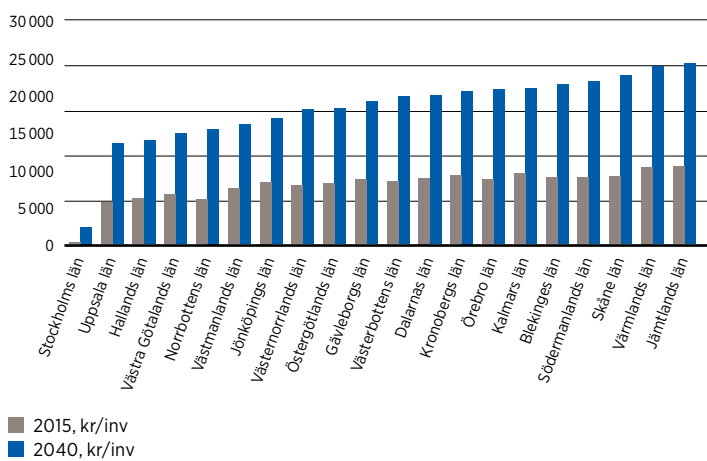
En årligen utebliven höjnings av statens bidrag till inkomstutjämningsen med 4–5 miljarder motsvarar ett årligt behov av effektivisering med cirka 1 procent alternativt en kommunal skattehöjnings med 10–12 öre.

I figur 19 redovisas hur en framskrivnings av inkomstutjämningsen antas komma att utfalla i olika län fram till år 2040, vilken är Långtidsutrednings horisont.

Den största procentuella förändringens beräknas för kommuner i Stockholms län där det genomsnittliga bidraget till inkomstutjämningsen ökar från 261 kronor till cirka 2 000 kronor per invånare år 2040. Som framgår av figur 19 beräknas de största genomsnittliga bidragen per invånare att utgå till kommuner i Skåne, Värmlands och Jämtlands län med uppemot 24 000 kronor per invånare år 2040.

Figur 19: Framskrivna förändringar av inkomstutjämnings per län 2015–2040

Kr/invånare, löpande priser



Anm. Av tekniska skäl är inte Gotlands län inkluderat

Källa: SOU 2015:101, Demografins regionala utmaningar, Långtidsutredningsen 2015 – Bilaga 7.

Mönstret när det gäller bidragsgivare och bidragmottagare inom kostnadsutjämningsen förväntas att i stort sett bestå till år 2040. Endast 45 kommuner kommer att gå från bidrag till avgift, och vice versa.

**Slutsatser**

En gynnsam utvecklings av samhällsekonomin är den mest grundläggande förutsättningsen för finansieringsen av de framtida välfärds-tjänsterna. Men som Konjunkturinstitutet har visat i sina kalkyler behövs det också politiska beslut som både reducerar det strukturella underskottet i statens finanser och ökar den offentliga sektorns intäkter. Om sådana beslut inte fattas, kommer det offentliga åtagandet när det gäller vård, skola och omsorg att behöva begränsas.

Det kommunala utjämningsystemet har en helt avgörande betydelse för att kommuner med låg skattekraft, ökande behov av insatser för äldre och höga strukturella kostnader ska kunna tillhandahålla tjänster på likvärdiga villkor.

Eftersom merparten av inkomstutjämningsen finansieras av staten måste staten årligen tillföra inkomstutjämningsen 4–5 miljarder kronor fram till mitten av 2030-talet då de demografiska förändringarna börjar stabilisera

ras. Finansdepartementet har gjort bedömningen att ett tillskott i denna omfattning bör vara tillräckligt för att omfördela skattekraft på lång sikt. Departementet gör bedömningen att skillnaderna i relativ skattekraft mellan kommunerna inte beräknas öka fram till 2040.

Kostnadsutjämnningen bör ses över fortlöpande och förändras i takt med att samhällsutvecklingen ställer nya krav. Ett exempel på uppdateringar som behövs är de delar av kostnadsutjämnningen som avser kompensation för glesbebyggelsestruktur. Givet att kostnadsutjämnningen uppdateras bör den kunna klara av att ge kommunerna likvärdiga förutsättningar genom utjämning av strukturella kostnadsskillnader.

Som Långtidsutredningen har konstaterat, kommer kommunernas finanser att utsättas för betydande påfrestningar om den kommunala verksamheten fortsätter att expandera mer än vad som motiveras av de demografiska förändringarna. Om så sker måste en expansion finansieras antingen med ökade statsbidrag, höjda kommunalskatter eller effektiviseringar. Långtidsutredningen visar att kommunernas förutsättningar att finansiera en utgiftsexpansion varierar kraftigt. För kommuner som redan i utgångsläget har de högsta kommunalskatterna torde det inte vara möjligt att höja skatterna ytterligare. Detta faktum är en viktig utgångspunkt för diskussionen om behovet av en kommunal strukturreform.

Om staten anser att alla kommuner bör ges möjligheter att fortlöpande höja standarden i välfärdstjänsterna måste staten öka sina intäkter och öka statsbidragen till kommunerna. Det finns dock en gräns även för statens möjligheter att höja skatterna för att finansiera en volymtillväxt inom den kommunala sektorn. Den gränsen sätts av medborgarna och det faktum att skattehöjningar kan påverka arbetsutbudet och antalet arbetade timmar negativt. Denna rapportens bedömning är därför att staten kommer att villkora ökade statsbidrag med krav på effektivisering av den kommunala verksamheten.

En möjlighet för staten att ge ett handfast stöd till kommuner med stora strukturella ekonomiska problem kan vara att ge ett rekon-

struktionsstöd för att en kommun ska kunna uppfylla sina åtaganden mot sina invånare och kreditgivare (se vidare *sidorna 62–65*). Ett sådant arrangemang skulle kunna ses som en kortsiktig åtgärd för att hjälpa upp situationen för enskilda kommuner. Det får dock anses otillräckligt på lång sikt.

Kommunallagen innehåller de grundläggande reglerna för god ekonomisk hushållning i den kommunala verksamheten. Reglerna är allmänt hållna och behöver förtydligas med anledning av de förändringar som den demografiska utvecklingen ger upphov till. Det gäller särskilt i följande avseenden:

- Flertalet kommuner har inte någon tydlig uppfattning om hur de demografiska förändringarna ändrar förutsättningarna för kommunens verksamhet på längre sikt.<sup>20</sup> Det krävs därför att de förtroendevalda ökar sin fokusering på kommunens kärnverksamheter med utgångspunkt från analyser av hur de demografiska förändringarna påverkar kommunens verksamhet och ekonomi i ett längre tidsperspektiv.

Det bör övervägas att förtydliga Kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning i syfte att öka långsiktigheten i den kommunala verksamheten. I det sammanhanget finns det även anledning att analysera om kommunernas engagemang i vissa frivilliga uppgifter står i rimlig proportion till Kommunallagens regler om att begränsa kommunernas risktagande i finansiellt avseende.

- Kommunallagens krav på en balanserad ekonomi innebär i praktiken att en kommun årligen ska ha ett överskott med 2 procent av rörelseresultatet. Den kraftigt ökade investeringsverksamheten i tillväxtregionernas kommuner aktualiserar frågan om att ha ett högre krav på resultatet i kommuner med hög upplåning. I samtal rapportförfattaren har haft med olika kommunföretag har ett resultat om 3–5 procent som andel av skatteintäkter och statsbidrag nämnts som en rimlig nivå.

<sup>20</sup> PWC. Långsiktig finansiell analys. Enkät till ekonomichefer juni 2013.

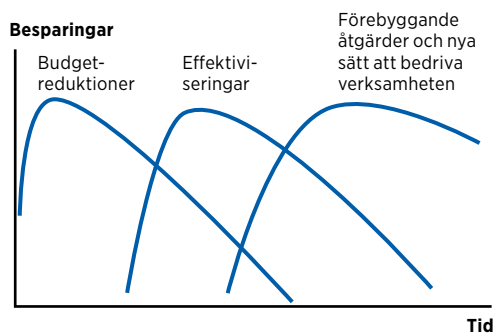
- Det saknas för närvarande mekanismer som aktiveras om en kommun år efter år har negativa resultat och därigenom inte uppfyller kommunallagens krav på ekonomi i balans. Denna rapport föreslår därför att Kommunallagen kompletteras med ett krav om att en kommun som har återkommande negativa resultat ska anmäla detta till regeringen. Regeringen kan därefter fatta beslut om att vid behov inleda en ekonomisk rekonstruktion av respektive kommun i samarbete med kommunen.

Det är inte troligt att de kraftigt ökade insatserna i äldreomsorgen, hälso- och sjukvården, skolan och andra välfärdsområden enbart kan finansieras genom höjda skatter och avgifter. Det krävs också omfattande insatser som förebygger att kostnader uppstår och det krävs förändringar i sättet att bedriva verksamheter. Det tar tid att lägga om arbetssätt och styrsystem och få ut de önskade effekterna. Men det är bättre att arbeta systematiskt och långsiktigt med detta än att ställas inför snabba och drastiska nedskärningar, se figur 20.

Innovationsförmågan inom den kommunala sektorn behöver utvecklas. Inte minst den digitala tekniken öppnar nya möjligheter att öka effektiviteten i den kommunala verksamheten. Distansöverbyggande teknik kan exempelvis utvecklas ytterligare inom vård, skola och omsorg, men det handlar också om att organisera den kommunala verksamheten på ett effektivt sätt utifrån dessa nya möjligheter. Ett utökat kommunalt samarbete när det gäller administrativa tjänster kan vara ett sätt att utnyttja den nya tekniken. Ett statligt ekonomiskt stöd till innovativa försöksprojekt skulle kunna stimulera utvecklingen inom detta område.

En arbetsgrupp inom Socialdepartementet har gjort bedömningen att ett systematiskt och långsiktigt förebyggande arbete inom äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården kan leda till att cirka hälften av de ökade behoven av insatser inom dessa områden kan mötas genom förebyggande insatser. Det handlar bland annat om att förbättra folkhälsan, förebygga fallolyckor, undvika vårdskador inom slutenvården, skjuta upp demens-

Figur 20: Besparingsmetoder



Källa: Sören Häggroth och Lars M. Andersson. Kan välfärden räddas? Premiss förlag 2014.

sjukdomar och att sänka blodtrycket.<sup>21</sup> Det handlar med andra ord om tidiga insatser som syftar till att begränsa kostnadsökningar inom vården och omsorgen. Men också om en ökad samordning mellan äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården för att samhällets kostnader som helhet ska kunna dämpas.

Det förefaller som om det inte sker någon produktivitetsökning inom de kostnadsunga verksamheterna skolan och äldreomsorgen.<sup>22</sup>

Analyser av äldreomsorgens kostnadsutveckling visar emellertid att kostnaderna under senare år inte har stigit mer än vad som är motiverat av de demografiska förändringarna. Möjligen är detta en indikation på att en allmänt förbättrad folkhälsa innebär att färre äldre är i behov av äldreomsorg. Men det finns också studier som visar att det finns goda möjligheter att sänka kostnaderna ytterligare inom äldreomsorgen utan att det behöver leda till en sämre kvalitet i verksamheten. Det bör övervägas vad som kan göras för att sprida kunskaper om nya och mer effektiva arbetssätt inom äldreomsorgen. I ett sådant utvecklingsarbete har både regeringen och SKL ett stort ansvar.

<sup>21</sup> LEV-projektet/Långsiktig efterfrågan på Valfärdstjänster: Hälso- och sjukvård samt äldreomsorg fram till 2050. Den ljusnande framtiden är vård.

<sup>22</sup> Långtidsutredningen 2015. Demografins regionala utmaningar.

# Personal- och kompetensförsörjning

Kommunernas verksamheter är mycket personalintensiva. Personalens utbildning och kompetens har stor betydelse för verksamheternas kvalitet. Kraven på de anställdas kompetens har ökat och kommer att öka. Skolan är ett exempel på en verksamhet inom vilken diskussionen i stor utsträckning handlar om att öka de anställdas förmåga att förbättra resultaten i verksamheten.

Antalet anställda i kommunerna varierar med invånarantalet. I de minsta kommunerna är antalet anställda 300–400. I Stockholms kommun är antalet anställda 48 000. En detaljerad jämförelse mellan antalet anställda i kommunerna försvåras av att andelen i egen respektive privat regi varierar mellan kommunerna.

En konsekvens av att de små kommunerna har få anställda är att en stor del av personalen är ensamma i sina befattningar. Antalet befattningar varierar kraftigt mellan kommuner av olika storlek, se *figur 21*.

I många kommuner kan anställda gå in och tillfälligt ta över uppgifter från varandra. Men det finns tjänster där detta är svårt på grund av att det ställs krav på legitimation eller unik specialistkompetens. Exempel på sådana tjänster är sjuksköterskor, lärare, byggnads-

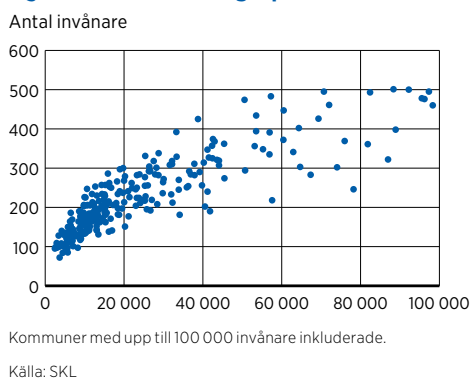
inspektörer samt miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Situationen är särskilt problematisk för kommuner som ligger i små lokala arbetsmarknader där det kan ta lång tid att få tag på ersättare.

Kommittén om förstärkning av den kommunala demokratis funktionsätt (SOU 2012:30) ansåg att bemanningsmässigt resurs-svaga kommuner riskerar att erbjuda en märkbart lägre servicenivå än exempelvis i storstadskommunerna. Den ökade specialiseringen medför, enligt kommittén, att kommunerna måste ha större tillgång till specialistkompetens för att lösa uppgifter som de i lag har ålagts att sköta.<sup>23</sup>

Som tidigare redovisats beräknas befolkningen i de små kommunerna som grupp betraktat minska fram till år 2035. Även om behovet av personal minskar när en kommun krymper, kommer kommunerna att behöva en allt större andel av den lokala arbetskraften för att klara omsorgsverksamheten. Det gäller särskilt kommunerna i Norrlands inland, se *figur 22*.

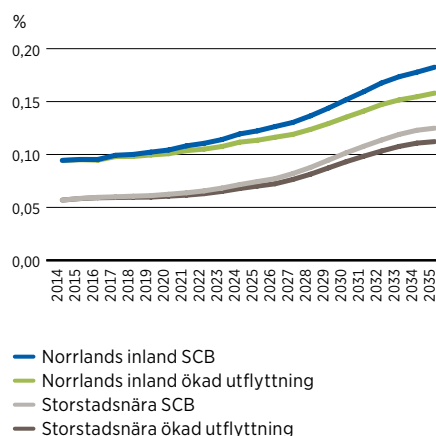
Graferna visar att den andel av befolkningen i yrkesverksam ålder som kommer att arbeta inom vård och omsorg om äldre och funktionsnedsatta successivt ökar från år 2020 fram till år 2035. Hur stor ökningen blir

Figur 21: Antal befattningar per kommun 2014



Figur 22: Andel av invånare 20–64 år som förväntas vara anställda inom omsorg av äldre och funktionsnedsatta 2014–2035

Andel månadsavlönad personal av befolkning 20–64 år, Norrlands inland samt Storstadsnära småkommuner



Källa: Källa: SCB, Kolada och Kommuninvest

<sup>23</sup> SOU 2012:30. Vital kommunal demokrati.

påverkas av hur omfattande andelen invandrare i kommunen kommer att vara.

Vidare visar graferna att andelen som kommer att arbeta inom omsorgsverksamheterna är högre i Norrlands inland än i storstadsnära små kommuner. År 2014 var i Norrlands inland 9,5 procent av invånarna i yrkesverksamma åldrar anställda inom omsorgen av äldre och funktionsnedsatta. Denna andel förväntas i SCB:s scenario öka till nästan 17 procent år 2035 eftersom andelen äldre växer i snabb takt.

Det är givet att flertalet kommuner som har en fortsatt minskande befolkning står inför en betydande utmaning när det gäller att klara personalförsörjningen i framtiden. Inte bara inom omsorgsverksamheten utan också inom andra områden.

Rekryteringen av chefer till den kommunala sektorn står också inför stora utmaningar. Fackförbundet Jusek, som organiserar ekonomer och samhällsvetare, har gjort en undersökning bland landets kommundirektör. Den visar att närmare hälften av kommundirektörerna uppger att det är svårt redan idag att rekrytera chefer med rätt kompetens.<sup>24</sup>

Som redovisas på *sidan 30* finns betydande problem att rekrytera personal till socialtjänsten. Det gäller både socialsekreterare och chefer.

---

<sup>24</sup> Jusek, Sverige behöver en kommunreform. Rapport 2014.

# Kommunstrukturen ur ett nationellt perspektiv

Den svenska samhällsorganisationen befinner sig i ett spänningsfält mellan kommunal självstyrelse och nationell likvärdighet. Självstyrelsen innebär att beslut fattas nära medborgarna och att kommuner och landsting förfogar över resurser som ger självstyrelsen ett verkligt innehåll.

Både den statliga Ansvarskommittén<sup>25</sup> och en programberedning inom SKL<sup>26</sup> har kommit till slutsatsen att likvärdighetsprincipen innebär att en offentlig tjänst ska vara av lika värde för alla medborgare oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort. Det innebär en principiell begränsning av den kommunala självstyrelsen. Skillnaderna mellan de tjänster som olika kommuner och landsting erbjuder får inte bli alltför stora. Å andra sidan kan ett lika värde åstadkommas på olika sätt. Därför är det väsentligt att lokalt ge utrymme för olika lösningar.

Trots att det numera finns stora mängder data om den kommunala verksamheten, flertalet i kommun- och landstingsdatabasen Kolada, är det svårt att finna entydiga data om skillnader i likvärdighet mellan olika kommuner. I brist på sådana data har rapportförfattaren intervjuat ledningen i åtta statliga myndigheter om deras syn på den nuvarande kommunstrukturen, sett ur respektive myndighets synvinkel. I de fall det finns data om väsentliga kommunskillnader refereras till dessa.

## Skola och förskola

Kommunernas skyldigheter ifråga om skola och förskola är i stor utsträckning reglerad i lag och en stor del av verksamheten omfattas av skolplikt. Det finns därför ett begränsat utrymme för lokala erbjudande som kan leda till mellankommunala skillnader.

Enligt Skolinspektionen finns det inte några systematiska skillnader mellan kommunerna när det gäller undervisningsresultat. Skillnaderna mellan kommuner är mindre än skillnaderna mellan skolor inom kommuner.<sup>27</sup> Skillnaderna mellan olika skolor inom en kommun har ökat sedan sekelskiftet.

Det saknas statistik för att kunna bedöma resultat och kvalitet i förskolan. När det gäller gymnasieskolan försvåras jämförelser mellan kommuner av att gymnasieelever i

stor utsträckning går i en annan skola än den som finns i hemkommunen. Det är inte heller alla kommuner som har någon gymnasieskola.

De brister som finns i undervisningen beror, enligt Skolinspektionen, på att den lokala styrningen av skolan inte fungerar.<sup>28</sup> Inspektionens generaldirektör har gjort följande uttalande: ”Vi har sett att den lokala ledningen av skolan, från politiker och fristående huvudmän till klassrummet, över rektor och lärare, är avgörande för den undervisning eleverna får. Många huvudmän tar inte sitt ansvar för skolan. Det finns glapp i styrkedjan som får allvarliga konsekvenser i undervisningen och för eleverna.”<sup>29</sup>

Skolverket har gjort en genomgång av kommunernas deltagande i olika nationella satsningar inom skolan.<sup>30</sup> Denna visar att kommunerna i genomsnitt har deltagit i var tredje statsbidragssatsning under åren 2011–2013. Det finns stora skillnader mellan de kommuner som deltagit mest och de som deltagit minst. De små kommunerna och kommunerna i glesbygden har deltagit i minst utsträckning i statsbidragssatsningarna; dessa har deltagit i snitt i 3–4 satsningar av årligen 22–23, medan de största städerna har deltagit i mer än tio fler.

Skolverket drar slutsatsen att de små kommunerna inte har deltagit i särskilt många nationella satsningar inom skolan på grund av bristande kapacitet.<sup>31</sup> En artikel i Dagens Nyheter visar att många små kommuner inte har resurser till det tidskrävande arbetet att söka statsbidrag.<sup>32</sup>

Företrädare för ledningen i Skolverket pekar också på att det är problematiskt att många små kommuner inte har specialister på vissa områden och att andelen obehöriga lärare i många små kommuner är relativt stor.<sup>33</sup>

<sup>25</sup> SOU 2007:10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

<sup>26</sup> SKL. Hur olika får det bli? Slutrapport april 2014

<sup>27</sup> Intervju 9 april 2015 med generaldirektör Ann-Marie Begler och Peter Ekborg, Skolinspektionen.

<sup>28</sup> Skolinspektionen. Rapport 2014. Från huvudmannen till undervisningen – Styrkan i skolans lokala styrkedja avgör om eleven får den skola han eller hon har rätt till.

<sup>29</sup> Pressmeddelande från Skolinspektionen 14 november 2014.

<sup>30</sup> Skolverket. PK 2014-04-28. Kommunernas deltagande i statsbidragssatsningar.

<sup>31</sup> Skolverket. Pressmeddelande 2014-04-28.

<sup>32</sup> Dagens Nyheter. Små orter har inte råd att söka bidragen, 28 april 2014.

<sup>33</sup> Intervju med enhetschef Karin Wahlström och Henrik Bengtsson, Skolverket 13 april 2015.

### Vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) konstaterar i sin tillsynsrapport för 2014, att det finns förbättringar som bör göras inom socialtjänstens olika områden.<sup>34</sup> Inspektionen lyfter särskilt fram den bristande tillgången till rätt kompetens inom socialtjänsten, till stor del beroende på hög personalomsättning, svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens och en stor andel tillfälligt anställd personal.

De som särskilt drabbas av dessa brister är de brukare som tillhör en riskgrupp, det vill säga de mest sjuka äldre, personer med funktionsnedsättningar eller andra utsatta vuxna och barn, som kan ha svårt att själva ta ansvar för sin vård eller som har komplicerade tillstånd som ställer höga krav på samordning mellan verksamheter.

Inom socialtjänsten bedömer IVO situationen som bekymmersam och på vissa håll alarmerande: ”Svårigheten att rekrytera socialsekreterare i allmänhet och att behålla erfarna socialsekreterare inom den sociala barn- och ungdomsvården har lett till en situation där socialtjänsten inte klarar av att hantera sitt uppdrag. Detta har blivit tydligt, inte minst vad gäller socialtjänstens hantering av orosanmärkingar och i några av de mycket tragiska händelser som skett.”

Socialstyrelsen har pekat på att mer än hälften av landets kommuner ofta saknar juridisk kompetens vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Situationen är mest alarmerande i små kommuner.<sup>35</sup>

Även fackförbundet Vision har uppmärksammat personalsituationen inom socialtjänsten. Socialchefsrapporten 2015 visar att fler än åtta av tio kommuner har svårt att rekrytera socialsekreterare; det är särskilt svårt att rekrytera socialsekreterare till arbetet med barn och unga. Situationen har förvärrats kraftigt jämfört med året innan, och enligt socialcheferna leder personalsituationen till brister i rättssäkerheten. Sju av tio socialchefer anser också att det är svårt att rekrytera chefer till socialtjänsten. Vision har föreslagit att kommunerna omedelbart avsätter pengar för att säkra personalförsörjningen och garantera grundbemanningen inom socialt arbete.<sup>36</sup>

Vid en överläggning med företrädare för IVO framhåller dessa, att det finns en tendens till att konstatera fler omfattande brister hos mindre kommuner.<sup>37</sup> Det kan handla om att verkställa beslut, följa upp ärenden och att rekrytera och behålla personal. Under senare tid har dock myndigheten på vissa håll kunnat skönja en förskjutning i problematiken, där även större kommuner berörs i vissa avseenden. Företrädarna för IVO erinrar om 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.

### Samhällets skydd och beredskap

Kommunerna har betydelsefulla uppgifter inom samhällets skydd och beredskap. Myndigheten för skydd och beredskap (MSB) har tillsammans med SKL gjort en analys av kommunernas förmåga att hantera olika trygghets- och säkerhetsfrågor i samverkan med andra aktörer.<sup>38</sup> Analysen ger inte några entydiga besked om skillnader mellan kommunerna. Detta beror på att förutsättningarna för kommunernas verksamhet inom skydd och beredskap varierar kraftigt.

Vid överläggningar med ledningen för MSB framkommer det dock, att många småkommuner skiljer sig, särskilt när det gäller kompetens, materiel och ledningskapacitet inom räddningstjänsten.<sup>39</sup>

Ett problem är att mindre kommuner ofta lägger sig på lagstiftningens miniminivå och att de inte utnyttjar de möjligheter till vidareutbildning (exempelvis av räddningsledare) som MSB erbjuder.

<sup>34</sup> Inspektionen för vård och omsorg. Tillsynsrapport 2014. De viktigaste iakttagelserna inom tillsyn och tillståndsprövning.

<sup>35</sup> Socialstyrelsen. Nyhetsbrev 2013-10-29. Öppna jämförelser 2013.

<sup>36</sup> Vision. Socialchefsrapporten. Pressmeddelande 2015-09-09.

<sup>37</sup> Intervju med avdelningschef Klas Öberg och enhetschef Anna Hultin, Inspektionen för vård och omsorg 25 maj 2015.

<sup>38</sup> SKL Trygghet och säkerhet, 2014.

<sup>39</sup> Intervju med generaldirektör Helena Lindberg i MSB 16 april 2015 samt avdelningschef Jan Wisén 4 september 2015.



MSB har mest kommunikation med små kommuner i glesbygden. Ibland förekommer det att MSB framför kritiska synpunkter på att räddningstjänsten glesas ut för mycket i yttre kommuner.

Det förekommer interkommunal samverkan inom räddningstjänsten i relativt stor omfattning. Det finns ett mindre antal gemensamma nämnder för räddningstjänsten och knappt 40 kommunalförbund.

Kommunerna i nordligaste Sverige bedriver som regel räddningstjänsten i egen regi eller genom civilrättsliga avtal under en nämnd i den egna kommunen. I mellersta Norrland, östra Svealand och i Mälardalen samt i delar av Västergötland, det inre av Småland och i delar av Skåne finns kommunalförbund. En majoritet av Sveriges befolkning bor i kommuner som samarbetar i en eller annan form för att sköta räddningstjänsten.

MSB anser att kommunal samverkan inom räddningstjänsten ofta leder till att räddningstjänsten isoleras från andra kommunala verksamheter, med vilka räddningstjänsten bör samverka. Därigenom försvagas räddningstjänstens möjligheter att arbeta förebyggande, exempelvis med kommunens plan- och byggnadsförvaltning.

Inom MSB finns en kritisk inställning till hur kommunerna i samverkan klarade sin uppgift när det gällde att bekämpa den stora skogsbranden i Västmanland 2014. I brandbekämpningen deltog fyra kommuner genom två räddningstjänstförbund. En väsentlig förklaring till att brandbekämpningen inte lyckades i ett inledande skede var att förberedelserna för denna typ av storskaliga brandförlopp inte hade övats i förväg. Det brast således i samverkan mellan räddningstjänstförbunden.

MSB anser att det idag brister i beredskapen inom räddningstjänsten i många kommuner, men att alla kommuner bör ha samma goda beredskap. Räddningstjänsten behöver också tillföras materiel och ledningskapacitet. Därför överväger MSB att föreslå för regeringen att den kommunala räddningstjänsten ska organiseras i större kommunala enheter.

Det hör till bilden att de övriga nordiska länderna har genomfört, eller är på väg att genomföra, förändringar vilka innebär att det

skapas betydligt större kommunala enheter för att kunna bedriva räddningstjänsten på ett effektivt sätt. Finland är indelat i 22 kommunala räddningstjänstförbund. I Danmark ska det inte finnas räddningstjänstförbund som täcker färre än 100 000 invånare. I Norge utreds hur en organisation med färre räddningstjänstförbund ska organiseras.

### Markanvändning och byggande

Det är enligt Plan- och bygglagen (PBL) kommunerna som planlägger användningen av mark och vatten och bestämmer om planläggning ska komma till stånd eller inte. Det är också kommunen som beviljar byggnadslov och som utövar tillsyn utifrån lagstiftningens krav under hela byggtiden.

Vid en överläggning med Boverket påpekade företrädare för dess ledning att de små kommunerna sällan har resurser för att möta ett snabbt uppkommet behov av resurser för utredningar och planläggning. Det har under senare år gällt exempelvis gruvbrytning i norra Sverige.<sup>40</sup> I sådana situationer blir kommunen ofta starkt beroende av externa konsulter.

År 2011 skärptes PBL:s tekniska egen-skapskrav på byggnader, vilka är svåra att uppfylla i små kommuner. Där har ofta en ensam byggnadsinspektör med kort erfarenhet att hantera alla PBL-ärenden. Det är Boverkets erfarenhet att det blir fler överklaganden av ärenden i kommuner med bristande kompetens i myndighetsutövningen.

### Bostadsförsörjning

Bostadsförsörjningslagen säger att varje kommun ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.<sup>41</sup> De allmännyttiga bostadsaktiebolagen ska arbeta i allmännyttigt syfte, men bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer.<sup>42</sup>

Förutsättningarna för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen varierar starkt.<sup>43</sup> De problem med tomma lägenheter

<sup>40</sup> Intervju med rättschef Yvonne Svensson och Rolf Westerlund, Boverket, 9 april 2015.

<sup>41</sup> Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

<sup>42</sup> Lag (2010:879) om allmännyttiga bostadsaktiebolag.

<sup>43</sup> Se vidare Häggroth & Andersson, Kan välfärden räddas?

inom allmännyttan som fanns i många avfolkningkommuner under 1990-talet är inte längre lika framträdande. Det beror dels på att bostäder rivits och dels som en följd av att tomma lägenheter används som asylboende.

Även en del kommuner i avfolkningsregioner behöver bygga nya bostäder. Bland annat för särskilt boende. Det är ibland svårt för kommunala och privata fastighetsägare att få ekonomi i detta byggande. Här har det skapats behov av statliga insatser i form av bidrag eller kreditgarantier.

Däremot finns det i tillväxtregionerna ett stort uppdämt behov av att bygga nya bostäder.

Boverket har bedömt behovet av bostadsbyggande i hela landet fram till år 2025.<sup>44</sup> Det totala byggbehovet i riket är beräknat till i genomsnitt cirka 40 000 bostäder per år under perioden 2012–2015. Den större delen av byggbehovet, ungefär 74 procent, beräknas vara lokaliserat till de tre storstadsregionerna. Av de 72 arbetsmarknadsregionerna (Funktionella analys-regioner) beräknas 27 inte ha något behov av bostadsbyggande under perioden. Orsaken är att befolkningen i dessa region beräknas minska med drygt 6 procent.

På grund av befolkningsutvecklingen är byggbehovet ojämnt fördelat under perioden fram till år 2025. Behovet beräknas vara störst inledningsvis och därefter successivt minska. Från drygt 50 000 årligen under de första fem åren till under 30 000 de avslutande fem åren.

På grund av den ökande invandringen under senare år kan behovet av bostäder bli större. Fram till år 2020 kan så många som 70 000 bostäder behöva byggas årligen. Ett omfattande bostadsbyggande ställer i sin tur krav på investeringar i infrastruktur och annan samhällsservice. Den största utmaningen enligt Boverket är dock den finansiella. Utöver ekonomiska problem kan ett alltför lågt bostadsbyggande leda till olika typer av sociala problem och negativa konsekvenser för tillväxten.

Inom allmännyttan i hela landet finns ett behov av upprustning och energieffektivisering av de stora bostadsområden som byggdes under miljonprogrammets tid (1965–1974).

Ett särskilt problem i storstadsregionerna är att kommunerna har svårt att samordna sina planer för bostadsbyggande och att alla kommuner inte är beredda att ta ett tillräckligt stort ansvar för regionens bostadsförsörjning.

### Miljö och hållbar utveckling

Kommunerna är mycket viktiga för att nå miljömålen. Genom att översätta nationella och regionala miljömål till lokala mål och åtgärder blir miljömålen verksamma redskap i den lokala politiken.

Miljömålen har slagit igenom i hög grad på kommunal nivå. Det kommunala miljömålsarbetet är omfattande. Nästan alla kommuner arbetar både med nationella, regionala och egna miljömål. Formerna för arbetet med miljömål varierar. Många kommuner har infört miljöledningssystem, miljöbokslut, gröna nyckeltal och samordning med olika former av miljöplaner och översiktsplaner.

Kommunerna kan få bidrag till lokala naturvårdssatsningar, LONA, för att nå generationsmålet eller miljö kvalitetsmålen. Enligt Naturvårdsverket har större kommuner större kapacitet för att ansöka om dessa bidrag.<sup>45</sup>

Naturvårdsverket anser att många små kommuner har en alltför begränsad kapacitet inom miljöområdet. Ofta ska en och samma tjänsteman sköta tillsynsuppgifter inom både miljö-, livsmedel- och kemikalieområdet. Miljöinspektörerna i små kommuner behöver ofta använda relativt mycket tid för att hantera anmälningar. Detta innebär att tiden för planerad tillsyn begränsas alltför mycket. Länsstyrelsen i Skåne län har börjat ta tillbaka delegering av miljöskyddsärenden från kommuner.

<sup>44</sup> Behov av bostadsbyggande. Boverket rapport 2015:18.

<sup>45</sup> Intervju med enhetschef Martin Pählman, Statens naturvårdsverk, 11 maj 2015.

### Näringspolitik

Vid en överläggning med företrädare för Tillväxtverket pekar dessa på att kommunerna har två strategiska uppgifter i förhållande till näringslivet: Att tillhandahålla en bra skola och samhällsservice samt att underlätta företagens verksamhet genom att skapa ett gott företagsklimat.<sup>46</sup>

Tillväxtverket anser att den centralisering av statliga myndigheter som har skett och pågår är negativ sett ur det lokala företagens synvinkel. Brister i bredbandsnätet är en konkurrensnackdel för de kommuner som har dessa brister.

Det är inte några större skillnader mellan kommuner av olika storlek när det gäller aktivitet i näringspolitiska frågor. Däremot har de mindre kommunerna ofta en alltför begränsad analyskapacitet och ofta ska en näringslivschef ägna sig åt många olika ärenden.

Samverkan mellan kommunerna i näringspolitiska frågor ökar successivt. Aktuella exempel finns i Skaraborg, Värmland (i Karlstadsregionen) samt i mellersta Skåne. Diskussioner pågår inom Östergötland om hur kommunerna kring ett höghastighetståg kan länka sin trafik till den nya banan.

### Flyktingmottagning och integration

Kommunerna spelar en betydelsefull roll i flyktingmottagningen. Under 1990-talet utvecklades förläggingsboendet som drevs av staten. Det ersattes av lägenhetsboende för de flyktingar som istället valde ett eget boende. Staten började hyra lägenheter av kommunerna, som under slutet av 1990-talet hade många tomma lägenheter i sina allmännyttiga bostadsföretag. Detta var en lösning som var bra både för flyktingarna, kommunen och staten (som fick tillgång till ett billigt och bra boende).<sup>47</sup>

I takt med att flyktingströmmarna till Sverige har ökat i omfattning har det blivit allt svårare för Migrationsverket att kunna hyra bostäder av kommunerna; det har skapat en marknad för privata företag att erbjuda dyra och ibland dåliga boendeformer. Därför pågår nu diskussioner mellan Migrationsverket och vissa kommuner om att uppföra tillfälliga boenden. Verket försöker också att stimulera kommuner att samverka när det gäller flyktingmottagandet. Det ideala vore att 6–8 kommuner samverkade.

Kommunernas intresse för att emot flyktingar varierar, vilket också kan avläsas i det faktum att det finns en mycket stark koncentration av flyktingar i redan invandrartäta kommuner i storstadsområdena. Enligt Migrationsverkets företrädare är de minsta kommunerna i glesbygden mest tveksamma till att ta emot flyktingar.

Fram till år 2000 hade kommunerna ansvaret för integrationen av de flyktingar som beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Detta ansvar finns nu hos Arbetsförmedlingen. Om en invandrare efter ett par år inte har fått ett arbete har emellertid den kommun där invandraren bor ett försörjningsansvar. Eftersom många invandrare väljer att bosätta sig i kommuner där deras landsmän redan bor, innebär det att det kommunala försörjningsansvaret kan bli en betydande kostnad för de berörda kommunerna.

<sup>46</sup> Intervju med avdelningschef Anna Büniger, avdelningschef Lars Wikström samt enhetschef Åsa Bjelkeby, Tillväxtverket 15 april 2015.

<sup>47</sup> Intervju med Mikael Ribbenvik, operativ chef på Migrationsverket 14 april 2015.

# Nordiska reformer av kommunstrukturen

Samtliga nordiska länder, utom Sverige, har under senare år genomfört, eller inlett, en reformering av kommunstrukturen. Danmark genomförde från och med 2007 både en kommunreform och en regionreform. Finland inledde en kommunreform år 2007, men denna är ännu inte avslutad. Norge fattade beslut under år 2014 om att reformera kommunstrukturen, och denna process pågår för närvarande.

Island behandlas inte i denna framställning.

Kommunernas antal och storlek varierar. De svenska kommunerna är 290 till antalet och har en medianstorlek om cirka 15 500 invånare. Antalet danska kommuner är 98 och dess medianstorlek är efter strukturreformen cirka 43 000 invånare. Finland har 301 kommuner (exklusive Åland) och medianstorleken är cirka 7 000 invånare. Norge har 428 kommuner och dess medianstorlek är cirka 5 000 invånare. Inom varje land är det en betydande spännvidd i antalet invånare mellan de största och de minsta kommunerna.

De nordiska ländernas skiftande geografi förklarar en del av skillnaderna i kommunstrukturen. Danmark är ett till ytan litet land med en ganska koncentrerad befolkning. I Norge är befolkningen tämligen koncentrerad till kustområden. Här finns fjorddalar och öar med fjäll som skiljer samhällen från varandra. Finland och Sverige är ytstora länder med en koncentration av befolkningen till de södra delarna och kustområdena.

Kommunerna i de nordiska länderna har alla väsentliga uppgifter i genomförandet av nationella välfärdsambitioner, samtidigt som de har en betydande kommunal självstyrelse. De nordiska länderna brukar ibland karaktäriseras som decentraliserade välfärdsstater.

Kommunerna i de nordiska länderna har i stort sett samma ansvar för grundläggande välfärdstjänster såsom barnomsorg, skola, äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade. Men det finns skillnader mellan länderna. I Finland har kommunerna ansvar för hela hälso- och sjukvården. I Norge har kommunerna ansvar för primärvården medan ansvaret för större delen av sjukvården i Danmark ligger hos direktvalda regionala organ utan egen beskattningsrätt. Särskilt i Finland och

Norge har behovet av reformer inom hälso- och sjukvården påverkat diskussionen om behovet av att förändra kommunstrukturen.

I den påföljande texten redovisas de genomförda och igångsatta kommunala strukturreformerna i Danmark, Finland och Norge. Särskilt uppmärksammas:

- Motiv för att reformera kommunstrukturen.
- Målsättningar för reformerna.
- Legala och ekonomiska styrmedel för att säkerställa genomförandet av reformerna.
- Processen vid förberedelserna för och genomförandet av reformerna.
- Konsekvenser av reformerna.

## Danmark

Danmark har i nutid genomfört två större indelningsreformer. Den första genomfördes år 1970 och minskade antalet kommuner (primärkommuner) från 1 388 till 275, medan antalet amtskommuner (sekundärkommuner) minskade från 24 till 13.

Det fanns i huvudsak tre hänsyn som motiverade den nya indelningen av primärkommuner:

1. Städerna skulle få en naturlig avgränsning, bland annat genom inkorporering av omkringliggande förstäder.
2. Finansiell och administrativ bärkraft för att kommunerna skulle kunna sköta sina uppgifter utan samarbete med andra kommuner, särskilt inom skolområdet.
3. Befolknings- och näringslivsmässig samhörighet, dvs. en lokal gemenskap.

Med en indelning av kommunerna enligt dessa principer uppnåddes en genomsnittlig kommunstorlek av 19 000 invånare (exklusive Köpenhamn och Frederiksberg). Men spridningen i storlek blev ganska stor; en tredjedel av kommunerna fick under 8 000 invånare.

Trots en bred politisk uppslutning kring indelningsreformen 1970 gick det inte att uppnå enighet om kommunindelningen i huvudstadsområdet, vilken i stort sett förblev intakt. Istället för att göra större kommuner i huvudstadsregionen skapades så småningom olika regionala samordningsorgan.

Diskussionen om en ny indelningsreform startade i slutet av 1990-talet. Då kom en utredning utsedd av den danska regeringen

(Opgavekommissionen) fram till slutsatsen att staten inte borde föra över fler uppgifter till kommunerna, om en sådan överföring förutsatte ett utökat kommunalt samarbete. I anslutning till presentationen av kommissionens förslag förekom olika debattinlägg, vilka pläderade för en större strukturell kommunreform. Den danska regeringen tillsatte under 2002 en ny kommission (Strukturkommissionen) som var sammansatt av höga ämbetsmän. Uppgiften var att föreslå mer grundläggande förändringar i ramvillkoren för den offentliga sektorns verksamhet. Kommissionens förslag kom 2004 och innehöll såväl förslag om ändringar i kommunindelningen som förslag om ändrad uppgiftsfördelning mellan staten, amten och kommunerna.

Strukturkommissionen föreslog att kommunerna skulle överta uppgifter från staten och göras större. En minsta storlek av 30 000 invånare bedömdes som lämplig. Vidare föreslog kommissionen att sjukvården även i fortsättningen borde vara en amtskommunal angelägenhet, men att sjukvården borde koncentreras till fem regioner och finansieras av kommunerna och staten gemensamt. Strukturkommissionen gjorde bedömningen att den lokala demokratin skulle fungera på samma väl fungerande sätt i stora som i små kommuner.

Den danska regeringen (Venstre och Det Konservative Folkeparti) säkerställde att en strukturreform av den offentliga sektorn fick majoritet i Folketinget genom särskilda avtal med sitt stödparti Dansk Folkeparti samt de två oppositionspartierna Socialdemokraterna och Det Radikale Venstre. Uppgörelsen mellan partierna innebar att tre huvudprinciper formulerades:

1. En ändrad uppgiftsfördelning mellan stat, regioner och kommuner efter principen ”mindre region-mer kommun”. Uppgifter skulle överföras från amtskommunerna både till kommunerna och till staten; staten övertog bland annat ansvaret för gymnasier och vuxenutbildningen. Vidare skulle kommunerna ta ett större ansvar för sysselsättningen (från staten) och förebyggande hälsovård (tillsammans med regionerna). Regionerna skulle fortsatt ta ansvar för sjukhusvården, den regionala trafiken samt

regional planering inom olika områden; däremot skulle regionernas beskattningsrätt upphöra.

2. En ändrad indelning av landet i kommuner och regioner efter principen ”större kommuner och regioner – bättre och billigare administration”. För kommunerna lades det fast en minsta storlek av 30 000 invånare. Regionernas antal fastställdes till fem utan angivande av en minsta befolkningsstorlek. Principen var att varje region skulle rymma ett universitetssjukhus. För kommuner med färre än 20 000 invånare skulle det öppnas en möjlighet att skapa en bärkraftig verksamhet genom avtal om samarbete med andra kommuner inom vissa angivna verksamhetsområden.
3. En ändrad avgränsning av de nya kommunerna och regionerna. För kommunernas del skulle det läggas vikt på kulturell och näringsmässig samhörighet, men så att både stads- och landsbygdsområden skulle kunna ingå i de nya kommunerna. Vid avgränsningen av regionerna skulle det läggas vikt vid etableringen av någorlunda lika stora regioner. Vidare öppnade de politiska avtalen möjligheter att etablera så kallade ”servicecentra” för att ta ansvar för serviceuppgifter tvärs över gränserna mellan staten, regionerna och kommunerna. Grundtanken var att kommunerna genom att skapa sådana centra skulle vara huvudinngången till den offentliga sektorn. I den politiska överenskommelsen påpekades även att staten skulle minska sin detaljstyrning av den kommunala verksamheten, samtidigt som staten skulle inrätta ett oberoende utvärderingsinstitut.

I de regeringsdokument som togs fram inför genomförandet av den danska strukturreformen beskrivs reformen ofta som en decentraliserings- och demokratireform. Genom reformens två huvudkomponenter – större kommuner och fem sjukvårdsregioner – ville regeringen göra det lättare för medborgarna både att komma i kontakt med den offentliga verksamheten och att utkräva ansvar av direkt valda politiker: ”en enkel offentlig sektor nära medborgarna”. Dessutom formulerades också

mer verksamhetsanknutna mål som handlar om att i olika avseenden förbättra kvaliteten i den offentliga verksamheten utan att öka beskattningen. Exempel är kortare väntetider inom sjukvården, mer målinriktade insatser för att få fler i arbete, mer sammanhållna insatser för funktionshindrade, bättre utbildning och bättre utvecklingsmöjligheter för egenföretagare.

Den politiska överenskommelsen om strukturreformen hade som principiell utgångspunkt att reformen skulle bygga på frivillighet. Det innebar i praktiken att kommunerna själva fick föreslå i vilka nya kommuner de skulle ingå. Efter en process på den lokala nivån under cirka ett år lade regeringen fast den nya kommunindelningen i juli 2005. Den nya indelningen skulle gälla från och med 2007. Även den nya regionindelningen skulle gälla från och med detta år.

Resultatet av den lokala diskussionen om den nya kommunindelningen blev att Danmark skulle indelas i 98 kommuner. Av dessa hade 66 nya gränser. I 19 av de 66 sammanlagda kommunerna hade det anordnats folkomröstningar medan det i sex fall hade krävts medverkan av en statlig förhandlingsman för att få till stånd en ny kommunindelning. I endast två fall, i huvudstadsområdet, fattade regeringen beslut om kommunindelningen mot kommunernas önskemål.

I förhållande till målsättningen att en kommun bör ha minst 30 000 invånare, kan noteras att 19 kommuner (2013) har mindre folkmängd.

Sammantaget innebär dock den danska strukturreformen att det har skapats väsentligt större kommuner än vad regeringen hade haft som målsättning att skapa. En väsentlig orsak till detta torde vara att enskilda kommuner inom influensområdet av växande regioner velat säkerställa en bra möjlighet att kunna medverka i framtidens konkurrens mellan olika stadsregioner om sysselsättning och befolkning.

Professor Carsten Henrichsen har i en artikel i Nordisk Administrativ Tidsskrift under 2013<sup>48</sup> redovisat en del av den kritik som varit gentemot den danska strukturreformen. Den har bland annat handlat om att reformen varit

alltför hårt styrd av effektivitetsmässiga hänsyn och för lite grundad på demokratiska värderingar. En kritiker (Jørgen Grønnegård Christensen) har menat att idén om ett närhetssamhälle hade fått ge vika för ett marknadstänkande, och att resultatet skulle bli att den kommunala självstyrelsen skulle komma att ersättas av ett kommunaladministrativt expertstyre.

Det har också funnits kritik mot att den gemensamma stat-kommunfinansieringen av regionernas verksamhet skulle minska möjligheterna att utkräva ansvar för sjukvårdens skötsel.

Henrichsen avslutar sin beskrivning av kritiken mot den danska strukturreformen med att konstatera att mycket av den tidigare kritiken mot reformen nu har tystnat.

Henrichsen pekar också på att valdeltagandet i det senaste kommunalvalet 2013 föll från 70 till 63 procent och att kommunalpolitikerna klagat över de statliga ämbetsverkens ”växande dominans” i de danska kommunerna. Härtill kommer en fortsatt stark statlig styrning av den kommunala ekonomin. Henrichsen menar, ”att dessa förhållanden skapar en osäkerhet om vad man i Danmark vill med den kommunala självstyrelsen utöver att säkerställa att de offentliga uppgifterna rent tekniskt administreras på lokal nivå, på passande avstånd från den rikspolitiska nivån”.

Under 2013 presenterade en arbetsgrupp som bestått av företrädare för de berörda ministerierna, kommunerna och regionerna en samlad utvärdering av det som nu benämns ”kommunalreformen” med start den 1 januari 2007.<sup>49</sup> En övergripande slutsats av utvärderingen är att ”det med kommunalreformen har skapats en ram för en mer robust offentlig sektor, som är bättre i stånd att möta de aktuella och kommande års utmaningar.”

Arbetsgruppen anser att den kompetensmässiga bärkraften har ökat och att den på några områden har medverkat till nytänkande och ökad kvalitet. Också den ekonomiska bärkraften har ökat då reformen skapade

<sup>48</sup> Nordisk Administrativ Tidsskrift nr 1/2013. Kommunalreformer i Danmark.

<sup>49</sup> Evaluering af kommunalreformen. Marts 2013. Økonomi- og Indenrigsministeriet.

ekonomiskt robusta enheter, vilka kan hantera oförutsedda händelser med ekonomiska konsekvenser. Samtidigt anser arbetsgruppen att det finns en outnyttjad potential för både effektiviseringar och kvalitetsutveckling.

Utvärderingen av kommunalreformen visar att kommunernas förmåga att hantera sina lagstadgade skyldigheter har stärkts, framför allt inom de områden där kommunerna redan tidigare hade ansvar för verksamheterna i fråga. Ett större befolkningsunderlag har enligt evalueringarna gjort att kommunerna har fått bättre förutsättningar för att bedriva en kostnadseffektiv och högkvalitativ verksamhet.

Ett viktigt syfte med kommunalreformen var att skapa en effektivare kommunal administration. Utvärderingen av reformen visar att det dröjde fyra år innan kommunernas administrationskostnader började minska. Värdet av denna besparing har av en oberoende forskargrupp uppskattats till cirka en halv miljard danska kronor.<sup>50</sup>

Kommunernas nettoutgifter för service ökade två år efter kommunalreformen, men har därefter minskat till den nivå som var 2007, då reformen genomfördes. Arbetsgruppen anser att kommunernas högre kompetensnivå kan ha medverkat till att utgiftsökningen har kunnat vändas.

I kommunerna har särskilt kompetensen inom natur-, miljö och planläggningsområdena ökat efter reformen. Kommunernas sårbarhet har minskat eftersom det efter reformen fanns fler medarbetare inom samma fackområde. Vidare har kommunalreformen lett till att fler besläktade fackområden har samlats inom samma organisatoriska enheter.

Antalet förtroendevalda har minskat kraftigt som ett resultat av kommunalreformen, från cirka 5 000 till cirka 2 500, vilket innebär att färre politiker ska ta ansvar för fler verksamhetsområden. Arbetsgruppen konstaterar att reformen har möjliggjort en förstärkning av den politiska styrningen och att det

efter reformen är större fokus på överordnade mål och strategier. Denna utveckling är enligt arbetsgruppen nödvändig för att ge kommunpolitikerna rimliga arbetsvillkor. Fortfarande är emellertid antalet ärenden som ska avgöras på politisk nivå i genomsnittskommunerna mycket stort, vilket gör det svårt för ledamöterna i de kommunala organen att vara insatta i alla detaljer i alla ärenden.

Den mest diskuterade frågan om kommunreformens konsekvenser, efter det att den genomfördes, handlar om de demokratiska konsekvenserna. Det finns de som är mer kritiska än Finansministeriets utvärderingsgrupp. Intresseorganisationen Kommunernes landsforening (KL) anser att demokratin står inför utmaningar, men att det inte är någon kris för den lokala demokratin i Danmark till följd av kommunreformen. Viktiga utmaningar handlar om att höja valdeltagandet i de kommunala valen, att underlätta rekryteringen till förtroendevalda samt att göra de kommunala förtroendeuppdragen mer tilltalande för den yngre generationen.<sup>51</sup>

Det danska Finansministeriets arbetsgrupp har gjort en utvärdering av hur kommunalreformen har påverkat innehållet i vissa av de verksamheter som har bytt huvudmannaskap i samband med reformen.

Arbetsgruppen har en rad kritiska synpunkter på hur samarbetet mellan kommunerna, regionerna och utförarna av hälso- och sjukvård har utvecklats efter reformen. Förslagen för att komma tillrätta med det bristande samarbetet handlar till en del om att utveckla nationella indikatorer för att lättare kunna följa upp hur de olika parterna i vårdkedjan hanterar sina uppgifter ur ett patientperspektiv.

Ett väsentligt syfte med kommunalreformen var att förstärka de lokala och regionala förutsättningarna för tillväxt i hela landet och att skapa en mer sammanhållen och enkel struktur för samhällets insatser till stöd för företagsamhet och sysselsättning. Det innebar att de nya kommunerna fick ett ökat ansvar. Arbetsutskottet har uppfattningen att kommunerna i alltför hög grad använder resurserna för att stödja näringslivet och sysselsättning till administration och strategiutveckling. Mer resurser bör användas till service till

<sup>50</sup> Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA). Sammenlagte kommuner sparer penge på administration. Pressmeddelande 29 januari 2015.

<sup>51</sup> Material från Rasmus Scheelke, Kommunernes Landsforening i Danmark.

företagen och aktiviteter som leder till utveckling av näringslivet. Kommunerna uppmanas också att förkorta tiden för handläggning av olika ärenden som underlättar näringslivets verksamhet.

### Finland

Kommunindelningen i Finland har varit på den politiska dagordningen i närmare 70 år. Mellan 1946 och 2013 genomfördes 164 kommunsammanslagningar. Under den 70-åriga perioden framträder två tydliga kommunsammanslagningssomgångar; den stora kommunreformens tid 1961–1982 (69 kommunsammanslagningar) och tiden för kommun- och servicestrukturreformen 2007–2013 (59 kommunsammanslagningar). Idag finns i Finland 317 kommuner, varav 301 i Fastlands-Finland och 16 i landskapet Åland.<sup>52</sup>

Trots kommunsammanslagningarna har 202 kommuner färre än 10 000 invånare. Av Finlands befolkning bor knappt en femtedel av befolkningen i dessa kommuner. En målsättning för den senast genomförda kommunreformen var att kommunerna skulle uppnå en befolkning av minst 20 000 invånare – genom samverkan eller sammanslagning. För närvarande finns 55 kommuner med fler än 20 000 invånare. Av Finlands fem miljoner invånare bor 3,8 miljoner i dessa kommuner.

Resterande del av beskrivningen om Finland fokuseras på de senaste två försöken att reformera kommunindelningen, dels den så kallade Paras-reformen som genomfördes 2007–2013, dels den s.k. Sote-reformen som regeringen förelade riksdagen år 2014, men vilken riksdagen inte godkände. Reformen skulle enligt regeringens förslag ha genomförts vid ingången av 2016.

Kommun- och servicestrukturreformen (Paras) inleddes i maj 2005 när Inrikesministeriet startade ett utredningsarbete. Den dåvarande regeringens två största partier var Centerpartiet och Socialdemokraterna, vilket hade betydelse för reformens utformning och genomförande.

I den ramlag som skulle styra reformen fastslogs att det skulle finnas ett befolkningsunderlag om minst 20 000 invånare för att ordna primärvårdsservice (vilket i Finland är ett kommunalt ansvar) och sådana uppgifter inom socialtjänsten som är nära anknutna till primärvården. Kommunerna fick välja om de uppfyller kravet på befolkningsunderlag genom att gå med i en kommunsammanläggning eller genom att inrätta ett samarbetsområde. Lagen gav möjligheter att avvika från kravet på befolkningsunderlag med anledning av långa avstånd, skärgårdsförhållanden, språkliga rättigheter eller samernas språkliga och kulturella rättigheter. Ramlagen gav inte regeringen rätt att besluta om sammanläggning eller samarbetsområden mot en kommuns uttryckliga vilja.

Syftet med kravet på ett större befolkningsunderlag för de mest centrala välfärdstjänsterna på lokal nivå var att stärka kommunernas bärkraft och utjämna skillnader i tillgänglighet och kvalitet i tjänsterna mellan kommuner.

Enligt lagen om strukturreformen skulle en kommun eller ett samarbetsområde bestå av en pendlingsregion eller någon funktionell enhet, men kommunerna skulle själva fastställa området närmare. I lagen angavs inte heller inom vilken tid kommunerna skulle uppfylla lagens krav. Ramlagen hade stiftats för att gälla till utgången av 2002. När regeringen följde upp genomförandet av lagen visade det sig både 2009 och 2011 att kravet på ett bredare befolkningsunderlag inte hade fullföljts i en tredjedel av kommunerna.

För att stimulera kommunerna att gå samman eller bilda samarbetsområden införde staten särskilda ekonomiska stödformer. När dessa omlägningsstöd var på väg att löpa ut ökade kommunernas aktivitet att bilda samarbetsområden. Inför kommunalvalet 2011 kunde regeringen konstatera att de enklaste sammanläggningarna hade blivit verklighet och att cirka 200 samarbetsområden bildats. Samarbetsområdena var delvis regionalt splittrade och blev inte lika stora som pendlingsregionerna. I många stadsregioner gick kranskommunerna kring centralorten samman eller inrättade samarbetsområden sinsemellan utan någon centralkommun.

<sup>52</sup> En översikt över kommunindelningsreformerna finns i Finansministeriets rapport "En livskraftig kommun- och servicestruktur" Rapport 5b/2012.



När Finland fick en ny regering efter riksdagsvalet 2011 bestående av Samlingspartiet, Socialdemokraterna och en del mindre partier, togs frågan om kommunindelningen upp i den nya regeringens regeringsprogram. Regeringspartierna var överens om att Paras-reformen inte hade uppfyllt önskemålet att skapa en mer bärkraftig kommunstruktur. En arbetsgrupp som bestod av högre tjänstemän från ministerierna och Finlands Kommunförbund fick i uppdrag år 2011 att redovisa förslag till fullföljande av kommunreformen; den s.k. Strukturgruppens överväganden och förslag redovisades året därpå.<sup>53</sup>

Strukturgruppen menade att kommunstrukturen, trots förändringarna genom Paras-reformen, förblev splittrad och att det fanns alltför många små kommuner med svaga resurser i Finland: ”På det hela taget har kommun- och servicestrukturen inte stärkts i alla regioner på ett sådant sätt att den skulle trygga tillgången och kvaliteten på lång sikt.” Strukturgruppen pekar också på att det har genomförts få sammanläggningar i områden kring stora städer. Vidare menade gruppen att en del kommuner som på grund av sin svaga ekonomiska situation inte har varit attraktiva partners kan ha fallit utanför både kommun- och samarbetsstrukturerna.

Strukturgruppen konstaterade att samarbetet inom stadsregionerna framskrider långsamt, vilket är till nackdel för utvecklingen av infrastrukturen och bostadsbyggandet i stadsregionerna. När det gäller Helsingforsregionen ansåg gruppen att de många utredningarna under åren bara har resulterat i gradvisa lösningar utan att de problem som rör hela regionen har kunnat lösas på ett övergripande sätt. Strukturgruppen drog slutsatsen att i synnerhet i stadsregioner har frivilligt samarbete visat sig vara en långsam metod för att tackla framtida utmaningar inom det kommunala området.

Strukturgruppen var kritisk mot de tidigare försöken att åstadkomma en ändamålsenlig kommunstruktur på frivillig väg. Gruppen menade att sammanslagningar på längre

sikt ”gör det möjligt att förbättra produktiviteten och stävja ökningen av utgifterna. Genom sammanslagning skapas det också förutsättningar för att utveckla styrningen av den service som kommunerna ordnar samt stärka utvecklingsmöjligheterna för den regionala och lokala ekonomin. Målet är också att göra regionen attraktivare och främja näringsmöjligheterna. När kommuner slås samman blir förvaltningen lättare, kan överlappningar åtgärdas på lång sikt och kan personalresurser omfördelas. I synnerhet när de ekonomiska situationerna växlar kan större enheter bättre förbereda sig på tillfälliga variationer och ekonomiska konjunkturer. I och med kommunsammanslagningar utjämnas också skillnader i servicekostnaderna och de egenskaper hos befolkningen som påverkar behovet av service, vilket skapar förutsättningar för att förenkla statsandelssystemet.”

För att en utveckling av kommunstrukturen ska resultera i de nämnda fördelarna krävdes det enligt Strukturgruppen framför allt att kommunreformen genomförs konsekvent och att behoven att utveckla kommunstrukturerna bedöms ur ett funktionsmässigt perspektiv.

Strukturgruppen gjorde en mycket konkret granskning av de enskilda kommunernas och regionernas behov av förändringar i kommunstrukturen. Och utifrån denna granskning lade Strukturgruppen förslag om nya kommuner i form av ”utredningsområden”. Antalet kommuner blev med denna metodik cirka 70 i hela Fastlands-Finland (Åland lämnades utanför). De perspektiv som Strukturgruppen använde för att granska den nuvarande kommunstrukturen och föreslå en ny kommunindelning var följande:

- Befolkningsutvecklingen.
- Den ekonomiska utvecklingen.
- Utvecklingen av områdes- och samhällsstrukturen.
- Arbets- och fritidspendling.
- Ordning av social och hälsovården.
- Utveckling av näringsverksamheten.

<sup>53</sup> Finansministeriet. En livskraftig kommun- och servicestruktur 5b/2012.

Förutom en analys av de enskilda kommunerna utifrån dessa ”granskningsperspektiv” genomförde Strukturgruppen även en regional analys, särskilt vad gäller landskapets (Finland är indelat i 19 sådana) allmänna befolknings- och ekonomiska utveckling, kommun- och servicestruktur samt inriktning på samarbete.

Enligt Strukturgruppen kan kommunstrukturen inte reformeras i etapper, utan reformen måste genomföras systematiskt, så att kommunstrukturen utvecklas ur ett helhetsperspektiv och snabbt kan skapa sådana nya kommuner som är funktionsdugliga före år 2020, då de demografiska förändringarna gör sig gällande med stor styrka. Genomförandet torde enligt Strukturgruppen kräva en kombination av styrmedel. Förutom eventuella incitament behövs lagstiftning, eftersom en fortsatt utveckling av kommunstrukturen också fordrar sammanslagningar som möter motstånd från enskilda kommuner. I valet av metoder bör man dock så långt som möjligt sträva efter att bilda de nya kommunerna på frivillig basis eller skapa helheter som godtas av kommunerna och deras invånare.

Strukturgruppen förordade att kommunreformen genomförs i två steg, där sammanslagningarna först genomförs frivilligt av kommunerna, men där regeringen (statsrådet) i ett andra steg har befogenhet att besluta om sammanslagning under vissa förutsättningar. Det kan till exempel handla om att en enskild kommun i strid med angränsande kommuners önskemål inte vill gå samman med en eller flera andra kommuner.

Strukturgruppens förslag om indelning av kommunerna i ett 70-tal utredningsområden mötte hård kritik i hela landet. Särskilt de små kommunerna reagerade kraftigt mot förslaget. Gruppens förslag att slå samman Helsingfors stad (med 600 000 invånare) med Vanda stad (200 000 invånare) mötte hård kritik från Vanda stad. Efter hand stod det klart att Strukturgruppens förslag om en kommunreform inte kunde ligga till grund för ett förslag till riksdagen.

Medan Strukturgruppens arbete pågick bedrevs också ett arbete inom Social- och hälsovårdsministeriet, vilket syftade till att ge

underlag för att reformera socialtjänsten samt hälso- och sjukvården i hela Finland. När det stod klart att en kommunreform enligt den modell som utarbetats av Strukturgruppen inom Finansministeriet inte kunde genomföras började den politiska diskussionen att i stället ta sin utgångspunkt i det arbete som Social- och hälsovårdsministeriet hade bedrivit.

Sedan Social- och hälsoministeriets proposition om en reformering av social- och hälsovårdens struktur remissbehandlats i början av 2014, kom riksdagspartierna överens om att inleda beredningen av ett lagförslag till riksdagen enligt propositionens innehåll. En proposition överlämnades till riksdagen i december 2014.<sup>54</sup>

Propositionen innebar att Finland indelas i fem social- och hälsovårdsområden i form av samkommuner, vilka ges det övergripande ansvaret för att organisera tjänster inom social- och hälsovårdsområdet. Varje kommun skulle höra till ett social- och hälsovårdsområde, men inga sammanläggningar föreslogs i propositionen. Ansvaret för att producera tjänsterna skulle ges samkommuner, vilka har de verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningarna för att svara för alla tjänster inom socialtjänsten, primärvården och den specialiserade sjukvården. Kommuner kunde enligt propositionen komma överens om att produktionsansvaret i stället för att ges till en samkommun ska fullgöras genom modellen med en ansvarig kommun.

Kommunerna skulle även i fortsättningen svara för finansieringen av social- och hälso-tjänsterna. Finansieringen skulle bygga på invånarantalet i kommunen samt på åldersstrukturen och sjukfrekvensen. Kommunernas finansieringsandel var tänkt att samlas in av de fem social- och hälsovårdsområdena och, i enlighet med kriterierna i lagstiftningen, fördelas vidare till samkommunerna med produktionsansvar. Av kommunernas budget skulle cirka hälften transfereras via hälso- och sjukvårdsområdena.

De social- och hälsovårdsområden som regeringen föreslog skulle bildas så att de

<sup>54</sup> Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnande av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den. Beslutad 4 december 2014.

kunde inleda sin verksamhet senast vid ingången av 2016 och att ansvaret för social- och hälsovården skulle gå över till dessa områden vid ingången av 2017.

Den reform som regeringen föreslog hade det övergripande syftet att främja hälsan och välbefinnandet inom befolkningen. Mer konkreta mål var att:<sup>55</sup>

- Säkerställa likvärdiga, kundorienterade och högklassiga social- och hälsovårdstjänster i hela landet genom att
  - minska ojämlikheten och
  - rikta personalresurserna jämnt.
- Stärka basservicen inom social- och hälsovården genom en
  - ändamålsenlig och balanserad servicehelhet och genom att
  - möjliggöra service på ett nytt sätt, bland annat närservice.

Ett centralt syfte med reformen var att åstadkomma en bättre integration av social- och hälsovården. Ett annat var att få till stånd en stark nationell styrning. En tredje drivkraft var att göra brukarna och personalen mer delaktiga.

I en förhandsgranskning av konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen av Institutet för Hälsa och Välfärd blev omvärlden om reformen i huvudsak positiv: ”Propositionen utgör början till en länge efterlängtd reformprocess inom social- och hälsovården som till sina dimensioner är ambitiös och som följer internationella utvecklingstrender.”<sup>56</sup>

Det är uppenbart att regeringens proposition om en social- och hälsovårdsreform hade sin utgångspunkt i de behov av förändringar som sedan lång tid hade funnits inom detta område. När det inte gick att genomföra en kommunreform som skulle kunna lösa de problem som fanns inom social- och hälsovårdsområdena ändrade regeringen helt enkelt

strategi och satsade på att reformera social- och hälsovården utifrån dessa utgångspunkter.

Riksdagens grundlagsutskott gjorde en analys av reformens konsekvenser i förhållande till den finska grundlagens regler om kommunal självstyrelse.<sup>57</sup> Slutsatsen blev att Grundlagsutskottet uttalade att lagförslaget inte kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning utan betydande ändringar. Utskottet var helt enigt. Det ansåg att reformen i alltför hög grad byggde på indirekt valda organ. Direkt valda organ med egen beskattningsrätt var att föredra framför den modell med indirekt valda samkommuner på två nivåer som regeringen hade föreslagit. Vidare ansåg Grundlagsutskottet att både kommunerna och kommuninvånarna skulle få ett alltför begränsat inflytande i de fem social- och sjukvårdsområdena. En konsekvens av Grundlagsutskottets utlåtande blev att regeringens proposition om en reformering av social- och hälsovården inte kunde föras till beslut av riksdagen. Detta skedde strax före riksdagsvalet 2015.

Efter valet 2015 har en ny regering (bestående av Centerpartiet, Samlingspartiet och Sannfinländarna) lagt fram ett regeringsprogram som anger en inriktning av den fortsatta reformeringen av kommunstrukturen i Finland. Den innebär att social- och hälsovårdsreformen fullföljs, men i stället för fem regioner skapas 18. Dessa regioner är till stor del överensstämmande med de så kallade landskapsförbunden som hittills endast har haft planeringsuppgifter. Tanken är att resurser ska föras från kommunerna till de nya regionala organen för att finansiera social- och hälsovården, om detta är förenligt med den finska grundlagen. I statsminister Sipiläs regeringsprogram sägs också att ”regeringen vill se framtidens kommuner inte så mycket som tillhandahållare av tjänster”, ett uttalande som har uppfattats som att regeringen vill öka privatiseringen av den kommunala verksamheten.<sup>58</sup>

Vid rapportförfattarens möte med den dåvarande verkställande direktören i Finlands Kommunförbundet i april 2015 framkom att förbundet var positivt till hur den första delen av kommunreformen (Paras-reformen)

<sup>55</sup> Powerpointbilder om social- och hälsovårdsreformen av statssekreterare Ulla-Maija Rajakangas, Social- och hälsovårdsministeriet, 7 april 2015.

<sup>56</sup> Institutet för Hälsa och Välfärd. Rapport 2/2014. Fem social- och hälsovårdsområden – en förhandsanalys av konsekvenserna.

<sup>57</sup> Grundlagsutskottets utlåtande 75/2014 rd.

<sup>58</sup> Regeringsprogram för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015.

genomfördes.<sup>59</sup> Det gällde särskilt hur processen lagts upp, med möjlighet för kommunerna att välja att ingå i samarbetsområden eller gå samman med en eller flera andra kommuner.

Det största problemet med Sote-reformen var enligt Kommunförbundets VD att den byggdes upp utifrån alltför snäva sektoriella perspektiv, särskilt vad gällde sjukvårdens behov. Dessutom redovisade regeringen inga alternativa modeller och processen fram till regeringsförslag var mycket sluten. Varken de enskilda kommunerna eller Kommunförbundet gavs möjligheter att delta i beredningen av regeringens förslag.

Kommunförbundets VD ansåg att statens roll hade försvagats som ett resultat av det finska medlemskapet i EU och att kommunerna skulle behöva ha en minsta storlek om 40 000–50 000 invånare för att kunna hävda sig inom EU och globalt. Dessutom skulle en ny kommunstruktur behöva byggas på fler kriterier än de som har sin grund i sjukvården, och en annan kommunstruktur behövas i storstadsområdena, för att kunna klara bostadsbyggandet och utbyggnaden av infrastrukturen. Olika organisationslösningar krävs i olika delar av Finland.

De två kommunreformerna i Finland 2005–2014 har utvärderats av statsvetaren Siv Sannberg vid Åbo Akademi.<sup>60</sup> Hennes sammanfattande slutsatser är: ”Trots att 250 kommuner genomförde utredningar om eventuella kommunsammanslagningar blev det konkreta resultatet av reformen magert. Lärdomen av de finländska reformerna är för det första att frivillighet åstadkommer handling, men att frivilliga åtgärder är en svag styrmekanism om man vill lösa specifika problem. För det andra visar erfarenheterna från Finland att ständiga förändringar av spelregler för reformer försvagar tilliten mellan stat och kommun och försvårar verkställigheten av förändringar.”

### Norge

Den nu pågående kommunreformen i Norge inleddes med att den norska regeringen i januari 2014 gav ett uppdrag till en expertgrupp att föreslå kriterier som har betydelse för uppgiftsfördelningen i kommunerna.

Norge har idag (2015) 428 kommuner. De är samtliga så kallade generalistkommuner, dvs. de har samma kompetens och uppgifter oavsett storlek, läge eller geografisk utbredning. I uppdraget till den nämnda expertgruppen betonar regeringen att kommunerna genom sina olikheter har varierande förutsättningar att fylla sina funktioner när det gäller samhällsservice, myndighetsutövning, samhällsutveckling och lokal demokrati.<sup>61</sup> Regeringen menar också att interkommunalt samarbete inte är ett alternativ till större och mer ”robusta” kommuner, eftersom det demokratiska ansvarsutkrävandet försvåras i de mer komplexa organisationer som skapas när flera kommuner samarbetar.

Målet för reformen var enligt regeringens uttalande i samband med att expertgruppen tillsattes att underlätta för kommunerna att slå sig samman till ”större, robusta enheter” som bättre svarar mot de naturliga bostads- och arbetsmarknadsregionerna som har utvecklats över tid. Reformen skulle också göra det möjligt för kommunerna att lösa sina uppgifter på egen hand.

Expertgruppen lämnade sin rapport ”Kriterier for god kommunestruktur” i mars 2014.<sup>62</sup> Rapporten konstaterar att kommunstrukturen inte har ändrats trots att kommunernas uppgifter har utökats de senaste 50 åren. En förändring av kommunstrukturen borde enligt expertgruppen ta sin utgångspunkt i de framtida utmaningarna, och det betonas särskilt att andelen äldre i befolkningen kommer att fördubblas fram till 2040 och att folkmängden i de större kommunerna och städerna kommer att fortsätta att öka. Gruppen föreslår tolv kriterier som grund för en kommunreform, 10 för kommunerna och två för staten.

<sup>59</sup> Möte med finska Kommunförbundets VD Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma.

<sup>60</sup> Siv Sandberg. Möjligheter, morötter och mosaik. Kommunreformerna i Finland 2005–2014. Presenterat på XXIV Nordiska kommunforskningskonferensen, NORKOM, i Göteborg 26–28 november 2015.

<sup>61</sup> Kommunal- och moderniseringsdepartementet/Expertutvalg for kommunereform.

<sup>62</sup> Kommunal- och moderniseringsdepartementet. Delrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur. Mars 2014.

*Kriterier för kommunerna:*

1. Tillräcklig kapacitet.
2. Relevant kompetens.
3. Tillräcklig distans.
4. Effektiv tjänsteproduktion.
5. Ekonomisk soliditet.
6. Valfrihet.
7. Funktionella samhällsutvecklingsområden.
8. Högt politiskt deltagande.
9. Lokal politisk styrning.
10. Lokal identitet.

*Kriterier för staten:*

11. Bred uppgiftsportfölj.
12. Statlig ramstyrning.

Gruppen konstaterade att den efter en genomgång av facklitteraturen om kommunerna som tjänsteproducenter inte hade kunnat komma fram till entydiga rekommendationer om en kommuns lämpliga storlek. I sin värdering av kommunstrukturen lade gruppen därför huvudvikten vid att skapa ”robusta fackmiljöer”, särskilt inom skyddet av barn och hälsovård. Expertgruppens förslag är att den minsta kommunstorleken bör vara 15 000–20 000 invånare.

Även om detta förslag främst motiverades med behovet att garantera specialistkompetens inom vissa områden, ansåg gruppen att även skolan, äldreomsorgen och andra verksamheter bäst utvecklas i kommuner med denna storlek eller större. Som exempel angav gruppen att det är lättare att använda kvalitetsvärderingssystem i skolan i större kommuner och att det är lättare i större kommuner att implementera ny teknologi inom äldreomsorgen. Dessutom pekade gruppen på att mark- och samhällsplanering, näringslivsutveckling samt miljö- och hållbarhetsarbete gynnas av att kommunerna blir större.

Expertgruppen ansåg även att den lokala demokratin blir bättre i större kommuner genom att tjänstemän får bättre kompetens och kapacitet att ta fram bättre underlag för de folkvalda när det gäller politisk styrning.

Expertgruppen ansåg att en minsta kommunstorlek med 15 000–20 000 invånare skulle leda till en bättre samordning av kommungränser och funktionella samhällsutveck-

lingsområden. Det gäller inte minst i storstadsområdena, där Expertgruppen uttryckte en förhoppning om att färre och större kommuner skulle minska behovet av samarbete inom storstadsregionerna i mer eller mindre informella samarbetsarrangemang.

Den norska regeringen tog ställning till Expertgruppens förslag hösten 2014.<sup>63</sup> I presentationen av reformen sades följande (svensk översättning): ”Regeringen önskar att flytta makt och ansvar till större och mer robusta kommuner. Målet är en lokaldemokrati som kan skapa välfärd och säkerställa värdeskapande och trivsel. Kommunerna måste ha kraft att möta de utmaningar som väntar. Det är utmaningar som är knutna till demografi, välfärd och kompetens samt innebar möjligheter att utveckla goda och attraktiva lokalsamhällen.”

Regeringen ställde sig också bakom den analys av utvecklingen som Expertgruppen hade gjort och som innebär att den statliga detaljstyrningen har ökat samtidigt som allt fler uppgifter har flyttats till ett interkommunalt samarbete. Regeringen uttryckte en önskan att kommunerna skulle vara bättre rustade att hantera de uppgifter de har, och som kan möta de utmaningar och nya uppgifter som kommer åren framöver. Regeringen ställde upp fyra mål för kommunreformen:

*1. Goda och likvärdiga tjänster till invånarna.*

Större kommuner med bättre kapacitet och kompetens kommer att underlätta skapandet av likvärdiga tjänster över hela landet. En större fackmiljö vill ge en mer stabil arbetsmiljö, ökad bredd i kompetensen och en bredare åtgärdsportfölj, särskilt vad gäller små och specialiserade tjänster.

*2. Helhetsinriktad och samordnad samhällsutveckling.*

Kommunsektorn ska bli bättre i stånd att lösa nationella utmaningar. Reformen ska ge bättre förutsättningar för en starkare och samordnad lokal och regional utveckling i alla delar av landet, både när det gäller markanvändning, samhällsskydd och beredskap,

<sup>63</sup> Regeringen.no/Fakta om kommunereformen 3 november 2014.

transporter, näringsliv, miljö och klimat samt den sociala utvecklingen i kommunerna. Det är önskvärt att kommungränserna i större utsträckning anpassas till naturliga bostads- och arbetsmarknadsregioner.

### 3. *Bärkraftiga och robusta kommuner.*

Större kommuner kommer att ha en större resursmässig grund och kan även ha en mer varierad befolknings- och näringslivssammansättning. Det gör kommunerna mer robusta i förhållande till oförutsedda händelser och utvecklingar. Bärkraftiga och ekonomiskt robusta kommuner skapar ett mer effektivt resursutnyttjande inom begränsade ekonomiska ramar.

### 4. *Stärka den lokala demokratin och ge större kommuner fler uppgifter.*

Större och mer robusta kommuner kan få fler uppgifter. Detta vill ge ökad makt och myndighet till kommunerna och därmed ett ökat lokalt självstyre. Större kommuner kommer också att reducera behovet av interkommunala lösningar. Färre och större kommuner som genomför en välfärdspolitik i förhållande till nationella mål kommer att reducera behovet av statlig detaljstyrning. Kommunerna vill få större frihet att prioritera och anpassa välfärdsutbudet till invånarnas behov.

Regeringen överlämnade sin proposition om kommunreformen till Stortinget den 14 maj 2014. Propositionen gav ramarna för reformen med målsättningar, ekonomiska styrmedel samt en genomförandeplan.<sup>64</sup>

Sedan Stortinget behandlat regeringens förslag gav regeringen i juli i uppdrag till fylkesmännen (landshövdingarna) att inleda diskussionen med kommunerna om sammanläggning av kommuner. Även det norska kommunförbundet (KS) inbjöds att medverka i sammanläggningsprocessen och gavs särskilda resurser för detta.

Hösten 2014 tog regeringen initiativ till en utredning om en regionalt folkvald nivå som en del av kommunreformen. Vidare inbjöd regeringen samtliga kommuner att delta i processen med sikte på att värdera om det är aktuellt att slå sig samman med grannkom-

muner. Det bör observeras att regeringen enligt Stortingets beslut om kommunreformen endast i undantagsfall ska kunna genomföra en kommunsammanslagning i strid mot en kommuns vilja.

Regeringen tillskapade följande genomförandemedel:

- Resurser för processvägledare för fylkesmännen.
- Ett nätverktyg, varmed kommunerna kan jämföra sig med andra kommuner.
- En metod för att undersöka invånarnas uppfattningar.
- Täckning av engångsbidrag för kommuner som går samman.
- Ett så kallat ”reformstöd” som i första hand syftar till att täcka kostnader för utredningar i anslutning till sammanläggningsprocessen.
- Ett särskilt bidrag till kommuner som går samman.

I slutet av 2014 presenterade Expertgruppen sin slutrapport om kriterierna för en god kommunstruktur. I denna rapport granskade gruppen vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att kommunerna ska kunna ta på sig nya uppgifter. Regeringen följde upp gruppens förslag med en melding till Stortinget i maj 2015 med namnet ”Kommunereformen – nye oppgaver till større kommuner”.<sup>65</sup> I denna melding lade regeringen fram förslag till överföring av uppgifter till de nya och större kommunerna samt förslag till minskad statlig detaljstyrning. Regeringen tog avstånd från idén att differentiera uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn, vilket hade kunnat innebära att större kommuner fick fler uppgifter än mindre kommuner. Förslagen om minskad statlig detaljstyrning handlade bland annat om att minska kommunernas skyldigheter att dokumentera sin verksamhet och rapportera information till statliga myndigheter.

<sup>64</sup> Prop. 95 S (2013–2014).

<sup>65</sup> Meld. St.14/2014–2015. Melding til Stortinget.

De första sammanläggningsbesluten på kommunal nivå kunde börja fattas i maj 2015. En förklaring till att det blev endast få sådana beslut var att kommunalvalet i Norge skedde i september 2015.

Tidsplanen för kommunreformen innebär att regeringen ska lämna en proposition om en helhetsinriktad kommunstruktur våren 2017, så att Stortinget kan fatta beslut om en sådan sommaren 2017. De nya kommunerna ska därefter vara klara att inleda sin verksamhet 1 januari 2018. I tidsplanen hålls det emellertid öppet för att sammanläggningar kan ske också efter 2018, åtminstone fram till januari 2020.

Vid ett möte på kommensektorens intresseorganisation KS (tidigare Kommunernes Sentralforbund), i mars 2015 framträdde följande bild av kommunernas inställning till den norska kommunreformen:<sup>66</sup>

Initiativet till kommunreformen har tagits av regeringen. Med några få undantag är kommunerna inte särskilt positiva till reformen. Kommunernas ekonomi är överlag god, och det finns därför inte någon känsla av att en reform av kommunindelningen är nödvändig. Å andra sidan är kommunerna lojala mot Stortinget, som har bestämt att alla kommuner är skyldiga att i vart fall utreda ett sammangångande med andra kommuner. Sammanläggningar bör ske på frivillig väg.

KS har inte tagit ställning till kommunreformen som sådan, men anser att kommunerna, inte staten, ska styra den lokala processen. Däremot är KS positivt till en regionreform som innebär att uppgifter överförs från den statliga regionala förvaltningen till fylkeskommunerna.

KS har uppfattningen att kommunerna inte vill ha fler uppgifter, däremot vill de att staten minskar sin detaljstyrning av kommunerna. Det gäller dock inte storstadskommunerna, som vill ha fler uppgifter.

Vidare anser KS att utformningen av det kommunala intäktssystemet är helt avgörande för kommunreformen.

Vid KS-mötet uttrycktes synpunkten att tidsplanen är alltför optimistisk. Valet till

Stortinget ligger bara ett par månader efter det att regeringen ska ta ställning till hela reformen våren 2017.

Detta kan leda till att regeringen inte vill utmana de kommuner som är negativa till sammanläggningar.

Partiernas ställningstaganden till kommunreformen har stor betydelse för om kommunreformen kommer att genomföras på det sätt som regeringen vill. Regeringspartierna Höyre och Framskrittspartiet är positiva till reformen, Centerpartiet är negativt och Arbeiderpartiet är delat. Det kan dock noteras att Höyre och Framskrittspartiet inte vill tvinga fram sammanläggningar mot kommuners vilja. Ett undantag är om en välmotiverad sammanläggning bromsas av en enstaka kommun.

Under förutsättning att alla kriterier för en bärkraftig och robust kommunstruktur (enligt Expertgruppens förslag) tillämpas kommer Norge att få 90 kommuner; med tanke på reformens karaktär av frivillighet är det mycket osäkert om denna målsättning kommer att uppnås.

### **Erfarenheter av de nordiska kommunreformerna**

Jämfört med Sverige hade övriga nordiska länderna ett större antal kommuner i relation till sin folkmängd när besluten fattades om att reformera kommunstrukturen. Idag har Danmark betydligt större kommuner än Sverige, medan Norge och Finland fortfarande har ett stort antal små kommuner.

Målen för kommunreformerna i de övriga nordiska länderna har varit att skapa färre och större kommuner för att därigenom stärka kommunernas förmåga att skapa en likvärdig samhällsservice till så låg kostnad som möjligt. Särskilt i Danmark och Norge betonas också att en reformerad kommunstruktur ger bättre förutsättningar för staten att ge kommunerna större befogenheter. Målkonflikten mellan lokal demokrati och kommunsammanläggning behandlas relativt knapphändigt i de dokument som beskriver syftet med kommunreformerna.

<sup>66</sup> Möte med Frode Lindtvedt 18 mars 2015.

För att ge en mer konkret bild av hur en bärkraftig och robust kommunstruktur ska se ut har det formulerats krav på befolkningsunderlaget för framtidens kommuner: Danmark minst 30 000 invånare, Finland (Pares-reformen) 20 000 invånare och Norge 15 000–20 000 invånare. Det är intressant att den faktiska storleken på de danska kommunerna blev betydligt större (43 000 invånare).

En huvudlinje i genomförandet av reformerna har varit att sammanläggningar och ingående i samarbetsområden (Finland) ska bygga på frivillighet. Endast undantagsvis har staten givits möjlighet att genomföra tvångsvisa sammanläggningar eller samarbeten. Det har emellertid skapats olika typer av incitament för att stimulera sammanläggningar eller samarbeten. I Danmark innebar detta bland annat att kommunerna fick ett större ansvar för hälsovård, sysselsättning, planläggning, miljövård och näringspolitiska insatser. I Finland gavs förmånliga statsbidrag till de kommuner som gick samman i nya kommuner eller samarbetsområden. I Norge finns dels ekonomiska incitament och dels möjligheter för ökat kommunalt ansvar i den nu pågående kommunreformen.

I de övriga nordiska länderna finns således en insikt om att en kommunreform inte kan reduceras till en administrativ fråga. Den måste också medföra påtagliga förbättringar både för kommunerna och för dess invånare.

Sättet att genomföra kommunreformerna har haft stor betydelse för utgången. Reformerna i Danmark och Finland (Paras-

reformen) byggde på att kommunerna själva valde sina sammanläggnings- eller samarbetspartner. Samma typ av process prövas nu även i Norge. Där kan resultatet ännu inte avläsas.

Den andra delen av kommunreformen i Finland (Sote-reformen) genomfördes uppiifrån och ned, utan medverkan av kommunerna eller dess intresseorganisation. Riksdagen underkände reformen främst på grund av att den stred mot reglerna om kommunal självstyrelse i den finska grundlagen.

Det är för tidigt att utläsa de långsiktiga konsekvenserna av de nordiska kommunreformerna:

- Den reform som har verkat längst, den danska, har utvärderats, men resultaten är inte entydiga.
- I Finland finns uppfattningen att den första delen av en kommunreform måste följas upp av en ännu mer genomgripande reform som också omfattar den kommunala organisationen i de större städerna.
- I Norge finns en politisk vilja på nationell nivå att genomföra en genomgripande reform, men många kommuner ställer sig negativa till kommunsammanläggningar.

Även om en förändring av kommunstrukturen i Sverige måste utgå från de svenska förutsättningarna och behoven, så finns det en hel del erfarenheter av genomförandet av kommunreformer i de övriga nordiska länderna som kan nyttiggöras i ett svenskt sammanhang.



# Förändringstendenser i Englands kommunala självstyrelse

England har en lång tradition av kommunal självstyrelse. Den kommunala verksamheten utvecklades mer påtagligt under 1800-talet för att lösa en del av de problem som industrialismen gav upphov till i de snabbväxande städerna.

Kommunal självstyrelse i England bedrivs inom ramen för ett av två system: dels ett en-nivåsystem benämnt *unitary authorities* dels ett två-nivåsystem benämnt *county- and district councils*.

I den större delen av England organiseras den kommunala verksamheten enligt två-nivåsystemet. Där detta system tillämpas har *county councils* ansvar för cirka 80 procent av servicen inkluderande skolor, barn- och äldreomsorg, kollektivtrafik, motorvägar och avfallshantering. *District councils* omfattar mindre geografiska områden och har ansvar för mer lokala uppgifter som bostäder, planläggning samt kultur- och fritidsaktiviteter. I England finns 27 *county councils* uppdelade i 201 *district councils*.

Det finns också en tredje nivå som är under distriktsnivå. De benämns *town and parish councils* och har relativt begränsade uppgifter så som skötsel av stads- och bycentra, kyrkogårdar, parker, krigsmonument och gemensamhetslokaler. Det finns cirka 10 000 sådana *councils* och nära 100 000 *councillors*.

*Unitary authorities* består av endast en nivå för den kommunala verksamheten. Denna typ av kommun kan kallas *council* (ex. Medway council), *city council* (ex. Nottingham City Council) eller *borough council* (ex. Reading Borough Council). I England finns det 56 *unitary authorities*.

Londonområdet har en egen form av *unitary authorities*; *London boroughs*. Antalet *boroughs* är 33. För samordningen av hela Londonområdet finns Greater London Authority (GLA) som har ansvaret för polis, räddningstjänst, strategisk planering och transporter.

Den senaste större omorganiseringen av den kommunala självstyrelsen gjordes år 2009. Då slogs 44 kommuner samman till 9 *unitary authorities*. Dessa omfattade drygt 3 miljoner invånare.

Alla 22 kommuner i Wales är *unitary authorities* med ansvar för all lokal samhällsservice. Skottland har 32 *unitary authorities* med ansvar som i stort sett är detsamma som sin motsvarighet i England.

Vid sidan av denna struktur finns en särskild organisation för brand- och räddningstjänst i hela United Kingdom. Det finns olika typer av organisationer med varierande relationer till kommunerna: *County fire authorities* styrs och kontrolleras av ett council.

*Combined fire authorities and fire and civil defence authorities* har ansvar för fler kommuner än en. London har en egen regional organisation inom ramen för Greater London Authority.

Det förekommer inte någon mer omfattande offentlig diskussion om den kommunala självstyrelsens organisation i England. En av de bedömare som rapportförfattaren träffade vid ett besök i London i juni 2015 ansåg dock att särskilt två-nivåsystemet innebär dubbelarbete mellan de två nivåerna.<sup>67</sup> Vidare ansåg flera bedömare att kommunernas geografiska gränser i allt mindre utsträckning stämmer överens med de funktionella gränserna. I den mån att det finns en tendens i kommunstrukturens utveckling är den att *unitary authority*-modellen förordas av allt fler.

En modell som däremot utvecklas starkt är tillkomsten av vad som ibland kallas ”virtuella kommunsammanslagningar”. Det innebär att kommunerna utvecklar ett samarbete inom ramen för en bibehållen kommunindelning. Samarbetet är särskilt frekvent förekommande inom administration, finansiering, juridisk kompetens, informationsteknik samt avfallshantering.

Regeringen Cameron initierade under mandatperioden 2010–2015 en rad reformer rörande den kommunala verksamheten. Nyckelorden i dessa reformer var *Localism* och *Decentralisation*.<sup>68</sup> Bland mer konkreta reformer kan nämnas att kommunerna fick ett ökat inflytande över sina intäkter och kostnader samt att kommunerna gavs en allmän kompetens att engagera sig i uppgifter som

<sup>67</sup> Intervju med Alex Thomson Chief Executive, Localis Research Ltd.

<sup>68</sup> HM Government. *Decentralisation and the Localism: an essential guide*. December 2010.

inte var uttryckligen förbjudna enligt lag. Några strukturella förändringar till kommunernas fördel gjordes emellertid inte under mandatperioden 2010–2015.

För att stödja utvecklingen av samarbete mellan kommunerna lade den engelska regeringen, som tillträdde efter parlamentsvalet i början av 2015, fram ett lagförslag om en utvecklad regional organisation för Manchester och dess tio *districts*. Benämningen på denna nya kommunform är *combined authority*.<sup>69</sup> Liknande samarbetsarrangemang förbereds i några andra större stadsregioner i England, främst Sheffield, Leeds och Liverpool/Merseyside.

En viktig förutsättning för Manchester-reformen är att regionen har tillmötesgått regeringens önskemål att den nya regionala organisationen ska ledas av en direktvald borgmästare (*mayor*). Denna borgmästare ska vara den elfte medlemmen i *combined authority* (de övriga representerar var och ett av de tio distrikten).

Regeringens förslag om Manchester-regionens organisation innebär att regionen ges en starkare ställning när det gäller ekonomisk utveckling, transporter, omstrukturering av gamla industriområden och bostadsbyggande. Regeringen har också påpekat att regionen ska få ett ökat ansvar för näringslivs- och arbetsmarknadsfrågor, vidareutbildning samt sjukvård (vilken i England är statlig). Manchester-reformen beskrivs av en bedömare som det mest lovande som har skett på många år när det gäller att utveckla den kommunala nivåns inflytande i England.<sup>70</sup>

Den utveckling som nu sker i statens relationer till kommunerna innebär bland annat att staten sluter olika typer av avtal med kommunerna.<sup>71</sup> Aktuella exempel är *City Deals*. Dessa tar sikte på att stimulera den ekonomiska tillväxten i olika delar av England.

I den första omgången av *City Deals* slöt regeringen avtal med de åtta största städerna utanför London om tillväxtbefrämjande åtgärder (som exempelvis investeringar i infrastruktur). I den andra omgången slöt regeringen avtal med ytterligare 18 större städer och tillväxtregioner. Processen inleddes med att städerna överlämnade förslag till regeringen. Därefter bereddes dessa av en särskilt upprättad enhet i regeringskansliet – *Cities Policy Unit* – innan regeringen slöt avtalet.

Avtalen mellan regeringen och olika regioner och kommuner innebär inte i någon större utsträckning att nya resurser har tillförts regionerna och kommunerna. Delvis anses detta bero på att den engelska staten under flera år har genomfört en mycket kraftig minskning av statens budgetunderskott och att statens utgiftsminskningar och besparingar även har inneburit att statens bidrag till den kommunala verksamheten har skurits ned kraftigt.<sup>72</sup>

Kommunernas intäkter utgörs till cirka 50 procent av statsbidrag, 20 procent är omfördelad bolagsskatt och 25 procent av intäkterna kommer från lokal inkomstskatt. De engelska kommunerna är således höggradigt beroende av statens transfereringar till kommunerna.

Den engelska statens politik att kraftigt minska underskottet i statens finanser har inneburit mycket kraftiga neddragningar av statens bidrag till den kommunala verksamheten. Neddragningarna har lett till minskade administrativa kostnader, minskad service inom omsorgsverksamheterna, stängda bibliotek och försäljningar av kommunal egendom. Men statens minskningar av statsbidragen har också lett till allt starkare krav från den kommunala sektorn att få större inflytande över sina intäkter – vad som i England kallas *financial devolution*.

Det finns en lång rad rapporter, initierade både av Parlamentet, det engelska kommunförbundet och andra sammanslutningar som har lagt fram konkreta förslag om finansiell decentralisering. Lord Heseltine föreslog 2012 att cirka 80 miljarder pund skulle överföras från staten till kommunerna. Det blev 2 miljarder.<sup>73</sup> Den största sammanslutningen för de engelska kommunerna, Local Government

<sup>69</sup> Department for Communities and Local Government. Proposal to amend the constitution of the Greater Manchester Combined Authority. January 2015.

<sup>70</sup> Intervju med Alex Thomson, Chief Executive, Localis Research Ltd.

<sup>71</sup> Intervju med John Wright och Rebecca Cox, Local Government Association. Policy paper: 2010 to 2015 Government policy: City Deals and Growth Deals. Gov.UK updated 8 May 2015.

<sup>72</sup> Sir Merrick Richard Cockell, tidigare ordförande i Local Government Association. Intervju 4 juni 2015.

<sup>73</sup> Intervju med Alex Thomson, Chief Executive, Localis Research Ltd. 3 juni 2015.

Association (LGA), har tillsatt en Independent Commission on Local Government Finance. Den har föreslagit att kommunerna ska vara självförsörjande med ekonomiska resurser till sin verksamhet.<sup>74</sup>

I den engelska diskussionen om kommunerna finns det en tendens att både problemformuleringarna och lösningarna alltmer utgår från de olikheter som finns mellan kommuner. Således finns det aktuella förslag som både har sin utgångspunkt i de kraftigt växande storstadsområdena<sup>75</sup> och i områdena utanför storstadsområdena.<sup>76</sup>

LGA publicerade under 2015 ett samlat förslag om den kommunala verksamhetens utveckling i England (*English devolution. Local solutions for a successful nation*). Förslaget handlar både om principer för ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna, decentralisering, finansiering och nya former av samarbete mellan kommunerna. När det gäller kommunstrukturen, förordar LGA olika lösningar beroende på de lokala förutsättningarna:

- *Combined authorities*. Detta är en vidareutveckling av regionalt samarbete som nu introduceras i Manchester-regionen. Den riktar sig till fler regioner och med bredare kommunalt ansvar för olika servicefunktioner.
- *Statutory Joint Committees*. De informella samverkansformer som existerar idag

utvecklas till legala enheter, men med mer begränsade uppgifter än combined authorities. Denna modell kan vara lämplig för regioner utanför storstäderna.

- *Public service boards*. Representanter från alla offentliga organ som gemensamt utformar servicestrategier och investeringsplaner.
- *Enhanced Health and Wellbeing Boards (HWB:s)*. Ett organ för samarbete mellan hälso- och sjukvård samt omsorgsverksamheter som redan finns, utökar sitt samarbete med andra HWB:s och andra aktörer inom samma verksamhetsområden inom ett bredare verksamhetsområde.

LGA föreställer sig således att den kommunala organisationen i framtiden kan utvecklas i olika former beroende på de yttre förutsättningarna, med en typ av organisation i de största stadsområdena, en annan typ av organisation utanför dessa stadsområden. LGA är också öppen för nya samverkansformer över huvudmannaskapsgränserna och en effektivisering av befintliga samverkansorgan inom hälso- och sjukvården samt omsorgsverksamheterna.

LGA:s rapport föreslår även att det skapas incitament för ett vidgat samarbete mellan kommunerna. I första hand genom att regionala samarbetsorgan ges större befogenhet i förhållande till staten exempelvis inom hälsovård, transporter och polisverksamhet.

<sup>74</sup> Independent Commission on Local Government Finance. Financing English Devolution.

<sup>75</sup> City Growth Commission. Unleashing metro growth. Oktober 2014.

<sup>76</sup> The Independent Commission on Economic Growth and the Future of Public Services in England. Devolution to Non-metropolitan England: Seven steps to growth and prosperity. Mars 2015.

# Kriterier för en bärkraftig och hållbar kommunstruktur

Som underlag för att diskutera kriterier för en bärkraftig och hållbar kommunstruktur använder denna rapport de kriterier som tidigare använts i Sverige samt de kriterier som har tagits fram som underlag för kommunreformer i Danmark, Finland och Norge.

I de tre övriga nordiska länderna har strävan varit att skapa bärkraftiga enheter som säkerställer ett sammanhang mellan uppgifter och tjänster å den ena sidan och ekonomisk kapacitet och effektivitet å den andra sidan.

Argumentet för att ställa upp en målsättning för minsta befolkningsstorlek har varit att det med ett tillräckligt befolkningsunderlag bör kunna skapas kommuner med stabil ekonomi och på det sättet stärka kommunernas förutsättningar att själva kunna finansiera samhällsservicen. Med kommuner av en viss storlek har det också antagits, att medborgarnas behov och rättigheter bättre kan tillgodoses bland annat vad gäller myndighetsutövning. Större kommuner har vidare ansetts vara en förutsättning för att kunna erbjuda medborgarna en bred variation i serviceutbudet.

Kriterierna för den framtida kommunstrukturen har i de övriga nordiska länderna även handlat om behovet att bedriva planläggning och att fatta beslut om markanvändning, bostäder och transporter.

Kriterierna tar också sikte på att stärka medborgarnas möjligheter att påverka förhållanden som har betydelse i invånarnas vardag, där de bor och arbetar.

Den följande framställningen om kriterier för en bärkraftig och hållbar kommunstruktur utgår från kommunernas fyra viktigaste roller:

- Kommunen som ansvarig för samhällsservice.
- Kommunen som myndighetsutövare.
- Kommunen som samhällsutvecklare.
- Kommunen som demokratisk arena.

De kriterier som föreslås bör uppfattas som förutsättningar för att kommunerna ska kunna fullgöra dessa grundläggande roller:

*Kommunen som ansvarig för samhällsservice*  
Kommunerna har idag ett betydande ansvar för en bred uppsättning välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg. Dessutom svarar

kommunerna för kultur och fritid, räddningstjänst, planläggning, bostadsförsörjning, miljövärd samt olika typer av tekniska tjänster.

Ett övergripande nationellt mål är att välfärdstjänsterna ska vara likvärdiga. Detta betyder inte att de ska ha samma utformning i varje kommun. Att skapa ekonomiska förutsättningar för att utjämna skillnader i likvärdighet har sedan länge varit en central ambition i den nationella politiken.

Kommunerna har över tid fått ansvar för allt mer specialiserade tjänster och såväl medborgarnas som statens krav på kvalitet i tjänsterna har ökat. Det finns också en tendens att statens styrning har blivit allt mer detaljerad. Den utökade tillsynsverksamheten inom skolan samt omsorgsverksamheterna är vittnesbörd om detta. Allt oftare framförs krav på detaljerade föreskrifter om exempelvis bemanning i de kommunala verksamheterna. Sammantaget ställer denna utveckling ökade krav på kommunerna när det gäller kapacitet och kompetens för att ge medborgarna en bra och likvärdig samhällsservice oberoende av var i landet de bor.

Denna rapport visar att många kommuner saknar tillräcklig ekonomisk bärkraft och kompetens inom centrala områden. Det gäller särskilt kommuner med färre än 10 000 invånare och en minskande befolkning.

- Det bör även i fortsättningen vara en strävan att varje kommun så långt som möjligt finansierar sin verksamhet med egna skatter och avgifter. Intäkter från utjämnningssystemet och statsbidrag bör vara komplement till den övriga finansieringen.
- Kommunerna bör ha tillräcklig ekonomisk bärkraft för att med egna medel kunna finansiera nödvändigt underhåll och investeringar i kommunal infrastruktur.
- Kommunerna bör med egna medel kunna fullgöra sina pensionsåtaganden.
- Det krävs en långsiktig planering av kommunens verksamhet och finansiering i syfte att ha en hög beredskap för demografiska förändringar och andra yttre förändringar som påverkar förutsättningarna för den kommunala verksamheten.

- Kommunerna behöver personal med relevant kompetens såväl inom vård, skola och omsorg som inom förvaltning, myndighetsutövning, planering och samhällsutveckling.
- I en situation med ökande anspråk på insatser inom den offentliga sektorn är det självklart att samhällets resurser ska utnyttjas så effektivt som möjligt. Det innebär att så mycket som möjligt av resurserna inom den offentliga sektorn ska användas till verksamhet, inte till administration.
- Inom vård, skola och omsorg finns stora möjligheter att skapa nya resurser, främst genom ändrade arbetsformer. Det är viktigt att kommunerna har möjlighet både att själva stimulera innovationer och att följa upp innovationer i andra kommuner inom vård, skola och omsorg, så att de kan omsätta dessa i sin egen verksamhet.
- Även om det fortfarande finns en diskussion om gränserna för privata företags möjligheter att göra vinster i skattefinansierade verksamheter, är det många människor som vill kunna välja mellan olika utförare inom vård, skola och omsorg. Detta förutsätter en viss bredd i serviceutbudet.
- Valmöjligheterna kan dock inte vara obegränsade i ett skattefinansierat välfärdssystem. Eftersom resurserna för den offentligt finansierade välfärden är begränsade, kan de förtroendevalda i kommunerna behöva prioritera mellan önskemålet om en likvärdig service för alla och önskemålet från vissa om möjligheter att välja utförare.

#### *Kommunen som myndighetsutövare*

Kommunerna utövar myndighet inom en rad verksamhetsområden i enlighet med olika lagar. Det kan handla om fördelning av tjänster, tillstånd, tvångsingripanden inom socialtjänsten, antagningsbeslut inom skolan, bidrag till kulturella ändamål med mera.

De medborgare, företag och organisationer som är beroende av kommunernas myndighetsutövning har rätt att mötas av en rättssäker behandling av kommunerna. Rättssäkerheten handlar både om processen fram till ett myndighetsbeslut (processuell rättssäkerhet) och innehållet i de beslut som ska fattas (materiell rättssäkerhet). De beslut som handlar om

rättigheter och skyldigheter för den enskilde ska ha tydligt stöd i lag (legalitetsprincipen).

I takt med att den kommunala verksamheten har utvidgats har även kommunernas roll i myndighetsutövningen fått en ökad betydelse.

Det finns inga ingående studier av kommunernas roll i myndighetsutövningen, men de intervjuer med statliga myndigheter som rapportförfattaren genomförde våren 2015 talar ett tydligt språk. Många små kommuner har inte kompetens att fullt ut sköta myndighetsutövningen på ett tillfredsställande sätt. Situationen är särskilt alarmerande inom miljöskydds- och byggnadsområdet samt inom socialtjänsten.

Delvis är bristerna i myndighetsutövningen ett resultat av att staten har utökat sin tillsynsverksamhet, till exempel genom inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Men också svårigheten att behålla och nyrekrytera anställda till de delar av socialtjänsten som handlar om myndighetsutövning, är en förklaring till bristerna.

Förutom specialister inom olika sektorområden har kommunerna även ett behov av en mer allmän kommunjuridisk kompetens. De kommuner som inte har någon allmän kommunjurist samarbetar ofta med andra kommuner för att få tillgång till den typ av expertis som behövs, exempelvis vid kommunala upphandlingar. Att en kommun inte har en egen anställd kommunjurist innebär att kommunens möjligheter att tillämpa allmänna regler exempelvis om den kommunala kompetensen, jäv och offentlighet begränsas.

#### *Kommunen som samhällsutvecklare*

Befolknings- och kommunikationsutvecklingen har gjort att de flesta funktionella utvecklingsregionerna idag omfattar flera kommuner. Det är endast i de inre delarna av Norrland som det finns kommuner vars gränser stämmer överens med de funktionella regiongränserna.

Det finns olika typer av administrativ uppdelning inom flerkommunala regioner, exempelvis:

- a) Stadsregioner med tyngdpunkt i flera städer som både samarbetar och konkurrerar när det gäller näringsliv, kommunikationer och utbildning. Exempel är Nyköping–Oxelösund och Norrköping–Linköping.
- b) Stadsregioner med en dominerande storstad och flera mindre kranskommuner med divergerande målsättningar i olika utvecklingsfrågor, till exempel Göteborgs- och Malmöregionerna.
- c) Bostads- och arbetsmarknadsregioner med hög grad av pendling mellan kommunerna, men svag samordning av bostadsbyggande och näringslivsutveckling, Stockholmsregionen har denna karaktär, även om samordningen av infrastrukturinvesteringarna har blivit bättre över tid.

Det pågår ett allt mer utvecklat samarbete inom många av de funktionella regionerna. Men problemet är fortfarande att kommunerna inom dessa regioner i alltför hög grad har avvikande målsättningar när det gäller regionens utveckling. Det gäller både i själva planeringsprocessen och i genomförandet av planeringsdokumenten. Det kommunala planmonopolet gör att regionala utvecklingsambitioner kan omkullkastas av kommunala planbeslut.

För Stockholmsregionen finns en särskild lagstiftning om regionplanering. Den innebär att kommuner inom Stockholms län inte får upprätta planer som strider mot regionplanen. Å andra sidan ger regionplanen inte någon formell möjlighet för landstinget att aktivt genomdriva regionplanens intentioner i den kommunala planläggningen.

Det finns flera argument för att skapa gemensamma utvecklingsprogram och överväga den administrativa strukturen för de funktionella regionerna. Ett argument är att en samordnad utbyggnad av bostäder och arbetsplatsområden minskar transportbehoven och därmed bidrar positivt till en bättre miljö. Det är också väsentligt för samhällsutvecklingen i stort att större etableringar av köpmarknader kan prövas i ett regionalt sammanhang.

Det finns en risk för att det politiska arbetet i krympande kommuner ständigt upptas av

kortsiktiga problem när det gäller verksamheten och ekonomin, och att utvecklingsfrågorna därför inte ges nödvändig uppmärksamhet. För kommuner med liten och krympande befolkning bör ett ökat samarbete med andra kommuner inom en funktionell region kunna innebära ökade möjligheter att anställa medarbetare med kompetens att arbeta med näringslivsutveckling. Större kommunala enheter skulle ge kommunerna ökade möjligheter att engagera sig i olika utvecklingsprojekt. Exempel på detta är EU-finansierade projekt, vilka kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för ökad sysselsättning.

### *Kommunen som demokratisk arena*

Det var länge en strävan att följa upp 1970-talets kommunindelningsreform med decentralisering och minskad statlig detaljstyrning. Under de senaste decennierna har det dock skett en ökad statlig styrning av den kommunala verksamheten. Exempel är de maxtaxor som införts inom barn- och äldreomsorgen samt återkomsten av specialdestinerade statsbidrag inom skolan och socialtjänsten.

Liksom i de övriga nordiska länderna är det väsentligt att en diskussion om den framtida kommunstrukturen tar sin utgångspunkt i en önskan att stärka den lokala demokratin.

Detta främst genom att så långt möjligt begränsa den statliga detaljstyrningen. För att den kommunala självstyrelsen ska ha den viktiga roll som Regeringsformen ger uttryck för, är det nödvändigt att kommunerna har rådgivning över de uppgifter som dess invånare förväntar sig att de ska ta ansvar för. Det gäller både utbildning, service och samhällsutveckling.

Samspelet mellan kommunsektorns förtroendevalda och de anställda är mycket viktigt. Det bör vara en strävan att ta tillvara de anställdas yrkeskunna och professionalitet, utan att de förtroendevaldas övergripande ansvar för den kommunala verksamhetens kvalitet och ekonomi begränsas. Därför behöver formerna för att styra och följa upp den kommunala verksamheten utvecklas. En sådan utveckling av de förtroendevaldas arbete kan säkerställa att den representativa demokratin kan fungera i både små och stora kommuner.

Den kommunala demokratin har allt mer blivit en styrelseform genom partierna på lokal nivå. Därför är det alltför enkelt att utvärdera den kommunala demokratis kvalitet enbart utifrån antalet förtroendevalda. Det är minst lika viktigt för den kommunala demokratin att partierna konkurrerar om väljarnas röster och att väljarna kan utvärdera partiernas förslag utifrån bra information. För att informationen till väljarna ska fungera har de lokala massmedierna en mycket viktig roll. Nedläggningar av lokaltidningar och etermediers lokalredaktioner kan få negativa konsekvenser, särskilt för demokratin i små kommuner.

Efter den stora kommunreformen i Danmark 2007 har det genomförts olika undersökningar om hur den kommunala demokratin påverkades av reformen. Sex år efter reformen har det inte kunnat påvisas att det politiska intresset för kommunalpolitiken varken har ökat eller minskat. Däremot uppfattas de förtroendevalda kommunpolitikerna som något mindre lyhörda i de större kommunerna. Medborgarnas deltagande i kommu-

nalpolitiska aktiviteter har inte påverkats av kommunreformen.

En slutsats i den danska utvärderingen av kommunreformen är vidare att de förtroendevalda anser att de har fått mindre makt på bekostnad av tjänstemännen.

En frågeställning som har en klar koppling till frågan om kommunen som demokratisk arena är hur väsentlig medborgarnas lokala identitet och anknytning till kommunen som geografisk enhet är i dagens samhälle. En norsk undersökning från 2003 visar att orten där man bor har större betydelse för den lokala identiteten än den kommun som man bor i. Kommunen i sin tur har större betydelse som identitetsskapare än länet man bor i. Av en annan norsk undersökning från samma år framgår att kommunstorleken inte har någon betydelse alls för i vilken utsträckning som kommunen fungerar som identitetsskapare. Resultaten av dessa två undersökningar torde visa att samhällets utveckling mot större sammanhängande regioner har försvagat känslan av anknytning till den kommun man bor i.

# Kommunal samverkan – omfattning och erfarenheter

Kommunerna i vårt land har mycket olika förutsättningar för sin verksamhet. Det hänger dels samman med att stora delar av landet är glest befolkade och dels med att det sker förskjutningar i befolkningens fördelning mellan olika regioner.

Trots att skillnaderna mellan kommunerna är så stora har alla kommuner samma uppgifter. I den diskussion om kommunstrukturen som har kommit igång brukar kommunal samverkan ofta föras fram som ett alternativ till sammanläggningar av kommuner.

Efter de tidigare kommunsammanläggningarna minskade behovet av interkommunal samverkan. För närvarande sker en ökning av kommunernas samverkan med andra kommuner. Det finns inte något entydigt samband mellan kommunstorleken och omfattningen på det interkommunala samarbetet. Endast sex kommuner deltar varken i ett kommunalförbund eller har en gemensam nämnd.

Den vanligaste formen av samverkan över kommungränserna är samverkan i informella former. Den exakta omfattningen är dock inte känd. År 2012 fanns det 114 gemensamma nämnder, omfattande 415 kommuner. Antalet kommunalförbund var 100, med 644 medlemskommuner. I genomsnitt ingick således sex kommuner i ett kommunalförbund och knappt fyra kommuner per gemensam nämnd.<sup>77</sup> Det vanligaste var att ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd begränsade sin verksamhet till ett specifikt verksamhetsområde. Det är emellertid möjligt att skapa ett flersaksförbund för ett bredare samarbete. År 2012 fanns det 14 sådana kommunalförbund.

Flest gemensamma förbund och nämnder har Karlstads kommun. Befolkningsmässigt små kommuner återfinns både bland dem som har flest och minst antal förbund och nämnder. Exempelvis ingår Bjurholm, Sveriges minsta kommun, bara i ett kommunalförbund

och ingen gemensam nämnd. Däremot har Bjurholm en omfattande avtalsamverkan.

Det hör också till bilden att kommunerna har ett relativt omfattande samarbete inom ramen för kommunal företagsverksamhet. Det finns 180 företag som ägs av två eller flera kommuner.

Interkommunal samverkan är vanligast inom räddningstjänst (32 kommunalförbund och 7 gemensamma nämnder), miljö- och byggområdet (6 kommunalförbund och 19 gemensamma nämnder), löner och administration (18 gemensamma nämnder), utbildning (10 kommunalförbund och 7 gemensamma nämnder; främst gymnasieskolan), IT (2 kommunalförbund och 10 gemensamma nämnder). Uppgifterna avser 2012 men den bedömning som erhållits från SKL är att det inte har skett några stora förändringar i det interkommunala samarbetet under de senaste åren. Vidare är den interkommunala samverkan sparsamt förekommande inom kärnverksamheterna skola, vård och omsorg.

Det finns en mycket begränsad forskning om konsekvenserna av interkommunal samverkan. Värdet av det fåtal empiriska studier som finns begränsas av att de i huvudsak bygger på intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän.

Förbättrade möjligheter att rekrytera kompetent personal är den positiva effekt av interkommunal samverkan som nämns oftast i de tillgängliga studierna.<sup>78</sup> Personer med specialistkompetens är ibland svåra att rekrytera till områden utanför de större städerna. I många fall kan kostnaden för att anställa en person inte motiveras, eftersom antalet ärenden där kompetensen behövs är för få.

Tanken bakom interkommunal samverkan är ofta att dra nytta av potentiella storleksfördelar. Men olika studier visar att det föreligger en stor risk för att samarbete över kommungränserna kan leda till kostnadsökningar istället för effektiviseringar; det gäller särskilt om verksamheten är av ringa omfattning.<sup>79</sup> Detta gäller inte generellt, inom kommunalteknikens område finns en lång tradition av att spara pengar genom att samarbeta över kommungränserna.

<sup>77</sup> Uppgifterna om formerna och innehållet i kommunalt samarbete i detta avsnitt bygger på data som tillhandahållits av Anders Folkesson, ekonom på SKLs avdelning för ekonomi och styrning 1 oktober 2015.

<sup>78</sup> Anders Folkesson, Sveriges Kommuner och Landsting. År samverkan en gyllene medelväg? – tankar om kommunernas framtid. PM 2014-03-28.

<sup>79</sup> Björn Sundström. Framtidens kommuner? Samverkan, sammanläggning eller samma som idag. Arena för tillväxt. PM 2013-11-20.



Ett skäl till att kostnaderna ibland ökar i stället för minskar inom ett interkommunalt samarbete är att den organisatoriska överbyggnaden blir för stor i förhållande till själva verksamheten. När fler kommuner ska samverka är det fler intressen och önskemål som ska jämkas samman. Därför blir det ett ökat behov av beredning och sammanträden mellan förtroendevalda och tjänstemän, vilket ökar kostnaderna.

Interkommunal samverkan påverkar förutsättningarna för den lokala demokratin: Det blir oklart för väljarna vilka förtroendevalda de ska utkräva ansvar av i valen.

- Det blir som regel endast en begränsad grupp förtroendevalda och tjänstemän som har insyn i och kan påverka samarbetet mellan de olika kommunerna.
- Antalet förtroendevalda från de olika medlemskommunerna i förbunden respektive de gemensamma nämnderna blir som regel mindre än när verksamheten bedrivs i egen regi. Det innebär att färre partier blir representerade i verksamheten, vilket försämrar insynen. Dessutom kan det bli så att förtroendevalda från andra kommuner har majoritet i frågor som berör den egna kommunen.

En grundprincip bakom den senaste indelningsreformen var att kommunen ska vara ett enhetligt beslutsterritorium. Om det interkommunala samarbetet utvecklas mycket långt är det tveksamt om denna princip fortfarande kan anses gälla i praktiken. Särskilt en utveckling där kommuner ingår i många samverkanskonstellationer kan komplicera den demokratiska insynen och ansvarsutkrävandet.

Ansvarskommittén (SOU 2007:10) ansåg att en alltmer utvecklad samverkan mellan kommuner skulle kunna leda till mindre tyd-

lighet i samhällsorganisationen. Kommittén föreslog därför att kommuner som samverkar skulle åläggas att återkommande redovisa i vilka konstellationer kommunen samverkar; vilka resurser som berörs samt hur beslutsfattandet sker.

Det finns också ekonomiska aspekter på ett långtgående samarbete mellan kommuner. När kommunerna under de närmaste åren ställs inför ett växande behov av effektiviseringar och omprioriteringar kan det vara till nackdel för en kommun att vara med i många samverkanskonstellationer. Anledningen är att den enskilda kommunen som regel har begränsade möjligheter att påverka verksamheten och kostnaderna i de interkommunala samverkansorganen.

Två forskare som på uppdrag av SKL har studerat erfarenheterna av interkommunal samverkan har kommit till följande slutsatser:<sup>80</sup>

”En kvardröjande reflektion är att samverkan som strategi kommer att vara krävande för kommuner, antingen i planering eller löpande hantering av samverkansrelationer. De kommuner som kommit långt har fått en komplexitet att hantera så en fortsatt utveckling av strategin ställer krav på ett mer proaktivt förhållningssätt. Att hitta gemensamma mål och visioner kommer att vara avgörande för att utveckla de framtida strukturer som kommer att möjliggöra strategisk och långsiktig samverkan. Det bör noteras att samverkan är beroende av konsensus och att parterna finner gemensamma nämnare och ambitioner. Så det finns en gräns för hur långt det går att komma via samverkan. Ju närmare den gränsen vi kommer, desto närmare kommer vi en strukturreform.”

<sup>80</sup> Ola Mattisson och Hans Knutsson, Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur. Ingår i SKL:s rapport Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning, 2015.

# En bärkraftig och hållbar kommunstruktur – alternativa lösningar

De demografiska förändringar i Sverige som beskrivits tidigare i denna rapport är en del av ett globalt mönster. I en bok utgiven av tre medarbetare vid McKinsey Global Institute beskrivs de globala trenderna som urbanisering, åldrande, digitalisering och globalt handelsutbyte.<sup>81</sup>

I början av 1900-talet bodde ungefär tio procent av världens befolkning i städer. Idag är siffran drygt femtio procent. De uppskattningar som görs inom ramen för The urban age project vid London School of Economics pekar på en värld där år 2050 mer än 75 procent av jordens befolkning är koncentrerad till urbana områden.

Det saknas kunskaper om de långsiktiga konsekvenserna av den snabba urbaniseringen. Många frågor kan ställas.

- Kommer nationalstatens betydelse att allt mer begränsas på de växande städernas bekostnad?
- Behöver vi radikalt annorlunda samhällsorganisationer i de största stadsregionerna för att kunna styra och samordna alla stora investeringar och samtidigt ha en fungerande demokratisk process?
- Blir statens roll i det högurbaniserade samhället alltmer att balansera kraven från de växande regionerna mot kraven från de tillbakagående regionerna?

För att få svaren på dessa och andra frågor krävs mer forskning.

Inte bara Sverige har en åldrande befolkning. Denna tendens är global. En del befolkningsrika länder som Japan och Ryssland minskar sin befolkning och andra länder kommer att göra det. Således beräknas Tyskland att ha en befolkning år 2060 som är mindre än Frankrikes. En åldrande befolkning gör att anspråken på insatser inom vård och omsorg ökar i ett stort antal länder.

Digitaliseringen är en annan global förändringskraft, som påverkar hela samhället.

Medborgarna kan via nätet kommunicera direkt med myndigheter och serviceinstitutioner. Produktionen av både varor och tjänster rationaliseras i allt snabbare takt med den digitala teknikens hjälp.

Ekonomi internationaliseras allt mer i takt med att tyngdpunkten i världsekonomin förflyttas till Asien och Afrika. Detta påverkar svenska företag, som finner nya marknader samtidigt som produktion förläggs utanför Sverige. För att skapa goda lokala och regionala förutsättningar för näringslivet i Sverige måste hänsyn tas till företagets ändrade konkurrensvillkor.

Den kommunala verksamheten i Sverige behöver organiseras på ett annat sätt för att möta de utmaningar som samhällsförändringarna ger upphov till. Det finns särskilt tre tungt vägande skäl för att reformera den nuvarande kommunstrukturen:

- Kommunernas bärkraft behöver stärkas för att kommunerna ska kunna tillhandahålla en likvärdig samhällsservice med hög grad av egenfinansiering
- Kommunerna behöver rustas för att kunna ta ett ökat ansvar för nya uppgifter som samhällsutvecklingen ger upphov till, exempelvis ett ökat bostadsbyggande, förbättrad integration, ökad sysselsättning och en hållbar utveckling.
- Den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin bör utövas inom de geografiska gränser som medborgarna upplever som naturliga utifrån sitt eget rörelsemönster

Dessa är utgångspunkterna för att redovisa alternativa sätt att organisera den framtida kommunala organisationen:

1. Principen om den kommunala självstyrelsen bör respekteras och den lokala demokratin stärkas.
2. Det yttersta målet för den kommunala verksamheten bör vara att skapa en likvärdig samhällsservice och ge medborgarna möjlighet att välja utförare av olika välfärdstjänster.

<sup>81</sup> No Ordinary Disruption. Richard Dobbs, James Manyika and Jonathan Woetzel. Public Affairs 2015.

3. Den kommunala verksamheten bör skapa förutsättningar för tillväxt och hållbarhet samt underlätta integrationen av invandrare i alla delar av landet.
4. Den kommunala verksamheten bör så långt som möjligt hållas samman för att underlätta en samordning mellan olika verksamheter och underlätta väljarnas ansvarsutkrävande.
5. Den kommunala verksamheten bör så långt som möjligt finansieras med kommunernas egna intäkter i form av skatter och avgifter.
6. Kommunerna bör säkerställa en rättssäker myndighetsutövning.
7. Den kommunala verksamheten bör bedrivas effektivt och skapa förutsättningar för innovativa lösningar.
8. De anställda i kommunerna bör ges möjligheter att ta ett professionellt ansvar för att i samarbete med brukarna skapa en verksamhet som svarar mot brukarnas behov och önskemål.

I följande avsnitt beskrivs möjliga konsekvenser av att inte ändra den kommunala strukturen och skissera tre alternativa möjligheter för att ändra kommunstrukturen i olika delar av Sverige. Det bör understrykas att de tre alternativen inte utesluter varandra. I stället kan de komplettera varandra i olika kombinationer.

Även om det kommunala utjämningsystemet skulle fungera så att det fullt ut kompenseras för strukturellt betingade merkostnader, kan det ifrågasättas om det på lång sikt kan lösa de underliggande problem som särskilt gäller de minsta kommunerna med minskande befolkning. Frågan blir då vilken strategi som ska väljas för att skapa en mer bärkraftig kommunstruktur.

Vare sig staten väljer att inte förändra kommunstrukturen eller att göra det, så finns det starka skäl att göra en översyn av statens styrning av kommunerna. Under de senaste decennierna har kommunernas handlingsutrymme minskat till följd av en mer utbredd rättighetslagstiftning och genom återinförande av specialdestinerade statsbidrag. De specialdestinerade statsbidragen har utvecklats särskilt starkt inom det sociala området och skolan. Staten har även skärpt sin tillsyn av kommu-

nerna genom att skapa särskilda granskningsmyndigheter, såsom Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg. Det ställs allt större krav på att kommunerna dokumenterar sin verksamhet och rapporterar data till olika statliga myndigheter.

Den ökade statliga styrningen är delvis en konsekvens av kommunernas skiftande möjligheter att följa upp statliga ambitioner. Om staten inte vill förändra kommunstrukturen behöver man se över sin styrning av kommunerna i syfte att minska trycket på de små och mindre bärkraftiga kommunerna. Om det å andra sidan skapas större kommunala enheter, torde staten kunna räkna med att kommunernas kapacitet att leva upp till statliga förväntningar ökar och att detaljstyrningen kan minska.

#### En oförändrad kommunstruktur

Om den nuvarande kommunindelningen lämnas intakt innebär det att nästan en tredjedel av Sveriges kommuner år 2035 kommer att ha färre än 10 000 invånare.

En forskargrupp vid Linköpings universitet har studerat hur kommuner med minskande folkmängd i södra Östergötland hanterar sin situation.<sup>82</sup> En slutsats är att kommuner som krymper fortsätter att formulera strategier för tillväxt i stället för att anpassa sig till den faktiska situationen. Gruppen föreslår att kommuner som krymper bör utveckla ”en lokal anpassningspolitik där samverkan och innovativ organisering kan vara möjliga inslag”. Forskargruppen har i ett annat sammanhang föreslagit att en sådan anpassningspolitik bör prövas i kommunerna innan andra åtgärder genomförs för att lösa småkommunsproblematiken.<sup>83</sup>

Det finns starka skäl att beakta de förslag som forskargruppen vid Linköpings universitet för fram. Men frågan är hur långt en frivillig samverkan och en innovativ organisering räcker?

En nackdel med en oförändrad kommunstruktur är att den förutsätter ökade statliga

<sup>82</sup> Josefina Syssner, Politik för kommuner som krymper. Centrum för kommunstrategiska studier. Rapport 2014:4.

<sup>83</sup> Gissur Ö Erlingsson, Josefina Syssner och Jörgen Ödalen. Strategier för att möta småkommunernas utmaningar. SNS analys nr 26, mars 2015.

bidrag till ett växande antal kommuner. Ständigt ökade bidrag till enskilda kommuner försvårar en naturlig anpassning till ändrade demografiska förutsättningar och kostnaderna för en ineffektiv verksamhet får bäras av andra än den egna kommunens skattebetalare.

Om kommunindelningen lämnas intakt kommer staten även att behöva föra över delar av myndighetsutövningen till kommuner i samverkan eller statliga myndigheter.

Ytterligare en nackdel med att permanenta den nuvarande kommunstrukturen är att behovet av interkommunal samverkan kommer att öka. Detta innebär att makten i kommunerna centraliseras till en mindre grupp förtroendevalda och tjänstemän vilket begränsar medborgarnas ansvarsutkrävande.

Om en ökande mängd kommunala uppgifter förs över till interkommunala samverkansorgan försvåras samordningen mellan olika kommunala verksamheter.

Personalförsörjningen kommer att bli en allt mer krävande uppgift, särskilt för små och ytstora kommuner. Detta kan komma att påverka kvaliteten i samhällsservicen. För att dessa kommuner ska klara försörjningen av arbetskraft torde det krävas lokala lösningar; det kan exempelvis handla om att skapa incitament för personal som är beredda att långpendla eller förlägga sitt arbete utanför hemkommunen vissa dagar i veckan. Om det blir svårt att rekrytera personal till hemtjänsten torde en övergång till en mer institutionsbunden äldreomsorg bli nödvändig i många små och ytstora kommuner.

Möjligheterna att välja utförare inom vård, skola och omsorg ökar inte om den nuvarande kommunindelningen permanentas.

En oförändrad kommunstruktur innebär att kommuner med en minskande folkmängd får ökade kostnader på grund av att befolkningsunderlaget för vissa odelbara verksamheter kommer att öka.

Små kommuner kan vara till fördel ur demokratisk synvinkel, men i sådana kommuner kan det också bli så att de förtroendevalda inte i tillräcklig grad delegerar ansvar till dem som är utbildade för att ta ett professionellt ansvar för en verksamhet. Om svårigheterna

att rekrytera professionella utförare till små kommuner ökar, innebär detta också en risk för att yrkesutövarna i kommunerna får en allt svagare koppling till den professionella metodutvecklingen och forskningen.

En fortsatt ökning av antalet små kommuner innebär att det skapas svårigheter för att engagera kommunerna i fler uppgifter som staten vill decentralisera till den kommunala nivån. Nu och framöver handlar det om att engagera kommunerna i de stora utmaningar som bland annat urbaniseringen, den åldrande befolkningen, den ökade flyktinginvandringen, digitaliseringen samt den konkurrensutsatta ekonomin ger upphov till.

Om staten ändå väljer att behålla den nuvarande kommunstrukturen, behöver man vidta åtgärder för att lösa de behov som kommer att uppstå, främst som en följd av det ökande antalet småkommuner. Det kan till exempel handla om att öka kommunernas möjligheter att samverka med varandra. Vidare behöver staten göra en analys av hur myndighetsutövningen bör utföras. Vid behov måste delar av denna överföras till kommunala samverkansorgan eller statliga myndigheter. Med ett växande antal små kommuner med svag egen bärkraft behöver staten även förbereda sig för att kunna stödja ett växande antal kommuner med en ekonomisk rekonstruktion.

### **Alternativ A – Asymmetrisk uppgiftsfördelning**

Uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn bygger på att alla kommuner, oberoende av storlek och bärkraft, har samma uppgifter.

Ett sätt att hantera kommunernas olika förutsättningar kan vara att i ökad utsträckning ge kommunerna olika uppgifter, så kallad asymmetrisk uppgiftsfördelning.

Detta alternativ har inte diskuterats i någon större utsträckning i Sverige. I samband med den norska kommunreformen har alternativet övervägts, men avvisats. Som framgår på *sidorna 47 till 49* kan det engelska systemet sägas vara en tillämpning av principen om asymmetrisk uppgiftsfördelning. Asymmetriska uppgiftsoverföringar i andra länder handlar, liksom i England, ofta om att skapa nya regionala strukturer för att kompensera

för de ”gamla” kommunernas bristande för- måga att klara samhällsservicen och olika regionala planeringsuppgifter.

Statskontoret har i en utredning 2005 utta- lat sig positivt om att tillämpa asymmetrisk uppgiftsfördelning inom den offentliga sek- torn: ”Asymmetrisk uppgiftsfördelning kan ses som en ganska naturlig organisationsprin- cip för att skapa en ändamålsenlig och flexibel ansvarsfördelning mellan stat, landsting och kommun i olika delar av landet. Uppgifterna måste kunna anpassas efter uppgiftsmottaga- rens förutsättningar att handha uppgiften. Vår bedömning är att asymmetrisk uppgifts- fördelning är en riktig princip för fördelning av offentliga uppgifter inom den offentliga förvaltningen.”<sup>84</sup>

I Statskontorets utredning väcks en rad principiella frågor som aktualiseras, om en asymmetrisk uppgiftsfördelning ska tilläm- pas: Ska det vara frivillighet eller tvång? Ska överförda uppgifter flyttas till direktvalda organ (landstingen) eller till indirekt valda organ? Finns det en gräns för hur få uppgifter en kommun kan ha innan den bör upphöra? Bör det vara en fri uppgiftsväxling mellan kommun och landsting/region? Ska kommu- ner i vissa typer av lagstiftning delas in i mini-, midi- och maxi-kommuner med hänsyn till bärkraft och annat? Hur ska tillsynsverk- samheten organiseras om den flyttas från kommunerna?

Det förekommer en asymmetrisk uppgifts- fördelning inom vissa verksamheter. Det finns således flera uppgifter som kan överlätas från staten till en enskild kommun, exempelvis lantmäteriförrättningar, strandskyddsdispen- ser, utökad miljötillsyn samt lokal service och statlig ärendehantering vid kommunala med- borgarkontor. Det är emellertid färre uppgif- ter som kan överlätas från en kommun till sta- ten. Inget av exemplen på asymmetrisk uppgiftsfördelning mellan staten och kommu- nerna ligger inom den kommunala kärnverk- samheten.

Vissa uppgifter kan överlätas från kommun till landsting eller tvärtom; det gäller bland annat ansvaret för uppgifter enligt LSS.

Det finns också möjligheter att avtala om uppgiftsfördelningen mellan kommun och landsting. Bland annat handlar det om pri- märvård, hemsjukvård och sjuktransporter.

Ett annat exempel på asymmetrisk upp- giftsfördelning är att kommunerna tillsam- mans med landstingen kan välja mellan olika former för att bedriva kollektivtrafiken i länet.

Det regionala utvecklingsansvaret inom ett län kan antingen överföras till landstinget eller till ett regionförbund eller stanna kvar hos länsstyrelsen.

Som underlag för en diskussion om en asymmetrisk uppgiftsfördelning vill jag peka på några alternativa lösningar:

- A. Uppgifter flyttas mellan kommunerna och staten.
- B. Uppgifter flyttas inom den kommunala sektorn.

#### *Uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten*

Det är inte givet att varje enskild kommun ska ha myndighetsuppgifter eller utöva tillsyn av olika uppgifter i enlighet med speciallagstift- ningens krav. Som framgått av avsnittet Kom- munstrukturen ur ett nationellt perspektiv (*sidorna 29–33*) har statliga myndighetsföre- trädare en hel del synpunkter på kommuner- nas förmåga att axla sina olika myndighets- roller. Bristerna i kommunernas myndighetsutövning anses bero dels på svå- righeterna att rekrytera specialister, dels på att vissa specialister har ansvar för flera olika tidskrävande verksamheter.

Inom vård och omsorg anser IVO att bristen på socialsekreterare har lett till en situation där ”socialtjänsten inte klarar av att hantera sitt uppdrag”. Socialstyrelsen har pekat på att hälften av landets kommuner ofta saknar juri- disk kompetens vid handläggning av ekono- miskt bistånd. Inom plan- och byggområdet pekar Boverket på bristande kompetens när det gäller besiktning av tekniska egen- skapskrav. Naturvårdsverket anser att miljö- inspektörerna i små kommuner har alltför

<sup>84</sup> Statskontoret (2005). Asymmetrisk uppgiftsfördelning: En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden.

begränsad tid för planerad tillsyn inom miljö-, livsmedels- och kemikalieområdena.

Denna rapport föreslår att det bör göras en fördjupad analys av kommunernas roll i myndighetsutövningen. Om det brister i kommunernas myndighetsutövning, bör det övervägas att antingen föra över ansvaret för myndighetsutövningen till samverkande kommuner eller till en statlig myndighet.

Det bör också diskuteras vilka uppgifter som skulle kunna flyttas från staten till kommunerna, under förutsättning att kommunerna uppfyller vissa kriterier på bärkraft och långsiktig hållbarhet. Det skulle exempelvis kunna gälla vissa uppgifter inom arbetsmarknads- och integrationspolitikens områden.

Kommunerna är redan idag mycket aktiva inom arbetsmarknadspolitiken, trots att denna har ett statligt huvudmannaskap. Fler än 200 kommuner har någon form av arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Totalt arbetar cirka 4 000 personer med arbetsmarknadspolitiska insatser (att jämföra med Arbetsförmedlingens 12 000 anställda).<sup>85</sup> Generellt riktar sig kommunernas insatser mot grupper som står långt från arbetsmarknaden. Ungefär en tredjedel av kommunerna erbjuder kommunala ungdomsanställningar.

Kommunerna borde inom ramen för det nationella huvudmannaskapet kunna ges en mer aktiv roll inom arbetsmarknadspolitiken.<sup>86</sup> SKL har i en skrivelse till regeringen bland annat pekat på behovet av att göra de arbetsmarknadspolitiska insatserna bättre anpassade till lokala och regionala förutsättningar. Förbundet har även föreslagit att regeringen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att använda en del av sitt anslag på ett friare sätt för att aktivt bidra till lokala och regionala satsningar i samarbete med kommuner, landsting, regioner och andra samarbetsparter.

Även inom integrationspolitiken finns utrymme för ett ökat kommunalt engagemang. SKL har redovisat 35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande.<sup>87</sup>

En utgångspunkt för dessa förslag är att samarbetet mellan de olika parterna i asyl- och flyktingmottagandet bör samordnas bättre. Förbundet föreslår att staten bör stimulera och undanröja hinder för regional samverkan mellan kommuner. Det handlar bland annat om upphandlingsregler samt utformning av interkommunala ersättningar. SKL föreslår att statens ersättningar till kommunerna utformas så att det skapas bättre förutsättningar för ett regionaliserat mottagande.

#### *Uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn*

Medborgarnära uppgifter som barnomsorg, grundskola, äldre- och handikappomsorg, kultur och fritid samt ansvaret för den yttre miljön torde bäst hanteras på den lokala nivån – i kommunerna.

Bostadsförsörjningen har en tydlig lokal karaktär i flertalet kommuner. Men den snabba urbaniseringen i kombination med varierande ambitioner att bygga nya bostäder innebär att ett regionalt ansvar för bostadsförsörjningen i större stadsregioner bör diskuteras. Se vidare *sidorna 62 till 69*.

Skolan betraktas idag till stor del som en nationell angelägenhet, även om det formella huvudmannaskapet är kommunalt. Men staten har en omfattande reglering av undervisningens innehåll och det görs stora satsningar för att med hjälp av statliga bidrag, tillsyn och utvecklingsarbete förbättra skolans resultat. Det fria skolvalet har gjort att många väljer en skola utanför den kommun där man är bosatt.

Det finns goda skäl att diskutera alternativa former för att bedriva skolverksamheten, och i det sammanhanget ta hänsyn till kommunernas olika bärkraft. Eftersom ett förstatligande av skolan har förts på tal finns det också skäl att överväga andra alternativ. Dessa innebär att skolan visserligen fortsätter att vara kommunal, men att huvudmannaskapet regionaliseras. Antingen så att kommunala samverkansorgan tar ansvar för skolan i vissa delar av landet eller att ansvaret förs till landstingen/regionerna.

Ansvarskommittén framhöll i sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) att den naturliga geografien för att planera gymnasieskolan är

<sup>85</sup> SKL. Ren fakta om kommuner, landsting och regioner, 2014.

<sup>86</sup> SKL. Bättre samarbetsformer inom arbetsmarknadspolitiken, 2013.

<sup>87</sup> SKL 35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande, 2013.

arbetsmarknadsregionen, snarare än den enskilda kommunen.

Skolverket har i en kartläggning av ”skolmarknadens geografi” delat in landets 290 kommuner i 94 skolmarknader. En lokal skolmarknad består enligt Skolverket av kommuner mellan vilka det finns ett stort pendlingsutbyte av gymnasieelever. Antalet skolmarknader har över tid minskat och därmed blivit allt större geografiskt.<sup>88</sup>

Det finns idag 37 kommuner som saknar egen gymnasieskola (en egen skolenhet). En del av dessa kommuner samverkar dock om gymnasieskolan med andra kommuner. Fler-talet kommuner utan egen gymnasieskola (24) har färre än 10 000 invånare. Det vanligaste i de medelstora kommunerna är att det finns ett eller två gymnasier. Stockholms stad har fler än 90 gymnasieskolor och cirka 10 gymnasieskolor.

Om det sker en överföring av ansvaret för gymnasieskolan till kommunala samverkansorgan eller landsting/regioner torde detta medföra att skolan ökar sin förmåga att medverka i nationella satsningar och att det kommer att ske en bättre samordning av utbudet av utbildningar inom regionen. En samordning av utbudet torde leda till att möjligheterna att välja gymnasieskola i vart fall inte minskas. En sådan samordning innebär också ett effektivare resursutnyttjande.

Fördjupade studier bör utvisa om skolan bör hållas samman hos en huvudman eller om det är möjligt att ha olika huvudmän för grundskola, vuxenutbildning och gymnasieskola.

En diskussion om en asymmetrisk uppgiftsfördelning bör också ta sikte på möjligheterna att överföra ansvar från landstingen/regionerna till kommunerna.

Genom Ädel-reformen i början av 1990-talet överfördes ansvaret för de äldres sjukvård till kommunerna. Det pågår nu en intensiv utveckling av primärvården. Den innebär att vården förs allt närmare brukarna och att

vård- och behandlingsformerna förändras genom den digitala teknikens utveckling. Folkhälsoarbetet, i vilket även kommunerna har en väsentlig roll, utvecklas starkt.

Genom ett nyligen framlagt utredningsförslag (SOU 2015:20) aktualiseras frågan om ansvarsfördelningen mellan kommunerna och landstingen inom primärvården.<sup>89</sup> Förslaget handlar om betalningsansvaret för färdigbehandlade patienter från slutenvården till öppenvården. SKL påpekar i sitt remissyttrande att den kommunala hemsjukvården får en allt tydligare roll som sammanhållande länk mellan socialtjänsten och slutenvården.<sup>90</sup>

I Norge och Finland har behovet av en bättre samordning mellan socialtjänsten samt hälso- och sjukvården varit en stark drivkraft bakom de senaste årens kommunreformer. Den sjukvårdsreform som genomfördes i Norge 2012 innebär att kommunerna fick överta cirka 20 procent av budgeten för sjukvård. I en rad länder har kommunerna under senare år fått ansvaret för det sjukdomsförebyggande och hälsofrämjande arbetet.<sup>91</sup>

I takt med att allt fler äldre behöver sjukvård, blir behovet av en väl fungerande samordning mellan äldreomsorgen och vården allt viktigare. Dessutom finns det anledning att åstadkomma en större effektivitet i det sjukdomsförebyggande arbetet, eftersom ett sådant arbete kommer att kunna dämpa kostnadsökningen inom vården och omsorgen. Det bör därför prövas att överföra vissa uppgifter inom primärvården till de bärkraftiga kommunerna eller till samverkande kommuner. Detta skulle kunna ske i form av en försöksverksamhet som utvärderas innan en bredare reform genomförs.

#### *Konsekvenser*

Att genomföra en asymmetrisk uppgiftsfördelning kan innebära både att utrymmet för kommunal självstyrelse minskar och ökar. För kommuner med svag bärkraft kan ett begränsat ansvarsområde ändå innebära att kommunen kan finnas kvar som egen kommun.

Genom att avlasta kommuner med svag bärkraft vissa uppgifter ökar förutsättningarna för att kunna erbjuda alla medborgare en likvärdig samhällsservice. Möjligheterna att

<sup>88</sup> Skolverket, 2011. Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader.

<sup>89</sup> SOU 2015:20. Trygg och effektiv utskrivning från sluten vård.

<sup>90</sup> SKL. Yttrande 2015-06-12.

<sup>91</sup> SOU 2012:33. Gör det enklare!

välja utförare torde inte nämnvärt påverkas av en asymmetrisk uppgiftsfördelning.

De ekonomiska konsekvenserna av en asymmetrisk uppgiftsfördelning blir beroende av hur omfattande en förändring blir. Eftersom de minsta kommunerna överlag har högre kostnader för sin service, bland annat skolan, kan en avlastning av uppgifter innebära kostnadssänkningar.

Mycket talar för att kommuner med stark egen bärkraft kan skapa en effektivare och mer sammanhållen vård och omsorg.

En överföring av vissa typer av myndighetsutövning till samverkande kommuner eller statliga myndigheter torde förbättra rättssäkerheten.

Så länge som merparten av den kommunala kärnverksamheten stannar kvar på den lokala nivån blir de demokratiska konsekvenserna av en asymmetrisk uppgiftsfördelning tämligen begränsade. Om däremot uppgifter förs över till samverkande kommuner, skapas en indirekt demokratiform som kräver mer av både medborgarna och de förtroendevalda för att kunna fungera på ett bra sätt ur demokratisk synvinkel. Om olika typer av uppgifter överförs till olika former av samverkande kommuner kan det bli mer komplicerat. Både för medborgarna och de förtroendevalda i medlemskommunerna kan det bli svårare att utkräva ansvar vid kommunal samverkan.

Om en uppgift förs från kommun till lands-ting/region innebär detta att en uppgift förs från en direktvald församling till en annan. Det är ändå inte givet att det är bättre ur demokratisk synvinkel att överföra en uppgift till en direkt vald församling. Det kan exempelvis hävdas att den enskilde medborgaren har större möjlighet att påverka besluten i ett kommunalt samverkansorgan med ett begränsat antal kommuner än hos ett landstingsfullmäktige som ska ta hänsyn till önskemålen hos hundratusentals invånare.

#### **Alternativ B – Sammanläggning av kommuner**

Inför den senaste indelningsreformen på 1970-talet angav staten att en kommun borde ha minst 8 000 invånare för att kunna vara underlag för en nioårig grundskola. Det är inte möjligt att formulera en lika enkel

riktlinje idag. Sambandet mellan befolkningsstorlek och kommunala uppgifter är mer komplicerad. Eftersom frågan om landets kommunindelning inte varit på agendan sedan 1970-talet, finns det inte heller analyser av hur dessa samband ser ut inom olika verksamhetsområden. Däremot finns det en del analyser gjorda i de övriga nordiska länderna. Dessa kan vara till nytta i en svensk diskussion.

En väsentlig skillnad mellan Sverige och de övriga nordiska länderna är att kommunerna i Norge och Finland har ansvaret för primärvården, vilket har påverkat bedömningen av vilken befolkningsstorlek som en kommun bör ha.

#### *Olika modeller för sammanläggning av kommuner*

Det finns olika sätt att genomföra kommun-sammanslagningar. Följande fem modeller kan vara en utgångspunkt för en fortsatt diskussion:

- A. Top-down genom att staten genom regeringen eller myndigheter föreslår en kommunindelning som kommunerna får yttra sig över. Denna metod har använts i Sverige i de två indelningsreformer som genomförts samt i Finlands andra etapp av sin indelningsreform (Sote-reformen).
- B. Staten lägger fast grundläggande kriterier för en ny kommunstruktur och kommunerna får själva föreslå i vilken konstellation de ska ingå. Denna metod har använts i Danmarks strukturreform och i Norges pågående kommunreform.
- C. Staten lägger fast grundläggande kriterier för en ny kommunstruktur, men kommunerna får själva välja om de vill tillämpa dessa kriterier genom att samverka med andra kommuner eller genom att läggas samman med en eller fler andra kommuner. Denna metod tillämpades i den första fasen av Finlands kommunreform.
- D. Kommunerna initierar själva kommunsammanslagningar inom ramen för en nationell lagstiftning med grundläggande krav på en långsiktigt bärkraftig och hållbar kommun. Staten kan skapa olika ekonomiska incitament för kommuner att ta initiativ till kommunsammanslagningar.



E. Staten tar initiativ till en kommunsammansläggning endast då det föreligger en tydlig krissituation, vilken innebär att en kommun inte kan fullgöra sina obligatoriska uppgifter och/eller att den ekonomiska situationen motiverar en strukturell förändring.

Inte minst erfarenheterna från avslutade och pågående kommunala strukturreformer i de nordiska länderna visar att hårt centralt styrda indelningsreformer har små möjligheter att lyckas (modell A.)

Modell B har varit framgångsrik i Danmark, men det är ännu för tidigt att bedöma hur denna modell kommer att lyckas i den nu pågående kommunreformen i Norge.

Den modell (C), som innebär att kommunerna får välja om de vill samverka eller gå samman med en eller fler andra kommuner, ledde i Finland till att flertalet kommuner fortfarande var mycket små efter reformen.

Om staten ska lyckas genomföra kommunsammanslagningar utan tvingande regelverk krävs mycket starka ekonomiska incitament för att sammanslagningarna ska komma till stånd (modell D) eller att en kommun befinner sig i en akut krissituation (modell E).

Mycket talar för att de svenska kommunerna behöver bli befolkningsmässigt större för att klara sina uppgifter och bli mer innovativa och effektiva. Om kommunerna inte har ekonomisk och kompetensmässig bärkraft finns det en risk för att kommunerna inte kan leva upp till medborgarnas förväntningar eller de nationella ambitioner som är formulerade i olika lagar.

Staten har det yttersta ansvaret för att nationen har en kommunstruktur som klarar framtidens utmaningar. Och dessa är betydande, inte minst efter år 2020, då de demografiska förändringarna börjar påverka den kommunala verksamheten i större omfattning.

Inom den närmaste femårsperioden kommer också den stora flyktinginvandringen att innebära stora utmaningar för kommunerna i vårt land. När statens introduktionsersättningar tar slut efter några år kan behovet av försörjningsstöd öka i kommuner som har hög arbetslöshet.

En undre gräns för en kommuns bärkraft hänger samman med vilka uppgifter en kommun ska utföra. Om exempelvis ansvaret för skolan flyttas från den primärkommunala nivån, så minskar kravet på kommunernas bärkraft. Om å andra sidan staten vill ge kommunerna nya uppgifter ökar kravet på kommunernas bärkraft.

För att en sammanslagning av kommuner ska kunna stödjas av kommunerna måste den kombineras med åtgärder som samtidigt stärker den kommunala självstyrelsen och den kommunala ekonomin. Det kan exempelvis handla om att:

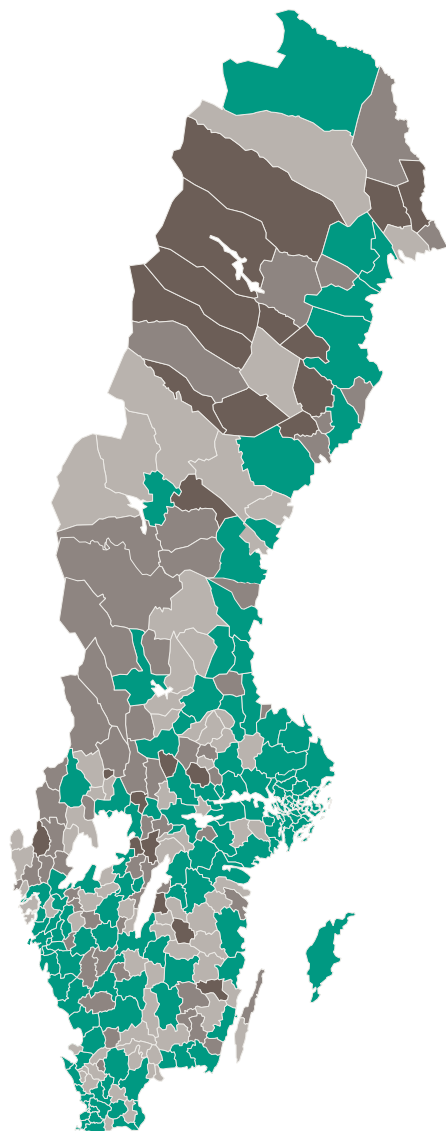
- Minska den statliga detaljstyrningen, särskilt när det gäller statsbidragen.
- Överföra delar av kommunernas finansieringsansvar till staten särskilt inom områden som är starkt reglerade i lag, exempelvis försörjningsstödet, LSS, LASS eller skolan.
- Öka kommunernas ansvar för delar av arbetsmarknads- och integrationspolitiken samt stärka kommunernas medverkan i den övergripande nationella tillväxt- och hållbarhetspolitiken.

Viktiga kriterier för att sätta en undre gräns för en bärkraftig och hållbar kommunstruktur kan vara:

- Ett brett befolkningsunderlag med en gynnsam åldersstruktur.
- Hög grad av egenfinansiering.
- Förmåga att finansiera investeringar i bostäder och infrastruktur på ett långsiktigt hållbart sätt.
- Tillgång till kompetens inom alla verksamhetsområden.
- Förmåga att bedriva en effektiv och innovativ verksamhet i vilken de anställdas professionalitet tas till vara.
- Funktionalitet i förhållande till lokala arbetsmarknadsregioner.

Det är inte givet att det enbart med analytiska metoder är möjligt att skapa en optimal storlek på en kommun och som accepteras av alla berörda aktörer. Därför blir frågan om en lämplig storlek för en kommun ytterst en politisk bedömning, i vilken olika avvägningar mellan olika målsättningar behöver göras.

Figur 23: Kommunerna ordnade efter folkmängd enligt långtidsutredningens framskrivning till 2040



- Färre än 5 000 invånare
- Färre än 10 000 invånare
- Färre än 20 000 invånare
- 20 000 invånare eller fler

Den bedömning som Långtidsutredningen har gjort indikerar att det minsta befolkningsunderlaget för grundskolan är 10 000 invånare. I övrigt finns inte några aktuella analyser av vilket befolkningsunderlag som krävs inom olika kommunala verksamhetsområden.

Erfarenheterna från de nordiska kommunreformerna indikerar att minsta folkmängd i en kommun bör vara 20 000 invånare. I figur 23, som är hämtad från Långtidsutredningens bilaga om demografins regionala utmaningar, visas hur kommunerna grupperar sig vad gäller befolkningsstorlek fram till år 2040. Långtidsutredningen konstaterar att det år 2040 kommer att finnas 164 kommuner (56 procent) med färre än 20 000 invånare, vilket antyder att det i Sverige finns ett behov av en kommunreform, åtminstone i delar av landet.

Av figuren framgår att ett antal kommuner i Norrlands inland, delar av Bergslagen och Småland står inför särskilda utmaningar i termer av få invånare i framtiden.

Både i den svenska och den nordiska diskussionen om lämplig kommunstorlek betonas allt mer behovet av specialkompetens inom olika delar av den kommunala verksamheten. En bred specialistkompetens finns sällan i svenska kommuner med färre än 30 000 invånare. För att en kommun ska kunna klassificeras som en kommun med stor kompetensbredd krävs som regel 60 000–70 000 invånare.

Om regering och riksdag väljer att lägga samman kommuner är det mycket som talar för att de nya kommunerna bör ha minst 30 000 invånare. Om gränsen sätts lägre kommer det fortfarande att finnas ett betydande behov av interkommunal samverkan. Detta är mindre bra ur demokratisk och verksamhets-synpunkt. Om staten vill överföra ännu fler uppgifter till kommunerna, kan det motivera att den minsta folkmängden för en kommun sätts högre än 30 000 invånare.

Det är dock tveksamt om det finns förutsättningar för kommunsammanslagningar i alla delar av landet. I Norrlands inland, där avstånden är stora och befolkningen är gles, skapar större kommuner knappast bättre villkor för den kommunala verksamheten. Det finns inte heller särskilt starka skäl för att

lägga samman små storstadsnära kommuner, vilka har god egen bärkraft och förväntas ta del av storstädernas gynnsamma befolkningsutveckling.

Om staten tar initiativ till sammanläggningar av kommuner, bör staten använda både lagstiftning och ekonomiska stödformer för att underlätta sammanläggningsprocessen. En möjlighet är att skapa en särskild delegation som har tillgång till ekonomiska resurser för de kommuner som berörs av sammanläggningar. Med sådana resurser kan staten finansiera de utredningsinsatser som behövs för att berörda kommuner ska kunna ta fram ett underlag för sina beslut om den framtida kommunstrukturen. Ekonomiska resurser skulle också kunna medverka till nedskrivningar av lån och underlätta en omstrukturering av verksamheten i kommuner som har en kraftigt förändrad befolkningsstruktur.

Det är också väsentligt att det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet justeras så att inga kommuner ska förlora på ett samgående (vilket idag kan vara fallet).

Det kan också finnas skäl för att med ekonomiska medel stödja en digitalisering av den kommunala verksamheten i de kommuner som blir berörd av sammanläggningar och ändå behöver utveckla sin administration.

Inte minst erfarenheterna från de övriga nordiska länderna visar att om regering och riksdag kommer fram till att sammanläggningar av kommuner ska genomföras, så måste staten ta ledningen. Staten måste ta fram grundläggande lagstiftning med kriterier för den framtida kommunstrukturen. Dessutom måste en tidsplan för genomförandet göras och ekonomiska resurser för att underlätta genomförandeprocessen måste skapas. Så långt som möjligt bör sammanläggningar genomföras på frivillig väg, men en lagstiftning bör inte utesluta att staten genomför för vissa sammanläggningar mot enskilda kommuners vilja.

#### *Konsekvenser*

Konsekvenserna av kommunsammanläggningar blir i hög grad beroende av hur omfattande sådana sammanläggningar blir.

Större kommuner gör det möjligt att minska den statliga detaljstyrningen av kommunerna.

En mer långtgående förändring av kommunstrukturen kan innebära att det skapas en bättre balans mellan kravet på likvärdig samhällsservice och kravet på en effektiv och innovativ verksamhet. Därigenom torde behovet av att möta krav på standardökningar med höjda kommunalskatter bli mindre.

Möjligheterna att välja utförare ökar om kommunen har en bredare befolkningsbas.

Med en sammanläggning av kommuner minskar behovet av interkommunal samverkan och det blir det lättare att hålla samman den kommunala verksamheten.

Större kommuner ger bättre förutsättningar för kommunerna att spela en mer aktiv roll i tillväxt- och integrationspolitiken.

Vid en sammanläggning av kommuner övertar de större kommunerna en del av det ansvar för utjämnningen mellan kommuner som det statligt beslutade utjämningsystemet idag svarar för. Graden av egenfinansiering ökar.

Större kommuner har större möjligheter att bedriva en kompetent och rättssäker myndighetsutövning.

I stora kommuner finns det bättre förutsättningar för de anställda att ta ett professionellt ansvar för verksamheten.

Det är en öppen fråga hur den lokala demokratin påverkas av att kommuner blir större. Å ena sidan minskar behovet av interkommunalt samarbete, vilket gör att fullmäktiges roll stärks och väljarnas ansvarsutkrävande underlättas. Å andra sidan minskar andelen förtroendevalda i relation till befolkningen och färre kommuninvånare kommer att ha direkta personliga kontakter med de förtroendevalda.

Hur den lokala demokratin utvecklas beror också på i vilken utsträckning lokala medier bevakar kommunpolitiken och hur de politiska partierna arbetar i förhållande till kommuninvånarna. Det bör vara lättare att rekrytera förtroendevalda i större kommuner.

En väsentlig demokratisk aspekt är också i vilken utsträckning medborgarna involveras i den direkta planeringen och produktionen av service i olika typer av kommuner. Om antalet

förtroendevalda minskar finns det goda möjligheter att kompensera detta genom att i ökad utsträckning involvera medborgarna i utformningen av den samhällsservice som var och en är beroende av och utnyttjar.

### Alternativ C – Samverkande kommuner

På *sidorna 58 till 62* redovisas ett antal möjliga förändringar i uppgiftsfördelningen enligt principen om asymmetrisk uppgiftsfördelning. Det handlar bland annat om att vissa typer av myndighetsutövning och gymnasieskolan skulle kunna flyttas över till samverkande kommuner (eller möjligen till landstingen när det gäller gymnasieskolan). Vissa uppgifter inom primärvården samt arbetsmarknads- och integrationspolitiken skulle kunna föras över till de bärkraftiga kommunerna. Detta förutsätter inte några organisatoriska förändringar.

Om uppgifter vilka skulle lösas av kommuner i samverkan skulle bedrivas av flera olika kommunala samverkansorgan skulle den kommunala verksamheten komma att splittras upp på ett sätt som vore negativt både ur demokratisk och effektivitetsmässig synvinkel.

För att undvika de olägenheter som uppstår då en kommun ingår i olika samverkanskonstellationer, borde så stora delar som möjligt av samarbetet samlas i *ett, eller ett fåtal*, kommunala samverkansorgan. Basen för sådana organ skulle vara de ingående kommunerna, vilka skulle utse representanter och finansiera verksamheten. Därmed skulle styrningen av verksamheten ha sin grund i de medverkande kommunernas självstyrelse.

För att en utveckling enligt denna modell ska komma till stånd behöver staten vara aktiv. Det kan man vara dels genom att lagstifta om att organ för samverkande kommuner ska finnas för vissa i lagstiftningen angivna verksamhetsområden och dels genom att lagstifta om organens organisation och finansiering.

Verksamheten i den här typen av kommunala samverkansorgan bör kunna byggas upp successivt. I ett första skede skulle samverkan kunna ha sin tyngdpunkt i vissa typer av myndighetsutövning, gymnasieskolan samt asylmottagning. Detta är uppgifter som bör

kunna utföras effektivare i samverkan än i kommuner med svag egen bärkraft.

Idag tecknar flertalet kommuner avtal om flyktingmottagning direkt med Migrationsverket. I annat sammanhang har rapportförfattaren pekat på fördelarna med kommunal samverkan i flyktingmottagning.<sup>92</sup> Det handlar bland annat om boenden, tolkservice, överförmyndare, kontakter med Migrationsverket när det gäller avtal om mottagning, statliga ersättningar samt utbildning av de handläggare som ska arbeta med asylsökande. I ett andra skede skulle fokus i samverkan kunna flyttas mot uppgifter som handlar om att skapa bättre förutsättningar för tillväxt, hållbar stadsutveckling och bostadsförsörjning. Ett skäl för att vänta med att ta ställning till hur dessa uppgifter bör bedrivas, är att det pågår en förändring av den regionala samhällsorganisationen och att regeringen har uttalat att de nya regionerna ska ha ansvaret för den regionala utvecklingsplaneringen.

Med tanke på att den nu skisserade modellen med samverkande kommuner inte i någon större omfattning har prövats i Sverige, kan det finnas skäl att genomföra en försöksverksamhet i fyra–fem delar av landet innan en reform genomförs i hela landet. En sådan försöksverksamhet kan påbörjas relativt snart.

Tillgången till välutbildad arbetskraft, bostäder, bredband och kommersiell service samt möjligheter till arbetspendling är förutsättningar som får allt större betydelse för olika orters utvecklingsmöjligheter. Enligt företrädare för Tillväxtverket finns det ett stort behov i många kommuner att utveckla den nya typen av lokal tillväxtpolitik.

I regeringens Nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 anges att ett starkt lokalt och regionalt inflytande och ansvar är en viktig del av den nationella tillväxtpolitiken.<sup>93</sup>

Både i denna strategi samt i budgetpropositionen för 2015 tar regeringen upp behovet av en hållbar stadsutveckling.<sup>94</sup> Regeringen markerar att sambandet mellan regionalt tillväxt-

<sup>92</sup> Sören Häggroth. Ensamkommande barn: vem ska ta ansvaret? SKL 2011.

<sup>93</sup> Näringsdepartementet. En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2010.

tarbete och kommunal översiktsplanering behöver stärkas och hänvisar till att Bostadsplaneringskommittén i juni 2015 presenterade förslag om en ökad samordning mellan den regionala planeringen för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik samt kommunernas planering för bostadsförsörjning.<sup>95</sup>

Om kommunerna samverkar inom det tillväxtpolitiska området samt i fråga om hållbar stadsutveckling bör detta innebära att hela strukturen med orter av olika storlek kan planeras på ett mer samordnat sätt. Kommuner i samverkan kan också spela en mer aktiv roll i medfinansiering och fördelning av medel ur EUS strukturfonder och nationella regionalpolitiska program.

Ett ökat kommunalt engagemang i tillväxtpolitiska frågor och i fråga om hållbar stadsutveckling förutsätter att staten, särskilt genom Boverket, Tillväxtverket samt universitet och högskolor spelar en aktiv roll i förhållande till kommunerna. Det kan handla om kunskapsunderlag och ekonomiskt stöd till olika satsningar som syftar till en lokal ekonomisk utveckling.

Kommunerna är enligt lag skyldiga att upprätta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Särskilt kommuner med vikande befolkningsunderlag finner det inte nödvändigt att göra detta. Med tanke på den kraftiga invandringen kommer emellertid behovet av planering av bostadsförsörjningen att få en växande betydelse. Och det kommer att krävas en ökad samordning mellan kommunerna för att möta de nya behoven. En sammanläggning av de allmännyttiga bostadsföretagen i flera kommuner skulle kunna ge företagen en ökad finansiell styrka och därmed ökade möjligheter att investera i nybyggande av bostäder.

Många kommuner samverkar redan med andra kommuner när det gäller delar av kommunaltekniken, särskilt i storstadsregionerna.

Om kommunerna samverkade brett i den typ av samverkande kommuner som skisseras i denna rapport borde det uppenbaras fler möjligheter till samverkan över kommun-

gränserna i fråga om VA-lösningar, återvinning och energiförsörjning. En möjlighet att effektivisera de tekniska verksamheterna torde uppstå om kommunerna lägger samman sina företag inom det kommunaltekniska området.

Om kommunstrukturen reformeras bör kommunerna ha stort inflytande över avgränsningen av samverkansregionerna.

För att stärka samverkansorganen bör staten fördela statsbidrag till dessa kopplat till de verksamhetsområden som hanteras. Det är också lämpligt att kommuner som ansöker om ekonomiska bidrag från EU:s strukturfonder gör detta gemensamt via organ för samverkande kommuner.

Förutom vissa obligatoriska uppgifter bör det vara möjligt för samverkansorganen att ta ansvar för andra uppgifter vilka kommunerna vill lösa genom samarbete med andra kommuner. Det kan handla om intern administration, upphandling, juridisk kompetens, IT-funktioner, konsumentskydd, familjerådgivning, energirådgivning samt specialistfunktioner inom kultur och skola (till exempel skolsköterskor och hemspråkslärare).

Inom socialtjänsten finns mycket att vinna på att samordna i stort sett all kompetens som har särskilt lagstöd och/eller är föremål för gemensamt utnyttjande av personal, exempelvis LSS och familjerätt.

#### *Konsekvenser*

En fördel med denna typ av kommunreform är att de uppgifter som bör skötas på en nivå ovanför de nuvarande kommunerna samlas till ett eller ett fåtal kommunala samverkansorgan i en strukturerad form med tydligt ansvar inför fullmäktigeförsamlingarna i de medverkande kommunerna.

Genom samverkande kommuner skapas ett bredare befolkningsunderlag för vissa kommunala verksamheter. Det innebär att möjligheterna att välja utförare ökar.

Denna typ av kommunreform bör kunna ge det kommunala självstyret en ännu starkare ställning inom samhällsorganisationen.

En annan fördel med den skisserade modellen är att den är flexibel genom att kommunerna kan ta upp nya uppgifter inom samverkansorganet i takt med att behoven uppstår.

<sup>94</sup> Budgetproposition för år 2016. Utgiftsområde 18 och 19.

<sup>95</sup> SOU 2015:59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.

Det finns också vissa nackdelar med samverkande kommuner:

Den kommunala verksamheten splittras upp på olika huvudmän. Problemet är dock mer begränsat om det handlar om myndighetsutövning, specialisttjänster, övergripande planeringsverksamhet och internadministrativa lösningar.

Det demokratiska ansvarsutkrävandet försvåras genom att vissa uppgifter förs till en ny nivå. Fullmäktiges roll som ansvarig för de ”sekundär-kommunala” uppgifterna blir mer väsentlig.

### Samhällsorganisationen i de största stadsregionerna

De beskrivna ansatserna för att ändra kommunstrukturen utgår i huvudsak från hela kommunkollektivets förutsättningar. I detta avsnitt uppmärksammas särskilt de nya krav på samhällsorganisationen som den kraftiga befolkningsutvecklingen i de största stadsregionerna ger upphov till.

Sedan 1970-talet befinner sig Sverige liksom andra länder i Väst- och Nordeuropa i ett post-industriellt skede. Det innebär att befolkningen söker sig till de större städerna där det finns goda möjligheter till utbildning, arbete och ett rikt kulturliv. Urbaniseringstakten i vårt land är den högsta i Europa. Men den är ännu kraftigare i delar av Asien och Afrika.

Inte bara städerna, utan hela stadsregioner växer kraftigt. När persontransporterna förbättras och bostadskostnaderna i centrala lägen skjuter i höjden blir det allt vanligare att man bor i en kommun och arbetar i en annan. Stockholms-regionen är ett exempel på detta. År 1990 omfattades Stockholms lokala arbetsmarknad av 27 kommuner och år 2010 av 37 kommuner. 2030 beräknas den bestå av 52 kommuner.<sup>96</sup>

Enligt en beräkning förväntas 63 procent av svenskarna år 2030 bo i någon av de tre största stadsregionerna och 80 procent i någon av de tio största stadsregionerna.<sup>97</sup> Sverige står mitt uppe i en omfattande förändring från ett glesbygdsländ med småstäder till ett land med starkt urbaniserade stadsregioner. Denna förändring kommer att få olika typer

av konsekvenser, inte minst i fråga om samhällsorganisationens utformning.

Allt fler kollektiva problem och behov i stadsregionerna sträcker sig över kommungränserna. Exempel är bostadsförsörjning, kollektivtrafik, räddningstjänst, vatten och avlopp. Åtminstone i de tre största storstadsområdena har även sjukvården blivit en regional angelägenhet.

En internationell utblick ger vid handen att det finns en rik provkarta av lösningar för att hantera de omfattande behoven av regional samordning och styrning som uppstår i storstadsregioner. I avsnittet Förändringstendenser i Englands kommunala självstyre (*sidorna 47–49*) redovisas de tendenser som finns i England för att skapa nya strukturer i storstadsregionerna.

Det har i många länder visat sig vara svårt att inrätta direktvalda beslutsorgan för hela stadsregioner.<sup>98</sup> Förslag om att inrätta direktvalda beslutsenheter har förts fram i många länder. Dessa har med få undantag avvisats. Ett undantag är inrättandet av Greater London Authority år 2000. I stället för direktvalda beslutsorgan finns ett omfattande samarbete mellan kommunerna inom stadsregionerna. Detta gäller även i Sverige.

Stockholmsregionen är ett exempel på att det finns både ett direktvalt organ – landstinget – med ansvar för regionala uppgifter som planläggning, kollektivtrafik och sjukvård, och olika specialiserade samordningsorgan, t.ex. för vatten- och avloppsförsörjning, avfallshantering och räddningstjänst.

I Skåne och Västra Götaland har regionen ansvar för den regionala utvecklingsplaneringen, kollektivtrafiken och sjukvården. Det finns däremot inte något direktvalt organ för den regionala samordningen runt storstäderna Göteborg och Malmö. I övriga större stadsregioner i Sverige finns olika typer av mer eller mindre formaliserade samarbetsformer mellan kommunerna.

<sup>96</sup> Anders Lidström, Niklas Eklund och Kerstin Westin. Stadsregioner som demos i Sverige? Papper vid Nordiska kommunforskar konferensen, Göteborg 26–28 november 2015.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> Ibidem.

I Boråsregionen är Sjuhäradsbygdens kommunalförbund med 9 kommuner och 280 000 invånare ett exempel på ett formaliserat interkommunalt samarbete bland annat när det gäller tillväxt och regional utveckling, infrastruktur, kultur, miljö, samhällsplanering, utbildning samt social välfärd och hälsa.

Även om indirekt valda samarbetsorgan i stadsregionerna kan vara effektiva när det gäller att samordna verksamheter, är det komplicerat för väljarna att ha den information om samarbetsorganens verksamhet som behövs för att i val utkräva ansvar. Detta innebär att medborgare som vill avsätta beslutsfattare med ansvar för den verksamhet som bedrivs i regionala samarbetsorgan får göra detta genom att utse förtroendevalda i den egna kommunen. I sin tur får dessa ersätta de som beslutat om de samordnade verksamheterna. Anders Lidström, Niklas Eklund och Kerstin Westin vid Umeå universitet har föreslagit fyra kriterier för att pröva en stadsregions förutsättningar som demokratiska beslutsenheter:<sup>99</sup>

- Stadsregionen är en funktionell region med omfattande inre interaktion och med kollektiva behov som gäller hela stadsregionen.
- Medborgarna identifierar sig med och känner sig höra hemma i stadsregionen.
- Medborgarna har en politisk orientering mot andra kommuner i stadsregionen och mot stadsregionen som helhet.
- Det finns medborgerligt stöd för att inrätta beslutsorgan för stadsregionen som helhet.

Samhället bör sträva efter att så långt möjligt inrätta direktvalda regionala beslutsenheter i funktionella stadsregioner. Ett tidigt exempel på en sådan lösning i Sverige är det som i början av 1970-talet kallades Storlandstinget i Stockholms län. Då flyttades ansvaret för

sjukvården och kollektivtrafiken från Stockholms stad till landstinget för Stockholms län.

En lösning som förefaller möjlig att genomföra i ett mer kortsiktigt perspektiv, är att inrätta regionala samverkansorgan i de större stadsregionerna, på det sätt som har skett i Sjuhäradsbygden. Om alla regionala samarbetsuppgifter samlas till ett samverkansorgan blir det mer överskådligt för medborgarna vem som har ansvaret jämfört med att det endast finns informella samarbetsorgan eller flera olika typer av samarbetsorgan.

Staten bör främja en utveckling av samarbetet mellan kommunerna i de större stadsregionerna som innebär att mer formella samarbetsorgan inrättas för att samordna olika insatser som har betydelse för tillväxten, utbildningen, miljön och andra verksamheter som bör lösas gemensamt i en funktionell samarbetsregion.

I Stockholmsregionen – med sitt direktvalda landsting – förefaller det mest naturligt att stärka landstinget i mer kommunövergripande uppgifter som exempelvis bostadsförsörjning och infrastrukturutveckling.

Det är en klar fördel för staten om kommunerna i de större stadsregionerna samarbetar. Detta underlättar förhandlingar med stadsregionerna i fråga om investeringar i infrastruktur, bostadsbyggande och asylmottagning. Som avsnittet Förändringstendenser i Englands kommunala självstyre (*sidorna 47-49*) visar har just den typen av avtalsförhandlingar mellan staten och de största stadsregionerna blivit allt vanligare i England. Ett aktuellt exempel i Sverige är förhandlingarna i Stockholmsregionen om finansieringen av utbyggnaden av tunnelbanan.

# Intervjuer

## Ex officio-intervjuer i Sverige:

Elisabeth Backteman, statssekreterare, Näringsdepartementet.

Ann-Marie Begler, generaldirektör, Skolinspektionen.

Henrik Bengtsson, handläggare, Skolverket.

Åsa Bjelkeby, programansvarig, Tillväxtverket.

Staffan Brantingsson, utredare, Statskontoret.

Anna Bünger, avdelningschef, Tillväxtverket.

Peter Ekborg, avdelningschef och biträdande generaldirektör, Skolinspektionen.

Kjell Ellström, biträdande enhetschef, Finansdepartementet.

Anders Folkesson, sakkunnig, Sveriges Kommuner och Landsting.

Lennart Hansson, sektionschef, Sveriges Kommuner och Landsting.

Anna Hultin, enhetschef, Inspektionen för vård och omsorg.

Viveka Karlestrand, utredare, Statskontoret.

Helena Lindberg, generaldirektör, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Sverker Lindblad, ämnesråd, Näringsdepartementet.

Gunilla Nordlöf, generaldirektör, Tillväxtverket.

Martin Pählman, enhetschef, Naturvårdsverket.

Mikael Ribbenvik, ställföreträdande generaldirektör och operativ chef, Migrationsverket.

Madeleine Sjöstrand, förbundsdirektör, Kommunförbundet i Stockholms län.

Yvonne Svensson, rättschef, Boverket.

Håkan Sörman, Verkställande direktör, Sveriges Kommuner och Landsting.

Katrien Vanhaverbeke, kanslichef, Arena för Tillväxt.

Annika Wallenskog, biträdande chefekonom, Sveriges Kommuner och Landsting.

Karin Wahlström, enhetschef, Skolverket.

Rolf Westerlund, utvecklingsledare, Boverket.

Lars Wikström, avdelningschef, Tillväxtverket.

Jan Wisén, avdelningschef, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Klas Öberg, avdelningschef, Inspektionen för vård och omsorg.

## Ex officio-intervjuer i de nordiska länderna samt i England:

Sir Merrick Richard Cockell, tidigare ordförande i Local Government Association, England.

Principal Policy Adviser Rebecca Cox, Local Government Association, England.

Sakkunnig Frode Lindtvedt, Kommunsektorns organisation.

VD Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, Finlands Kommunförbund.

Sakkunnig Stein Ove Pettersen, Kommunal- och moderniseringsdepartementet.

Statssekreterare Ulla-Maija Rajakangas, Social- och hälsosjukvårdsministeriet, Finland.

Sakkunnig Rasmus Scheelke, Kommunernas Landsförening i Danmark.

Chief Executive Alex Thomson, Localis Research Ltd.

Senior advisor John Wright, Local Government Association, England.



# Källor

## **Kommuninvest**

Kommunala investeringar. 2014.

Den kommunala låneskulden. 2014.

## **Norden och England**

Carsten Henrichsen. Kommunalreformen i Danmark. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2013.

Danmarks Ekonomi- och inrikesministerium. Mars 2013. Evaluering av kommunalreformen.

KORA. Pressmeddelande 29 januari 2015. Sammanlegte kommuner sparar penge på administration.

Finlands Finansministerium. Rapport 5b/2012. En livskraftig kommun- och servicestruktur.

Institutet för Hälsa och välfärd. Rapport 2/2014: Fem social- och hälsovårdsområden – en förhandsanalys av konsekvenserna.

Regeringens proposition till riksdagen (Finland) med förslag till lag om ordnande av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den. Beslutad av Finlands regering 4 december 2014.

Finlands riksdag/Grundlagsutskottets utlåtande 75/2014.

Regeringsprogram för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5 2015.

Norges Kommunal- och moderniseringsdepartement. Expertutvalg for kommunereform.

Kommunal- och moderniseringsdepartementet. Mars 2014. Delrapport fra expertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur.

Regjeringen.no/Fakta om kommunereformen. 3 november 2014.

Prop. 95 S (2014): Meldingsdel i Kommuneproposisjonen. Kommunereform.

Stortingsmelding 14/2014-2015. Kommunereformen – nye oppgaver til større kommune.

Siv Sandberg. Möjligheter, morötter och mosaik. Kommunreformerna i Finland 2005–2014. Presentrat på XXIV Nordiska kommunforskningskonferensen, NORKOM i Göteborg 26–28 november 2015.

HM Government. December 2010. Decentralisation and the Localism: An essential guide.

Department for Communities and Local Government. Januari 2015. Proposal to amend the constitution of the Greater Manchester Combined Authority.

Local Government Association. Rapport 2015. City Deals and Growth Deals.

Independent Commission on Local Government Finance. Rapport oktober 2014.

City Growth Commission. Unleashing metropolitan growth.

The Independent Commission on Economic Growth and the Future of Public Service in England. Rapport mars 2015.

## **Regeringen, kommittéväsendet och statliga myndigheter**

### **Propositioner:**

Prop.2014/15:1. Budgetpropositionen för 2015.

Prop.2015/16:1 Budgetpropositionen för 2016.

### **Rapporter:**

Näringsdepartementet. 2015. En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft.

Socialdepartementet. LEV-projektet (Långsiktig Efterfrågan på Välfärdstjänster. Hälso- och sjukvård samt äldreomsorg fram till 2050). Rapporten "Den ljusnande framtid är vård" 2010.

Demografins regionala utmaningar. Rapport från Långtidsutredningen november 2015.

### **SOU-betänkanden:**

SOU:2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

SOU 2012:30 Vital kommunal demokrati.

SOU2012:33 Gör det enklare!

SOU2015:20 Trygg och effektiv utskrivning.

SOU:2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.

### **Statliga myndigheter**

Boverket. Rapport 2015:18 Behov av bostadsbyggande.

Inspektionen för vård och omsorg. Tillsynsrapport. De viktigaste iakttagelserna inom tillsyn och tillståndsprovning 2014.

Konjunkturinstitutet. Specialstudier 43, mars 2015: Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Skolinspektionen. Rapport 2014 Från huvudmannen till undervisningen-styrkan i skolans lokala styrkedja avgör om eleven får den skola som han eller hon har rätt till.

Skolinspektionen. Pressmeddelande 14 november 2014.

Skolverket. Rapport 2011 Skolmarknadens geografi.

Skolverket. PM 2014-04-28 Kommunernas deltagande i statsbidragsansöningar.

Socialstyrelsen. Nyhetsbrev 2013-10-29. Öppna jämförelser.

Statskontoret. Rapport 2005. Asymmetrisk uppgiftsfördelning – en principiell studie av möjligheter och hinder i att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden.

Statskontoret. Rapport 2013:19. Den kommunala utjämnningen sedan mitten av 1990-talet – utveckling, funktionssätt och problemområden.

### **Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)**

Framtidens utmaning-välfärdens långsiktiga finansiering. 2010.

Bättre samordning inom arbetsmarknadspolitiken. 2013.

35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande. 2013.

Hur olika får det bli? 2014.

Ren fakta. 2014.

Trygghet och säkerhet. 2014.

Ekonomirapporten april 2015. Om kommunernas och landstingens ekonomi.

Yttrande 2015-06-12 över betänkandet (SOU2015:20) Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård.

Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning. 2015.

### **Övriga källor**

Arena för Tillväxt och SWECO. Sveriges nya geografi. 2015.

Dagens Nyheter 28 april och 10 september 2015.

Richard Dobbs, James Manyika and Jonathan Woetzel. No Ordinary Disruption. Public Affairs 2015.

Gissur Erlingsson, Josefine Syssner och Jörgen Ödalen. Strategier för att möta småkommunernas utmaningar. SNS analys nr 26/2015.

Tidningen Fokus 29 maj-4 juni 2015.

Jonas Fjertorp. Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar? Rapport nr 17, Kommunforskning i Västsverige 2013.

Anders Folkesson. Är samverkan en gyllene medelväg? Tankar om kommunernas framtid. PM 2014-03-28.

Sören Häggroth. Ensamkommande barn – vem ska ta ansvaret? SKL 2011.

Sören Häggroth & Lars M. Andersson. Kan välfärden räddas? Premiss förslag 2014.

Folke Johansson, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer. Kommunstorlek och demokrati. SKL/CEFOS, Stockholm 2007.

JUSEK. Sverige behöver en kommunreform. 2014.

Anders Lidström, Niklas Eklund och Kerstin Westin. Stadsregioner som demos i Sverige? Opublicerad uppsats 2015-09-10.

PWC. Långsiktig finansiell analys. Enkät till ekonomichefer juni 2013.

Björn Sundström. Framtidens kommuner. PM 2013-11-20.

Björn Sundström. Powerpoint-bilder vid frukostseminarium med Arena för Tillväxt 26 november 2013.

Josefine Syssner. Politik för kommuner som krymper. Centrum för kommunstrategiska studier rapport 2014:4.

Lennart Tingvall & Björn Sundström. Färre kommuner – om små kommuners problem och utmaningar. Ansvarskommittén 2007.

Vision. Pressmeddelande 2015-05-09.

**Författarkontakt:** info@kommuninvest.se **Adress:** Kommuninvest, Box 124, 701 42 Örebro. [www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se)  
**Formgivning och original:** Intellecta Corporate **Foto:** Christer Pöhner  
**Typsnitt:** Sabon (brödtext), Gotham Narrow (rubriker) **Papper omslag:** Munken Polar 240 g **Papper inlaga:** Munken Polar 120 g  
**Tryck och bokbinderi:** TMG, Stockholm 2016 **Upplaga:** 800 ex **Copyright:** Sören Häggroth och Kommuninvest

Detta verk är skyddat enligt lagen om upphovsrätt, och får inte reproduceras eller spridas i någon form utan upphovsrättsinnehavarnas skriftliga medgivande. Förbudet gäller hela verket såväl som delar av verket och inkluderar elektroniska medier.

ISBN 978-91-983081-0-5

**OM RAPPORTEN** Kommuninvest ekonomisk förening har gett Sören Häggroth, tidigare statssekreterare på Finansdepartementet och utredare för Ansvarskommittén, i uppgift att utreda förutsättningarna för en hållbar och bärkraftig kommunstruktur i Sverige. Uppdraget har resulterat i denna rapport.

Det är inte Kommuninvests roll att föreslå eller ange färdriktning för den kommunala sektorn. Den rollen har främst lokala, regionala och nationella politiker – på medborgarnas uppdrag. Som den störste långgivaren till den kommunala sektorn har Kommuninvest dock ett intresse att värna sektorns långsiktiga finansiella hållbarhet, och att belysa de utvecklingstendenser som kan komma att påverka denna.

Rapporten ger uttryck för ett sätt att beskriva de utmaningar som svenska kommuner och landsting/regioner står inför, och möjliga vägar framåt.



*Sören  
Häggroth*



**KOMMUNINVEST**  
Svenska kommuner och landsting i samverkan

ISBN 978-91-983081-0-5