

Steg mot stärkt kapacitet

Betänkande av Kommunperspektivutredningen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:6

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0844-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0845-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 att tillkalla en särskild utredare (Dir. 2023:46) med uppdrag att undersöka kommuners intresse för att inleda ett arbete med frivilliga sammanläggningar, och lämna förslag till åtgärder som bedöms kunna bidra till att processer om sammanläggningar påbörjas. Utredningen har antagit namnet Kommunperspektivutredningen (Fi 2023:01). Som utredare förordnades fr.o.m. den 11 april 2023 förre landshövdingen Sven-Erik Österberg.

Regeringen beslutade att uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2023. Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att förlänga utredningstiden så att uppdraget redovisas senast den 31 januari 2024 (Dir. 2023:144).

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 29 maj 2023 ämnesrådet Henrik Källsbo och departementssekreteraren Maria Antonsson.

Till huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 11 april 2023 konsulten Bo Per Larsson. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 maj 2023 utredaren Lisa Hörnström Bokerud.

Kommunperspektivutredningen överlämnar härmed betänkandet *Steg mot stärkt kapacitet* (SOU 2024:6). Utredarens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2024

Sven-Erik Österberg

/Bo Per Larsson
Lisa Hörnström Bokerud

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Utredningens uppdrag, arbete och avgränsning	21
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Arbetet.....	22
1.3 Avgränsningar	22
1.4 Betänkandets disposition.....	24
2 Kommunernas uppdrag och statens ansvar	25
2.1 Varför har vi kommuner?	25
2.2 Statens roll gentemot kommunerna	26
2.3 Kapacitet för det kommunala uppdraget.....	28
2.4 Hur kan kommunerna stärka sin kapacitet?	30
3 Mindre kommuners förutsättningar	31
3.1 Mindre kommuner har generellt sett svårare yttre och inre förutsättningar.....	31
3.2 Befolkningsutveckling	32
3.2.1 Befolkningsutveckling i de hundra minsta kommunerna.....	33
3.3 Pendling, gleshet och bosättningsmönster.....	34
3.4 Näringsliv och arbetsmarknad	35

3.5	Personal- och kompetensförsörjning	35
3.6	Ekonomi.....	36
3.6.1	Höga kostnader och låg skattekraft.....	36
3.6.2	Bättre ekonomisk styrning?	38
3.7	Effektivitet	39
3.7.1	Inga tydliga samband mellan resurser och kvalitet	39
3.7.2	Effektivitet i de hundra minsta kommunerna	40
3.7.3	Vilka faktorer avgör om en kommun kan vara effektiv?.....	40
3.8	Förutsättningar inom grundskola och individ- och familjeomsorg	41
3.8.1	Grundskola	41
3.8.2	Individ- och familjeomsorg	43
3.9	Demokrati.....	44
3.9.1	Stora och små kommuner har olika demokratiska kvaliteter.....	45
3.9.2	Medborgarnas deltagande och engagemang	46
3.9.3	Förtroendevalda i stora och små kommuner.....	46
3.9.4	Valdemokrati i små och stora kommuner	47
3.9.5	Politisk styrning i små och stora kommuner	48
3.9.6	Antalet fullmäktigeledamöter	49
3.9.7	Mindre kommuners demokratiutmaningar	49
3.9.8	Vad tycker medborgarna?	51
3.10	Sammanfattande iakttagelser	52
4	Kommunsammanläggningar	53
4.1	Kommunindelingsreformer för en expanderande velfärdssektor.....	53
4.2	Kommundelningar och enstaka initiativ till sammanläggningar	55
4.3	Frågan om kommunsammanläggningar har åter blivit aktuell	56

4.4	Den demografiska utvecklingen reser frågor om mindre kommuners kapacitet	57
4.4.1	Förutsättningarna varierar	58
4.4.2	Särskilda svårigheter för mindre kommuner.....	58
4.5	Kan sammanläggningar stärka mindre kommuners kapacitet?.....	60
4.5.1	Argument för sammanläggningar.....	60
4.5.2	Argument mot sammanläggningar	63
4.5.3	Reflektioner kring argument för och emot sammanläggningar.....	65
4.6	Nordiska erfarenheter.....	67
4.6.1	Reformer och reformförsök	67
4.6.2	Effekter av sammanläggningar.....	70
4.6.3	Styrmedel, processtöd och vägledning inför sammanläggningar	72
4.7	Bestämmelserna om indelningsändringar	73
4.7.1	Förutsättningar för indelningsändringar.....	73
4.7.2	Ansökan och beslut om ny indelning.....	74
4.7.3	Utredning om indelningsändring	74
4.7.4	Befolkningens önskemål och synpunkter	74
4.7.5	Reglering av ekonomiska förhållanden	75
4.7.6	När ska den nya indelningen börja gälla	75
4.7.7	Statliga åtgärder inför en sammanläggning	75
4.8	Den lokala sammanläggningsprocessen.....	75
4.9	Sammanfattande iakttagelser.....	77
5	Kommunal samverkan.....	79
5.1	Kommunernas befintliga samverkan	79
5.1.1	Vilka verksamheter och uppgifter samverkar kommunerna om?.....	80
5.1.2	Avtalssamverkan har ökat	81
5.2	Konsekvenser av kommunal samverkan.....	82
5.2.1	Samverkan underlättar kompetensförsörjning	82
5.2.2	Begränsade ekonomiska vinster.....	82

5.2.3	Mer resurser för utvecklingsarbete och hantering av statliga krav	83
5.2.4	Svårigheter kopplat till demokratiska värden	83
5.2.5	Samverkan innebär administrativa kostnader	84
5.2.6	Viljan att samverka kan förändras över tid	84
5.3	Faktorer som försvårar eller utgör hinder för samverkan	85
5.4	Strategisk samverkan i fasta konstellationer	86
5.5	Sammanfattande iakttagelser	89
6	Dialoger om sammanläggningar	91
6.1	Kommunernas bedömning av effekterna av sammanläggning	91
6.1.1	Kan statliga åtgärder underlätta sammanläggningar?	95
6.2	Samverkan	95
6.2.1	Hinder för samverkan	96
6.2.2	Incitament och stöd för att underlätta och främja samverkan	97
6.2.3	Synen på strategisk samverkan i fastare former	97
6.3	Övriga synpunkter som framkommit vid dialogmötena	98
6.4	Reflektioner utifrån dialogmötena	100
7	Avslutande diskussion	103
7.1	Statens perspektiv på sammanläggningar	103
7.1.1	Är sammanläggningar effektiva?	104
7.1.2	Andra statliga åtgärder	105
7.2	Kommunernas perspektiv på sammanläggningar	106
7.2.1	Medborgarnas ansvar för sin kommun	107
7.2.2	Långsiktiga analyser	107
7.2.3	Anpassning efter befolkningsutvecklingen	107
7.2.4	Stabil ram för samverkan	108
7.2.5	Kapacitet som utgångspunkt	108

7.3	Förutsättningar för ett fortsatt arbete med sammanläggningar.....	109
7.3.1	Kommunernas uppdrag kräver kapacitet	109
7.3.2	Beredskap att ompröva synen på sammanläggningar	109
7.3.3	Medel för stärkt kapacitet	110
7.3.4	Strategisk samverkan	110
7.3.5	Staten har en viktig roll	110
7.4	Behov av statliga åtgärder	111
7.4.1	Fokusera på stärkt kapacitet	111
7.4.2	Långsiktiga kapacitetsanalyser.....	111
7.4.3	Stöd för att underlätta sammanläggningar	113
7.4.4	Behöver sammanläggningar vara frivilliga?	116
7.5	Stärkt kapacitet genom samverkan	117
7.5.1	Stabila samverkansstrukturer genom geografiska samverkansområden	118
7.5.2	Systematisk uppgiftsfördelning	120
7.5.3	Samverkan kring strategiska funktioner	122
7.5.4	Insyn och ansvarsutkrävande.....	122
7.5.5	Fortsatt utvecklingsarbete och utredning om lagstiftning.....	123
7.5.6	Övrigt stöd för samverkan.....	125
7.6	Övriga statliga åtgärder.....	125
7.7	Sammanfattande iakttagelser.....	126
8	Bedömningar och förslag.....	129
8.1	Förutsättningar för fortsatt arbete med sammanläggningar.....	129
8.1.1	Kommunernas intresse för att stärka sin kapacitet genom sammanläggningar.....	129
8.1.2	Viktiga förutsättningar för ett fortsatt arbete med att främja sammanläggningar	130

8.2	Förslag till åtgärder.....	131
8.2.1	Långsiktiga kapacitetsanalyser	132
8.2.2	Statligt stöd för att underlätta sammanläggningar.....	133
8.2.3	Stärkt kapacitet genom samverkan	134
9	Konsekvensanalys	137
9.1	Ekonomiska konsekvenser.....	137
9.1.1	Förstudie om långsiktiga kapacitetsanalyser	137
9.1.2	Vägledningsmaterial om sammanläggningar	138
9.1.3	Stöd för att utreda och genomföra sammanläggningar.....	138
9.1.4	Vägledningsmaterial om samverkan.....	139
9.1.5	Pilotprojekt om fasta samverkansområden och nya former för strategisk samverkan	139
9.1.6	Summering av beräknade kostnader	139
9.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	140
9.3	Övriga konsekvenser.....	141
	Referenser.....	143
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:46.....	147
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:144.....	151
Bilaga 3	De 100 minsta kommunerna: befolkning och kommuntyper.....	153

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga sammanläggningar, redovisa skäl som kommunerna anför för eller emot att påbörja processer med sammanläggningar samt att bedöma förutsättningarna för att fortsätta arbetet med sammanläggningar och vid behov lämna förslag till statliga åtgärder. Utredningen har valt att anta namnet Kommunperspektivutredningen och har inom ramen för uppdraget genomfört dialogmöten med drygt 130 kommuner i 11 län.

Kommunernas kapacitet

Begreppet kapacitet är centralt i uppdraget. En kommuns kapacitet handlar om dess förmåga att utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och att möta de utmaningar som samhällsutvecklingen innebär. Kommunperspektivutredningen fokuserar på tre typer av kapacitet: driftskapacitet, utvecklingskapacitet och politisk styrningskapacitet. Driftskapacitet handlar om att kommunen behöver ha förmåga att sköta det dagliga uppdraget. Kommunen behöver också ha utvecklingskapacitet, dvs. förmåga till utveckling och förnyelse av kommunernas verksamhet och av kommunen som geografiskt område. En kommun behöver dessutom ha politisk styrningskapacitet vilket innebär ett tydligt politiskt ledarskap, en effektiv styrning och en väl fungerande organisation.

Mindre kommuners förutsättningar

En liten och minskande befolkning, åldersstruktur och gleshet medför höga kostnader i många mindre kommuner. Låg skattekraft gör att intäkterna är små och att kommunerna blir beroende av hur utjämningsystemet är utformat. En liten ekonomi och organisation gör att utrymmet för prioriteringar och förmågan att hantera ekonomiska kriser, förändringar och nya krav blir sämre.

Men bilden av mindre kommuner är inte entydig. Det finns mindre kommuner som har ett gynnsamt geografiskt läge nära en större kommun, en växande befolkning och en hög skattekraft. Mindre kommuner är inte heller mindre effektiva än större kommuner. Det tycks inte vara storleken som avgör hur effektiv en kommun är. Det handlar snarare om att ha en tydlig struktur och ansvarsfördelning samt ett bra ledarskap.

En viktig del av kommunernas kapacitet handlar om deras demokratiuppdrag. I mindre kommuner är medborgarna mer engagerade och det finns en närhet till de förtroendevalda. Samtidigt är underlaget för att rekrytera förtroendevalda mindre i dessa kommuner. Närheten kan dessutom innebära att det blir svårare för de förtroendevalda att fatta kontroversiella beslut och göra nödvändiga prioriteringar.

Kommunsammanläggningar

Kommunindelningsreformerna på 1950- och 1970-talen innebar att antalet kommuner minskade dramatiskt. De senaste decennierna har frågan om att lägga samman kommuner åter blivit aktuell. Argumenten för kommunsammanläggningar handlar i stor utsträckning om att förbättra de organisatoriska förutsättningarna. En större kommun kan vara mer robust och förväntas ha bättre förutsättningar för styrning och utveckling av kommunen och dess verksamheter. Ekonomin blir större och skalfördelar kan realiseras i vissa verksamheter. Det handlar vidare om att det går att skapa professionella miljöer som är mer attraktiva och som gör det lättare att rekrytera kompetens, framför allt till lednings- och specialistfunktioner. Dessutom ökar underlaget för att rekrytera förtroendevalda till de politiska uppdragen. Det handlar också om att på lång sikt kunna behålla en tydlig samhällsorganisation där samtliga kommuner har samma uppgifter.

Argumenten *mot* kommunsammanläggningar handlar om både organisatoriska och yttre förutsättningar. En sammanläggning innebär ökade avstånd inom den nya kommunen och en geografi som blir svårare att överblicka. Den antas också leda till att avståndet mellan förtroendevalda och medborgare ökar och till ett minskat lokalt engagemang. Kommunerna bedöms enbart göra marginella besparingar vid en sammanläggning eftersom många verksamheter är platsbundna och behöver finnas nära medborgarna. Ytterligare ett argument mot sammanläggningar är att medborgarna känner stark samhörighet med den nuvarande kommunen, något som antas gå förlorat vid bildandet av en större kommun.

Kommunal samverkan

Fördjupad samverkan mellan kommuner kan vara en viktig åtgärd för att stärka kommunernas kapacitet. Kommunerna samverkar redan i stor utsträckning, men det finns ett uttalat intresse för att utöka samverkan, till exempel när det gäller specialisttjänster inom olika verksamheter.

Kommunal samverkan kan underlätta kompetensförsörjningen. Samverkan innebär däremot sällan att kommunerna kan göra besparingar. Däremot kan de få ut mer av insatta resurser i form av högre kvalitet. Samverkan kan samtidigt försvåra möjligheten till insyn och ansvarsutkrävande.

Kommunerna samverkar framför allt om drift inom olika verksamhetsområden. Utredningen bedömer dock att det finns ett behov av att kommunerna även samverkar om strategiska funktioner och i fasta geografiska samverkansområden för att stärka sin kapacitet. De behöver även sträva efter att minska de demokratiska nackdelar som samverkan medför.

Dialogmöten

Utredningen har vid dialogmöten med kommunerna mött en utbredd skepsis mot att bilda större kommuner genom sammanläggning. Generellt sett är de kommunföreträdare som utredningen har träffat väl medvetna om den egna kommunens utmaningar men ser inte sammanläggningar som en lösning. Argumenten handlar i en del fall om att

man anser att kommunen fungerar förhållandevis väl och att det därför inte behövs sammanläggningar. Det handlar också om att de inte ser att en sammanläggning skulle stärka kapaciteten, framför allt inte i ytstora kommuner med långa avstånd. Vid dialogmötena lyfts också att sammanläggningar riskerar att skapa vinnare och förlorare i den nya kommunen och att avståndet mellan väljare och valda ökar. Kommunföreträdarna framhåller även att det finns ett motstånd bland kommunens medborgare mot sammanläggning, bland annat därför att de känner en stark samhörighet med den egna kommunen.

Vid utredningens dialogmöten har det tydligt framkommit att kommunerna ser kommunal samverkan som en viktig åtgärd när den egna kapaciteten inte räcker till. Många kommunföreträdare vill därför utöka och fördjupa samverkan även om de också är medvetna om olika hinder och svårigheter.

Förslag och bedömningar

Förutsättningar för fortsatt arbete med sammanläggningar

Utifrån dialogmötena med kommunföreträdare konstaterar Kommunperspektivutredningen att det i dagsläget saknas intresse bland mindre kommuner för att genomföra sammanläggningar. Utredningen ser samtidigt att staten behöver bidra till konstruktiva diskussioner om hur kommunernas kapacitet kan stärkas och till att det finns en öppenhet för olika lösningar. Staten behöver också ha beredskap för att vissa kommuner på sikt kan komma att ompröva sin inställning till sammanläggningar.

Långsiktiga kapacitetsanalyser

Utredningen bedömer att framför allt mindre kommuner behöver analysera sin långsiktiga kapacitet och identifiera åtgärder som bidrar till att stärka denna. Utredningen föreslår att regeringen låter genomföra en förstudie i syfte att utveckla metoder inför en bred satsning för att genomföra långsiktiga kapacitetsanalyser i samverkan med berörda kommuner.

Statligt stöd för att underlätta sammanläggningar

Staten behöver underlätta för kommuner som på sikt kan komma att vilja genomföra en sammanläggning. Utredningen föreslår att regeringen låter ta fram en vägledning som beskriver de olika stegen i processen mot att bilda en ny kommun. Utredningen föreslår vidare att regeringen avsätter medel för att stödja kommuner som vill gå samman genom ett ekonomiskt bidrag till förberedelser och genomförande av en sammanläggning.

Stärkt kapacitet genom samverkan

Utredningen bedömer att kommunerna behöver intensiviera sitt arbete med att stärka sin kapacitet genom samverkan. Utredningen ser särskilt ett behov av att utveckla en mer stabil och strategisk samverkan i fasta geografiska samverkansområden.

Utredningen föreslår att regeringen initierar ett arbete för att etablera stabila former för samverkan i geografiska samverkansområden. Regeringen bör ge stöd till pilotprojekt för att utveckla nya former för strategisk samverkan, en mer systematisk uppgiftsfördelning där kommunerna fördelar uppgifter mellan sig och förbättrade möjligheter till insyn, inflytande och ansvarsutkrävande. Utredningen föreslår också att regeringen utreder behovet av ny lagstiftning om geografiska samverkansområden och systematisk uppgiftsfördelning.

Utredningen föreslår vidare att regeringen följer utvecklingen av kommunernas samverkan och stödjer deras arbete med att utveckla en mer stabil och strategisk samverkan. Dessutom bör regeringen ta fram ett vägledningsmaterial om frågor som rör samverkan.

Summary

Municipalities play a key role in the Swedish political system and provide most welfare services such as education and child and elderly care. Municipalities also provide technical services and are responsible for housing, spatial planning and community development. Swedish municipalities differ widely in terms of population size, but their duties remain the same no matter what size they have. Sweden has 290 municipalities, and 100 municipalities have fewer than 12,000 inhabitants. Many small municipalities in Sweden are facing challenges due to demographic development and rapid urbanisation. These challenges are particularly severe in smaller municipalities in sparsely populated parts of Sweden.

In March 2023, the government appointed a Committee with the assignment to, in dialogue with municipalities, investigate the interest in voluntary municipal mergers and present reasons given by municipalities give for or against starting merger procedures. In addition, the Committee has the assignment to assess the conditions for continuing the process towards municipal mergers as well as formulating proposals for government measures if necessary.

Municipal capacity

Each municipality must have enough capacity to be able to fulfil their tasks, provide services to citizens and cope with challenges both now and in the future.

The Committee has chosen to define municipal capacity as operational capacity, strategic capacity and political capacity. Operational capacity implies that the municipalities are able to perform as required and provide services to their citizens both in the short-term and long-term. Their strategic capacity relates to a permanent and long-

term ability to fulfil assignments and face societal challenges. Municipalities also need to have the political capacity to be able to prepare, make and implement decisions so that services can be provided on the basis of national demands and the needs of citizens.

Municipal mergers

Sweden implemented municipal merger reforms in 1950s and the 1970s, the aim of which was to enhance municipalities' capacity to cope with the demands of the growing welfare sector. The issue of municipal mergers in Sweden has come to the fore again in recent decades.

Arguments put forward in favour of municipal merger are that a larger municipality have better prerequisites for steering and developing the municipality. Moreover, larger municipalities are also expected to be able to realise economies of scale more extensively than smaller municipalities. Another consideration is the fact that larger municipalities may be more attractive employers, which is expected to facilitate recruitment.

On the other hand, greater distances within the municipality is an important argument against municipal mergers. The extent to which municipalities would benefit economically from a merger is also queried, as many tasks – running schools, for instance – need to be implemented in close proximity to the areas in which citizens live. Another argument against municipal merger is that the citizens feel a sense of belonging to their municipality.

Proposals and assessments

Our dialogue meetings with more than 130 municipalities all over Sweden indicate that there is currently little interest in mergers among smaller municipalities. At the same time, we assess that some municipalities may reconsider their approaches to merger in the longer term, and that the state needs to contribute to constructive discussions where the focus is on strengthened capacity and where there is an openness to different solutions.

Long-term capacity analyses

The state is responsible for ensuring that municipalities continue to have capacity to fulfil their tasks. However, municipalities themselves need to take measures to strengthen their capacity. The Committee proposes that the government should conduct a pilot study with the aim to develop methods that will allow municipalities to be able to conduct analyses of their own long-term capacity.

Government support to facilitate municipal merger

The state needs to take measures to make it easier for municipalities to investigate what a merger would entail and initiate processes with the aim to implement a merger.

The Committee proposes that the government produces a guide describing the various steps in the merger process. The Committee further proposes that the government should support municipalities that want to merge by providing funding for preparation and implementation of merger.

Strengthened capacity through intermunicipal cooperation

The Committee assesses that there is a need to develop a more stable and strategic municipal cooperation in defined geographical cooperation areas.

The Committee proposes that the government monitor development of the municipalities' cooperation, in particular municipalities' effort to develop a more robust and strategic cooperation. The Committee also proposes that the government should produce guidelines for intermunicipal cooperation.

The Committee assesses that the municipalities need to intensify their efforts to strengthen their capacity through cooperation. The Committee proposes that the government supports this development by initiating and funding pilot projects to develop defined cooperation areas and by investigating the need for new legislation on defined cooperation areas.

1 Utredningens uppdrag, arbete och avgränsning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka kommunernas intresse för sammanläggningar (dir. 2023:46). Uppdraget har varit att i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga sammanläggningar, redovisa skäl som kommunerna anför för eller emot att påbörja processer med sammanläggningar samt bedöma förutsättningarna för att fortsätta arbetet med sammanläggningar och vid behov lämna förslag till statliga åtgärder.

Direktivet konstaterar att kommunerna står inför en rad stora utmaningar och refererar till Kommunutredningen (SOU 2020:8) som i sitt betänkande beskriver att många av dessa utmaningar är större i de befolkningsmässigt mindre kommunerna. Kommunutredningen bedömer att sammanläggningar kan stärka kommunernas långsiktiga resursuppbyggnad och kompetens och därmed vara av stor betydelse för att de ska kunna utföra sitt uppdrag och möta samhällsutvecklingen. Direktivet framhåller att sammanläggningar kan vara ett sätt att stärka vissa kommuners kapacitet och att det är rimligt att anta att det finns kommuner som genom en sammanläggning kan få bestående fördelar och bättre förutsättningar att hantera det kommunala uppdraget. Frivilliga sammanläggningar innebär enligt direktivet att de förtroendevalda politikerna har bestämmanderätt och att befolkningen har inflytande över eventuella sammanläggningar. Därmed respekteras den kommunala självstyrelsen.

1.2 Arbetet

Utredningen har valt att anta namnet Kommunperspektivutredningen för att markera vikten av att anlägga ett långsiktigt perspektiv på frågan om kommuners kapacitet. Vi vill samtidigt lyfta fram kommunernas eget perspektiv på sin situation. Vi vill också tydliggöra att vi har tilltro till kommuners förmåga att ta frågan om sammanläggningar på allvar och därmed om kommunen ska kvarstå som egen organisation. Vi har genomfört dialogmöten med ledande förtroendevalda från drygt 130 kommuner i elva olika län. Vi har därutöver träffat företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner, SKR samt företrädare för SmåKom. Vi har dessutom tagit del av rapporter och statistik som belyser mindre kommuners utmaningar och kapacitet, inte minst Kommunutredningens betänkande.

1.3 Avgränsningar

Kommunperspektivutredningens huvuduppdrag handlar om att undersöka kommunernas intresse för att stärka sin kapacitet genom kommunsammanläggningar. Olika kommuner kan tänkas ha olika skäl för att vilja bilda och ingå i en ny större kommun. Det kan handla om stora och medelstora kommuner som utgör en gemensam lokal arbetsmarknadsregion och som vill gå samman och bli en kommun som i högre grad sammanfaller med medborgarnas vardagsgeografi. De kan också vilja skapa en mer resursstark organisation. Det kan även handla om mindre kommuner som vill skapa en mer robust och mindre sårbar organisation, eftersom de upplever att de inte har den förmåga som krävs för att långsiktigt hantera sitt uppdrag.

Större och medelstora kommuner har i regel tillräcklig organisatorisk styrka för att hantera uppdraget. Dessa kommuner har även utan en sammanläggning en god drifts-, utvecklings- och politisk styrningskapacitet¹ även om de skulle kunna se en potential i att bilda en större kommun. Vi har därför avstått från att närmare undersöka intresset för sammanläggningar bland större och medelstora kommuner.

Vi väljer i stället att, i enlighet med direktivet och Kommunutredningens betänkande, fokusera på mindre kommuners kapacitet och intresse för sammanläggningar. Men vilka kommuner ska betraktas

¹ För en närmare diskussion av olika dimensioner av begreppet kapacitet, se kapitel 2.

som små eller förutsättas ha ett särskilt behov av att bilda större kommuner? Det finns knappast något entydigt svar på den frågan. När andra länder diskuterat och genomfört förändringar av kommunstrukturen har de landat i olika bedömningar om vad som är en kritisk storlek. Det gäller oberoende av om kommunernas uppdrag är omfattande eller begränsat. Sveriges kommuner har ett omfattande uppdrag och bedriver en mångfasetterad verksamhet. Bedömningen av vad som är ett ändamålsenligt befolkningsunderlag kan variera för olika verksamheter. Men vi anser att bedömningen bör utgå från ett helhetsperspektiv där förmågan att leda, styra och utveckla kommunen utifrån dess samlade uppdrag är avgörande. Det innefattar förmåga att samverka med andra kommuner kring uppgifter och verksamheter som kräver ett större underlag. Till detta kommer att kommuners förutsättningar varierar utifrån olika geografiska och andra yttre förutsättningar. Fasta gränsvärden utifrån invånarantal riskerar därför att inte fånga in de faktorer som avgör vilken förmåga en kommun har att långsiktigt sköta sitt uppdrag.

En svensk kommun har i genomsnitt cirka 36 000 invånare, hälften av kommunerna har färre än 16 300 invånare, 72 kommuner har färre än 10 000 invånare och 16 kommuner har färre än 5 000 invånare. Utredningen har valt att särskilt granska olika förhållanden i de hundra minsta kommunerna, samtliga med färre än 12 000 invånare. Det ska inte uppfattas som att vi anser att dessa kommuner saknar kapacitet för sitt uppdrag och därför bör överväga att gå samman. I gruppen finns mindre kommuner med goda förutsättningar att behålla och stärka sin kapacitet samtidigt som det finns större kommuner som har eller förväntas få betydande kapacitetsutmaningar. Vår avsikt med granskningen är i stället att få en bild av de varierande förutsättningarna bland dessa hundra minsta kommuner.

Det viktigaste underlaget för vårt uppdrag är de dialogmöten som vi har haft med ledande politiska företrädare för kommuner med varierande befolkningsstorlek men med en övervägande del från mindre kommuner.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 2 redovisar vi grunden för vårt uppdrag, att Sveriges kommuner ansvarar för en betydande del av det offentliga åtagandet vilket samtidigt ställer krav på deras förmåga att sköta uppdraget. Vi redogör kortfattat för kommunernas roll i den svenska samhällsorganisationen och motiven för den kommunala självstyrelsen. Vi redogör också för statens övergripande ansvar och dess roll gentemot kommunerna. Vi diskuterar också olika aspekter av begreppet kapacitet som spelar en viktig roll i betänkandet.

I kapitel 3 beskriver vi mindre kommuners förutsättningar utifrån faktorer som demografi, ekonomi, effektivitet och demokrati.

I kapitel 4 ger vi en bakgrund till kommunsammanläggningar som kapacitetsstärkande åtgärd. Vi redogör för tidigare indelningsreformer samt för argumenten för och emot sammanläggningar. Vi redogör också för de senaste decenniernas sammanläggningar i de nordiska länderna, för lagstiftningen om indelningsförändringar och för vad de lokala sammanläggningsprocesserna kan innebära.

I kapitel 5 beskriver vi förekomst, omfattning och regler för samverkan. I kapitlet redogör vi också för positiva och negativa konsekvenser av samverkan, faktorer som utgör hinder för samverkan och motiv för behovet av en mer strategisk samverkan i fasta konstellationer.

I kapitel 6 redovisar vi vad som framkommit vid dialogmötena utifrån olika huvudteman som synen på kommunernas utmaningar och långsiktiga kapacitet, på sammanläggningar, på samverkan och på statens roll och betydelse.

I kapitel 7 gör vi en samlad bedömning av förutsättningarna för sammanläggningar. Vi diskuterar olika åtgärder och förslag utifrån vad som framkommit vid kommundialogerna och som skulle kunna bidra till att stärka mindre kommuners kapacitet. I kapitel 8 redogör vi för våra bedömningar och förslag och kapitel 9 innehåller konsekvensbeskrivningar av förslagen.

2 Kommunernas uppdrag och statens ansvar

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation, där en betydande del av den offentliga verksamheten sköts av den lokala nivån som består av 290 kommuner. Kommunerna varierar kraftigt i storlek, både avseende folkmängd och yta. Kommunerna har ett brett uppdrag som omfattar produktion av välfärdstjänster som vård, skola och socialtjänst. Kommunerna är också en demokratisk aktör och ska bland annat garantera medborgarnas möjlighet till delaktighet och inflytande. Vidare spelar kommunerna en viktig roll i att skapa förutsättningar för samhälls- och näringsutveckling.

2.1 Varför har vi kommuner?

Enligt regeringsformen (RF) förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick samt genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 §). Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och kommunerna sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund (14 kap. 1 och 2 §§). Vidare får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (14 kap. 4 §). Den kommunala självstyrelsen har djupa historiska rötter, och den syftar ytterst till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Den gör att frågor kan avgöras nära de medborgare som berörs och att besluten fattas av lokalt valda församlingar. Därmed kan verksamheten utformas utifrån förutsättningar och behov i den egna kommunen.

Sveriges kommuner har ett brett uppdrag och olika roller av skiftande karaktär. Verksamheterna inom välfärdsområdet står för den största delen av kommunernas kostnader och sysselsätter en stor majoritet av deras personal. Kommunerna har även i uppgift att utveckla

ett väl fungerande lokalsamhälle med god tillgänglighet inom områden som samhällsplanering, lokal infrastruktur, miljö, skydd och säkerhet samt fritid och kultur. Kommunerna tar vidare ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för näringslivsutveckling, sysselsättning, tillgänglighet till offentlig och kommersiell service samt för bostadsförsörjning, bredbandsutbyggnad, digitalisering, brottsförebyggande arbete, krisberedskap och civilt försvar. Samspelet med näringsliv, civilsamhälle och statliga myndigheter har en avgörande betydelse. Kommunerna ansvarar för myndighetsutövning, till exempel i form av tillsyn och tillståndsgivning samt beslut om bistånd till enskilda. Kommunerna ska även upprätthålla fungerande demokratiska institutioner, skapa goda möjligheter för medborgarnas delaktighet och inflytande samt utforma den politiska styrningen så att folkviljan förverkligas.

Dessa roller och uppgifter synliggör bredden och komplexiteten i det samlade kommunala uppdraget och visar att det finns högt ställda förväntningar från statens sida på att kommunerna kan utföra sina uppgifter och spela en viktig roll i samhället. Kommunerna förutsätts ha förmåga att ta ett omfattande och betydande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling. De förutsätts också ha goda förutsättningar att möta de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen och att vidta åtgärder för att stärka kapaciteten när nya behov uppstår.

2.2 Statens roll gentemot kommunerna

Det är riksdagen som ytterst avgör den kommunala självstyrelsens omfattning. Staten kan tilldela kommunerna uppgifter och utformar styrningen av deras verksamhet. Statens styrning syftar till att säkerställa dels att kommunerna utför de tilldelade uppgifterna i enlighet med nationellt fastställda mål och krav, dels att den offentliga servicen är likvärdig och rättssäker.

Staten har ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade uppdraget. Riksdagen och regeringen har därför vid olika tillfällen vidtagit åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet för att de ska kunna utföra sina uppgifter och möta samhällsutvecklingen. Ett tydligt exempel är de omfattande kommunsammanläggningar som genomfördes 1952 och 1965–1974 och som innebar en dramatisk minskning

av antalet kommuner. Reformen möjliggjorde en stark expansion och en professionalisering av den kommunala verksamheten. Staten har därefter underlättat möjligheterna till samverkan mellan kommunerna, främst genom regleringen av kommunalförbund, gemensamma nämnder och avtalsamverkan.

Staten har även förändrat det ekonomiska regelverket i syfte att stärka kommunernas kapacitet. Genom statsbidrag bidrar staten till kommunernas finansiering och det kommunala utjämningsystemet syftar till att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Dessutom har den kommunala finansieringsprincipen införts. Den innebär bland annat att staten bör se till att det finns en finansiering när den beslutar om nya uppgifter eller ökade ambitionsnivåer för kommuner och regioner.¹ Principen syftar bland annat till att förhindra att statligt beslutade åtgärder behöver finansieras genom höjningar av kommunalskatten. Det har därutöver införts krav på att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans. Det tydliggör kommunernas ekonomiska ansvar och skapar bättre planeringsförutsättningar.

Staten har även i övrigt en viktig roll när det gäller att på olika sätt bidra till att kommuner och regioner har tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. Det kan handla om att högskoleutbildningen är utformad, dimensionerad och lokaliserad så att kommuner och regioner kan tillgodose sina rekryteringsbehov och klara sin kompetensförsörjning. Det kan även handla om att skapa en väl fungerande fysisk och digital infrastruktur, samt att upprätthålla en lokal och regional närvaro för statliga verksamheter. Staten erbjuder dessutom ett omfattande stöd för att stärka kommunernas kapacitet genom olika myndigheter och inom skilda verksamhetsområden i form av utbildningar, genom rådgivning samt via olika riktade insatser.

¹ Prop. 1993/94:150. Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m., bilaga 7.

2.3 Kapacitet för det kommunala uppdraget

Den grundläggande frågeställningen i detta betänkande är i vilken utsträckning som små kommuner har kapacitet för sitt uppdrag i ett långsiktigt perspektiv. Begreppet kapacitet är således centralt. Men vad innebär det? Enkelt uttryckt kan kapacitet ses som synonymt med förmåga. En kommuns kapacitet handlar om dess förmåga att långsiktigt och permanent utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och att möta samhällsutvecklingen. Kapacitet är således ett brett begrepp som inte enbart gäller ekonomi eller organisation utan som innefattar alla delar av det kommunala uppdraget. Det är viktigt att understryka att kapacitet ytterst handlar om att kunna erbjuda medborgarna god samhällsservice och möjligheter till delaktighet och inflytande över kommunens verksamhet och utveckling.

Den kapacitet som krävs ska ställas i relation till uppdraget. Om uppdraget blir mer omfattande och komplext krävs ökad kapacitet. Å andra sidan blir kravet på kapacitet lägre om uppdraget blir mindre omfattande, till exempel genom att uppgifter försvinner eller ambitionerna sänks. Men behovet av kapacitet påverkas även av yttre förutsättningar som till exempel arbetsmarknad, näringslivsstruktur, befolkningsutveckling, bosättningsmönster, ålderssammansättning, hälsa och den socioekonomiska situationen.

Kapacitet består av flera olika dimensioner. Kommunutredningen valde att lyfta fram kommunernas driftskapacitet, det vill säga förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget och deras utvecklingskapacitet, det vill säga förmågan till utveckling och förnyelse av såväl den kommunala verksamheten som kommunen som geografiskt område.² Kommunutredningen framhöll att driftskapaciteten är avgörande, men att det också krävs utvecklingskapacitet för att långsiktigt kunna upprätthålla förmågan att sköta verksamheterna.

Vi ser Kommunutredningens diskussion av kapacitetsbegreppet och distinktionen mellan drifts- och utvecklingskapacitet som fruktbar. Dessa två kategorier rymmer en rad viktiga förmågor. En kommun måste kunna bereda, fatta och genomföra beslut som gör det möjligt att erbjuda samhällsservice inom olika verksamhetsområden utifrån nationella krav och medborgarnas behov. Kommunen ska även kunna anlägga en helhetssyn vid prioriteringar mellan olika behov och anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna. Den

² SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 354–356.

behöver involvera medborgarna, förankra beslut och skapa förståelse för motiven för de åtgärder och förändringar som ska genomföras. Kommunen behöver kunna skapa en stabil ekonomisk situation som gör det möjligt att inom givna ekonomiska ramar finansiera verksamhet och investeringar och samtidigt säkerställa sin personal- och kompetensförsörjning. De behöver även kunna främja verksamhetsutveckling och införliva ny kunskap och teknik i sina verksamheter. Därutöver har behovet av beredskap och omställningsförmåga för att hantera mer eller mindre oväntade händelser blivit alltmer uppenbart.

Dessa förmågor har stor betydelse för kommunens samlade förmåga att leda och styra verksamheten, det vill säga dess politiska styrningskapacitet. Vi lyfter därför fram politisk styrningskapacitet som en särskild dimension av begreppet kapacitet tillsammans med drifts- och utvecklingskapacitet. Viktiga framgångsfaktorer är ett tydligt politiskt ledarskap, en väl fungerande organisation, en effektiv styrning och ett starkt lokalt ansvarstagande. De gör att man kan hålla ordning på sin ekonomi, jobba strategiskt för att komma till rätta med brister i verksamheten och samtidigt driva utvecklingsarbete. Då kan man även ta initiativ till att förstärka sin kapacitet när det behövs – till exempel genom samverkan eller genom stöd utifrån. Men grundförutsättningen är att man har förmåga att styra sin kommun, att fatta de beslut som krävs, att säkerställa att organisationen genomför besluten och att ha en välgrundad bild av var kommunen befinner sig och i vilken riktning som den bör utvecklas. Det är dock inte självklart att en kommun vid varje tidpunkt har denna förmåga i den omfattning som krävs. Varje enskild kommun behöver därför värdera och vid behov stärka sin kapacitet om denna brister.

Beskrivningen ovan handlar om den kommunala *organisationens* kapacitet. Den handlar inte om den kapacitet som kan finnas i en kommun i form av näringsliv och civilsamhälle, olika naturgivna resurser eller förutsättningar relaterade till kommunens geografi och läge. Men den typen av yttre förutsättningar påverkar i hög grad den kommunala organisationen och kravet på kapacitet. Vi beskriver dessa yttre förutsättningar närmare i kapitel 3.

2.4 Hur kan kommunerna stärka sin kapacitet?

Det tillhör den kommunala vardagen att man kontinuerligt upprätthåller och stärker sin kapacitet. Det sker såväl genom det politiska beslutsfattandet som i de kommunala verksamheterna. Det sker genom aktiviteter som planering, uppföljning, ekonomistyrning, kompetensutveckling och olika utvecklingsinsatser i varje enskild kommun.

Det tillhör också den kommunala vardagen att vid behov vidta åtgärder för att förstärka kapaciteten att lösa specifika uppgifter och hantera nya krav eller för att komma till rätta med brister och tillkortakommanden. Det kan också innebära att man i vissa situationer ser behov av att förstärka sin kapacitet genom samverkan med andra kommuner.

Samverkan har i dag stor betydelse för att kommunerna ska kunna utföra sina uppgifter och den kan i många mindre kommuner vara omfattande. Vår bild är att kommunernas samverkan främst handlar om att stärka deras driftskapacitet och mer sällan deras utvecklingskapacitet eller politiska styrningskapacitet.

Samhällsutvecklingen ställer kommunerna inför ökade utmaningar och nya krav. Det finns därför anledning att diskutera mindre kommuners behov av att i ett längre perspektiv genomföra sammanläggningar eller av att utveckla en mer strategisk samverkan för att stärka sin kapacitet. Detta har varit en central frågeställning vid utredningens kommundialoger.

Det är ytterst staten som ansvarar för att alla kommuner har den kapacitet som det kommunala uppdraget kräver. Staten fattar beslut om indelning, grunderna för beskattning samt om uppgifter och åtaganden som kommunerna ska ha. Staten behöver därför ha en god bild av utvecklingen i kommunsektorn när det gäller kommunernas kapacitet. Staten behöver också kunna bedöma konsekvenserna av olika statliga åtgärder som påverkar kommunernas kapacitet. Framför allt behöver staten ha beredskap för att vidta de åtgärder som är motiverade utifrån ett övergripande perspektiv.

3 Mindre kommuners förutsättningar

Bilden är inte entydig av mindre kommuners förutsättningar att kunna utföra sitt uppdrag. Det finns betydande skillnader mellan mindre kommuner när det gäller exempelvis befolkningsutveckling, ekonomisk situation och förutsättningar att styra kommunen. Det finns även betydande skillnader när det gäller effektivitet och hur demokratin fungerar. Kommunperspektivutredningen har valt att särskilt fokusera på de hundra kommuner som har under 12 000 invånare. I följande kapitel redogör vi därför främst för uppgifter om dessa kommuner men gör också jämförelser med landets övriga kommuner.

3.1 Mindre kommuner har generellt sett svårare yttre och inre förutsättningar

Många mindre kommuner har svårare *yttre* förutsättningar än större kommuner. De har en minskande och åldrande befolkning, låg skattekraft samt stora avstånd både inom kommunen och till större kommuner. Men det är viktigt att understryka att det även finns mindre kommuner som har mer gynnsamma *yttre* förutsättningar i form av en ökande befolkning, närhet till större kommuner och en relativt hög skattekraft.

Mindre kommuner har också generellt sett svårare *inre* förutsättningar jämfört med större kommuner. De har per definition en liten ekonomi och en liten organisation vilket gör dessa kommuner mer sårbara när det gäller att möta olika förändringar och nya krav. Mindre kommuner kan också ha svårt att upprätthålla specialistfunktioner och kompetens. Anställda kan ofta behöva ansvara för flera olika frågor som i en större kommun fördelas på fler personer. Kommunerna behöver ha goda *inre* förutsättningar för att ha tillräcklig kapacitet att

utföra sitt uppdrag. Det handlar bland annat om att ha ekonomiska förutsättningar men kanske framför allt politisk styrningskapacitet. Det handlar också om att kommunerna behöver ha tillräckligt med personal och rätt kompetens för att kunna sköta de kommunala uppgifterna. En helt avgörande pusselbit är också att de behöver kunna rekrytera personer till politiska uppdrag för att kommunen ska kunna styras och utföra sitt demokratiska uppdrag.

3.2 Befolkningsutveckling

Det finns stora skillnader mellan Sveriges kommuner när det gäller befolkningens storlek och sammansättning. Befolkningsammansättningen handlar bland annat om förhållandet mellan andelen äldre och andelen yngre personer. Prognoser visar att skillnaderna i befolkning mellan kommuner förväntas fortsätta öka de närmaste decennierna.¹ Tillväxtverket pekar i en rapport från 2022 på att det finns få tecken på att den urbaniseringstrend som har präglat befolkningsutvecklingen i Sverige under lång tid har avtagit under de senaste åren.² Enligt prognoser förväntas trenden fortsätta under de kommande åren. De allt större skillnaderna i befolkningsstorlek och sammansättning leder i sin tur till att förutsättningarna för olika kommuner att upprätthålla sin kapacitet blir alltmer olika. Befolkningsminskning i kombination med en större andel äldre personer ställer stora krav på kommunernas förmåga att anpassa sin verksamhet och det drabbar i första hand mindre kommuner.

De tilltagande skillnaderna i befolkningsstorlek blir tydliga om vi tittar på hur antalet befolkningsmässigt riktigt stora och antalet riktigt små kommuner har utvecklats över tid. Elva kommuner hade år 2000 en befolkning på över 100 000 invånare. Antalet hade ökat till 19 kommuner 2022 och fram till 2040 beräknas antalet öka till 23 kommuner. Även antalet kommuner som har mellan 40 000 och 100 000 invånare har ökat relativt mycket sedan 2000. När det gäller de allra minsta kommunerna så var det tolv kommuner som hade färre än 5 000 invånare år 2000. 2022 var siffran 16 kommuner, och antalet beräknas öka till 18 kommuner fram till 2040.

¹ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

² Tillväxtverket (2022). *Tillstånd och trender för regional tillväxt.*

3.2.1 Befolkningsutveckling i de hundra minsta kommunerna

74 kommuner har minskat och 26 kommuner har ökat sin befolkning sedan 2000 bland de hundra minsta kommunerna. 68 av dem förväntas enligt SCB:s prognoser fortsätta minska sin befolkning fram till 2040. Samtliga bland de 16 kommuner som har färre än 5 000 invånare 2022 har minskat sin befolkning sedan 2000. För alla utom två beräknas minskningen fortsätta till 2040. De kommuner bland de hundra minsta som har ökat sin befolkning sedan 2000 är framför allt kommuner som ligger nära en större kommun.

Samtidigt som befolkningen i en stor andel av de hundra minsta kommunerna minskar så blir invånarna i dessa kommuner allt äldre. Det innebär att behovet av äldreomsorg och vård ökar. Det innebär dessutom att andelen i arbetsför ålder minskar vilket leder till att försörjningsbördan ökar. Det leder också till att det blir allt färre personer som kan arbeta inom kommunala verksamheter, till exempel äldreomsorgen.

27 av de hundra minsta kommunerna har en demografisk försörjningskvot på över 100. Det innebär att det är fler som är äldre eller yngre i dessa kommuner än de som är i arbetsför ålder (20–64 år). Den demografiska försörjningskvoten är högre än genomsnittet för Sveriges kommuner i samtliga av de hundra minsta kommunerna. Det är viktigt att understryka att skillnaderna är stora mellan de hundra minsta kommunerna när det gäller vilka konsekvenser en hög försörjningskvot medför i praktiken. Inpendling kan lösa en del av problemet med personal- och kompetensförsörjning i exempelvis äldreomsorgen om kommunen är en del av en större arbetsmarknadsregion.

Ett annat mått som säger något om befolkningssammansättningen är skillnaden mellan antalet födda och antalet döda. 92 av de hundra minsta kommunerna hade ett födelseunderskott under 2022. Det innebär att det var fler individer som dog än som föddes i kommunen. Samtliga 16 kommuner som har under 5 000 invånare hade födelseunderskott under 2022. Det ska dock understrykas att lägre födelseantal är en allmän trend i Sverige. I en majoritet av Sveriges kommuner föds det färre barn i dag jämfört med tidigare.

3.3 Pendling, gleshet och bosättningsmönster

Många yrkesgrupper har fått ökad möjlighet till hemarbete under de senaste åren. Det kan medföra att människor rör sig på ett annat sätt än tidigare. De pendlar kanske bara till jobbet en eller par gånger i veckan och kan då vara villiga att pendla en längre sträcka än tidigare. Pendlingsområdet som människor rör sig inom kan på så sätt potentiellt bli större.³

Antalet lokala arbetsmarknader (LA) har minskat över tid vilket är ett tecken på att människor rör sig inom ett större område. Det fanns 90 lokala arbetsmarknader år 2000. 2021 var antalet nere i 68. Regionförstoringen ser väldigt olika ut i olika delar av landet på grund av skilda bosättningsmönster men även som en följd av infrastruktur-satsningar som påverkar möjligheterna till pendling. 15 av de hundra minsta kommunerna utgör en egen lokal arbetsmarknad. Men två av dessa (Årjäng och Haparanda) är del av lokala arbetsmarknader som sträcker sig över nationsgränsen till Norge respektive Finland. 13 av de minsta kommunerna tillhör lokala arbetsmarknader som har färre än 10 000 invånare. Det innebär sämre förutsättningar för dessa kommuner att klara personal- och kompetensförsörjningen genom inpendling.

Långa avstånd inom kommunen i kombination med en liten befolkning försvårar för kommunen att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet eftersom kommunens kostnader per brukare blir större när avstånden är längre och befolkningen liten. Kommunen behöver ha ett större antal skolor, förskolor och äldreboenden jämfört med om avstånden vore kortare. Kostnaderna påverkas också av hur tätt invånarna i en kommun bor. Om invånarna bor utspritt så medför det att de kommunala verksamheterna kostar mer eftersom det behövs fler enheter. Det finns dock parametrar i det kommunala utjämnings-systemet som tar hänsyn till de merkostnader som uppstår som en konsekvens av långa avstånd och behovet av många, små enheter.

³ Tillväxtverket (2022). *Tillstånd och trender för regional tillväxt*, s. 27.

3.4 Näringsliv och arbetsmarknad

49 av de hundra minsta kommunerna finns även bland de kommuner som är mest sårbara för företagsneddragningar. Tillväxtverket och Svenskt Näringsliv har analyserat möjligheterna att hantera företagsneddragningar där hänsyn tagits till beroendet av enskilda större företag, näringsstruktur, lokalt företagsklimat, möjligheter till arbetspendling och andelen sysselsatta.⁴

De kommuner som har högst sårbarhet återfinns framför allt i och omkring Bergslagen, det vill säga i södra Dalarna, Västmanland, Örebro län och sydvästra Värmland. Det finns även ett antal kommuner i Kalmar och Blekinge län som har en hög sårbarhet. Dessa kommuner är mycket beroende av ett litet antal företag i kombination med att de har en svag arbetsmarknad och svaga villkor för företagande. De kommuner som är sårbara är i genomsnitt mindre än andra kommuner. Det gör att det kan vara svårare att bedriva förebyggande arbete i dessa kommuner för att kunna kompensera i händelse av stora företagsnedläggningar.

3.5 Personal- och kompetensförsörjning

Den kanske svåraste utmaningen som alla kommuner står inför är personal- och kompetensförsörjningen. Den är på många sätt en svårare utmaning än den ekonomiska situationen när det gäller att kunna tillhandahålla service och välfärd till medborgarna. Svårigheterna med att rekrytera förväntas också tillta de kommande åren. Behovet av anställda i välfärden inklusive privata utförare kommer att öka med 91 000 fram till 2031 enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). De 319 000 anställda som beräknas gå i pension fram till 2031 i kommuner och regioner kommer samtidigt att behöva ersättas.⁵ Problemen att rekrytera är särskilt stora inom äldreomsorgen. Statskontoret visar i sin rapport om statens styrning av kommuner och regioner från 2023 att det är allra svårast att rekrytera i mindre kommuner och landsbygdskommuner. Den yrkesgrupp som det råder störst brist på är undersköterskor. I så gott som samtliga landsbygdskommuner

⁴ Svenskt Näringsliv och Tillväxtverket (2022). *Kommuners sårbarhet vid företagsnedläggningar*. Rapport 0094.

⁵ SKR (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan mötas kompetensutmaningen*.

är det mycket liten tillgång till undersköterskor. Även i storstäderna och i större kommuner är det mycket liten eller liten tillgång på undersköterskor. Läget är inte lika akut när det gäller grundskollärare. I samtliga kommuner finns det liten eller mycket liten tillgång på grundskollärare och även här är läget svårast i mindre kommuner och i landsbygdskommuner.⁶

Fackförbundet Vision visar i en rapport från 2023 alla typer av kommuner har svårigheter med personal- och kompetensförsörjningen inom socialtjänsten. Åtta av tio socialchefer svarar i en enkätundersökning att villkoren för personalförsörjningen generellt sett är svåra. Det är betydligt fler än 2022.⁷ 83 procent av cheferna i kommuner med mindre tätorter och landsbygdskommuner anger att de har svårt med personalförsörjningen. Motsvarande siffra för storstadskommunerna är 71 procent under 2023. Men andelen chefer som anger att läget är svårt har alltså ökat kraftigt sedan 2022 i samtliga typer av kommuner.

3.6 Ekonomi

3.6.1 Höga kostnader och låg skattekraft

Mindre kommuners ekonomiska förutsättningar beskrivs ofta som problematiska. De har ofta högre kostnader per invånare än kommuner med en större folkmängd. Samtliga mindre kommuner har skalnackdelar. En stor andel av dem är dessutom glest befolkade, har en hög försörjningskvot och en stor geografisk yta som ska förses med service. En stor andel äldre innebär ökade kostnader för äldreomsorg. Skalnackdelarna ökar när en minskande befolkning ska finansiera kommunens verksamheter och det dessutom uppstår omställningskostnader. Faktorer som folkmängd, åldersstruktur, gleshet och befolkningsminskning är således viktiga förklaringar till höga kostnader i många mindre kommuner och ofta samverkar dessa faktorer.

Som vi har varit inne på tidigare blir kostnaden per brukare inom hemtjänsten dyrare vid långa avstånd. Skolan blir dyrare per elev om det finns få elever per lärare och om eleverna behöver skolskjuts på grund av långa avstånd. Räddningstjänsten och den kommunala administrationen blir dyrare om färre invånare ska dela på kostnaden. Det

⁶ Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande*. 2023:7.

⁷ Vision (2023). *Socialchefsrapporten 2023*.

gäller även kostnader för lokaler och infrastruktur samt de basfunktioner som måste finnas oberoende av antalet invånare eller brukare.

När det gäller kommunens intäkter kännetecknas flertalet mindre kommuner av låg skattekraft. Sammantaget är mindre kommuner beroende av utjämningsystemets utformning. Kostnadsutjämnningen innebär att de i hög grad kompenseras för de faktorer som leder till höga kostnader. Vidare innebär inkomstutjämnningen en mycket hög kompensationsgrad.

Trots detta återfinner vi de högsta skattesatserna hos flera av de allra minsta kommunerna. Detta förhållande har diskuterats under senare år och i flera rapporter har man försökt hitta de viktigaste orsakerna.⁸ Det konstateras att det främst handlar om tre typer av förklaringar: kommunernas ambitionsnivå, deras effektivitet och om huruvida kostnadsutjämnningen i tillräckligt hög grad kompenserar för kommunernas strukturella förutsättningar.

De två första typerna av förklaringar är svåra att mäta och analysera även om det har gjorts försök. Det kan dessutom vara svårt att värdera när höga kostnader inom en verksamhet är uttryck för hög ambitionsnivå eller låg effektivitet. Är det ambitiöst eller ineffektivt med små skolenheter? Är en relativt dyr äldreomsorg ambitiös eller ineffektiv? Här kan man förvänta sig olika svar från olika bedömare och utifrån situationen i olika kommuner.

Diskussionen har i stället främst handlat om huruvida kostnadsutjämnningen i tillräckligt hög grad kompenserar för olika strukturella faktorer och om hur träffsäker den är. Exempelvis pekar Riksrevisionen i en rapport på att stora kostnadsskillnader kan spåras till vissa verksamheter som inte omfattas av kostnadsutjämnningen och att krympande kommuner generellt varit underfinansierade.⁹ Vissa förändringar inom kostnadsutjämnningen har genomförts sedan rapporten publicerades. För närvarande har Utjämningskommittén i uppdrag att göra en bred översyn av utjämningsystemet och bland annat att analysera orsaker till de stora skillnaderna i skattesats mellan kommuner.

⁸ Häggroth, S., Ericsson, D. och Värja, E. (2020). *Utjämnning av kommunalskatterna*. Kommuninvest; Melin, T. (2022). *Stopp för skattekurvan*. Kommuninvest.

⁹ Riksrevisionen (2019). *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämnning och bättre förvaltning*. RiR 2019:29.

3.6.2 Bättre ekonomisk styrning?

När företrädare för mindre kommuner beskriver kommunens ekonomiska förutsättningar framhåller man ofta att en liten ekonomi innebär att utrymmet för prioriteringar och satsningar är begränsat. Det gäller även utrymmet för att hantera en konjunkturedgång eller oväntade kostnader. Det framhålls också att utrymmet för investeringar är litet och att man därför skjuter större åtgärder på framtiden för att undvika ett negativt resultat. Man har även begränsade resurser för att följa upp såväl kostnader som resultat och kvalitet eller för sin investeringsplanering och kapitalförvaltning. Dessa synpunkter tyder på att många kommuner behöver stärka förmågan att analysera sin ekonomi ur ett mer långsiktigt perspektiv.

När man granskar mindre kommuners finansiella ställning utifrån olika nyckeltal som soliditet, förekomst av negativa balanskravsresultat, negativ budgetavvikelse etc. är det uppenbart att många av de mindre kommunerna har en synnerligen pressad situation. De är klart överrepresenterade bland kommuner med en svag ekonomisk situation och flera av dem tillhör de kommuner som har en svag utveckling av soliditeten eller negativa balanskravsresultat under mer än ett år. Samtidigt finns mindre kommuner som har en bättre situation och sambandet mellan svag ekonomi och befolkningsstorlek är inte entydigt. Sambandet med en negativ befolkningsutveckling verkar vara mer framträdande. Det finns dessutom ett stort antal särskilda faktorer som kan förklara såväl bra som dåliga resultat och som kräver analys utifrån de lokala förhållandena. Det är exempelvis inte självklart att eftersatt underhåll och behov av större investeringar alltid fångas upp av dessa indikatorer.

En rimlig och ofta framförd hypotes utifrån olika utredningar och rapporter är att ledarskap och politisk styrningskapacitet har avgörande betydelse när det gäller att skapa en god ekonomi. Förutsättningarna för det borde vara bättre i en kommun med större organisation. Även om det faktiska utfallet tyder på att frågan är mer komplicerad än så finns behov av ökad långsiktighet i mindre kommuners ekonomiska planering.

3.7 Effektivitet

Det har i olika sammanhang gjorts försök att mäta kommuners effektivitet och kvalitet inom olika kommunala verksamheter. Sådana mätningar som i sin tur bygger på offentlig statistik har exempelvis gjorts av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), av Svenskt Näringsliv och av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).¹⁰

RKA definierar begreppet effektivitet som att det handlar om att skapa ett så stort värde som möjligt till en så låg kostnad som möjligt. De komponenter som RKA använder i sin modell för att beräkna effektiviteten är insatta resurser, volym och kvalitet. För att få en rättvis beskrivning av effektiviteten justeras faktiskt uppnådda resultat för skillnader i förutsättningar.

3.7.1 Inga tydliga samband mellan resurser och kvalitet

RKA ser inga tydliga samband i sina analyser mellan resurser och kvalitet inom de olika verksamheterna. Det går inte att säga att höga kostnader hänger ihop med goda eller dåliga kvalitetsmässiga resultat.

RKA ser att justeringar utifrån struktur, till exempel bosättningsmönster, avstånd och andra förhållanden som kommunen inte kan påverka, har stor betydelse för resultatet. De kommuner som har höga faktiska värden för resultat och kvalitet är inte desamma som får höga värden när hänsyn tagits till struktur. Mindre kommuner återfinns såväl bland kommuner med hög som låg effektivitet och även där emellan, enligt RKA:s analyser. När det gäller effektivitet inom grundskolan har de flesta bland de mest effektiva kommunerna färre än 10 000 invånare. När det gäller gymnasieskolan har mindre kommuner hög kvalitet men använder samtidigt mer resurser och utmärker sig därför inte när det gäller effektivitet. Men spridningen är stor oavsett om man analyserar den genomsnittliga effektiviteten utifrån kommungrupp eller kommunstorlek, enligt RKA:s samlade bedömning. Man ser helt enkelt inte att kommunstorlek förklarar variationer i effektivitet.

¹⁰ RKA (2021). *Effektivitet i kommuner*; RKA (2022). *Effektivitet i kommuner*; RKA (2023). *Effektivitet i äldreomsorgen*; Svenskt Näringsliv (2019). *Kommunal effektivitet – struktur eller skeicklighet*; Svenskt Näringsliv (2019). *Ökad effektivitet – ett måste och en möjlighet för kommunsektorn*; ESO (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*. Rapport 2016:6.

Om måtten i stället hade avsett faktiska resultat och kostnader hade det funnits ett tydligt mönster, där till exempel fler kommuner i norra Sverige har en låg genomsnittlig effektivitet. RKA framhåller att kommuner behöver analysera och i många fall söka förbättra det faktiska resultatet. RKA understryker samtidigt att avsikten med den modell som man har tagit fram är att visa på hur effektiviteten ser ut när man justerat för de strukturella förutsättningarna.

Svenskt Näringsliv har också genomfört analyser av kommuners effektivitet. I likhet med RKA skapar man index utifrån olika nyckeltal för resurser och kvalitet för att beräkna effektiviteten. Svensk Näringsliv justerar också värdena för struktur samtidigt som modellen skiljer sig något från RKA:s modell. Även om modellen innebär att utfallet för enskilda kommuner kan avvika i förhållande till RKA:s analys så sammanfaller flera resultat. Det gäller till exempel det svaga sambandet mellan resursinsats och effektivitet och de tydliga skillnaderna mellan faktiska och strukturjusterade resultat.

3.7.2 Effektivitet i de hundra minsta kommunerna

Om vi särskilt tittar på utfallet för Sveriges hundra minsta kommuner ser vi en likartad spridning i Svenskt Näringslivs mätningar som i RKA:s analyser. För framför allt grundskolan men också äldreomsorgen är de hundra minsta kommunerna klart överrepresenterade både bland den tiondel och den fjärdedel av kommunerna som har högst effektivitet. Mindre kommuner återfinns samtidigt på alla nivåer och är även något överrepresenterade bland kommuner med låg effektivitet.

Både RKA:s och Svenskt Näringslivs mätningar ger en tydlig indikation på att sambandet mellan kommunstorlek och effektivitet är svagt inom de verksamheter som har redovisats. Dessa resultat tyder på att det är möjligt för mindre kommuner att upprätthålla en god eller åtminstone godtagbar driftskapacitet vid produktion av välfärdstjänster.

3.7.3 Vilka faktorer avgör om en kommun kan vara effektiv?

Såväl RKA som Svenskt Näringsliv resonerar om vilka faktorer som avgör om en kommun – stor eller liten – kan upprätthålla god kvalitet till en rimlig kostnad. Effektiva verksamheter utmärks enligt Svenskt

Näringsliv bland annat av en tydlig målstruktur. Det gäller både för kommunen i stort och för enskilda verksamheter. De utmärks också av stabilitet och kontinuitet vad gäller personal och politik. En effektiv verksamhet utmärks dessutom av ekonomisk delaktighet och verksamhetsanpassad budget som skapas i dialog med verksamheten samt en roll- och ansvarsfördelning där det tydligt framgår vem som beslutar om vad och var den politiska ledningens ansvar börjar och slutar. Mindre effektiva kommuner utmärks däremot av många och orealistiska mål utan koppling till verksamheten, avsaknad av kontinuerlig uppföljning, bristande målstruktur samt en otydlig roll- och ansvarsfördelning.

RKA har intervjuat företrädare för särskilt effektiva kommuner och framhåller bland annat betydelsen av god kultur, struktur och ledarskap för att åstadkomma hög effektivitet.¹¹ De pekar på vikten av tillit, tillåtande klimat och en kultur som uppmuntrar till att våga pröva nytt. De lyfter också genomtänkta strukturer i form av mål- och styrprocesser, systematiskt kvalitetsarbete, dialog- och analysprocesser och uppföljning.

3.8 Förutsättningar inom grundskola och individ- och familjeomsorg

I följande avsnitt går vi närmare in på två viktiga och budgetmässigt stora kommunala verksamheter, nämligen skola och individ- och familjeomsorg, för att ytterligare belysa och illustrera hur många mindre kommuners förutsättningar ser ut.

3.8.1 Grundskola

Mindre kommuner har generellt större utmaningar när det gäller att bedriva skolutveckling jämfört med större kommuner. Det är något som Huvudmannaskapsutredningen¹² konstaterade och även något som SKR lyfter fram i en nyligen genomförd kartläggning bland de minsta kommunerna. Även mindre kommuner behöver enligt Huvudmannaskapsutredningen ha beredskap för att kunna tillhandahålla ett utbildningsutbud som svarar mot medborgarnas behov. Det kan vara

¹¹ RKA (2021). *Effektivitet i kommuner*.

¹² SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

särskilt svårt att erbjuda ett utbud av hög kvalitet i mindre kommuner som samtidigt är glest befolkade, eftersom det inte finns några möjligheter att samverka med andra kommuner om bemanning och andra resurser.¹³

Strukturella förutsättningar, som minskande och åldrande befolkning och stora avstånd, har betydelse för de mindre kommunernas möjlighet att bedriva skolverksamhet. De ekonomiska förutsättningarna har naturligtvis också betydelse, men den enskilt kanske största utmaningen är kompetensförsörjningen. Landsbygdskommuner som ligger långt från större kommuner har en mindre andel behöriga lärare jämfört med andra kommuntyper.¹⁴ Bland de hundra minsta kommunerna är variationen när det gäller behöriga lärare relativt stor. Men mönstret är att landsbygdskommuner som ligger nära en större kommun har en högre andel behöriga lärare än landsbygdskommuner som ligger långt från en större kommun.

SKR genomförde ett projekt under 2023 för att undersöka hur organisationen kan bidra till att stärka mindre kommunala huvudmäns kapacitet och möjlighet att bedriva skolutveckling. SKR genomförde intervjuer med företrädare för ett tiotal kommuner med färre än 15 000 invånare i olika delar av landet. SKR konstaterade bland annat att det geografiska läget har större betydelse än en liten befolkning när det gäller möjligheten att bedriva skolutveckling. Mindre kommuner som ligger nära andra kommuner och nära orter med lärosäten har enligt SKR bättre förutsättningar än mindre kommuner i glest befolkade områden. Ett annat exempel är att elevunderlaget är mindre i små kommuner och att det i många av dessa kommuner också minskar successivt. Kommunerna behöver trots det ofta behålla flera små skolenheter. Det är politiskt svårt att fatta beslut om att lägga ned skolor och det är i många fall också nödvändigt att ha skolenheter på de olika orterna i kommuner med stora avstånd för att undvika att eleverna får en alltför lång resväg till sin skola.

Det kan vara svårt att möta investerings- och effektiviseringsbehov som uppkommer eftersom det ekonomiska och politiska handlingsutrymmet i dessa kommuner är begränsat. Mindre kommuner är också mer sårbara för plötsliga och förändrade kostnader, exempelvis om antalet elever som har behov av särskilt stöd ökar. En sådan förändring kan ha stor effekt på en liten kommuns ekonomi.

¹³ Ibid., s. 159 f.

¹⁴ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 341.

När det gäller kompetensförsörjning visar SKR:s kartläggning att det är särskilt svårt att skapa attraktiva lärartjänster när man måste ställa krav på kompetens inom flera ämnen och det ingår resor mellan flera skolenheter. Tjänsterna blir inte mer attraktiva när få kollegor begränsar möjligheterna att diskutera och utbyta erfarenheter. Bristen på behöriga lärare gör dessutom att många mindre kommuner tvingas konkurrera med sina grannkommuner när det exempelvis gäller rekrytering av speciallärare och specialpedagoger.

Vidare har mindre kommuner en liten skolförvaltning med begränsade möjligheter till specialisering och fördjupning. En liten organisation riskerar också att bli sårbar. Skolchefer och förtroendevalda har ofta fler ansvarsområden utöver skolan, till exempel kultur, fritid och socialtjänst. Det finns också få eller inga stödfunktioner i många mindre kommuner vilket gör det svårt att bedriva ett strategiskt och framåtblickande utvecklingsarbete. Samverkan mellan kommuner är ofta en förutsättning för att möta kraven i skolans styrdokument enligt SKR:s projekt. Men bilden av samverkan på skolområdet ser väldigt olika ut i olika delar av landet. Vissa kommuner ingår i samverkan inom ett län eller med en större kommun. Andra kommuner har svårt att hitta kommuner att samverka med. Även förekomsten av samverkan med lärosäten ser olika ut i olika delar av landet.

Trots svåra förutsättningar är det många mindre kommuner som bedriver en skolverksamhet med hög kvalitet och effektivitet utifrån elevernas sammansättning. Det kan noteras att flera mindre glesbygdskommuner hör till de mest effektiva skolkommunerna. Det kan tolkas som att mindre glesbygdskommuner faktiskt har kapacitet att bedriva den dagliga skolverksamheten, men att det däremot är svårare för dem att bedriva en mer långsiktig skolutveckling.

3.8.2 Individ- och familjeomsorg

Även inom individ- och familjeomsorgen, IFO har mindre kommuner särskilt stora utmaningar. Det handlar främst om glest befolkade kommuner som har svårt att tillhandahålla specialistkompetens och expertis inom alla de delar som ryms inom IFO. Mindre kommuner har få handläggare och dessa förväntas ofta kunna arbeta inom många olika områden. Det är även svårt att bygga upp en rimlig kompetens

i sådana ärenden och situationer som uppkommer mycket sällan.¹⁵ Men att handläggarna har generalistkompetens kan också vara en fördel i glesa kommuner där verksamheten behöver vara en mer integrerad del av samhället. Det framkommer också i våra samtal med SKR att kraven har ökat på att det ska finnas kompetens inom vitt skilda områden inom IFO. Sannolikt kommer kraven även att öka ytterligare framöver. Detta är en följd av att socialtjänsten får nya uppgifter, att den ska vara evidensbaserad samt att verksamheten behöver vara alltmer specialiserad. Det behöver finnas kompetens inom vitt skilda områden som exempelvis barn- och familjerätt, missbruksvård, hedersrelaterat våld och förtryck och verksamhet för avhoppare från kriminella gäng.

Förutsättningarna för IFO i framför allt mindre glesbygdskommuner är på många sätt annorlunda än i större kommuner. Lagstiftningen är samtidigt densamma och medborgarna har också rätt att ha lika höga förväntningar på verksamheten som i större kommuner. Mindre kommuner behöver ofta hitta nya lösningar för att kunna följa lagkraven och möta medborgarnas förväntningar.¹⁶

De regionala stöd och samverkansstrukturerna, RSS är viktiga nätverk på länsnivå när det gäller stöd till kommunerna. RSS bidrar bland annat till utvecklingen av en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten som är anpassad till lokala prioriteringar. RSS är en del av regionen i vissa län, i andra län är de en del av kommunförbund eller kommunalförbund.

3.9 Demokrati

Ett viktigt motiv för Sveriges decentraliserade samhällsorganisation är att ett samhälle stärks av att ansvaret för lokala frågor ligger hos den lokala befolkningen. Det skapar engagemang och ger möjligheter att ta till vara människors kunskaper om lokala förutsättningar och behov. Den kommunala beskattningsrätten synliggör det egna ansvaret samtidigt som den ger kommunen handlingskraft. Den bidrar dessutom till en insikt om att resurserna inte är oändliga och om bety-

¹⁵ Hjelte, J., Höög E. och Nordström A. (2023). "Kunskap och expertis i små glesbygdskommuners socialtjänst – synen på utmaningar och lösningar". *Socialvetenskaplig tidskrift*, 30 (1), s. 457–476.

¹⁶ Ibid.

delsen av att göra avvägningar och prioriteringar mellan olika intressen och behov.

Den lokala demokratin innebär att medborgarna kan utöva inflytande genom att utse och utkräva ansvar av lokala beslutsfattare genom allmänna val. De kan också enkelt ta kontakt och föra dialog med sina förtroendevalda mellan valen. För de förtroendevalda ger denna breda kontaktyta, tillsammans med deras egna kunskaper om lokala förhållanden, goda förutsättningar för beslutsfattandet. Det gör det möjligt för dem att skaffa sig överblick och att anlägga en helhetssyn när avvägningar och prioriteringar mellan olika behov ska göras och beslut fattas.

En viktig del av kommunernas kapacitet är deras förmåga att utföra sitt demokratiuppdrag. Vi väljer att beskriva detta som kommuners politiska styrningskapacitet.

Det finns sedan länge en vanlig uppfattning inom forskningen att den lokala demokratin fungerar bättre i mindre kommuner där avståndet mellan invånare och förtroendevalda är litet och förhållandena enkla att överblicka.¹⁷ Därmed anses medborgarna ha förutsättningar att få ett större inflytande och skapa en mer förtroendefull relation till sina politiker. Risker för att demokratin ska försvagas har därför förts fram som ett motargument när det har varit aktuellt att lägga samman kommuner.

3.9.1 Stora och små kommuner har olika demokratiska kvaliteter

Det är tydligt att stora och små kommuner har olika demokratiska kvaliteter. I stora kommuner är de politiska alternativen tydligare med större åsiktsskillnader, högre konfliktnivå, fler arenor för politisk debatt, starkare partiorganisationer och större rekryteringsunderlag till politiska uppdrag. Detta bidrar till att väljarna lättare kan ta ställning i kommunvalet. Mindre kommuner kännetecknas av närhet till medborgarna, starkt lokalt engagemang och många förtroendevalda per invånare. Väljarna använder sig av personröstning, röstdelning och röstning på lokala partier för att utkräva ansvar på ett mer okonventionellt sätt. Däremot varierar inte valdeltagandet eller

¹⁷ Dahl, R. A. & Tuft, E. R. (1973). *Size and democracy*, 1973; Tavares, A. (2018). "Municipal amalgamations and their effects: A literature review". *Miscelanea Geographica, Regional Studies on Development*, 22 (1), 5–15.

det generella förtroendet för kommunens politiker. Medborgarnas bedömningar av möjligheterna till inflytande uppvisar betydande skillnader såväl mellan mindre som mellan stora kommuner. Liknande yttre förutsättningar innebär således inte ett likartat utfall när det gäller medborgarnas bedömningar av sina möjligheter till inflytande.

3.9.2 Medborgarnas deltagande och engagemang

I rapporten Demokrati och kommunstorlek från 2007 har Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) vid Göteborgs universitet gjort en översikt över forskningen om kommunstorlekens betydelse för hur den lokala demokratin fungerar. Översikten visar att flera av de aktiviteter och andra mått som gäller medborgarnas deltagande och engagemang minskar med ökande kommunstorlek men att det också finns undantag.

Valdeltagandet i kommunala val har inget samband med kommunstorlek. I det senaste kommunvalet var det genomsnittliga valdeltagandet bland de hundra minsta kommunerna 80,9 procent jämfört med 81,4 procent i samtliga kommuner.

Medborgare i mindre kommuner är mer intresserade och bättre informerade om lokala frågor. Intresset för politik i allmänhet är däremot större i stora kommuner. Medborgarnas förtroende för politiker och det politiska systemet skiljer sig däremot inte mellan stora och små kommuner.

De politiska partierna har lättare att rekrytera kandidater och medborgarna är mer villiga att åta sig politiska uppdrag i större kommuner. Andelen medborgare som är partimedlemmar är däremot lägre i stora kommuner och färre medborgare har erfarenheter av politiska uppdrag.

3.9.3 Förtroendevalda i stora och små kommuner

I CEFOS-rapporten behandlas även kommunstorlekens betydelse ur de förtroendevaldas perspektiv.¹⁸ Det framgår bland annat att antalet invånare per politiker är lägre i mindre kommuner. Det innebär att kontaktytan mellan politiker och medborgare är större. Under-

¹⁸ Karlsson, D. (2007). "Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv" i Johansson, J. et al. (2007). *Kommunstorlek och demokrati*.

laget för att rekrytera förtroendevalda är större i stora kommuner medan antalet uppdrag per förtroendevald är fler i mindre kommuner.

Andelen kvinnor med förtroendeuppdrag är högre i större kommuner och i de största kommunerna är andelen utlandsfödda högre. Åsiktsrepresentativiteten är däremot högre och de förtroendevalda mer representativa avseende samhällsklass i mindre kommuner.

Kommunstyrelsen och framför allt dess ordförande anses ha mest makt i både stora och små kommuner. Samtidigt har kommundirektörer och förvaltningschefer en starkare ställning i förhållande till de förtroendevalda i mindre kommuner.

Politiker i alla kommuner anser att diskussionen domineras av lokala frågor och att sakfrågor och akuta problem får större utrymme än principiella och långsiktiga frågor. Principiella frågor diskuteras dock mer i större kommuner som även har fler arenor för politisk debatt. De minsta kommunerna ägnar minst tid åt att diskutera långsiktiga frågor och upplever minst öppenhet för nya perspektiv.

I små kommuner med minskande befolkning kan uppdragets karaktär bidra till rekryteringsproblemen. Den som axlar ett förtroendeuppdrag måste vara beredd att fatta beslut om att anpassa verksamheten till en minskande befolkning och därmed en krympande ekonomi. Besluten kommer dessutom sannolikt att påverka grannar, släktingar och vänner på ett sätt som uppfattas som negativt.

3.9.4 Valdemokrati i små och stora kommuner

De politiska alternativen blir tydligare med ökande kommunstorlek. Skillnaderna i åsikter mellan majoritet och opposition samt mellan enskilda politiker är betydligt större i stora kommuner. De förtroendevalda upplever också att konfliktnivån mellan partierna är högre i större kommuner. Partiorganisationerna är större och bättre utrustade för valkampanjer och principiella diskussioner och har tillgång till fler arenor för politisk debatt. Det är dessutom lättare att rekrytera kandidater till politiska uppdrag. Det innebär att väljarna i stora kommuner har fler och tydligare politiska alternativ att ta ställning till och bättre möjligheter att utkräva ansvar. Stora kommuner kan därför anses ha en bättre fungerande valdemokrati.

Den representativa demokratin har samtidigt andra företräden i mindre kommuner. Väljarna har större kännedom om enskilda kan-

didater – något som man utnyttjar genom att personrösta i betydligt större omfattning än i stora kommuner. Kunskapen om kandidater och partiers lokala politik underlättar genomtänkta ställningstaganden vilket sannolikt bidrar till att fler röstar på olika partier i riksdags- och kommunval. Den politiska organisationen och antalet förtroendevalda är också större i förhållande till folkmängden i mindre kommuner.

Väljarnas möjligheter att påverka det parlamentariska utfallet förefaller dessutom vara betydligt större i mindre kommuner. I mindre kommuner kan medborgarnas stöd för enskilda, ledande politiker skapa helt nya majoriteter på ett sätt som är mer ovanligt i stora kommuner. Medborgarnas möjligheter att bilda och rösta fram ett lokalt parti till en reell maktposition är betydligt större i mindre kommuner. Den täta kontakten mellan väljare och valda i mindre kommuner skapar ett politiskt tryck på de förtroendevalda som kompletterar ansvarsutkrävandet på valdagen.

Mindre tydliga politiska åsiktsskillnader och en mer konsensusinriktad politisk kultur i mindre kommuner kan visserligen förväntas göra det svårare för väljarna att ta ställning och utkräva ansvar på valdagen. Väljarna i en del mindre kommuner tycks dock tillämpa strategier som ändå gör valdeltagandet meningsfullt. Det är därför inte självklart att valdemokratien alltid fungerar mindre effektivt i mindre kommuner. Det är dock tydligt att den fungerar annorlunda.

3.9.5 Politisk styrning i små och stora kommuner

En avgörande fråga är om mindre kommuner har samma förutsättningar som större kommuner att genomföra beslut och att förverkliga politiska ambitioner. Resultaten av enkätundersökningar till fullmäktigeledamöter tyder på att de förtroendevaldas förmåga att genomföra sin politik har ett positivt samband med kommunens storlek.¹⁹ Det är lättare att rekrytera kandidater till politiska uppdrag i stora kommuner, de förtroendevalda har större kontaktnät och lägger mer tid på sina uppdrag. De har också större inflytande i förhållande till tjänstepersonerna och anses ha högre kompetens. Detta

¹⁹ Karlsson, D. (2017). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017*. Göteborg: Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet; Karlsson, D. och Gilljam, M. (red) (2004) *Svenska politiker. Om de folkevalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus förlag.

talar för att större kommuner har större politisk styrningskapacitet och att den lokala representativa demokratin är mer robust.

3.9.6 Antalet fullmäktigeledamöter

I många mindre kommuner uppger företrädare för de politiska partierna att det är svårt att rekrytera nya medlemmar och att få medlemmar att kandidera till de kommunala förtroendeuppdragen. Parti-företrädarna är särskilt bekymrade över utvecklingen i ett längre perspektiv. Det är samtidigt en mycket liten andel av fullmäktigeplatserna som står tomma. Detta gäller för såväl stora som små kommuner. Dessutom har nittio av de hundra minsta kommunerna beslutat om större fullmäktigeförsamlingar än vad lagstiftningen kräver.

3.9.7 Mindre kommuners demokratiutmaningar

Svåra beslut

Alla kommuner behöver fatta svåra och kontroversiella beslut. Det kan till exempel handla om prioriteringar där verksamheter, grupper eller kommundelar har oförenliga intressen eller där resurserna inte räcker för att tillgodose alla behov. Vissa beslut är mer laddade än andra och är därmed svårare att hantera. Dessa situationer ställer stora krav på politiskt ledarskap när det gäller att värdera olika förslag till lösningar, att göra rimliga avvägningar och att kunna motivera sina beslut. I bästa fall kan berörda medborgare acceptera eller åtminstone förstå motiven för de beslut som går dem emot. I värsta fall kan besluten skapa motsättningar under lång tid efter det att de har fattats. Forskare har konstaterat att det inte bara krävs ett noggrant förarbete inför ett beslut. Det krävs även ett gediget efterarbete.²⁰

I en liten kommun kan närheten till berörda medborgare underlätta det politiska samtalet före och efter beslut. Men närheten kan också försvåra processen eftersom de förtroendevalda dagligen möter människor som berörs och upplever sig drabbade av beslutade åtgärder. Förutom att situationen ställer krav på ett kraftfullt politiskt ledarskap kan det påverka viljan att ta på sig och behålla politiska upp-

²⁰ De Fine Licht, J. och Esaïsson, P. (2023). *Att hantera svåra beslut – ett nödvändigt ont i den representativa demokratin*, i antologin *Hot mot det demokratiska samtalet*. Sveriges Kommuner och Regioner.

drag. Men det kan även påverka människors förtroende för sina folkvalda. Det gäller särskilt när svåra prioriteringsbeslut sker parallellt med en negativ utveckling av befolkning, näringsliv och service. De förtroendevalda har därför en svår pedagogisk uppgift när de ska förklara behovet av anpassning på grund av minskad befolkning och försämrade ekonomiska förutsättningar och samtidigt lyckas med att skapa engagemang och framtidstro.

Litet rekryteringsunderlag

Den andra stora utmaningen gäller förutsättningarna för att rekrytera förtroendevalda när befolkningsunderlaget är litet. En särskild utmaning består i att besätta de ledande och mest framträdande posterna samt uppdrag som har en avgörande betydelse för kommunen och dess verksamheter.

Mindre kommuner förefaller hittills kunna fylla platserna i kommunfullmäktige. De har till och med valt att ha ett större antal platser än det minimiantal som kommunallagen anger. Medvetenheten om svårigheterna att kunna besätta de politiska uppdragen framöver är dock stor.

Relationen mellan politik och förvaltning

De förtroendevalda i mindre kommuner upplever dels att kommunstyrelsens ordförande har den största makten, dels att kommundirektörens och förvaltningschefernas inflytande är särskilt stort.²¹ Utrymmet för fler heltidsarvoderade politiker är begränsat och man bör därför vara särskilt vaksam på farorna med maktkoncentration eller bristande insyn från opposition och fritidspolitiker. Det finns samtidigt en risk att ett ökat antal minoritetsstyren och styrande koalitioner som består av många partier som tidigare inte samarbetat bidrar till att beslutsfattandet går trögt och att styrningen blir mindre effektiv.

Ytterligare en risk i den lilla kommunen är att rollfördelningen mellan politik och förvaltning kan bli otydlig. Befolkningens förväntningar kan innebära att de ledande politikerna agerar i ärenden som

²¹ Karlsson, D. (2017). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU)* 2017. Göteborg: Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet.

normalt tillhör förvaltningen, och att den politiska detaljstyrningen får orimliga proportioner.

Mindre kommuner har både styrkor och svagheter när det gäller förutsättningarna för att utföra sitt demokratiuppdrag. De största och mer generella demokratiutmaningarna för mindre kommuner handlar om att rekrytera såväl fritidspolitiker som ledande förtroendevalda, att förbereda, fatta och genomföra nödvändiga men kontroversiella beslut samt att upprätthålla en tydlig ansvarsfördelning mellan politik och förvaltning.

3.9.8 Vad tycker medborgarna?

Sammanlagt 218 kommuner (75 procent) har under 2021 och 2022 genomfört SCB:s medborgarundersökning i sina respektive kommuner.²² SCB erbjuder svenska kommuner möjligheten att genomföra en medborgarenkät som innehåller frågor om kommunen som plats, dess verksamheter och medborgarnas möjligheter till inflytande. Medborgarundersökningen har funnits sedan 2005 och den har genomförts i flertalet av Sveriges kommuner. Från 2021 har frågeformuläret reviderats och under 2021 och 2022 har sammanlagt 218 kommuner genomfört enkäten varav 61 av de hundra minsta kommunerna.

Det är mycket små skillnader mellan stora och kommuner när det gäller synen på kommunen som plats, synen möjligheten till inflytande och bedömningen av kommunens verksamheter. Skillnaderna är betydligt större mellan enskilda kommuner. Om vi jämför mindre kommuner med varandra ser vi avsevärda skillnader i medborgarnas bedömningar. Det skiljer 26 procentenheter mellan kommunen med störst respektive minst andel positiva omdömen. Det handlar inte om att några kommuner har extremt avvikande värden utan spridningen är förhållandevis jämn. Det är således svårt att urskilja något samband mellan kommunstorlek och hur medborgarna upplever sitt inflytande.

Det kan finnas en rad strukturella och även mer specifika orsaker som förklarar medborgarnas svar på enkäten. Medborgarnas omdömen är inte heller de enda kriterierna för hur den lokala demokratin fungerar. Men en rimlig tolkning av svaren är att kommunstorlek

²² SCB, Medborgarundersökningen.

sannolikt inte är den viktigaste förklaringen till den lokala demokratis styrka.

Det finns för övrigt andra studier som använder data från SCB:s medborgarundersökningar som visar på skillnader mellan olika delar inom kommuner beroende på om de svarande är bosatta i kommunens centralort, i en annan tätort eller på landsbygd.²³ Resultaten visar att de medborgare som bor centralt i kommunen är mer positiva än de som bor i periferin. Det gäller såväl stora som små kommuner.

Medborgarnas bedömningar av kommunen som plats och hur kommunen sköter sina verksamheter är betydligt mer positiv än av deras möjligheter till inflytande. Det gäller i stort sett för samtliga kommuner.

3.10 Sammanfattande iakttagelser

Många av de hundra minsta kommunerna har svårare förutsättningar än större kommuner. Det handlar framför allt om att många mindre kommuner har en minskande befolkning och en stor andel äldre i befolkningen i relation till andel invånare i arbetsför ålder. Det handlar också om att många mindre kommuner har ett geografiskt läge långt från större kommuner. Det gör det exempelvis svårt för dem att kunna samverka med större kommuner. De har också stora avstånd inom kommunen vilket gör det kostsamt att bedriva verksamhet. Kommunerna kompenseras dock för dessa ökade kostnader genom det kommunala utjämningsystemet. Mindre kommuner har en liten ekonomi och organisation och blir mer sårbara när det gäller att hantera olika typer av förändringar eller ökade krav. Personal- och kompetensförsörjningen är en särskilt stor utmaning i många mindre kommuner.

Analysen visar att det inte finns något tydligt samband mellan kommunstorlek och hur effektiv kommunen är även om mindre kommuner har svårare förutsättningar. Det finns inte heller något tydligt samband mellan kommunstorlek och demokrati. Det handlar i stället främst om att små och stora kommuner har olika demokratiska kvaliteter.

²³ Erlingsson, G., Öhrvall, R., Wallman Lundåsen, S. och Zerne, A. (2021). *Centrum mot periferi? Om missnöje och framtidstro i Sveriges olika landsdelar*. Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2021:4.

4 Kommunsammanläggningar

Kommunperspektivutredningen ska enligt direktivet undersöka kommuners intresse för frivilliga kommunsammanläggningar. Direktivet beskriver sammanläggningar som ett möjligt medel för att stärka framför allt mindre kommuners kapacitet. Vi ger i detta kapitel en bakgrund där vi redogör för tidigare indelningsreformer, diskuterar varför frågan om kommunsammanläggningar åter är aktuell, redogör för olika argument som brukar anföras för och emot sammanläggningar och redovisar erfarenheter från de senaste decenniernas indelningsreformer i de nordiska länderna. Vi avslutar kapitlet med en kortfattad redogörelse för bestämmelserna i indelningslagen samt för det lokala arbete som kommer att behöva äga rum i kommuner som vill gå samman.

4.1 Kommunindelingsreformer för en expanderande välfärdssektor

1952 års storkommunreform innebar en dramatisk förändring när den medeltida sockenindelningen som låg till grund för den tidigare kommunindelningen ersattes av storkommuner. 2 281 landskommuner reducerades till 816. Däremot berörde reformen inte städer och köpingar. Förändringen föregicks av en lång process före och efter det att riksdagen 1946 fattade ett principbeslut om en ny kommunal indelning. Den stora inflyttningen från landsbygden till städer och tätorter innebar att de flesta landskommuner ansågs alltför små för att kunna ta ansvar för det växande antalet uppgifter inom välfärden.

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

krävde större kommuner. En utredning som tillsattes 1959 argumenterade för att den administrativa indelningen i kommuner skulle anpassas till det funktionella regionmönstret, dvs. till människors vardagsgeografi. Den föreslog också att de nya kommunerna skulle bestå av en större stad eller tätort med tillhörande omland, den så kallade centralortsprincipen. Utredningen uppskattade också att det krävdes 6 500–8 500 invånare för att upprätthålla en fungerande grundskoleverksamhet.¹

1962 fattade riksdagen beslut om en obligatorisk indelning i kommunblock. Kommunerna fick i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna besluta om den lämpligaste indelningen i kommunblock i respektive län. Varje kommunblock skulle bestå av en centralort med omland. Riksdagen beslutade att de kommuner som ingick i respektive kommunblock själva skulle besluta om att läggas samman till en kommun. Antalet kommunblock som gick samman till en kommun blev dock färre än förväntat och 1969 fattade riksdagens majoritet beslut om att frivilligheten skulle upphävas och att sammanläggningarna skulle vara genomförda senast den 1 januari 1974.² Samtidigt infördes ett enhetligt kommunbegrepp då de olika kommuntyperna landskommuner, köpingar och städer avskaffades. Symmetri är sedan dess huvudprincipen i det svenska kommunsystemet och innebär att alla kommuner har samma ansvar och uppgifter.

Storkommunreformen på 1950-talet väckte starkt motstånd i framför allt mindre landskommuner. Nationellt fanns en bred uppslutning bakom behovet av en reform även om man diskuterade vad som var en rimlig kommunstorlek. Även kommunblocksreformen i början av 1970-talet väckte ett starkt lokalt motstånd och riksdagens beslut om att reformen skulle genomföras med tvång fattades med knapp majoritet.³

Kommunblocksreformen var föremål för omfattande utvärderingar under slutet av 1970-talet genom forskningsprogrammet Kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Programmet hade i uppdrag att studera reformens effekter på kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation, som förvaltningsorganisation samt som serviceproducent och som enhet för samhällsplanering. En övergripande

¹ SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning*.

² Prop. 1969:103 med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen.

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

slutsats var att det är svårt att se några starka samband mellan reformen och de förändringar som skett på de områden som studerats. Reformen tycks främst ha haft en indirekt effekt genom att den skapade bättre förutsättningar för att kommunerna skulle kunna utföra fler uppgifter och ta ansvar för ett mer omfattande uppdrag.⁴

4.2 Kommundelningar och enstaka initiativ till sammanläggningar

Efter genomförandet av kommunblocksreformen hade Sverige 277 kommuner. Den senaste sammanläggningen skedde 1977 då Bara kommun gick upp i Svedala kommun. Därefter har totalt 13 nya kommuner tillkommit genom delningar, senast 2003 när Knivsta kommun bildades genom att lämna Uppsala kommun. Sedan 20 år finns det alltså 290 kommuner i Sverige. Flertalet av de nya kommunerna har tillkommit genom att en mindre del av en betydligt större kommun bildat en egen kommun. I fyra fall handlar det i stället om att en liten kommun delats i två relativt jämnstora kommuner.

Därutöver har flera initiativ tagits till att dela befintliga kommuner och det har genomförts 11 folkomröstningar som inte lett till någon förändring av kommunindelningen. Däremot har inte någon sammanläggning genomförts efter 1977. I tre fall har diskussioner om sammanläggningar mellan kommuner lett till lokala folkomröstningar. I Ragunda och Bräcke kommuner anordnades en folkomröstning 2004. 2009 genomfördes en folkomröstning i Borgholms och Mörbylånga kommuner om att bilda en kommun för hela Öland och 2018 genomfördes en ny folkomröstning i samma fråga. I samtliga fall röstade en majoritet nej till förslaget.

⁴ Gidlund, J.-E. (1983). *Kommunal självstyrelse i förvandling. Sammanfattning av forskningsresultat om kommunindelningsreformen*; Strömberg, L. och Westerståhl, J. (red.) (1983). *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*.

4.3 Frågan om kommunsammanläggningar har åter blivit aktuell

Storkommunreformen 1952 och kommunblocksreformen 1974 syftade ytterst till att stärka kommunernas kapacitet. Större och mer resursstarka kommuner förväntades ta ansvar för fler uppgifter inom en expanderande välfärdssektor. Kommuner som omfattade en gemensam arbetsmarknad med en centralort och dess omland förväntades kunna hantera konsekvenserna av den omfattande urbanisering som ägt rum och underlätta den lokala samhällsplaneringen. Samtidigt skapades förutsättningar för en enhetlig kommuntyp där alla kommuner har samma grundläggande ansvar.

Under den tid som förflutit sedan dessa reformer genomfördes har kommunerna förändrats på ett närmast dramatiskt sätt och har successivt utvecklat sina verksamheter och arbetsformer för att möta samhällsutvecklingen. Trots en fortsatt urbanisering har den kommunindelning som lagts fast för snart 50 år sedan kunnat bestå utan ytterligare sammanläggningar. Staten har genom andra åtgärder sökt bidra till att stärka kommuners kapacitet samtidigt som kommunerna själva tagit ansvar för att möta olika utmaningar. Den kraftiga ökningen av samverkan mellan kommuner har dock beskrivits som en partiell kommunreform.⁵

Under de senaste decennierna har behovet av strukturreformer och en ny indelning åter kommit upp på dagordningen. Det har dock endast tagits några få initiativ och dessa har inte resulterat i några nya sammanläggningar. Därmed skiljer sig Sverige från Danmark som genomfört en omfattande strukturreform 2007, samt från Norge och Finland där ett antal frivilliga kommunsammanläggningar genomförts.

Varför diskuteras då behovet av kommunsammanläggningar i dag? Till skillnad från de tidigare indelningsreformerna handlar det inte om att rusta kommunerna för att kunna ta ansvar för en expanderande välfärdssektor. Däremot erhåller kommunerna nya och alltmer komplexa uppgifter inom en rad områden samtidigt som de ställs inför skärpta krav i olika avseenden. Kommunerna har en viktig roll till exempel inom miljö- och klimatpolitik, krisberedskap och civilt försvär. Kommunerna förväntas också kunna hantera behov av underhåll och investeringar när det gäller vatten och avlopp samt de bostäder, lokaler och anläggningar som de ansvarar för. Därutöver förväntas

⁵ Gossas, M. (2003). *Kommunen som nätverksaktör. En kommunreform för 2000-talet.*

kommunerna ha kapacitet att bedriva en alltmer kunskapsintensiv verksamhet. Dessutom ställs kommunerna inför skärpta krav på likvärdighet och likabehandling från såväl staten som från medborgare och företag samt i den allmänna debatten. Även om kraven gäller hela kommunsektorn kan de uppfattas som särskilt betungande för många av de mindre kommunerna.

Diskussionen om kommunsammanläggning handlar inte heller om att anpassa indelningen efter människors vardagsgeografi. Den snabba utvecklingen av transportinfrastruktur och kollektivtrafik har liksom digitalisering och distansarbete ökat människors geografiska räckvidd och bidragit till ökad pendling till arbete, utbildning, fritid, kultur och kommersiell service. I vissa fall skulle det sannolikt vara rationellt med sammanläggningar även i storstadsområden där det kan finnas samordningsvinster när det exempelvis gäller fysisk planering och infrastruktur. Men en kommunindelning som skulle utformas i enlighet med lokala arbetsmarknader skulle innebära mycket stora kommuner i storstadsområdena samtidigt som många glesbygdskommuner skulle förbli små.

4.4 Den demografiska utvecklingen reser frågor om mindre kommuners kapacitet

Det mest uppenbara skälet till att kommunsammanläggningar åter diskuteras har sin grund i den fortgående urbaniseringen. Urbaniseringen har, liksom strukturförändringar inom arbetsmarknad och näringsliv, inneburit att befolkningen minskar i flertalet mindre kommuner. Samtidigt bor en växande del av befolkningen i större kommuner. Befolkningsminskningen påverkar såväl kommunernas ekonomi som deras möjligheter att rekrytera personal till den kommunala verksamheten och förtroendevalda som svarar för den politiska styrningen. Med stigande levnadsålder ökar försörjningskvoten när andelen invånare i arbetsför ålder minskar i förhållande till andelen unga och äldre.

4.4.1 Förutsättningarna varierar

Som vi har visat i föregående kapitel minskar befolkningen i flertalet av de hundra minsta kommunerna. Olika händelser och förhållanden kan dock innebära att en negativ utveckling tillfälligt bryts – till exempel en stark konjunktur eller tillfälliga ekonomiska förstärkningar för att hantera flyktingmottagande respektive pandemi. Många mindre kommuner är starkt beroende av ett fåtal företag som kan lägga ner eller flytta sin verksamhet. Samtidigt kan nya större företagsetableringar i enskilda kommuner bidra till att vända en negativ befolkningsutveckling. För vissa mindre kommuner kan närheten till en större kommun eller arbetsmarknad bidra till en mer gynnsam befolkningsutveckling. För andra kommuner kan naturgivna egenskaper och resurser bidra till en positiv utveckling, till exempel genom turism och omfattande fritidshusbebyggelse. Befolkningens utbildningsnivå, sysselsättning, inkomster, födelseland och hälsa påverkar på olika sätt förutsättningarna för olika verksamheter. Mindre kommuner är inte någon enhetlig grupp och deras förutsättningar uppvisar stora variationer.

4.4.2 Särskilda svårigheter för mindre kommuner

För det stora flertalet mindre kommuner innebär dock en liten och minskande befolkning särskilda svårigheter när det gäller att bygga upp eller upprätthålla den kapacitet som krävs för att hantera de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Många kommunala tjänster kräver ett visst befolkningsunderlag för att kunna bedrivas kostnadseffektivt och det kan därför bli nödvändigt att begränsa utbudet. Exempelvis kan mindre kommuner sällan erbjuda ett brett och varierat utbud av gymnasieprogram och de har svårt att finansiera yrkesutbildningar som förutsätter dyr utrustning och att rekrytera lärare med den kompetens som krävs.

En liten organisation begränsar möjligheten till specialisering. Ett antal medarbetare har breda ansvarsområden och tvingas utveckla en bred generalistkompetens. Men om uppgifterna spänner över ett alltför brett område blir det svårt att upprätthålla den kompetens som krävs. Det gäller i synnerhet inom områden som är föremål för omfattande och komplicerad lagstiftning. Den kompetensbredd som krävs kan också påverka möjligheten att attrahera kvalificerade sökanden till olika tjänster. Sammantaget blir det svårt att skapa professionella miljöer

som möjliggör specialisering, kompetensutveckling och som minskar sårbarheten vid till exempel personalomsättning eller sjukfrånvaro. Kompetensförsörjning framstår i dag som kommunernas största utmaning. Den utmaningen blir särskilt stor för små och glest befolkade kommuner.

En liten ekonomi innebär att utrymmet för prioriteringar och kraftsamling är begränsat och det blir svårt att hantera oväntade, ekonomiska påfrestningar. Ytterligare en utmaning består i att underhålla en infrastruktur som dimensionerats för en större befolkning eller att överhuvudtaget finansiera investeringar och nödvändigt underhåll. Det finns heller inte alltid utrymme eller kompetens för att göra långsiktiga analyser av den egna ekonomin och att vidta de åtgärder som krävs.

Generellt sett har mindre kommuner en liten och mindre specialiserad administration och därmed begränsade möjligheter att ta fram kvalificerade underlag för den politiska beslutsprocessen. Detta försvårar möjligheterna att analysera styrkor och svagheter i den egna verksamheten och att anlägga ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på de frågor som behandlas.

Det bör tilläggas att de svårigheter som beskrivits inte drabbar alla verksamheter i en kommun och inte heller alla kommuner. Exempelvis är sambandet mellan kommunstorlek och effektivitet långt ifrån entydigt och faktorer som styrning och ledarskap anses ha större betydelse än storlek när man söker förklara befintliga skillnader mellan kommuner. Det brukar dessutom framhållas att små kommuner med en minskande befolkning utvecklar specifika färdigheter när det gäller att sköta sin verksamhet och upprätthålla sin kapacitet givet sina förutsättningar. De söker också utnyttja den lilla organisationens fördelar i form av god lokalkännedom, korta beslutsvägar och genom flexibilitet och pragmatism.

Men även om verksamheten i mindre kommuner ofta fungerar bra och resultat och kvalitet håller en godtagbar nivå saknas ofta tillräckliga resurser för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och för att kontinuerligt utveckla verksamheten. Det saknas många gånger tillräcklig utvecklingskapacitet eftersom utmaningarna i den dagliga verksamheten tar all uppmärksamhet i anspråk. På sikt riskerar detta att leda till att även driftskapaciteten stagnerar.

4.5 Kan sammanläggningar stärka mindre kommuners kapacitet?

Det finns en relativt stor enighet om mindre kommuners utmaningar och deras behov av att stärka sin kapacitet för att hantera mer specifika svårigheter. Däremot går meningarna i den offentliga debatten ofta isär när det gäller synen på sammanläggningar och i vilken utsträckning som dessa kan förbättra berörda kommuners situation. I många fall lyfter kommunföreträdare samverkan som ett bättre och lämpligare sätt att stärka den egna kapaciteten. I kapitlet om dialoger redogör vi för de synpunkter som vi mött i samband med våra dialogmöten med kommuner. Vi kommer i det följande att redovisa några av de vanligare argumenten i den offentliga debatten för och emot sammanläggningar. I diskussionskapitlet reflekterar vi närmare över de frågor vi diskuterat vid våra dialogmöten.

4.5.1 Argument för sammanläggningar

De argument som redovisas i det följande tar fasta på sammanläggningar som berör mindre kommuner och där syftet framför allt är att stärka deras kapacitet. Vår ambition är att beskriva argumenten och inte att värdera dem.

Demokrati och politisk styrning

En sammanläggning innebär att de tidigare kommunerna kan bilda en större och mer robust organisation. Det skapar bättre och mer stabila förutsättningar för att leda och styra kommunen. Underlaget för att rekrytera och tillsätta poster som förtroendevalda blir större.

Förvaltningens förutsättning att ta fram kvalificerade underlag inför politiska beslut ökar liksom att göra de analyser, utvärderingar och uppföljningar som krävs för att styra och utveckla kommunen.

I en kommun med större folkmängd minskar risken för att beslutsfattare hamnar i jävssituationer eller rollkonflikter. Förutsättningarna för att kunna förankra och fatta kontroversiella beslut kan därmed förbättras.

Demokratiargumenten för kommunsammanläggningar tar fasta på att en större kommun kan erbjuda medborgarna fler och tydligare

alternativ i samband med ett val och därmed ökade möjligheter att utkräva ansvar. De politiska skiljelinjerna beskrivs som tydligare och arenorna för politisk debatt som fler. Givet argumentet att en större kommun har en bättre fungerande styrning och en mer effektiv verksamhet anses detta öka medborgarnas inflytande genom att politiska ambitioner och beslut har större utsikter att förverkligas.

Kompetensförsörjning

Förutsättningarna för att skapa goda arbetsvillkor för förvaltningschefer och olika nyckelbefattningar förbättras i en större kommun. Det handlar om att kunna skapa ett tillräckligt stort underlag för olika specialistfunktioner och därmed ett mer rimligt arbetsinnehåll. Det handlar också om att skapa professionella arbetsmiljöer där man har kollegor, ökade möjligheter till specialisering och kompetensutveckling och där sårbarheten för personalomsättning och frånvaro är mindre.

En större organisation skapar också utrymme för att jobba mer aktivt och strategiskt med rekrytering för att klara personalförsörjningen bättre.

Ekonomi

En större organisation innebär skalfördelar för olika verksamheter. Varje organisation behöver någon typ av basfunktioner. I en större organisation kan kostnaderna för sådana funktioner delas av fler och innebär därför en mindre ekonomisk belastning än i en liten kommun.

En större organisation skapar möjligheter till rationaliseringar inom verksamheter som inte är platsbundna. Simuleringar som gjorts tyder på att en sammanläggning inte möjliggör kostnadsminskningar inom förskola, grundskola eller hemtjänst men däremot inom administration och ledningsorganisation.⁶

En större ekonomi ska i och för sig bekosta mer omfattande verksamheter för en större befolkning. Men den skapar samtidigt ett större utrymme för att prioritera och kraftsamla. Den kan även förväntas öka utrymmet för investeringar och underhåll och minska

⁶ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 416–422.

riskan för att nödvändiga insatser skjuts framåt i tiden och belastar framtida generationers kommunmedborgare.

Verksamhetsutveckling och innovationer

En större organisation har bättre förutsättningar att jobba aktivt med verksamhetsutveckling och innovationer. Man kan avsätta större resurser för omvärldsbevakning och därmed fånga upp nya kunskaper och erfarenheter liksom nya arbetssätt och metoder via olika aktörer. Man har också bättre möjligheter att pröva och anpassa nya idéer och praktiker efter den egna organisationens behov.

Starkare röst gentemot andra aktörer

En större kommun har inte bara en större organisation. Den representerar samtidigt fler invånare och har därmed en starkare röst i olika externa sammanhang. Det kan gälla vid diskussioner och förhandlingar med företag, myndigheter och lärosäten men också gentemot andra kommuner och gentemot regionen.

En tydlig och effektiv samhällsstruktur

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation som ytterst syftar till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Genom att alla kommuner har samma uppgifter och ansvar skapas en tydlig struktur för medborgarna. Den förutsätter dock att varje enskild kommun har tillräcklig kapacitet för att utföra sitt uppdrag och för att även framöver kunna hantera nya uppgifter och krav. Sammanläggningar innebär inte enbart att mindre kommuners kapacitet kan stärkas. De innebär också att den decentraliserade samhällsmodellen med starka kommuner blir mer robust i ett långsiktigt perspektiv, något som både är i statens och kommunernas intresse.

4.5.2 Argument mot sammanläggningar

Argumenten mot sammanläggningar behandlar också olika organisatoriska konsekvenser av sammanläggningar men beaktar i högre grad kommunens yttre förutsättningar.

Förändrar inte kommunens yttre förutsättningar

En sammanläggning av två eller flera kommuner förväntas inte få några omedelbara konsekvenser när det gäller den demografiska utvecklingen, eller påverka befolkningens egenskaper i olika avseenden. Utmaningar som är förknippade med minskande och åldrande befolkning, låga inkomster och utbildningsnivåer, höga ohälsotal och hög arbetslöshet kvarstår. En större kommun uppfattas inte öka attraktiviteten eller leda till större inflyttning.

Innebär ökade avstånd och en svåröverblickbar geografi

En stor andel av Sveriges befolkningsmässigt minsta kommuner ligger i norra Sverige. De kännetecknas av stor geografisk yta och låg befolkningstäthet. Även i andra delar av Sverige finns glest befolkade kommuner med stor yta. Det är svårt att se fördelarna med att lägga samman denna typ av kommuner. De stora avstånden gör det svårt att realisera de potentiella vinsterna med att bilda större kommuner som fortfarande kommer att ha en liten folkmängd men som ansvarar för en ännu större yta än tidigare.

Demokrati

Mindre kommuner kännetecknas ofta av att de förtroendevalda är välkända för medborgarna och lätta att nå om medborgarna vill ställa frågor och framföra synpunkter. Dessutom har de förtroendevalda som regel goda kunskaper om förhållandena i kommunen. Beslutsvägarna är korta och det är ofta möjligt att hitta pragmatiska lösningar på de problem som uppstår utifrån genuint lokala förutsättningar. När man bildar en större kommun blir avstånden per definition större och risken finns att kontakten mellan förtroendevalda och medborgare blir sämre.

Det finns också en stor risk att det starka lokala engagemanget minskar när den tidigare kommunen blir en del av en större kommun, antagligen med annat namn och kanske med en ny huvudort. Här finns påtagliga risker för att det ökade avståndet mellan förtroendevalda och väljare leder till ett sämre inflytande i praktiken. Det kan i sin tur innebära att förtroendet för politiker men också tilliten till andra människor minskar.

Ekonomi

Det går visserligen inte att bortse från fördelarna med en större ekonomi eller att det finns vissa skalfördelar. Men möjligheterna att göra rationaliseringar är framför allt begränsade till kommunens administration och handlar om någon eller några procentenheter av kommunens totala omsättning. När Kommunutredningen argumenterade för kommunsammanläggningar bedömde man samtidigt de ekonomiska effekterna som små. Utvärderingar av de ekonomiska effekterna av den danska kommunreformen pekar i samma riktning. Besparingar inom vissa områden "äts upp" av kostnadsökningar inom andra områden.

Flerkärniga kommuner försvårar styrning

En sammanläggning mellan två eller flera mindre kommuner innebär per definition att den nya kommunen blir flerkärnig och att centralorterna i de tidigare kommunerna behöver hitta nya roller. Omställningen kan i värsta fall bli konfliktfylld när tidigare centralorter upplever minskad status och sämre service. Men ambitioner att undvika detta kan å andra sidan innebära att man avstår från att göra välmotiverade rationaliseringar. Konflikter mellan kommundelar uppfattas som större i mindre kommuner än i stora kommuner där i stället de partipolitiska konflikterna är mer uttalade. Men efter en sammanläggning kan konkurrens mellan tidigare kommuner utgöra ett reellt styrproblem och påverka medborgarnas förtroende för den nya kommunen och dess politiker.

Medborgarnas lokala identitet

Ett argument mot sammanläggningar är att medborgarna känner en stark samhörighet med sin kommun. Man bryr sig om den kommun där man bor även om man också kan vara kritisk till politiska beslut eller vissa verksamheter. Det är knappast någon tillfällighet att en stor majoritet av kommunernas invånare ger positiva betyg till den egna kommunen som plats i SCB:s medborgarundersökningar. Eller att man i de folkomröstningar som genomförts om kommunsammanläggningar säger nej till att kommunen ska läggas samman med en ny kommun. Människors lokala identitet skapar gemenskap, engagemang och tillhörighet. Det är värden som man inte bör äventyra genom en sammanläggning.

4.5.3 Reflektioner kring argument för och emot sammanläggningar

En iakttagelse är att argumenten för sammanläggningar – med undantag för demokratiargumenten – tar fasta på kommunen som organisation. Det spelar därmed mindre roll om var i landet som sammanläggningen äger rum och hur de lokala förhållandena ser ut. Däremot har argumenten olika tyngd beroende på egenskaperna hos de kommuner som ska läggas samman. Generellt sett kan möjligheterna att göra rationaliseringsvinster förväntas variera utifrån geografiska avstånd och bosättningsmönster i de kommuner som ska läggas samman. Vidare kan effekterna av en sammanläggning förväntas bli olika beroende på om det är jämnstora kommuner som läggs samman eller om den nya kommunen består av en stor och en eller flera mindre kommuner.

Det ska också sägas att argumentationen bygger på antagandet att en stor organisation generellt sett är mer effektiv än en liten. Vi vet att så inte är fallet, åtminstone inte om de effektivitetsjämförelser mellan svenska kommuner som vi redogör för i tidigare kapitel ger en korrekt bild. Argumenten för sammanläggningar talar snarast för att en stor kommun har en större potential än en liten kommun. I vilken utsträckning som denna potential kan förverkligas måste bedömas i varje enskilt fall.

Argumenten mot sammanläggning tar i högre grad sin utgångspunkt i förhållanden utanför den kommunala organisationen. De hand-

lar om att en sammanläggning inte förändrar kommunens yttre förutsättningar, att en större geografi motverkar fördelarna med en större befolkning, att avståndet mellan förtroendevalda och medborgare ökar, att den lokala identiteten försvagas och att konkurrensen mellan kommunens olika delar blir svårare att hantera. Till detta kommer att de ekonomiska effekterna bedöms som små och att den nya, flerkärniga kommunen riskerar att bli svårare att styra. Argumenten är inte nya. De fördes fram i remissvaren på Kommunutredningens betänkande och de har med varierande, lokalt färgade nyanser återkommit i samband med våra dialogmöten med kommuner.

I diskussionerna om den kommunala indelningen ställs ibland sammanläggning mot samverkan. Alla kommuner ingår i någon form av samverkan och för mindre kommuner är samverkan ett nödvändigt medel för att utföra vissa uppgifter och verksamheter. Kritiker av sammanläggningar anser att samverkan gör det möjligt att stärka kapaciteten men med enklare medel. Genom samverkan kan kommunerna bland annat skapa underlag för specialisttjänster och för verksamheter som kräver ett större befolkningsunderlag. Man sköter den egna kommunen som tidigare men förstärker sin kapacitet genom samverkan när detta är nödvändigt. Därmed undviker man de negativa konsekvenserna av en sammanläggning samtidigt som man tar ansvar för att sköta sitt uppdrag.

Samtidigt anser förespråkare för sammanläggningar att samverkan innebär att kommunen avhänder sig inflytande, att styrningen försvåras, att ansvaret blir otydligt och att medborgarnas insyn och inflytande försämras. När samverkan dessutom sker i olika konstellationer blir den svår att överblicka och tidskrävande att följa.

Avsikten med denna genomgång av argumenten för och emot sammanläggningar är att ge en kortfattad översikt av den diskussion som förts men som endast tidvis fått ett större utrymme i det offentliga samtalet. Frågan har fått uppmärksamhet när man på allvar övervägt en sammanläggning som på Öland och när Kommunutredningen förespråkade en mer aktiv strategi för att få till stånd sammanläggningar. Därutöver har frågan behandlats i enstaka rapporter, debattartiklar, riksdagsmotioner och seminarier.⁷ Vår bild är dock att andra frågor tagit en större plats i den kommunpolitiska debatten och att kommunsammanläggningar hamnat relativt långt ner på den politiska dag-

⁷ Erlingsson, G. (2019). *Får sammanläggningsidén stöd i forskningen?* Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

ordningen. Mot den bakgrunden är det intressant att ta del av utvecklingen i övriga nordiska länder och deras, betydligt mer omfattande, erfarenheter av kommunsammanläggningar.

4.6 Nordiska erfarenheter

Under de senaste två decennierna har ett antal reformer för att lägga samman kommuner genomförts, inte minst i de nordiska länderna men även i andra delar av Europa.⁸ I följande avsnitt beskriver vi reformprocesserna i Danmark, Finland och Norge och tar upp några av de resultat och konsekvenser som är särskilt relevanta i ett svenskt sammanhang. Det är inledningsvis viktigt att understryka att det kan vara svårt att överföra erfarenheter mellan länder. Det gäller även de nordiska länderna trots att det finns tydliga likheter mellan dem avseende kommunstruktur och kommunernas ansvar. Det kan vara särskilt svårt att överföra erfarenheter från Danmark som har en helt annan geografi än Sverige. Samtidigt finns flera utvärderingar av den danska kommunreformen som är relevanta att ta del av.

Drivkrafterna bakom reformer och reformförsök har varit och är i stort sett desamma i de nordiska länderna. Det handlar i stora drag om att stärka kommunsektorn för att kommunerna ska kunna möta de utmaningar som de står inför.

4.6.1 Reformer och reformförsök

Danmark

I Danmark genomfördes en strukturreform 2004–2007. Antalet kommuner reducerades då från 275 till 98. Parallellt med sammanläggningarna av kommuner ersattes de 13 amtskommunerna på regional nivå med fem regioner. Den danska reformprocessen var mycket kort i jämförelse med processer i många andra länder. Beslut om en ny kommunindelning fattades våren 2004 och den 1 januari 2007 var reformen helt genomförd. Den danska regeringens övergripande mål-

⁸ För utförliga beskrivningar av reformprocesserna se till exempel Sandberg, S. (2018). *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018, underlagsrapport till Kommunutredningen*; Klausen, J.E., Askim, J. R. och Vabo, S. (red.) (2016). *Kommunereform i perspektiv* och Erlingsson, G. och Flemgård, J. (2018). *Att (om)organisera den politiska basorganisationen*. Se även NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet*.

sättning var att kommunerna skulle vara tillräckligt stora för att kunna sköta sina lagstadgade uppgifter. Regeringen fastställde att samtliga kommuner skulle ha minst 20 000 invånare. De kommuner som inte uppnådde det invånarantalet efter reformen skulle ingå i ett obligatoriskt samarbete med andra kommuner som tillsammans har en befolkning på minst 30 000 invånare. Kommunerna fick också överta vissa uppgifter från de tidigare amtskommunerna och från staten i samband med reformen. Det handlade om uppgifter inom bland annat arbetsmarknad, miljö och utbildning. Kommunerna fick också hela ansvaret för det sociala området i och med reformen.

Finland

Finland har sedan början av 2000-talet genomfört flera reformer och reformförsök med målsättningen att skapa större kommuner genom sammanläggning men också att skapa förutsättningar för mer och bättre samverkan mellan kommunerna. Syftet med reformer och reformförsök har varit att stärka kommunernas kapacitet att klara av sina uppgifter mot bakgrund av att många finska kommuner har en kraftigt minskande och åldrande befolkning. Det har framför allt handlat om kommunernas kapacitet att tillhandahålla uppgifter inom hälso- och sjukvård och omsorg. Under perioden 2007 till 2023 har antalet kommuner i Finland (inklusive Åland) minskat från 431 till 309. Av de nya kommuner som bildades hade nästan hälften färre än 20 000 invånare som var riktmärket för reformen. Sammanläggningar var vanligare i västra och södra Finland än i norra och östra delen av landet.

Det har genomförts sammanläggningar även utanför de nationella reformerna. Sedan 1990-talet har det funnits ett system med ekonomiska incitament till kommuner som frivilligt väljer att gå samman.

Från 2015 har fokus i Finland legat på att genomföra en reform som innebär en att en ny direktvald regional nivå ska ta över uppgifter från kommunerna. 1 januari 2023 genomfördes reformen fullt ut då 21 så kallade välfärdsområden bildades. Välfärdsområdena har tagit över ansvaret för hälso- och sjukvård, sociala frågor och räddningstjänst från kommunerna. Dessa uppgifter omfattade omkring hälften av kommunernas utgifter. Reformen innebär alltså en mycket stor förändring av kommunernas ansvar. De geografiska gränserna för de nya regionerna följer de tidigare indirekt valda landskapsförbun-

dens gränser, med undantag för Helsingforsområdet. Finland har alltså på senare tid bytt strategi för att lösa problemet med många små kommuners kapacitet. Man har gått från att främst fokusera på kommunsammanläggningar till att i stället fokusera på förändrad ansvarsfördelning.

Norge

I Norge tog den borgerliga regeringen 2014 initiativet till att genomföra kommunsammanläggningar. Större kommuner skulle minska behovet av mellankommunal samverkan. Förändringen skulle också stärka den kommunala självstyrelsen i och med att de nya större kommunerna skulle få ett ökat handlingsutrymme jämfört med tidigare. Regeringens målsättning var att en kommun skulle ha minst 15 000 invånare. Sammanläggningar skulle vara frivilliga och kommunerna fick i uppdrag att tillsammans med en eller flera andra kommuner komma in med en gemensam ansökan om sammanläggning. Fylkesmännen, statens representanter på den regionala nivån fick ansvar för att samordna processerna i varje fylke. 35 procent av kommunerna kom in med förslag på en eller flera möjliga sammanläggningar. Processerna ledde till att antalet kommuner i Norge minskade från 428 till 356 den 1 januari 2020. Till skillnad från i Danmark innebar sammanläggningarna inte att kommunerna tillfördes några nya uppgifter.

En kommun kunde också tvingas att gå samman med en eller flera andra kommuner om det var motiverat av regionala skäl. Regeringen ingick en överenskommelse med oppositionen om att genomföra tvingande sammanläggningar i 11 fall. 2021 erbjöd den nya regeringen de kommuner som tvingats till sammanläggning att återgå till att vara en egen kommun. Hittills har bara en kommun valt att göra det.

I likhet med Danmark genomförde Norge en sammanläggning av den regionala nivån. Antalet fylkeskommuner minskade från 19 till 11. Ett antal fylkeskommuner kommer från och med 1 januari 2024 att delas igen.

I november 2020 tillsatte regeringen en kommitté som fick i uppdrag att utvärdera och analysera behovet av förändringar av principen om generalistkommuner, dvs. att alla kommuner har samma lagstadgade uppgifter. Bakgrunden var de norska kommunernas vitt skilda förutsättningar med hänsyn till folkmängd, befolkningsutveckling och

gleshet. Kommittén lämnade sitt betänkande i mars 2023 och landade i att principen om generalistkommunen ska bibehållas och att inga uppgifter ska överföras från kommunerna till fylkeskommunerna eller till staten. Majoriteten av ledamöterna i kommittén bedömde också att det finns behov av en mer aktiv politik för att bilda större kommuner.⁹

Kommunstorlek efter reformerna

Vi kan konstatera att Danmark efter reformen har betydligt större kommuner än Sverige. Mediankommunen i Danmark har i dag drygt 45 000 invånare. I Sverige har mediankommunen drygt 16 000 invånare. I Finland och Norge är kommunerna små även efter att sammanläggningar ägt rum. I Finland har mediankommunen 6 600 invånare och i Norge drygt 5 000 invånare.

4.6.2 Effekter av sammanläggningar

Ekonomiska effekter

Utvärderingar av den danska reformen visar att kommunsammanläggningarna har lett till bättre budgetbalans i de nya kommunerna. Sammanläggningarna har också lett till minskade administrativa kostnader. Men det har visat sig att besparingar inom administrationen delvis har ätits upp av ökade kostnader inom andra områden.

Det finns ännu inga färdiga utvärderingar av effekter av de norska sammanläggningarna eftersom de genomfördes så sent som 2020. Däremot konstaterar ett antal forskare att den norska reformen inte varit särskilt träffsäker i och med att de allra minsta kommunerna inte har lagts samman och att reformen därmed har missat målet att lösa mindre kommuners utmaningar.¹⁰

När det gäller de finska kommunsammanläggningarna så är det svårare att utvärdera effekterna av dessa eftersom det inte finns något tydligt före och efter reformen som i det danska fallet. Olika reformer och reformförsök har avlöst varandra i Finland under hela 2000-

⁹ NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet*.

¹⁰ Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S. och Bjurström, K. (2017), "The territorial upscaling of local governments: a variable oriented approach to explaining variance among Western European Countries." *Local Government Studies*, 43(4), s. 555–576.

talet. De studier som finns visar att effekterna av sammanläggningar i Finland varierar, vilket beror på att sammanläggningarna varit olika till sin karaktär. Utvärderingarna visar dock att antalet kommuner som hade ett driftsekonomiskt underskott minskade genom sammanläggningarna. Det berodde i sin tur på att många små kommuner med svag ekonomi valde att gå samman med andra kommuner.

Erfarenheter från reformerna i Danmark, Finland och Norge visar att sammanläggningar leder till att kommuner spenderar mer resurser inför sammanläggningen. Det här var också något som skedde i Sverige inför kommunblocksreformen i början av 1970-talet. Kommunerna valde att göra olika typer av investeringar före sammanläggningen vilket innebär att investeringarna belastade den nya kommunens ekonomi.

Demokratiska effekter

Utvärderingar i Danmark visar vissa negativa demokratiska konsekvenser av sammanläggningar. Det handlar exempelvis om att förtroendet för politikerna har minskat hos invånarna i kommuner som har gått samman jämfört med övriga kommuner. En orsak kan vara att kontaktytorna mellan förtroendevalda och väljare blir mindre i en större kommun. Det handlar också om att sammanläggningarna har inverkat negativt på de förtroendevaldas möjlighet att påverka och att inflytandet koncentrerats till ledningen för partiorganisationerna. Sammanläggningarna har däremot inte påverkat valdeltagandet i kommunalval och har inte heller varit negativt för medborgarnas intresse för politik.¹¹ 2021 genomfördes nya utvärderingar som visade att de negativa demokratiska effekterna i stort sett hade försvunnit 14 år efter reformen. Det tyder enligt forskarna på att de negativa demokratiska effekterna av sammanläggningarna är effekter av själva reformen och därmed övergående. Det rör sig i så fall inte om permanenta effekter av en förändrad kommunstorlek.¹² Utvärderingar av de demokratiska konsekvenserna av reformen i Danmark visar sammantaget att demokratin inte har försämrats efter sammanläggningarna men

¹¹ Kjær, U., Hjelmar, U. och Olsen, A.L. (2010). "Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform", *Local Government Studies*, 36(4), s. 569–585.

¹² Christensen, J. et al. (2022). *Democratic recovery: negative effects of municipal mergers do not last*. Paper prepared for ECPR General Conference, University of Innsbruck, 22–26 August 2022.

däremot att den har ändrat karaktär. Det kan jämföras med resonemanget i föregående kapitel om att stora och små kommuner har olika demokratiska kvaliteter.

I Finland fick invånare i små kommuner som efter sammanläggningarna hamnade i utkanten av en större kommun ett minskat förtroende för politikerna. En demokratisk fördel av sammanläggningar som lyftes i samband med genomförandet av reformerna i Finland var att behovet av samverkan mellan kommuner minskade. Argumentet var att kommunal samverkan är svår att överblicka och kan innebära svårigheter för medborgarna att utkräva ansvar.¹³

4.6.3 Styrmedel, processtöd och vägledning inför sammanläggningar

Det kan finnas behov av stöd till kommuner som vill starta en sammanläggningsprocess. Därför kan det vara relevant att titta på erfarenheter från de övriga nordiska länderna när det gäller stöd och incitament. Det kan också vara relevant att beskriva de olika styrmedel som användes.

I Danmark använde sig staten av lagar och regleringar och i mindre utsträckning av ekonomiska incitament för att främja sammanläggningar. Reformen blev i praktiken tvingande för kommunerna. I Finland däremot präglades reformprocesserna i mindre utsträckning av lagreglering och regering och riksdag hade liten möjlighet att påverka vilka kommuner som skulle läggas samman. Finland använde sig i stället av förhållandevis stora ekonomiska incitament för att uppmuntra kommunerna att gå samman. I Norge har staten använt olika styrmedel, exempelvis i form av bidrag till kommuner som har beslutat sig för att gå samman, kompensation för förlorade statsbidrag som en följd av sammanläggning och bidrag till information och till hörande av befolkningen. Fylkesmännen i Norge fick i uppdrag att koordinera processer i respektive fylke i syfte att undersöka möjligheterna för sammanläggning. Genom att lägga ansvaret på statens representant i fylkena kunde staten behålla helhetsansvaret för reformen. Fylkesmännen hade dock stor frihet att själva utforma uppdraget. Det fanns också betydande skillnader mellan hur fylkesmännen i de olika fylkena tog sig an uppgiften.

¹³ Kettunen, P. (2015). "The Finnish municipal reform", *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 11(1), s. 55–70.

I Norge har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med fylkesmännena, Distriktssentret (en statlig myndighet för kompetens kring lokal och regional attraktivitet) och KS, Kommunesektorens organisasjon tagit fram olika handböcker och processvägledningar inför sammanläggningar. Vägledningarna innehåller bland annat beskrivningar av de olika formella stegen på vägen mot sammanläggning och också tips och råd till kommunerna baserat på tidigare erfarenheter av sammanläggningar.¹⁴

4.7 Bestämmelserna om indelningsändringar

I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det finns kommuner på regional och lokal nivå. I kommunallagen preciseras detta genom bestämmelsen i 1 kap. 1 § om att Sverige är indelat i kommuner och regioner. Vidare gäller enligt 14 kap. 6 § regeringsformen att föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag. Det är indelningslagen, lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, som reglerar frågor om indelningsändringar av kommuner och regioner.

4.7.1 Förutsättningar för indelningsändringar

Förutsättningen för en ändring i kommunindelningen är, enligt indelningslagen, att den kan antas medföra en bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar ur allmän synpunkt. Indelningslagen eller dess förarbeten innehåller inte någon närmare beskrivning av vad som ska betraktas som en bestående fördel utan detta prövas i varje enskilt fall.

Vid prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den kommun eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen endast fattas om det finns synnerliga skäl. Dessutom ska särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

¹⁴ Regjeringen (2015). *Veileder: Formelle rammer i byggingen av nye kommuner*. Veileder: Formelle rammer i byggingen av nye kommuner – regjeringen.no. Hämtat 2023-11-13.

4.7.2 Ansökan och beslut om ny indelning

En ansökan om ändring av indelning lämnas till Kammarkollegiet. En fråga om ändring i den kommunala indelningen kan väckas av en kommun eller en medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. Regeringen kan på eget initiativ ta upp en fråga om indelningsändring. Beslut om kommunsammanläggningar fattas av regeringen.

4.7.3 Utredning om indelningsändring

En utredning om indelningsändring ska omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Om indelningsändringen även föranleder en ändring i någon annan indelning, ska utredningen omfatta även denna. Det skulle kunna bli aktuellt vid en sammanläggning av kommuner som tillhör olika län då även länsindelningen skulle påverkas.

I ärenden om sådana indelningsändringar som beslutas av regeringen ska Kammarkollegiet göra den utredning som behövs. Kammarkollegiet får uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet.

4.7.4 Befolkningens önskemål och synpunkter

Vid utredningen ska samråd ske med de kommuner och regioner som har intresse av frågan. Detta innebär enligt förarbetena att samråd inte bara ska ske med kommuner respektive regioner som direkt berörs av ändringen utan även med kringliggande kommuner och regioner i den mån en ändring kan vara av betydelse för dessa, till exempel genom att ett mellankommunalt samarbete påverkas.

Vid prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter. När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning. Undersökningen kan göras genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Det vanligaste har i praktiken varit att kommunerna genomfört folkomröstningar i samband med allmänna val.

4.7.5 Reglering av ekonomiska förhållanden

Indelningslagen innehåller bestämmelser om hur regleringen av ekonomin mellan de kommunerna som berörs av en indelningsförändring ska ske. När en kommun läggs samman med en annan kommun, övergår kommunens tillgångar och ansvaret för dess förbindelser till den kommun som bildas genom sammanläggningen.

4.7.6 När ska den nya indelningen börja gälla

Av indelningslagen följer att en kommunsammanläggning träder i kraft den 1 januari året efter det år då det hållits allmänna val. Med fyra-åriga mandatperioder innebär det att nästa tillfälle då en sammanläggning av kommuner kan träda i kraft är den 1 januari 2027 och närmast därefter den 1 januari 2031. Ett beslut om indelningsändring av större omfattning ska i regel meddelas senast ett år innan ändringen ska träda i kraft. En sammanläggning som ska träda i kraft 2027 bör alltså beslutas av regeringen senast i december 2025 och en sammanläggning från 2031 i december 2029.

4.7.7 Statliga åtgärder inför en sammanläggning

Förändringar behöver också göras på statlig nivå inför bildandet av en ny kommun. Det handlar bland annat om att ändra i relevanta lagar och förordningar och att göra anpassningar i olika administrativa system. Det handlar också om att statliga myndigheter behöver göra anpassningar till en ny kommunindelning.

4.8 Den lokala sammanläggningsprocessen

När det gäller kommunsammanläggningar är indelningslagens startpunkt den ansökan som berörda kommuner lämnar till Kammarkollegiet. Men kommunernas ansökan föregås av en omfattande process.

Efter att frågan aktualiserats i berörda kommuner behöver man i ett första steg bli överens både inom och mellan kommunerna om att gå vidare och utreda konsekvenserna av en sammanläggning. En stor och betydelsefull förändring som en sammanläggning kommer först att behöva diskuteras i partigrupper och politiska församlingar

i respektive kommun och det blir redan då aktuellt att ta fram faktaunderlag som beskriver motiven för att låta utreda en sammanläggning. I detta tidiga skede behöver man inte ha tagit ställning i saksfrågan men det måste ändå finnas ett seriöst intresse av att gå vidare i kommunerna och att ta fram ett gemensamt beslutsunderlag. Detta behöver i sin tur bli föremål för ytterligare diskussioner.

Om utredningen pekar på att skälen för en sammanläggning överväger och de politiska majoriteterna är beredda att verka för en sammanläggning är det läge för bredare informationsinsatser till kommunernas invånare och anställda. Dessa dialoger kan leda till behov av ytterligare diskussioner och utredningsinsatser innan frågan om en ansökan avgörs av respektive fullmäktige. Kommunerna behöver också ta ställning till när de ska låta frågan om sammanläggning bli föremål för en undersökning av invånarnas inställning. Med hänsyn till frågans karaktär är det rimligt att anta att kommunerna själva vill genomföra undersökningen innan de tar ställning till om de ska fatta beslut om att ansöka om en sammanläggning. I så fall ska de också ta ställning till hur undersökningen ska utformas och om den ska ske i form av en folkomröstning eller på annat sätt. Ett alternativ är att undersökningen sker senare och genomförs inom ramen för Kammarkollegiets utredning.

Om kommunerna ansöker om en sammanläggning övergår ansvaret för den fortsatta beslutsprocessen till Kammarkollegiet som utser en särskild utredare. Denne kommer att ta del av kommunernas utredningar och komplettera dessa för att kunna lämna ett fullständigt underlag till regeringen. Under förutsättning att utredaren tillstyrker ansökan kommer utredningen att kompletteras med ett förslag till ekonomisk reglering inför sammanläggningen. Vi kan anta att kommunerna kommer att ha täta kontakter med utredaren och att arbetet alltmer inriktas på att förbereda bildandet av en ny kommun. Frågan om namn för den nya kommunen har sannolikt diskuterats inför kommunernas ansökan om sammanläggning. Det är regeringen som beslutar om namn i samband med beslutet om att bilda den nya kommunen.

När regeringen fattar beslut om att en ny kommun ska bildas fattas även beslut om att indelningsdelegerade ska utses i enlighet med indelningslagens bestämmelser. Indelningsdelegerade kommer att arbeta parallellt med de ursprungliga kommunernas fullmäktigen fram till att sammanläggningen träder i kraft och den nya kommu-

nens fullmäktige tillträder. Under denna tid kommer en rad frågor som rör den nya kommunen att behöva avgöras. Det handlar till exempel om vilken ort som ska vara säte för den nya kommunens ledning och var kommunens kontor och enheter ska vara lokaliserade.

Vidare behöver indelningsdelegerade ta ställning till skattesats och avgiftssystem och om den nya kommunens ekonomi. Det handlar också om att utforma en ny politisk organisation och förvaltningsorganisation, att utarbeta administrativa system och rutiner, att ta ställning i en rad policyfrågor, att besluta om arbetsordning för fullmäktige och om de reglementen som krävs. Detta är givetvis bara exempel. I princip kommer behovet av förändringar av alla delar av de ingående kommunernas organisation och verksamheter att prövas även om vissa frågor kan avgöras senare. Det handlar alltså om ett omfattande förändringsarbete där de tidigare kommunernas förtroendevalda och chefer behöver vara delaktiga. Dessutom behöver invånarna i alla delar av den nya kommunen uppleva att de har insyn och inflytande i processen. Ytterligare en långsiktigt viktig uppgift för den nya kommunens ledning blir att bidra till att skapa samhörighet och gemensam identitet i den nya kommunen och att utveckla en gemensam organisationskultur bland medarbetare och chefer.

4.9 Sammanfattande iakttagelser

I det här kapitlet ger vi en bakgrund till frågan om kommunsammanläggningar genom att beskriva tidigare indelningsreformer och ange motiven till att frågan om sammanläggningar åter har blivit aktuell. Vi redogör också för de erfarenheter av kommunsammanläggningar från Danmark, Finland och Norge som är särskilt relevanta för svenska förhållanden. Vidare lyfter vi fram, beskriver och diskuterar argument för och emot kommunsammanläggningar.

Vi kan konstatera att argumenten *för* sammanläggningar i stor utsträckning handlar om kommunen som organisation. En ny, större kommun antas bli mer robust och ha möjlighet att bedriva ett mer långsiktigt och kontinuerligt innovations- och utvecklingsarbete. Underlaget för rekrytering till politiska förtroendeuppdrag blir större och möjligheterna till kompetensförsörjning förbättras i och med att den kommunala organisationen växer och kan erbjuda en mer attraktiv arbetsmiljö. En ny, större kommun innebär en större ekonomi

och ökade möjligheter till att genomföra rationaliseringar inom verksamheter som inte är platsbundna.

Argumenten *mot* sammanläggningar handlar däremot främst om aspekter som ligger utanför kommunen som organisation. En ny kommun innebär ökade avstånd mellan kommunens olika delar och därmed en geografi som blir svårare att hantera. En sammanläggning ändrar inte heller kommunens yttre förutsättningar såsom befolkningsutveckling och utbildningsnivå. En sammanläggning antas också få negativa effekter för demokratin då besluten fattas längre från medborgarna. Det antas också vara svårt att se att en sammanläggning skulle innebära några stora ekonomiska vinster, främst eftersom det inte går att göra större besparingar i verksamheter som är platsbundna. Ytterligare ett argument som lyfts fram mot sammanläggningar är att medborgarna känner stark samhörighet med den egna kommunen och att den skulle riskera att gå förlorad i en större kommun.

Utredningen värderar inte de olika sidornas argument. Men vi konstaterar att det finns genomtänkta argument både för och emot sammanläggningar. För att bedöma om en sammanläggning innebär bestående fördelar krävs konkreta analyser i varje enskilt fall utifrån situationen i de kommuner som berörs.

Vi har i kapitlet också redogjort för bestämmelserna i indelningslagen och om olika steg i processen inför en sammanläggning.

5 Kommunal samverkan

Vid våra dialogmöten framhåller många kommuner att samverkan med andra kommuner är viktig för att stärka den egna kapaciteten, både på kort och på lång sikt. Det finns därför skäl att lyfta fram att kommunal samverkan – och särskilt då en mer strategisk samverkan i fastare konstellationer – kan vara en viktig åtgärd för att möta utmaningarna och stärka kommunernas kapacitet.

Kommunerna samverkar redan i stor utsträckning inom ramen för kommunalförbund, gemensamma nämnder, gemensamma bolag och genom avtalssamverkan. De samverkar också i nätverk och genom olika typer av erfarenhetsutbyten. Syftet med samverkan med andra kommuner kan till exempel vara att tillförsäkra sig kompetens inom vissa områden, förbättra kvalitet och effektivitet i verksamheterna samt att dela på investeringskostnader.

5.1 Kommunernas befintliga samverkan

Samverkan mellan kommuner har ökat över tid och det beror främst på att avtalssamverkan mellan kommuner har blivit vanligare.¹ Kommunerna har möjlighet att samverka genom de offentlighetsrättsliga samverkansformerna kommunalförbund och gemensam nämnd. De privaträttsliga formerna för samverkan är förutom avtalssamverkan även bolag, stiftelser och ideella och ekonomiska föreningar.²

¹ Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. 2023:5.

² För en närmare beskrivning av de olika samverkansformerna se till exempel SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 127–146 och 373–377.

5.1.1 Vilka verksamheter och uppgifter samverkar kommunerna om?

Det är vanligt att kommuner samverkar om räddningstjänst och gymnasieskola samt om it, upphandling, personal och löner. Kommunerna samverkar även i stor utsträckning om tekniska verksamheter, exempelvis vatten och avlopp och avfallshantering.

Kommunerna samverkar däremot i förhållandevis liten utsträckning om grundskola, äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård. Skälet till det kan vara att kommunala beslutsfattare vill ha möjlighet att själva ha kontroll över och styra dessa verksamheter. Det handlar om kärnverksamheter som är politiskt betydelsefulla eftersom det är viktigt för medborgarna var dessa verksamheter lokaliseras och hur de utformas. Däremot så kan mindre delar av eller stödfunktioner till dessa verksamheter utföras i samverkan. Ett konkret exempel är att många kommuner delar på en medicinskt ansvarig sjuksköterska inom den kommunala hälso- och sjukvården.

Kommunerna samverkar också om andra specialistfunktioner. Det kan handla om att kommunerna inte kan ha en egen specialistfunktion, till exempel på grund av svårigheter att rekrytera eller för få ärenden inom ett visst område.

Samverkan om strategiska funktioner, exempelvis gemensamma ledningsfunktioner eller analysfunktioner är fortfarande relativt ovanlig. Det finns exempel på kommuner som har en gemensam ekonomichef och ett exempel där två kommuner har en gemensam socialchef. Strategiska funktioner är något som utredningen menar att kommunerna skulle kunna samverka mer om. Vi ser också i våra dialoger flera exempel på kommuner som vill utveckla sin samverkan i mer strategisk riktning.

Det finns även exempel på statliga krav på samverkan mellan kommuner. Från och med den 1 juli 2023 ska varje kommun samverka med minst två andra kommuner när det gäller dimensionering och planering av gymnasieskolan (2 kap. 2 § skollagen). Ett annat exempel som inte är ett formellt krav på samverkan men som ändå har lett att fler kommuner har inlett samverkan är kravet på tillräcklig ledningsförmåga inom räddningstjänsten.³

³ Proposition 2019:20:176. *En effektivare kommunal räddningstjänst*; Försvarsutskottets betänkande 2020/21: FöU3; Riksdagsskrivelse 2020/21:22; Riksdagsskrivelse 2020/21:23.

5.1.2 Avtalssamverkan har ökat

2018 beslutade riksdagen att genomföra en ändring i kommunallagen (9 kap. 37 §) i syfte att göra det enklare för inte minst mindre kommuner att avtalssamverka i stället för att behöva bilda en organisation för samverkan som till exempel en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. Det infördes då ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen i kommunallagen, vilket innebär att en kommun får utföra uppgifter åt en annan kommun även om det innebär att uppgiften inte berör de egna medborgarna eller det egna geografiska området. Den generella rätten till avtalssamverkan som infördes i kommunallagen innebär att kommuner kan ingå avtalssamverkan om både myndighetsutövning och om uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning. Kommunerna kan avtalssamverka om både obligatorisk och frivillig verksamhet.

En utvärdering av lagändringen om avtalssamverkan visar att avtalssamverkan har ökat efter ändringen och 9 av 10 kommuner uppgav 2022 att de har avtalssamverkan med andra kommuner.⁴ Kommunerna uppgav också att de har avtalssamverkan inom andra områden jämfört med före lagändringen och många kommuner uppger också att det beror på lagändringen. Det är till exempel förhållandevis vanligt att kommuner avtalssamverkar om specialisttjänster inom miljö- och byggområdet. Däremot är det bara 1 av 10 kommuner som anger att de avtalssamverkar om specialisttjänster inom social omsorg. Det finns därför en potential att i ökad utsträckning använda avtalssamverkan för specialisttjänster inom olika verksamhetsområden och för att säkra kompetensförsörjningen inom bristyrken.⁵

I vissa fall har det visat sig vara svårt att styra uppgifter som sköts genom avtalssamverkan. Det har i sin tur gjort att kommuner som avtalssamverkar ändå anser sig behöva bilda någon typ av samverkansråd för att ha insyn och kunna påverka verksamheter som bedrivs genom avtal med en annan kommun.

Det är tydligt att vissa uppgifter kan lämpa sig bättre att samverka om genom avtal, framför allt specialistfunktioner eller olika typer av myndighetsutövning. Avtalssamverkan kan också vara ett sätt att ”prova” samverkan. Kommunerna kan anse att bildandet av en gemen-

⁴ Utvärderingen genomfördes av Statskontoret. En enkät skickades ut till samtliga kommuner och svarsfrekvensen var 64 procent. Resultatet av utvärderingen finns redovisad i rapporten Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, 2023:5.

⁵ Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, 2023:5.

sam nämnd eller ett kommunalförbund är ett alltför stort steg att ta och därför välja avtalssamverkan.

5.2 Konsekvenser av kommunal samverkan

5.2.1 Samverkan underlättar kompetensförsörjning

Studier visar att samverkan i många fall kan underlätta kompetensförsörjning och specialisering inom vissa verksamheter.⁶ Genom att samverka kan kommunerna exempelvis samla fler ärenden inom ett område. Det ger kommunerna möjlighet att erbjuda sina anställda heltidstjänster i stället för deltidstjänster eller tjänster där den anställde har ansvar för många olika uppgifter. Det kan i sin tur leda till att kommunerna blir mer attraktiva som arbetsgivare och att kommunerna därmed får bättre möjlighet att hitta rätt kompetens. Samverkan underlättar också för kommunerna att ha specialister inom olika områden. Att samverka, exempelvis inom miljö- och hälsoskydd eller plan- och byggfrågor kan också göra att handläggare har fler kollegor att konsultera. Fler anställda innebär också att de kan avlasta eller täcka upp för varandra vid arbetstoppar eller frånvaro.

5.2.2 Begränsade ekonomiska vinster

Det är svårt för en kommun att sänka sina kostnader genom att samverka med andra kommuner. Däremot så kan samverkan leda till att kommunerna får ut mer av insatta resurser. Det handlar då om högre kvalitet och bättre service. Samverkan kan också bromsa framtida kostnadsökningar. Kommunerna kan genom samverkan hålla samma budget under en längre tid trots att kraven på verksamheten har blivit fler och högre. Inom vissa verksamhetsområden kan samverkan ge uppenbara vinster i form av att kommunerna kan göra gemensamma investeringar.⁷ Det gäller till exempel vatten och avlopp och räddningstjänst samt andra verksamheter som kräver stora och kostsamma investeringar.

⁶ Se till exempel Meltzer I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om interorganisatoriskt samarbete i offentlig sektor*. KFI-rapport nr 146.

⁷ Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. 2023:5.

5.2.3 Mer resurser för utvecklingsarbete och hantering av statliga krav

Samverkan kan göra att kommuner får mer tid och resurser för att arbeta med omvärldsbevakning, verksamhetsutveckling och nya arbetsmetoder, vilket i sin tur kan leda till förbättrad kvalitet i verksamheterna. Samverkan kan också underlätta för kommunerna att möta statliga krav. Ett konkret exempel är kravet på att upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten. Kravet kan uppfyllas genom att flera kommuner samverkar om en ledningscentral som är bemannad dygnet runt.

De senaste årens utveckling med pandemi och ett förändrat säkerhetspolitiskt läge har aktualiserat frågan om kommunernas beredskap. Klimatförändringarna ställer också höga krav på kommunernas beredskap. Utvecklingen kommer troligtvis att innebära ytterligare statliga krav på kommunerna. Kommunal samverkan kan då bli ett viktigt verktyg för kommunerna att hantera dessa krav.

5.2.4 Svårigheter kopplat till demokratiska värden

Det finns också svårigheter med samverkan kopplat till demokratiska värden som styrning, insyn och ansvarsutkrävande. Det är i många fall svårare för enskilda kommuner att styra en verksamhet som bedrivs i samverkan jämfört med om kommunerna själva sköter uppgiften. Det finns också skillnader mellan de olika formella samverkansformerna när det gäller styrning. Kommunalförbund kan exempelvis tendera att bli alltför självständiga gentemot ägarkommunerna vilket gör det svårare för dessa att styra och påverka den verksamhet som bedrivs.⁸ Gemensam nämnd däremot har fördelar jämfört med kommunalförbund, gemensamt bolag och avtalsamverkan när det gäller möjligheten att styra, förankra och skapa insyn. Gemensam nämnd har närmare rent organisatoriskt till varje enskild kommun jämfört med de andra samverkansformerna. Kommunerna har också kvar huvudmannaskapet för uppgiften till skillnad från vad som gäller för ett kommunalförbund. Graden av delegation är också lägre i gemensam nämnd jämfört med kommunalförbund och varje kommuns fullmäktige har fortfarande makt att besluta över mål och riktlinjer för verksamheten när den bedrivs i gemensam nämnd.

⁸ Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. 2023:5.

Samverkan innebär också att det blir svårare för de enskilda kommunerna att ha överblick över var ärenden bereds och beslutas. Det kan i sin tur leda till att det blir svårare både för medborgare och förtroendevalda att ha insyn i verksamheten, vilket i sin tur påverkar deras möjlighet att utkräva ansvar. Statskontorets analys av fyra kommungrupper som samverkar visar att få av dessa kommuner arbetar aktivt med att informera om den samverkan de har med andra kommuner.⁹

Samverkan kan också minska risken för jäv. Ett tydligt exempel är tillsynsärenden där en handläggare genom samverkan kan hantera ärenden i grannkommunen i stället för i den egna kommunen.

5.2.5 Samverkan innebär administrativa kostnader

Samverkan medför också en rad olika kostnader i form av förberedelser inför att samverkan ska upprättas samt kontinuerliga möten och avstämningar både inom ramen för samverkan och internt i respektive medverkande kommun. Även om en verksamhet bedrivs av ett samverkansorgan så behöver respektive kommun ändå själva behålla viss kompetens inom området. Ett exempel är samverkan om upphandling där kommunerna kan anse att det ändå är viktigt att behålla upphandlingskompetens i den egna kommunen.

Många kommunala företrädare menar att det ändå är värt att samverka trots de kostnader samverkan medför i form av möten, avstämningar och uppföljningar. Vissa kostnader är också helt avgörande för om samverkan ska fungera på ett bra sätt. Det krävs goda förberedelser och kontinuerliga avstämningar för att skapa tillit och förtroende mellan företrädare för de kommuner som samverkar.

5.2.6 Viljan att samverka kan förändras över tid

En annan viktig aspekt är kopplad till att samverkan bygger på politiska överenskommelser. Vid ett maktskifte i en av kommunerna kan samverkan bli ifrågasatt och samarbetsklimatet förändras. Det kan också vara så att samverkan i stor utsträckning bygger på kunskap och intresse hos några enskilda politiker eller tjänstepersoner. Det gör att viljan att samverka snabbt kan förändras och att samverkan blir mer sårbar.

⁹ Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. 2023:5.

Samverkan kan även medföra att intresset för en viss verksamhet som bedrivs i samverkan minskar. Statskontoret lyfte i sin analys ett exempel där kommuner samverkar om upphandling och där flera kommuner menade att engagemanget för upphandlingsfrågorna i respektive kommun hade blivit sämre sedan samverkan inleddes.

5.3 Faktorer som försvårar eller utgör hinder för samverkan

Det finns olika faktorer som försvårar eller hindrar kommuner från att kunna samverka med varandra i större utsträckning. Det handlar om lagliga hinder, men också om att det kan finnas skepsis mot samverkan och brist på förtroende mellan kommunerna, vilket i sin tur försvårar samverkan. Vi gör här inte någon värdering av i vilken utsträckning de lagliga hindren är motiverade eller inte. Vi konstaterar däremot att de kan försvåra en samverkan som skulle kunna vara önskvärd för att kommunerna ska kunna stärka sin kapacitet.

Kommunerna upplever fortfarande att det finns hinder för att de ska kunna avtalssamverka i större utsträckning om frågor och uppgifter som inte rör myndighetsutövning. Det handlar främst om att bedöma när det är möjligt att avtalssamverka utan att behöva upphandla. Som huvudregel är kommuner skyldiga att konkurrensutsetta kontrakt när de avtalar om att köpa varor och tjänster från varandra, men det finns flera undantag från denna regel.

Det finns också andra lagliga hinder för samverkan. Det handlar exempelvis om samverkan på skolområdet. Bestämmelserna i skollagen (2010:800) om möjligheter till samverkan mellan kommuner ger till exempel inte kommuner möjlighet att samverka om skolchefens uppgifter.

Det finns även andra typer av hinder för samverkan. Det handlar bland annat om att det i vissa fall finns en skepsis mot att samverkan leder till att kommunerna kan lösa uppgifter på ett bättre sätt än utan samverkan. Det kan också handla om att brist på förtroende och tillit mellan kommunerna försvårar samverkan. Samverkan medför också kostnader genom att kommunerna behöver avsätta tid och resurser för att förbereda, bedriva och följa upp samverkan.

5.4 Strategisk samverkan i fasta konstellationer

Det kan finnas ett behov av att kommuner samverkar mer strategiskt och i fasta konstellationer för att stärka sin kapacitet och för att i någon mån undvika de nackdelar som samverkan innebär. Det handlar om att samverkan ska ske mellan kommunerna inom ett visst geografiskt område och att den konstellationen också är beständig över tid. Syftet med en sådan mer strategisk samverkan skulle vara att kommunerna gemensamt analyserar sin egen kapacitet på längre sikt och att de gemensamt kan bedöma vilka behov de har för att stärka sin kapacitet och för att kunna utföra sitt uppdrag.

En mer strategisk och stabil samverkan i ett geografiskt samverkansområde kan också skapa en större tydlighet och en bättre överblick över de uppgifter och funktioner som kommunerna samverkar om jämfört med om kommunerna enbart samverkar genom avtal. Den kan också ge bättre förutsättningar för insyn och ansvarsutkrävande när det gäller de uppgifter och funktioner som sköts i samverkan. Långsiktigheten i strategisk samverkan kan också bidra till att förtroende kan byggas upp mellan parterna. Det innebär att strategisk samverkan skulle kunna minska några av de problem som finns med samverkan i dag.

Det finns samtidigt en risk för att en nära samverkan i en fast konstellation skapar inlåsnings effekter. Kommunerna blir mer beroende av varandra och det kan vara svårt att initiera samverkan med andra kommuner utanför det fasta samarbetet. Å andra sidan är fördelarna med en fast konstellation att det ger kontinuitet, stabilitet och skapar bra förutsättningar för att bygga upp förtroende mellan kommunerna. En fast konstellation behöver och bör inte heller uteläsa att kommunerna även samverkar med andra kommuner utanför den fasta konstellationen där det är lämpligt.

Kommunperspektivutredningen har haft kontakt med ett antal kommuner som samverkar i fasta konstellationer och som också har ambitioner att samverka mer strategiskt och långsiktigt. Dessa kommunkonstellationer har flera gemensamma nämnare men det finns också delar som skiljer dem åt. De har alla en ambition att utöka sin samverkan och att i första hand göra det med de kommuner som de redan samverkar med. Däremot så har de valt olika samverkansformer. Det finns exempel på kommuner som har valt att samverka utan att inrätta en formell samverkansform, och att i stället ha ett sam-

verkansråd eller en styrelse. Det finns andra exempel där kommunerna har en befintlig samverkan, exempelvis genom kommunförbund, som de kan använda som en plattform för att fördjupa sin samverkan. De konstellationer som vi har haft kontakt med har kommit olika långt i sin samverkan, men få av dem har ännu inrättat flera gemensamma, strategiska funktioner. Se faktaboxer för en närmare beskrivning av några av de samverkanskonstellationer som vi har haft kontakt med under utredningsarbetet.

Region 10

Region 10 är en samverkanskonstellation som består av åtta kommuner i Västerbottens inland och två kommuner i Norrbottens inland. Av de kommuner som ingår i Region 10 har bara en kommun över 7 000 invånare. Region 10 har funnits under relativt lång tid och samverkar bland annat inom ramen för olika nätverk för chefs- och specialistfunktioner i kommunerna. Nio av kommunerna samverkar också om avfallshandtering. Kommunerna bedriver också samverkan i mindre konstellationer genom gemensam nämnd, kommunalförbund och avtalssamverkan, exempelvis överförmyndarnämnd, räddningsnämnd och drift av personalsystem. Kommunerna i Region 10 har däremot begränsat med samverkan om verksamheter där samtliga eller nästan alla tio kommuner är med.

Arbetet inom Region 10 leds av en styrelse, men det finns ingen formell samverkansorganisation. Kommunerna finansierar gemensamt en koordinator som är anställd av Lycksele kommun. Inom ramen för Region 10 har kommunerna också inrättat ett antal grupper för olika funktioner och yrkeskategorier i kommunerna, till exempel skolchefer, socialchefer och personalfunktioner. Syftet med dessa grupper är erfarenhetsutbyte och att kommunerna ska kunna stötta varandra i olika frågor.

Under 2023 har Region 10 kartlagt behov av och möjligheter till ytterligare samverkan mellan kommunerna. Kommunerna har tagit fram en lista på områden och funktioner där de skulle kunna samverka. De områden som kommunerna vill prioritera är gemensamt lönekontor och bygglovshandläggning. Kommunerna har också diskuterat möjligheten att samverka om gemensam juridisk kompetens. Kommunerna ser också en möjlighet att på längre sikt samverka om ekonomifunktioner och administrativ personal. Som

en del av projektet har kommunerna tagit fram en modell som beskriver de steg som behöver tas i en process som syftar till en långsiktig samverkan. Region 10 har också tagit fram en avtalsmall som ska kunna användas för avtalssamverkan inom olika typer av verksamheter.

Kommunerna i Dalsland

I slutet av 2023 undertecknade de fem kommunerna i Dalsland en gemensam avsiktsförklaring om samverkan. Kommunerna har också etablerat ett samverkansråd bestående av kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråden i de fem kommunerna. Kommunerna har även anställt en samordnare som bland annat ska analysera den samverkan som kommunerna har och kartlägga vilka behov av ytterligare samverkan som finns. Kommunerna tar också fram en vägledning för samverkan som omfattar val av samverkansform, styrformer och finansieringsmodeller.

Kommunerna i Dalsland har samverkat inom ramen för Fyrbodals kommunalförbund (där ingår också ytterligare nio kommuner) under lång tid. Fyra av kommunerna i Dalsland har också samverkan om miljö- och energifrågor inom ramen för ett kommunalförbund. Sedan början av 2020 har Bengtsfors och Mellerud kommuner avtalssamverkan om gemensam ledningsorganisation för socialtjänsten, däribland gemensam socialchef. Företrädare för de två kommunerna beskriver att detta bland annat har lett till mer attraktiva chefs- och specialisttjänster.

Kommunerna i Dalsland har en tydlig ambition att utveckla sin samverkan och de efterfrågar också mer stöd från statligt håll för att kunna göra det. De efterfrågar exempelvis resurser från staten för att kunna dokumentera och kommunicera resultaten av sin samverkan.

Norrbottens Kommuner

De 14 kommunerna i Norrbotten samverkar sedan lång tid tillbaka inom ramen för sitt kommunförbund, Norrbottens Kommuner. De samverkar bland annat om social välfärd, utbildning och arbetsmarknad samt hållbar utveckling och samhällsbyggnad. Norrbottens Kommuner bedriver för närvarande tre pilotprojekt för att utveckla sin samverkan om gemensamma inköp/upphandling, remissvar och kompetensförsörjning. Norrbottens Kommuner bygger en gemensam portal där man lägger in pilotområdena men även på sikt fler områden där man vill samverka. Utöver samverkan i kommunförbundet sker också samverkan mellan kommunerna i de olika delarna av Norrbotten, ett exempel är Lapplands kommunalförbund där fem kommuner samverkar om bland annat gymnasie- och vuxenutbildning.

Norrbottens Kommuner är ett exempel på att kommuner använder en befintlig formell form för samverkan, i det här fallet kommunförbundet, för att samverka mer strategiskt och långsiktigt på olika områden. Kommunerna i Norrbotten har en tydlig ambition att samverka om vissa frågor inom ramen för kommunförbundet. Men företrädare för förbundet understryker att det också är viktigt att kommunerna har möjlighet att samverka i mindre konstellationer. De stora avstånden gör också att det inte är lämpligt att samverka över hela länet i alla frågor.

Företrädare för Norrbottens Kommuner menar att det är bra om det kommer signaler från statligt håll om att kommunerna behöver stärka sin kapacitet. Det kan göra att kommunerna prioriterar ett sådant arbete. De efterfrågar också stöd och vägledning för att underlätta samverkan, inte minst när det gäller att tolka upphandlingslagstiftningen. Det är särskilt viktigt med rådgivning och ekonomiska incitament i tidigare stadier av arbetet.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Kommunerna samverkar i allt större utsträckning och det beror främst på att de avtalssamverkar mer. Fördelarna med samverkan är att det kan bli lättare att anställa personal och rekrytera olika typer av specialistkompetenser. Det handlar också om att kunna göra gemen-

samma investeringar, till exempel inom vatten och avlopp och räddningstjänst. Nackdelarna med samverkan handlar främst om att det kan vara otydligt vem som ansvarar för en viss verksamhet om den bedrivs i samverkan och att det därmed blir svårt att utkräva ansvar. Det kan också vara svårare att styra en verksamhet som bedrivs i samverkan.

Vi drar slutsatsen att det finns ett behov av en mer strategisk och långsiktig samverkan i fastare konstellationer. Huvudsyftet med en sådan samverkan skulle vara att kommunerna gemensamt kan analysera sin kapacitet och vilka behov av insatser kommunerna har för att kunna stärka sin kapacitet. En sådan samverkan kan också avhjälpa några av de demokratiska problem som samverkan medför. Samverkan i mer fasta konstellationer ger bättre överblick över samverkan och bättre möjlighet att styra och ha insyn i de verksamheter som sker i samverkan.

6 Dialoger om sammanläggningar

Kommunperspektivutredningen har i uppdrag att i dialog med kommuner undersöka deras intresse för frivilliga kommunsammanläggningar. Utredningen har därför genomfört dialogmöten med ledande företrädare för kommuner i olika delar av landet. Vid dessa dialogmöten har vi diskuterat behovet av att stärka kommunernas långsiktiga kapacitet och intresset för att inleda processer kring sammanläggningar. Vid mötena har kommunerna även framhållit behovet av att stärka kapaciteten genom fördjupad samverkan. Vi har genomfört 13 dialogmöten i elva län och träffat ledande politiska företrädare för sammanlagt cirka 130 kommuner. Vid sex tillfällen har även kommundirektörer deltagit.

Det har funnits få invändningar vid dialogmötena mot den bild av mindre kommuners utmaningar som vi har presenterat inför diskussionen och som i huvudsak bygger på Kommunutredningens analyser. Mindre kommuner är väl medvetna om de ökade kapacitetskrav som följer av samhällsutvecklingen, inte minst den demografiska situationen. Samtidigt som ekonomin utgör ett påtagligt bekymmer framstår kompetensförsörjningen som den största utmaningen under överskådlig tid framöver. Vi uppfattar inte att mindre kommuner underskattar problemen. Det betyder dock inte att det alltid verkar finnas en genomarbetad strategi för hur situationen ska hanteras i ett längre perspektiv.

6.1 Kommunernas bedömning av effekterna av sammanläggning

Vid våra dialoger råder det en i det närmaste total samstämmighet mellan kommunerna om att sammanläggningar inte är vägen framåt för att stärka deras kapacitet. Vi har knappt hört någon kommunföreträdare vid våra dialogmöten som uttalat en vilja att ta initiativ

till att bilda en större kommun. Vi har tvärtom mött en utbredd och betydande skepsis mot att sammanläggningar skulle utgöra en lösning på aktuella och förväntade kapacitetsbrister. Vi kan sammanfatta några av de vanligaste argumenten som framkommer i dialogerna enligt följande.

"Det behövs inte någon sammanläggning"

Bristen på intresse för sammanläggning beror i några enstaka fall på att den nuvarande kommunen anses fungera väl och att ekonomin och verksamhetens kvalitet är god. Det saknas därmed drivkrafter för att vilja bilda en större kommun trots att man är medveten om och känner av olika kapacitetsutmaningar. Många mindre kommuner har jobbat hårt under lång tid för att erbjuda sina medborgare en bra verksamhet och tycker att de i stort har lyckats väl. Kommunen har dessutom funnits i åtminstone cirka 50 år och det har skapats en samhörighet och identitet som riskerar att gå förlorad i en ny och större kommun.

"Sammanläggning stärker inte kommunens kapacitet"

För de allra minsta kommunerna i norra Sverige uppfattas stora geografier och långa avstånd som avgörande hinder för det ska vara möjligt att stärka kapaciteten genom att bilda större kommuner. Men även i övriga delar av landet anser inte kommunföreträdare att en ny indelning skulle påverka befolkningsminskning, åldersstruktur, bösättningsmönster, arbetsmarknad, socioekonomi och hälsa – åtminstone inte inom överskådlig tid. Man har till exempel svårt att se att en ny geografisk indelning skulle innebära att fler flyttar till och söker arbete i kommunen eller att befolkningens socioekonomiska situation skulle förändras.

Många kommunföreträdare ifrågasätter också vid våra dialoger i vilken utsträckning som ekonomin skulle stärkas inom ramen för en större kommun. De direkta rationaliseringsvinsterna bedöms som små eftersom huvuddelen av de större verksamheterna är platsberoende och behöver utföras i människors närhet. Ekonomiska vinster skulle främst beröra administrationen och vara förhållandevis små. De uppfattas därmed inte som tillräckligt stora för att motivera en

sammanläggning. Det finns även en oro för att behöva gå samman med en annan liten kommun med en lika svag ekonomi och man ser inte hur man tillsammans skulle kunna erhålla en stark och stabil ekonomi.

Även om bildandet av en större kommun skulle leda till en starkare organisation och bättre styrförmåga skulle den omedelbart ställas inför svåra utmaningar. En ny, flerkärnig kommun där konkurrerande intressen mellan olika kommundelar ska balanseras mot varandra riskerar att bli svårstyrd. Det gäller ju att skapa en effektiv verksamhet och att samtidigt undvika att invånarna i vissa delar av den nya kommunen upplever att kommunens service blir sämre.

Kommunföreträdarna ser slutligen att fler av de faktiska problemen med bristande kompetens, begränsade möjligheter till specialisering och svårigheter att sköta vissa uppgifter kan hanteras genom kommunal samverkan. Här ser kommunföreträdarna en potential att fördjupa och bredda den samverkan som redan existerar.

"Sammanläggning skapar vinnare och förlorare"

Kommunföreträdarna befarar även att en större geografi kan skapa nya problem. Två eller flera befintliga kommuner skulle konkurrera om att bli centralort och det finns en oro för att den nuvarande kommunen skulle förlora service och attraktivitet. Kommunföreträdarna är dessutom oroliga för att den tidigare kommunen skulle stagnera och hamna i den nya kommunens periferi.

Det framkommer ibland att det även inom politiken finns en oro för att bli förlorare efter en sammanläggning. Det handlar då om att styrkeförhållandena mellan de politiska partierna kan komma att skifta. Olika styren har olika ideologiska utgångspunkter och gör olika prioriteringar. När det råder osäkerhet om vilken politisk majoritet som kommer att styra den nya kommunen kan politiska företrädare tveka inför att bilda en kommun där det egna partiet riskerar att få lägre väljarstöd och sämre möjligheter till inflytande.

"Demokratin blir sämre i en större kommun"

Flera kommunföreträdare framhåller också vid våra dialogmöten att medborgarna ofta uppfattar att avståndet till politikerna kommer att öka efter en sammanläggning, särskilt i ytstora kommuner med långa

avstånd. Det är inte heller självklart att de politiska alternativen uppfattas som tydligare i en större kommun – särskilt om de politiska partierna ska balansera olika intressen i olika kommundelar (dvs. i de tidigare kommunerna).

Det finns samtidigt kommunföreträdare som anser att en större kommun skulle kunna bidra till att stärka demokratin. Ett av de på sikt allvarligaste problemen i mindre kommuner sägs handla om svårigheten att rekrytera nya förtroendevalda och att kunna besätta de politiska uppdragen. Det skulle kunna bli lättare i en större kommun där befolkningsunderlaget är större. Det skulle också kunna bli enklare att undvika jäv och att fatta nödvändiga men kontroversiella beslut som direkt berör människor i ens närhet.

”Medborgarna kommer att säga nej”

Politiska företrädare som argumenterar för en kommunsammanslagning riskerar hård kritik, både i sitt parti och från medborgarna. Det kan påverka deras förtroende och väljarstöd samt i förlängningen leda till uppkomsten av nya lokala partier och ett maktskifte. Risken är dessutom stor att uppfattningar om kommunsammanslagningar skär tvärs igenom de politiska partierna och att frågan därför blir extra svår att driva och förklara för medborgarna. Eventuella fördelar med en sammanslagning kan upplevas som abstrakta och därmed vara svåra att sälja in såväl inom partier som till medborgare. Erfarenheterna pekar också på att en folkomröstning om sammanslagning innebär att invånarna säger nej. Den politiska risken för att aktivt förespråka en sammanslagning kan således vara stor. Det skapar tveksamhet inför att driva en fråga där utsikterna till framgång dessutom är små.

”Det tar tid att få en ny kommun att fungera”

Det finns en insikt om att en kommunsammanslagning skulle innebära ett omfattande arbete med att bygga samman den nya kommunen. När man väl tagit ställning till den symboliskt viktiga namnfrågan gäller det att skapa en gemensam politisk organisation och en gemensam förvaltning samt att harmonisera skattesatser och avgiftsnivåer. Det handlar även om att ta ställning till en rad lokaliseringsfrågor om vilken ort som ska vara centralort och var den nya kommunens admi-

nistration och service ska finnas. Man ska dessutom skapa en ny gemensam organisationskultur vilket bedöms vara krävande och ta mycket tid och kraft. Det finns även en oro för att processen skulle innebära ett alltför starkt internt fokus och gå ut över kvalitetsarbete och verksamhetsutveckling.

6.1.1 Kan statliga åtgärder underlätta sammanläggningar?

Den övervägande kritiska syn på sammanläggningar som uttryckts vid dialogmötena kan förklara varför utredningen inte fått särskilt många svar på frågan om olika statliga åtgärder skulle kunna underlätta för kommuner att genomföra sammanläggningar. Vi har dock fått några konkreta förslag. Ett förslag är att en liten kommun inte ska behöva riskera att statsbidragen minskar på grund av en sammanläggning. Detta syftar främst på den nuvarande utformningen av det kommunala utjämningsystemets strukturbidrag som skulle reduceras om exempelvis två mindre kommuner läggs samman. Utjämningskommittén har i uppdrag att analysera och komma med förslag i denna fråga.¹

Ett annat förslag är att de kommuner som vill gå samman bör erbjudas bidrag för att utreda konsekvenserna av en sammanläggning och för att täcka kostnader i samband med genomförandet. Ytterligare en synpunkt är att staten bör utforma råd och vägledning för hur en sammanläggning ska genomföras.

6.2 Samverkan

Det är tydligt vid våra dialogmöten att samverkan är det som kommunerna själva ser som ett av de viktigaste verktygen för att stärka den egna kapaciteten och för att klara av att leverera service till medborgarna. Tongångarna kring samverkan är över lag mycket positiva och kommunerna anser också att de kan och behöver samverka mer. Men kommunföreträdarna lyfter också de problem och utmaningar som finns med samverkan. Det handlar framför allt om att samverkan riskerar att bli alltför omfattande och komplex eftersom kommunerna samverkar på en rad olika områden och i olika samverkansfor-

¹ Dir. 2022:36. *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.*

mer. Det gör det svårt att ha överblick över samverkan och försvårar insyn för medborgarna. Det framkommer även i våra dialoger att många kommunföreträdare är positiva till en mer strategisk och sammanhållen samverkan i fasta konstellationer.

Våra dialoger ger även en tydlig bild av att intresset för och viljan till samverkan är mycket större i dag jämfört med tidigare. Samverkan mellan kommunerna har stabiliserats och ökat över tid i många delar av Sverige. Men det finns också ett mindre antal kommunföreträdare som nämner att viljan till samverkan i vissa fall har avtagit över tid. Det förekommer att vissa kommuner tar tillbaka en fråga eftersom de är inte helt nöjda med vad som kommit ut av samverkan.

6.2.1 Hinder för samverkan

På de flesta av våra dialogmöten framkommer att upphandlingslagstiftningen uppfattas som ett hinder för ytterligare samverkan. Kommunföreträdarna framhåller att de inte kan köpa tjänster av varandra om tjänsten finns på marknaden. Det framkommer samtidigt att kommuner försöker tolka lagstiftningen för att kunna nyttja den möjlighet som undantag från kravet att upphandla ger, men att det är svårt för varje enskild kommun att på egen hand göra den tolkningen.

Kommunerna lyfter även exempel på annan lagstiftning som kan vara ett hinder för samverkan. En kommunföreträdare lyfter att kommunen skulle vilja samverka med andra kommuner om en gemensam skolchef, vilket inte är möjligt enligt nuvarande lagstiftning. Ett stort hinder som nämns i de allra flesta av våra dialoger är att samverkan försvåras av att kommunerna har olika verksamhetssystem. Kommunföreträdare efterfrågar en nationell it-infrastruktur som skulle underlätta samverkan mellan kommuner.

Ett annat hinder som flera kommunföreträdare lyfter är att viljan att samverka ibland saknas i någon eller några delar av den kommunala organisationen. Det framkommer också vid våra dialoger att de stora kommunerna inte alltid är intresserade av att delta i samverkan eftersom de inte anser att de har något att vinna på det. Men den motsatta synen har varit betydligt vanligare under våra dialogmöten. De stora kommunerna kan och vill ofta vara en drivande kraft i samverkan, till exempel genom att sköta uppgifter som de mindre kommunerna har svårt att klara av.

6.2.2 Incitament och stöd för att underlätta och främja samverkan

Det framkommer vid våra dialogmöten att kommunföreträdarna efterfrågar olika typer av stöd, bland annat i form av ekonomiska bidrag, för att kunna planera, starta och driva samverkan på ett bättre sätt. Men det som kommunföreträdarna framför allt lyfter fram är att de vill ha stöd när det gäller hur man förbereder, bedriver och följer upp samverkan samt konkret stöd när det gäller att bedriva processer för att vidareutveckla samverkan. De efterfrågar även juridiskt stöd, inte minst för att kunna tolka upphandlingslagstiftningen i de fall kommuner vill avtalsamverka med varandra.

Ytterligare ett önskemål som framkommer vid dialogmötena är att statsbidrag respektive kostnadsersättningar ska kunna betalas ut direkt till kommuner som samverkar i stället för att som i dag betalas ut till enskilda kommuner.

Det har också framförts önskemål om att kommuner som samverkar i en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund ska kunna överta lantmäteriverksamhet på samma villkor som enskilda, större kommuner.

Kommunföreträdare lyfter också i några av våra dialoger att det skulle behövas någon form av statlig styrning när det gäller samverkan på vissa områden. Det finns dock andra kommunföreträdare som understryker att de inte vill ha någon sådan statlig ”pekpinne”. De menar att staten måste ha tilltro till att kommunerna själva kan bedöma när och hur de behöver samverka.

6.2.3 Synen på strategisk samverkan i fastare former

Flera kommunföreträdare beskriver att de redan i dag samverkar i fasta konstellationer och kring mer strategiska frågor, men att de har ambitionen att fördjupa sin samverkan. I dialogerna framkommer att det finns intresse för en mer fast form för samverkan eftersom det lätt blir en spretig flora av olika typer av samverkan som riskerar att bli tidskrävande och svårstyrd. Vid dialogmötena framkommer det även att det behövs en stabilitet i organisationen för samverkan så att den inte blir alltför beroende av vilken majoritet som för tillfället styr kommunen. Ett antal kommunföreträdare efterfrågar en enklare form för att kunna samverka mer strategiskt utan att behöva inrätta

ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Det finns också kommunföreträdare som ser möjligheten att använda befintliga samverkansformer, exempelvis ett kommunförbund eller kommunalförbund, för att kunna samverka mer strategiskt. Ett antal kommuner har idéer och/eller för diskussioner om att ha gemensamma chefsfunktioner, till exempel ekonomichef.

En synpunkt som framkommer i dialogerna när det gäller en mer strategisk samverkan är att det är viktigt att den bygger på frivillighet. Kommunerna får inte vara alltför låsta till varandra. De måste även vid behov kunna samverka med andra som inte ingår i den fasta konstellationen. En annan synpunkt när det gäller samverkan om mer strategiska frågor, exempelvis om chefer eller olika typer av stödfunktioner till den politiska ledningen, är att frågorna inte får hamna alltför långt från den egna kommunen. Varje kommun behöver äga frågorna själva. Risken är annars att stödet liknar en konsultinsats där någon kommer utifrån och säger åt kommunen vad den ska göra. En fråga vid dialogerna är hur mycket av verksamheten som kommunerna kan bedriva gemensamt utan att det påverkar den egna kommunen negativt, till exempel genom att kommunen tappar medarbetare och förlorar egen kompetens.

6.3 Övriga synpunkter som framkommit vid dialogmötena

Vid utredningens dialogmöten har diskussionen handlat om behovet av att stärka kommunens kapacitet genom sammanläggning och hur staten kan bidra till detta. Diskussionen har också kommit att handla om att öka kapaciteten genom samverkan. Men deltagarna har vid i stort sett varje möte lyft statens roll när det gäller att skapa goda och likvärdiga förutsättningar för kommunerna, och när det gäller att bidra till deras kapacitet. Här framkommer mer generella synpunkter när det gäller statsbidragens storlek och fördelningen mellan generella och riktade bidrag, utjämningsystemets utformning, finansieringsprincipens tillämpning, den statliga styrningen, statens närvaro i olika delar av landet, ansvaret för fysisk och digital infrastruktur samt dimensionering och lokalisering av högskoleutbildning. Man framhåller att det man beskriver som statens reträtt inom vissa politikområden leder till att medborgarna i stället vänder sig till kommunen. Det finns

även ett ifrågasättande av ett ökat antal avancerade och komplexa krav från statens sida och en alltmer omfattande tillsyn och kontroll. Detta är frågor som ligger utanför Kommunperspektivutredningens uppdrag och som vi inte kommer att diskutera vidare i vårt betänkande. Men det är värt att notera att det tycks oundvikligt att denna typ av frågor kommer upp till diskussion när genomgripande strukturförändringar diskuteras. Det finns dock synpunkter på statens roll som mer specifikt berör mindre kommuners kapacitet och som därför bör nämnas.

Såväl regering och riksdag som statliga myndigheter behöver i större utsträckning beakta att kommuner är olika och att deras förutsättningar varierar. Många mindre kommuner upplever ofta att det saknas kunskaper om deras specifika situation. Mindre kommuner efterfrågar därför att den statliga styrningen ger ett större utrymme för att välja lokalt anpassade lösningar utan att man för den sakens skull gör avkall på de nationella ambitionerna med bestämmelserna. Man anser också att statsbidrag och kostnadsersättningar inte bör fördelas enbart efter antalet invånare. Staten behöver ta hänsyn till att det i de flesta fall krävs en viss basfinansiering för att kunna hantera de uppgifter som ett bidrag avser. Ytterligare ett exempel är behovet av att förenkla administrativa krav som blir särskilt betungande för en mindre kommun med liten administration och som därmed begränsar möjligheterna att arbeta med utvecklingsfrågor.

Kommunföreträdarna ser det också som angeläget att lagstiftningen underlättar och inte försvårar möjligheterna till samverkan. En lång rad kommunala uppgifter utförs endast vid enstaka tillfällen i många mindre kommuner. Det innebär att kommunen saknar beredskap och kompetens när behov uppstår. För mindre kommuner blir det särskilt angeläget att kunna hantera sådana ”sällan-uppgifter” genom samverkan.

Det finns också som tidigare nämnts en stark efterfrågan på en mer enhetlig digital infrastruktur och på gemensamma it-system och nationella standarder som innebär att systemen kan kommunicera med varandra. Kommunföreträdarna upplever att mängden av olika system utgör ett påtagligt hinder för samverkan och i vissa delar av landet lägger kommunerna betydande resurser på att själva utveckla gemensamma system.

Det finns dessutom en generell önskan om att ökade krav ska följas av råd och vägledning som inte är tvingande men som ändå underlättar det lokala genomförandet.

Det ligger utanför vårt uppdrag att lägga förslag som tillgodoser den typ av behov som redovisas ovan. Men vi vill ändå uppmärksamma att kommunerna anser att denna typ av åtgärder skulle bidra till att stärka deras kapacitet. Vi anser därför att regeringen har anledning att reflektera över vilka slutsatser som är rimliga att dra utifrån kommunernas synpunkter inom de utpekade områdena.

6.4 Reflektioner utifrån dialogmötena

Kommunperspektivutredningen konstaterar att kommundialogerna ger uttryck för en stark medvetenhet bland kommunerna om att de står inför stora utmaningar och att de därför behöver stärka sin kapacitet. Det är samtidigt tydligt att de inte anser att sammanläggningar skulle stärka deras kapacitet. Ingen av de kommuner vi har träffat uttrycker intresse för att ta initiativ till att inleda ett arbete för att bilda en ny kommun. De potentiella vinsterna med en sammanläggning uppfattas som osäkra och därmed svåra att förklara för medborgarna medan de politiska riskerna framstår som desto mer påtagliga.

En majoritet av deltagarna vid våra möten kommer från mindre kommuner samtidigt som även företrädare för stora och medelstora kommuner deltog vid ett antal möten. Det fanns en grundläggande samstämmighet i synen på sammanläggningar även om varje dialogmöte var unikt och diskussionerna präglades av det lokala och regionala sammanhanget. Det bör även sägas att det under diskussionerna redovisades fördelar med att bilda och ingå i en större kommun. Det handlade då om att en ny och större kommun skulle kunna bidra till att lösa problemet med att rekrytera förtroendevalda samt ge bättre möjligheter att klara av prioriteringar och jävsproblematik.

Det var också påtagligt att det finns en allmänt positiv inställning till samverkan kring olika frågor. Det är främst genom en ökad och fördjupad samverkan som man ser möjligheter att stärka den egna kommunens kapacitet.

Ytterligare en iakttagelse från dialogerna är att det finns åtskilliga synpunkter på hur staten bidrar till att stärka kommunernas kapacitet. Det efterfrågas såväl stöd som ökad förståelse från statens sida

för mindre kommuners villkor. Det ligger utanför vårt uppdrag att närmare analysera dessa synpunkter. Vi ser dock att såväl regeringen som olika statliga myndigheter har anledning att reflektera över hur man särskilt beaktar mindre kommuners förutsättningar i sin styrning.

Utredningens huvuduppdrag har varit att undersöka kommunernas intresse för sammanläggningar och inte att söka övertyga dem om att de bör bilda större kommuner. Vi har inte heller haft någon anledning att ta ställning för eller emot de synpunkter och argument som framförts. Vi kommer i nästa kapitel att närmare diskutera motståndet mot kommunsammanläggningar och vilka aspekter som vi uppfattar som mer eller mindre betydelsefulla ur såväl kommunernas som statens perspektiv. Vi kommer också att diskutera kommuners förutsättningar att stärka sin kapacitet genom en fördjupad och mer strategisk samverkan samt om och på vilket sätt som staten kan bidra i det arbetet.

7 Avslutande diskussion

Kommunperspektivutredningen har i uppdrag att i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga sammanläggningar och att lämna förslag till åtgärder som bedöms bidra till att processer om sammanläggningar påbörjas. Utredningen ska även bedöma förutsättningarna för att fortsätta arbetet med sammanläggningar och vid behov lämna förslag till statliga åtgärder. Direktivet klargör att sammanläggningar syftar till att långsiktigt stärka kommunernas kapacitet för det kommunala uppdraget.

7.1 Statens perspektiv på sammanläggningar

En utgångspunkt för staten är att kommunerna tilldelats en avgörande roll för att samhället ska fungera väl i alla delar av landet. Den decentraliserade samhällsmodellen medför stora fördelar och har under lång tid tjänat Sverige väl. Den ställer samtidigt höga krav på kommunernas förmåga att hantera de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Varje kommun måste kunna ta ansvar för att stärka sin kapacitet, förnya verksamheten, öka effektiviteten och utveckla demokratin. Den måste ha förmåga att ta ett omfattande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling. Den måste också kunna ta sig an uppgifter inom områden som till exempel civilt försvar, klimatanpassning och brottsförebyggande arbete. Dessutom förväntar sig medborgarna att erhålla en likvärdig service av god kvalitet oberoende av i vilken kommun de bor. De flesta samhällsutmaningar har en lokal dimension och ställer därför krav på lokal, dvs. kommunal kapacitet.

Staten är väl medveten om att många mindre kommuner har en liten och minskande befolkning och en stigande medelålder. Här finns en oro för att dessa kommuner kommer att ha svårt att upprätthålla den kapacitet som uppgifterna kräver. Det finns också en oro för hur

mindre kommuner kommer att kunna klara sin personal- och kompetensförsörjning i konkurrens med företag och större kommuner vid en tilltagande brist på arbetskraft. Eller att de i tillräckligt hög grad förmår dra nytta av digitaliseringens möjligheter.

Det finns också en oro för att underlaget för att rekrytera förtroendevalda som kan axla de politiska uppdragen inte kommer att vara tillräckligt och att det därmed blir svårare att upprätthålla en väl fungerande politisk styrning. Till detta kommer att kommunernas politiska församlingar måste kunna fatta kontroversiella beslut när de ska anpassa verksamheten efter en minskande befolkning.

Staten har genom lagstiftning underlättat för kommunerna att lösa uppgifter i samverkan när den egna kapaciteten inte räcker till. Men en alltmer omfattande samverkan i olika konstellationer kan innebära att den lokala samhällsnivån framstår som fragmenterad och svår att överblicka. Dessutom försvårar samverkan medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar.

Samtidigt förväntar sig staten att kommunerna nyttjar de medel som står till buds för att klara sina uppgifter utifrån sina skilda förutsättningar. Det är dessutom svårt att förutspå i vilken utsträckning de farhågor som har beskrivits ovan kommer att besannas. Men vi tror att farhågorna har betydelse när staten överväger åtgärder utifrån sitt övergripande ansvar för kommunernas kapacitet.

7.1.1 Är sammanläggningar effektiva?

Sammanläggningar kan framstå som en rationell åtgärd med goda förutsättningar att stärka kommuners kapacitet. Det finns också ett antal starka argument för sammanläggningar. Men det finns även ett antal, likaledes starka argument som ifrågasätter värdet av sammanläggningar. Forskning och utvärderingar av sammanläggningar i olika länder pekar i delvis olika riktningar. Samtidigt varierar förhållandena i olika länder och därmed behovet av förändringar av kommunstrukturen. Sverige skiljer sig i flera avseenden från övriga nordiska länder. I Danmark är avstånden relativt små vilket bör ha underlättat deras strukturreform. I Norge och Finland är andelen små kommuner betydligt större än i Sverige och mer än 40 procent av dem har färre än 5 000 invånare. I Sverige är motsvarande andel sex procent (16 kommuner).

En annan viktig iakttagelse är att sambandet mellan kommunstorlek och variabler som effektivitet, kvalitet, soliditetsutveckling eller medborgarnas nöjdhet med service och inflytande är lågt och i vissa delar obefintligt.

Utredningens slutsats är att sammanläggningar bör ses som en av flera tänkbara åtgärder som kan bidra till att stärka kommuners kapacitet. Det är en åtgärd som sannolikt skulle fungera väl i vissa kommuner men mindre väl i andra. Frågan om huruvida sammanläggningar leder till bestående fördelar behöver därför prövas i varje enskilt fall.

7.1.2 Andra statliga åtgärder

Det framgår av direktivet till Kommunperspektivutredningen att regeringen beskriver sammanläggningar som ett av flera medel för att på lång sikt stärka vissa kommuners kapacitet. Direktivet nämner också andra insatser som sannolikt kan stärka kapaciteten, till exempel åtgärder inom olika verksamhetsområden, förändringar av det kommunala utjämningsystemet, ökade möjligheter till samverkan och främjande av digitalisering.

Det kan dessutom finnas andra statliga åtgärder som kan bidra till att kommunernas kapacitet står i proportion till deras uppgifter. Ett exempel är att man flyttar huvudmannskapet för vissa uppgifter från kommunerna till regionerna eller till staten. Ett annat exempel är att införa en differentierad (asymmetrisk) ansvarsfördelning så att vissa uppgifter inte tilldelas mindre kommuner. Ytterligare ett exempel är att staten beslutar om obligatorisk samverkan omkring uppgifter där man bedömer att det krävs ett större befolkningsunderlag. Vidare kan vissa satsningar riktas till kommuner som bedöms ha särskilt svåra förutsättningar. Samtliga dessa åtgärder har vidtagits om än i begränsad omfattning.

Ett exempel på insatser som riktas till kommuner med särskilt svåra förutsättningar är delegationen för kommunal ekonomi i balans som inrättades 2021. Delegationen har haft i uppdrag att efter ansökan fördela bidrag till kommuner (och regioner) som har en svag ekonomi och som har behov av att vidta en eller flera åtgärder för att omstrukturera och effektivisera sin verksamhet. Ett annat exempel är de två statsbidrag som Tillväxtverket fördelar till kommuner som har särskilda utmaningar kopplat till sin befolkningsutveckling. Det

ena statsbidraget riktar sig till 30 landsbygdskommuner och syftar till att stärka kommunernas eget arbete med att förbättra sina förutsättningar. Det andra statsbidraget omfattar 39 landsbygdskommuner och syftar till att utveckla näringslivsklimatet i dessa kommuner.

Utredningen utesluter inte att huvudmannaskapsförändringar eller en asymmetrisk ansvarsfördelning kan komma att aktualiseras igen om utvecklingen motiverar detta. Det kan även bli aktuellt med andra åtgärder som riktar sig till kommuner med särskilt svåra förutsättningar.

7.2 Kommunernas perspektiv på sammanläggningar

En avgörande förutsättning för att en kommunsammanläggning ska komma till stånd på frivillig basis är att det finns ett gemensamt, lokalt intresse som grundas på bedömningen att sammanläggningen leder till bestående fördelar. De ledande politiska företrädare som vi har träffat anser dock inte att sammanläggningar skulle bidra till att kommunernas kapacitet stärks.

Argumenten handlar om att de vill och anser sig kunna ta ett fortsatt ansvar för sin kommun och sina medborgares välfärd. De ser också betydelsen av medborgarnas delaktighet och engagemang och av att de som förtroendevalda kan upprätthålla en nära kontakt med kommunens invånare. Men bristen på intresse handlar också om att de inte anser att en sammanläggning skulle leda till bättre förutsättningar eller stärkt kapacitet. De är väl medvetna om behovet av fortsatta rationaliseringar och svåra prioriteringar och oroar sig för att deras nuvarande kommun kan komma att bli förlorare i en större geografi. Dessutom är valet av partners inför en tänkt sammanläggning begränsat och kommunerna är väl medvetna om såväl sina egna som sina grannkommuners svagheter. Till detta kommer oron för en svår, omfattande och politiskt riskfylld process inför en sammanläggning.

Den generella bilden är således att politiska företrädare för mindre kommuner motsätter sig sammanläggningar och anser att kommunens utmaningar hanteras bättre inom ramen för den nuvarande kommunindelningen. Detta gäller samtidigt som de har en realistisk syn på mindre kommuners utmaningar och deras behov av att stärka sin kapacitet. Vi kan alltså konstatera att mindre kommuner saknar vilja att bilda och ingå i en större kommun. Därmed saknas i dagsläget

förutsättningar för frivilliga sammanläggningar. Vi gör utifrån våra dialoger ett antal reflektioner som vi redovisar i följande avsnitt.

7.2.1 Medborgarnas ansvar för sin kommun

En kommun är inte vilken organisation som helst. Samtidigt som den bedriver en omfattande verksamhet och erbjuder sina medborgare service och välfärdstjänster är den också en gemenskap där medborgarna tar ansvar för sitt lokalsamhälle. Medborgarna utgör ett skattekollektiv som genom kommunalskatten står för huvuddelen av kommunens intäkter. Det är medborgarna som på valdagen utkräver ansvar och beslutar om den politiska inriktningen för den kommande mandatperioden. Den lokala demokratin bygger på att befolkningen ser hela kommunen som sitt gemensamma ansvar och att de förtroendevalda har mandat att prioritera mellan olika behov och intressen. Den uppgiften är aldrig enkel. Men den är väsentligt svårare i en flerkärnig kommun där det saknas en naturlig gemensam identitet. Det riskerar att göra en kommun svårare att styra efter en sammanläggning. Vi bedömer också att det är en av de viktigaste orsakerna till att många förtroendevalda och även medborgare har en skeptisk inställning till att bilda en större kommun.

7.2.2 Långsiktiga analyser

Vår bild är att ledande förtroendevalda har en realistisk uppfattning om att utmaningarna kommer att bli större framöver och om att mindre kommuner behöver stärka sin kapacitet. Det innebär dock inte att alla mindre kommuner har analyserat sin kapacitet i ett längre perspektiv. Vi menar att det är av största betydelse att varje kommun har förmåga att analysera sitt långsiktiga kapacitetsbehov för att i god tid kunna vidta de åtgärder som kan komma att krävas.

7.2.3 Anpassning efter befolkningsutvecklingen

Vi upplever att mindre kommuner långt ifrån alltid är beredda att planera och anpassa sin verksamhet utifrån prognoser om en fortsatt befolkningsminskning. Vi har stor respekt för att varje kommun strävar

efter att öka sin attraktivitet för att befolkningen ska öka. Det kommer sannolikt också några av de mindre kommunerna att kunna göra. Men samtidigt måste varje ansvarsfull kommun planera för att anpassa verksamhet och kostnader efter en fortsatt, prognosticerad befolkningsminskning. Det är trots allt den verklighet som med stor sannolikhet väntar de flesta mindre kommuner.

7.2.4 Stabil ram för samverkan

Mindre kommuners insatser för att stärka sin kapacitet handlar i första hand om att utveckla den egna verksamheten, förbättra styrningen och bli mer effektiva. I andra hand söker de stärka sin kapacitet genom att samverka med andra kommuner – inom olika verksamhetsområden och i olika former. De kan därmed bedriva vissa verksamheter mer kostnadseffektivt. De kan också skapa underlag för att säkerställa tillgång till specialistkompetens och att utforma professionella arbetsmiljöer. Samverkan är långt ifrån enkel att få till stånd och den utmanar befintliga strukturer i berörda kommuner. Vi anser dock att samverkan är nödvändig och att den i huvudsak innebär fördelar. Därför är det positivt att kommunerna framhåller att de vill fortsätta att utveckla sin samverkan. Det innebär samtidigt ett ökat behov av att samverkan sker i effektiva och tydliga former och att man strävar efter att undvika fragmentering och byråkrati. Vi ser det därför som mycket angeläget att skapa stabila och långsiktiga ramar för samverkan och vår bedömning är att det finns en stor potential i att utveckla en mer strategisk samverkan i geografiska samverkansområden.

7.2.5 Kapacitet som utgångspunkt

Vi vill slutligen kommentera det tydliga motstånd och den skepsis som vi har mött när det gäller sammanläggningar. Motståndet kan i vissa fall handla om att man inte ser behov av sammanläggningar för att stärka kapaciteten. I andra fall handlar det om att man har svårt att se vinsten med att lägga samman befolkningsmässigt små men geografiskt stora kommuner. Men vi upplever inte alltid att argumenten mot sammanläggningar är övertygande. Vi tror att diskussionen skulle vinna på att fokusera på *målet* stärkt kapacitet i stället för på *medlet* sammanläggningar. Ett fokus på kapacitet öppnar upp för att disku-

tera olika alternativ och för att det som upplevs som en tveksam lösning i vissa kommuner faktiskt skulle kunna fungera i andra kommuner. Vi tror också att ett fokus på kapacitet gör det enklare att anlägga både ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv i diskussionen om vilka åtgärder som krävs.

7.3 Förutsättningar för ett fortsatt arbete med sammanläggningar

Kommunperspektivutredningen har också i uppdrag att bedöma förutsättningarna för att fortsätta arbetet med att främja sammanläggningar och att vid behov lämna förslag till statliga åtgärder. Vi drar i följande avsnitt en rad generella slutsatser utifrån vad som kommit fram vid dialogerna och vad vi bedömer ligga i linje med statens övergripande ansvar.

7.3.1 Kommunernas uppdrag kräver kapacitet

Kommunerna kommer även i fortsättningen att ha en viktig roll i svensk samhällsorganisation och måste därför ha kapacitet att utföra sitt uppdrag och att kunna ta på sig nya uppgifter. Det är därför av största vikt att det finns en väl fungerande politisk styrning och en professionell förvaltning som kan leda och utveckla den kommunala verksamheten. Förmågan att involvera medborgarna, förankra besluten och skapa förståelse för de åtgärder och förändringar som ska genomföras har särskilt stor betydelse.

7.3.2 Beredskap att ompröva synen på sammanläggningar

Det är viktigt att mindre kommuner har förmåga att värdera såväl sina styrkor som svagheter. Mindre kommuner har en närhet till medborgarna, god lokalkännedom, flexibel organisation med korta beslutsvägar och en utvecklad generalistkompetens. Samtidigt behöver de stärka sin politiska styrnings- och utvecklingskapacitet. De behöver också söka kompensera sämre förutsättningar för långsiktig planering, specialisering, investeringar, långsiktig kompetensförsörjning och för en stor sårbarhet. Det kräver åtgärder både i den egna kommunen och

genom samverkan. Men de behöver också vara beredda att kunna ompröva sin kritiska inställning till sammanläggningar.

7.3.3 Medel för stärkt kapacitet

Framtidsdiskussioner i mindre kommuner behöver fokusera på hur man kan stärka sin kapacitet. Sammanläggningar respektive samverkan bör betraktas som medel som kan bidra till detta mål. Vidare bör man i högre grad basera sina diskussioner på strukturerade analyser av vilken långsiktig kapacitet som man kan förväntas ha och behöva förstärka.

7.3.4 Strategisk samverkan

Mindre kommuner kommer att behöva utveckla och bredda sin samverkan med andra kommuner. Deras samverkan behöver bli mer långsiktig, strukturerad och strategisk. Det kan ske genom geografiska samverkansområden där man i en fast konstellation av kommuner bedömer sina långsiktiga behov av samverkan. Där kan man också fördela uppgifter som kräver ett större befolkningsunderlag, skapa kommunövergripande samarbeten och utveckla sin samverkan kring strategiska funktioner. Samverkan bör präglas av ett medborgarperspektiv och förutsättningarna för insyn, inflytande och ansvarutkrävande behöver stärkas.

7.3.5 Staten har en viktig roll

Kommunperspektivutredningen ser ett behov av att staten följer kommunernas kapacitetsutveckling, bidrar till att utveckla metoder för långsiktiga kapacitetsanalyser, tar fram informations- och stödmaterial som avser såväl sammanläggningar som samverkan och bidrar till att positiva erfarenheter sprids. Vi gör bedömningen att staten bör utreda behovet av lagstiftning om geografiska samverkansområden, förutsättningarna för en systematisk uppgiftsfördelning mellan kommuner samt legala hinder för samverkan. Staten bör dessutom i första hand rikta sitt stöd till de mindre kommuner som har särskilt svåra förutsättningar.

I följande avsnitt redovisar vi bakgrunden till och behovet av de förslag som vi lämnar till regeringen inom ramen för vårt uppdrag. Förslagen redovisas sedan i nästa kapitel i betänkandet.

7.4 Behov av statliga åtgärder

7.4.1 Fokusera på stärkt kapacitet

Kommunperspektivutredningen har i uppdrag att föreslå statliga åtgärder inom ramen för ett fortsatt arbete med sammanläggningar. Vi vill först och främst framhålla betydelsen av att arbetet fokuserar på målet stärkt kapacitet snarare än just sammanläggning som det medel som bör användas för att uppnå detta mål. Det finns flera skäl för detta.

Fokus på stärkt kapacitet ger diskussionen en bredare inriktning och öppnar upp för olika alternativa åtgärder anpassade efter varierande lokala förutsättningar. Därmed framstår viljan att ta ansvar för att utveckla den egna kommunen som en styrka snarare än som ett tecken på bristande förändringsbenägenhet. Fokus på stärkt kapacitet i den egna kommunen bidrar dessutom till ett ökat intresse för konkreta åtgärder som omedelbart kan genomföras. Dessutom undviker man de låsningar som gärna uppstår i diskussioner kring sammanläggningar. Vi tror att vi kommer att kunna se fler och mer konstruktiva samtal om sammanläggningar om diskussionen utgår från behovet av stärkt kapacitet. Vi kommer som en följd av denna bedömning att diskutera olika åtgärder som kan bidra till stärkt kapacitet.

7.4.2 Långsiktiga kapacitetsanalyser

Svenska kommuner upprättar i dag en rad olika typer av strategier, planer och prognoser, till exempel när det gäller befolkningsutveckling, markanvändning, ekonomi, investeringar, personalförsörjning, krisberedskap och för kommunens olika verksamhetsområden. Till detta kommer politiska överenskommelser och partiprogram för vad man vill uträtta under den kommande mandatperioden. Tidshorison ten kan variera liksom ambitionsnivån för de analyser som ligger till grund för dessa planer och program. Det är dock inte självklart att man gör en långsiktig helhetsbedömning av kommunens kapacitet

och i synnerhet mindre kommuner signalerar att de långt ifrån alltid har resurser för denna typ av analyser.

Kommunperspektivutredningen anser att kommunerna behöver analysera sin drifts-, utvecklings- och politiska styrningskapacitet i ett långsiktigt perspektiv. Det gäller i synnerhet mindre kommuner med en prognosticerad befolkningsminskning. För dessa kommuner finns ett särskilt stort värde i att analysera styrkor och svagheter och behov av åtgärder för att på olika sätt stärka kapaciteten. De har också anledning att göra en bedömning av om vissa insatser kräver samverkan med andra kommuner. En kapacitetsanalys bör även innehålla överväganden om förutsättningarna för att långsiktigt klara sina åtaganden som egen kommun och om en sammanläggning skulle kunna leda till bestående fördelar.

Genom att anlägga ett långsiktigt perspektiv, förslagsvis 10–15 år, tydliggörs ansvaret gentemot dagens och morgondagens kommuninvånare. Det ska slutligen klargöras att syftet med en kapacitetsanalys vare sig är att skapa en mer positiv eller bekräfta en negativ inställning till sammanläggningar. Syftet är att stärka kommunernas beredskap för att vidta nödvändiga åtgärder för att kunna utföra sitt uppdrag. Det handlar om att ta fram ett kvalificerat underlag för lokala diskussioner bland såväl förtroendevalda som medborgare samt för strategiska beslut. Men det handlar också om att stärka förmågan att lokalt göra långsiktiga analyser. Vilka åtgärder som visar sig lämpliga får sedan avgöras utifrån de lokala förutsättningarna men det är väsentligt att konsekvenserna av olika kort- och långsiktiga åtgärder analyseras, till exempel när det gäller samverkan och sammanläggningar.

Utredningen anser därför att det finns behov av att initiera ett arbete med långsiktiga kapacitetsanalyser. Det första steget bör vara att genomföra en förstudie för att ta fram en metod för kapacitetsanalyser. Erfarenheter från aktörer som bedrivit liknande analysprojekt och relevant forskning bör tas till vara. Arbetet bör bedrivas i nära samarbete med några utvalda kommuner som testar att genomföra en kapacitetsanalys. Det bör sedan utmynna i en metodbeskrivning. Vidare bör ”nationella” resurspersoner rekryteras för att bistå kommunerna i analysarbetet och utbildningar genomförs för lokala projektledare.

Vi anser även att det behöver införas ett ekonomiskt stöd till kommuner som vill genomföra kapacitetsanalyser. Vi anser att stödet ska kunna sökas av mindre kommuner men även av konstellationer av sam-

verkande kommuner. Förstudien bör beräkna vilka kostnader som är förknippade med att genomföra kapacitetsanalyser i kommunerna och lämna förslag till finansiering.

Utredningen bedömer att arbetet med kapacitetsanalyser kommer att bidra till ökad långsiktighet i mindre kommuners strategiska planering. Men vi ser också att analyserna kan ge ett värdefullt underlag för staten när det gäller att erhålla en samlad bild av utvecklingen i mindre kommuner samt en fördjupad bild av situationen i enskilda kommuner.

7.4.3 Stöd för att underlätta sammanläggningar

Även om det för närvarande inte finns något intresse i kommunerna för att påbörja ett arbete med sammanläggningar bör det inte utslutas att behovet av och intresset för sammanläggningar kan komma att öka. Faktorer som kan bidra till detta är befolkningsutvecklingen, samhällsekonomin samt om vissa kommuner bedömer att de inte klarar av att utföra nya och krävande uppgifter. Även svårigheterna att besätta de politiska uppdragen kan verka i samma riktning. Dessutom kan en fördjupad samverkan bidra till att sammanläggningar framstår som ett mer attraktivt alternativ än i dag.

Vägledning

Utredningen anser att det finns behov av att staten medverkar till att öka kommunernas intresse och beredskap för att förutsättningslöst diskutera sammanläggningar som en möjlig, kapacitetsstärkande åtgärd. Det finns därför anledning att ta fram ett informationsmaterial som ger vägledning i den omfattande process som krävs vid en sammanläggning. Här finns en hel del erfarenheter från våra nordiska grannländer. Inte minst i Norge har staten tagit fram material som ger vägledning i förberedelserna inför en sammanläggning. Sådana vägledningar underlättar kommunernas planeringsarbete och klargör bland annat vilka regelverk och vilken tidshorisont som kommunerna behöver förhålla sig till och mer allmänt vad de behöver utreda och fatta beslut om. Staten bör därför ta fram en vägledning om vad som gäller vid en sammanläggning och hur en ordnad genomförandeprocess kan utformas.

Processtöd

Kommuner som tar initiativ till att gemensamt diskutera en sammanläggning har en omfattande process framför sig. I ett första skede behöver förutsättningarna för en sammanläggning diskuteras och ett faktaunderlag tas fram. Detta ska i sin tur diskuteras i politiska partier och fullmäktigeförsamlingar i de berörda kommunerna. Om kommunerna beslutar att gå vidare i processen föreligger behov av informationsmöten och medborgardialoger innan det så småningom är dags att ta reda på medborgarnas uppfattning, sannolikt genom folkomröstningar. Därefter ska kommunerna göra en formell ansökan och Kammarkollegiet genomföra utredningen som ligger till grund för regeringens hantering av ärendet. Regeringen fattar därefter beslut om att bilda den nya kommunen inklusive indelningsdelegerade. Kommunerna ska sedan utse dessa och påbörja förberedelserna för det konkreta genomförandet.

För att underlätta denna process bör kommunerna kunna få stöd av en extern processledare. Det bör vara en person med erfarenhet av och förståelse för kommunal förvaltning och hög legitimitet inom kommunsektorn. Det bör dessutom vara en person utan egna intressen i de kommuner som berörs eller de sakfrågor som ska hanteras. Processledarens medverkan är i första hand aktuell under den inledande fasen av arbetet, dvs. när den konstellation som överväger att bilda en ny kommun ska formeras och börja förbereda sina ställningstaganden. Utredningen anser att processledarens insatser bör finansieras av staten.

Ekonomiskt stöd

Sammanläggningsprocessen innebär kännbara kostnader för kommuner som vill gå samman. För att underlätta genomförandet bör olika former av schabloniserat ekonomiskt stöd erbjudas de kommuner som tar initiativ till en sammanläggning. Vi ser två former av ekonomiskt bidrag som efter ansökan bör utges till berörda kommuner.

Det *första* bidraget avser det gemensamma utredningsarbete där två eller flera kommuner utreder sitt långsiktiga kapacitetsbehov och förutsättningarna för en sammanläggning. Bidraget bör täcka en rimlig del av utredningskostnaden.

Det *andra* bidraget avser finansiering av delar av kostnaderna för ett genomförande och ska kunna sökas efter att regeringen beslutat om en sammanläggning. Genomförandet berör alla delar av den kommunala verksamheten när en ny gemensam organisation ska formas. Man behöver harmonisera skattesatser, avgiftsnivåer, lönenivåer och övriga anställningsvillkor liksom en rad olika system, rutiner och principer. Kostnader för expertstöd under denna process är ett exempel på utgifter som kan täckas av genomförandebidraget.

Bidragen bör ha en fastställd nivå och utges till samtliga kommuner som förbereder och – när det gäller det andra bidraget – genomför en kommunsammanläggning. Det kan också uppstå en situation där kommuner som vill gå samman har allvarliga ekonomiska problem som behöver hanteras för att den nya kommunen ska få rimliga ekonomiska förutsättningar. Det handlar då om att den eller de kommuner som befinner sig i en sådan situation kan få expertstöd och i vissa fall även ekonomiskt bidrag för att sanera sin ekonomi inför sammanläggningen.

Vi vill understryka att beslut om att införa bidragen i sig inte kan förväntas innebära att intresset för sammanläggningar ökar. Erfarenheterna från Norge och Finland tyder på att ekonomiska incitament för sammanläggningar har begränsade effekter. Det lär knappast vara någon kommun som väljer att bilda en ny kommun för att kunna ta del av de bidrag som erbjuds. Men bidragen gör det möjligt för berörda kommuner att utforska för- och nackdelar med en sammanläggning. Avsikten är att täcka en del av kostnaderna för att utreda och genomföra dialoger om konsekvenserna av en sammanläggning. Avsikten är också att genomförandekostnaderna inte ska vara ett skäl för att man avstår från att bilda en större kommun.

Hinder för sammanläggningar

Det bör nämnas att det kommunala utjämningsystemets nuvarande utformning kan innebära att små kommuner går miste om statsbidragsintäkter efter en sammanläggning. Det är visserligen naturligt att bidrag från och avgifter till det kommunala utjämningsystemet förändras eftersom sammanläggningen leder till en förändrad struktur. Inom utjämningsystemet kan dock strukturbidragets konstruktion leda till negativa förändringar till följd av en sammanläggning. Risken

är därför påtaglig att relativt kortsiktiga ekonomiska effekter kan minska intresset för att genomföra en sammanläggning som i ett längre perspektiv skulle vara motiverad. Det är angeläget att sådana ”negativa incitament” mot sammanläggningar kan undvikas. Det är därför positivt att Utjämningskommittén, som ska lämna sitt betänkande senast den 1 maj 2024, har i uppdrag att bedöma om utjämningsystemets omfördelningseffekter vid sammanläggningar av kommuner respektive regioner är ändamålsenliga och vid behov föreslå förändringar.

7.4.4 Behöver sammanläggningar vara frivilliga?

Direktiven till såväl Kommunutredningen som Kommunperspektivutredningen anger uttryckligen att kommunsammanläggningar ska vara frivilliga. Indelningslagens bestämmelser innebär att regeringen har möjlighet att besluta om indelningsförändringar även om berörda kommuner motsätter sig detta. Det kräver dock att det finns synnerliga skäl.

I den svenska diskussionen har ibland argument framförts för att man bör frånga frivilligheten och i stället genomföra kommunsammanläggningar med tvång. Förespråkarna hänvisar till erfarenheterna från sammanläggningsdiskussioner i Norge och Finland där frivilligheten inneburit att framför allt mindre kommuner har avstått från att bilda en större kommun. Trots ett relativt stort antal sammanläggningar i dessa länder har fortfarande nästan hälften av kommunerna färre än 5 000 invånare.

Förespråkare för tvingande sammanläggningar hänvisar också gärna till den danska kommunreformen där staten ställde krav på en viss kommunstorlek. De danska kommunerna fick själva komma överens om hur de skulle formera de nya kommunerna – men med förbehållet att detta måste ske före ett angivet datum. Därmed var i praktiken den danska reformen tvingande. Förespråkare för tvingande beslut menar att detta är den enda realistiska möjligheten att få till stånd sammanläggningar och att staten annars lägger en alltför stor beslutsbörda på lokala politiker.

Kommunperspektivutredningen vill framhålla betydelsen av att sammanläggningar förblir frivilliga. Vi anser att det är av stor vikt att medborgarna genom sina förtroendevalda tar ansvar för att den egna kommunen har den kapacitet som uppdraget kräver även om det inne-

bär att den läggs samman med en annan kommun. En viktig förutsättning för att en sammanläggning ska bli framgångsrik är att den är resultatet av beslut från berörda kommuner och att den bygger på grundliga överväganden utifrån medborgarnas behov. Här behöver staten ha tilltro till kommunernas förmåga att värdera om sammanläggningen kan komma att ge de bestående fördelar som indelningslagen föreskriver och om den är i den lokala befolkningens intresse. Vi menar därför att det inte bör råda någon otydlighet om att kommunsammanslagningar ska vara frivilliga.

Det utesluter dock inte att staten ger stöd, ställer krav och är pådrivande för att kommuner ska ta ansvar för att vidta nödvändiga åtgärder för att stärka sin kapacitet vilket också kan innefatta sammanläggningar. Det utesluter inte heller att staten agerar om det uppstår en politisk eller ekonomisk krissituation där en kommun saknar rimliga förutsättningar för att själv hantera allvarliga kapacitetsproblem. Regeringen har också möjlighet enligt indelningslagen att ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

Om staten gör bedömningen att utvecklingen i samhället och i kommunerna innebär att sammanläggningar behöver ske i större omfattning och i snabbare takt kommer det dock att krävas betydligt mer kraftfulla och uthålliga insatser. Staten kommer då att behöva inta en mycket aktiv och drivande roll och vara beredd på att tillföra anse- nliga resurser för att kommunsammanslagningar ska genomföras.

7.5 Stärkt kapacitet genom samverkan

Det finns i dag ett starkt stöd i kommunsektorn och inte minst bland mindre kommuner för att samverka med andra kommuner när den egna kapaciteten inte räcker till. Vid våra dialogmöten har ökad och fördjupad samverkan genomgående beskrivits som ett viktigt medel för att stärka den egna kapaciteten. Det betyder dock inte att samverkan är problemfri eller att den självklart kommer att utvecklas i en mer strategisk riktning. Det finns därför behov av att stärka och utveckla dess former och innehåll.

Vi ser det som särskilt angeläget att skapa stabila samverkansstrukturer i form av geografiska samverkansområden. Det ger kommunerna en god överblick över den samverkan som pågår inom området och underlättar långsiktiga bedömningar av behovet av samverkan för

att stärka kapaciteten. Inom denna ram bör det vara möjligt att fördela olika uppgifter och funktioner. Det bör även vara möjligt att utveckla samverkan kring strategiska funktioner och att öka möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande.

Det är i första hand kommunernas ansvar att utveckla och fördjupa sin samverkan. Samtidigt har staten ett intresse av att samverkan bidrar till att stärka kommuners kapacitet. Eftersom intresset för sammanläggningar är lågt ökar statens förväntningar på att samverkan ska stärka kommunernas kapacitet. Det gäller i synnerhet de kommuner där förutsättningarna för en sammanläggning är begränsade på grund av geografiska avstånd och andra faktorer. Vi anser mot denna bakgrund att det finns behov av att staten följer utvecklingen av kommunernas samverkan och särskilt uppmärksammar arbetet med att utveckla en mer stabil och strategisk samverkan i geografiska samverkansområden.

7.5.1 Stabila samverkansstrukturer genom geografiska samverkansområden

Dagens formaliserade samverkan sker i de former som finns reglerade i kommunallagen. Ofta deltar kommuner i flera olika samverkanskonstellationer som etablerats i takt med att nya behov uppstått snarare än utifrån en långsiktig behovsanalys. När fastare grupperingar bildats av samverkande kommuner sker detta ofta i lösare former. Men det förekommer också att kommuner använder sig av exempelvis ett kommunförbund eller kommunalförbund som stöd för att fördjupa sin samverkan.

Vi anser att kommunerna bör sträva efter mer fasta samverkanskonstellationer. Det bidrar till ökad kunskap om varandras förutsättningar och kapacitet och möjliggör mer långsiktiga analyser av behovet av samverkan. Det kan också bidra till att kommunerna utvecklar en ömsesidig tillit och att intressekonflikter som uppstår kan hanteras mer konstruktivt. Det innebär i sin tur att den tid kommunerna avsätter för gemensamma överläggningar kan användas mer effektivt och att kontrollsystem blir mer ändamålsenliga. Därmed blir samverkan mindre känslig för ändrade majoritetsförhållanden och personförändringar i berörda kommuner. Sammantaget kan detta leda till att kapaciteten stärks så att behovet av sammanläggningar

minskar men även till att underlätta framtida diskussioner om sammanläggningar.

I samband med våra dialogmöten har vi kommit i kontakt med kommuner och kommungrupperingar med erfarenheter av att utveckla en mer omfattande och strategisk samverkan. Vi har också sett exempel på att ett kommunalförbund eller kommunförbund för länets kommuner bidrar till att stödja samverkan eller att en större kommun tar på sig ett särskilt samordningsansvar. Det är uppenbart att skilda lokala förhållanden leder till olika organisatoriska lösningar.

Det behöver inte betyda att samtliga kommuner inom området måste delta i all samverkan. Det behöver heller inte betyda att det är uteslutet med samverkan med kommuner utanför området. Det är tvärtom viktigt att väl fungerande samarbeten som överskrider områdets gränser kan fortsätta och att man även framöver undviker inlåsningseffekter. Men ett gemensamt samarbetsområde skapar en mer robust ram för samarbetet. En gemensam strategisk ledning där kommunstyrelseordföranden, ledande oppositionsföreträdare och kommundirektörer deltar kan dessutom skapa goda förutsättningar för att vidga samverkan till områden som underlättar styrningen i respektive kommun. Det kan handla om samverkan kring strategiska utvecklingsfrågor, uppföljning och utvärderingar eller expertfunktioner som tar fram underlag inför politiska beslut. Till detta kommer behovet av att tydliggöra det politiska ansvaret för de verksamheter som bedrivs gemensamt och av att skapa bättre möjligheter till insyn, inflytande och ansvarsutkrävande.

Det finns i dag goda erfarenheter av en väl fungerande samverkan med låg grad av formalisering. Det finns också tveksamheter inför en alltför stark styrning av formerna för samverkan. Samverkan som vuxit fram organiskt, under lång tid och utifrån lokala förutsättningar har ofta en inbyggd stabilitet. Lokalt framtagna målbilder och avsiktsförklaringar kan spela en nog så viktig roll som organisatoriska strukturer. Bristande flexibilitet och en alltför detaljerad reglering skulle i värsta fall kunna skapa hinder snarare än stabilitet.

Samtidigt kan det finnas skäl för ett nationellt regelverk som tydliggör det gemensamma ansvaret när en ökande del av kommunernas verksamhet och fler strategiskt viktiga funktioner utförs gemensamt. Vi bedömer också att behovet av samverkan inom olika politikområden kan leda till lagstiftning om tvingande samverkan som är anpassad efter vart och ett av dessa områden. Det riskerar dock att förstärka

ett redan fragmenterat samverkanslandskap. Med geografiska samverkansområden skulle en sådan utveckling kunna undvikas. Ett tydligt regelverk skulle dessutom kunna bidra till ett gemensamt ansvarstagande för att alla kommuner inom ett samverkansområde kan upprätthålla och stärka sin kapacitet.

Samverkansområden ska ses som ett medel för kommuner att stärka sin kapacitet för att kunna utföra sina uppdrag gentemot medborgarna. Omfattningen av samverkan mellan kommunerna behöver självklart kunna variera utifrån de specifika förhållandena inom ett samverkansområde och det viktigaste är inte att samverkan ska vara ekonomiskt eller volymmässigt stor. Syftet är att var och en av de samverkande kommunerna ska kunna upprätthålla och vid behov stärka sin kapacitet inom strategiskt viktiga områden.

7.5.2 Systematisk uppgiftsfördelning

Det finns exempel på att kommuner som samverkar inom flera områden förlägger en samverkande enhet i den ena kommunen och en annan enhet i den andra. Därmed undviker kommunerna att alla samverkansfunktioner koncentreras till en av de samverkande kommunerna. Det bidrar i sin tur till att stärka legitimiteten för samverkan. Här anser vi att man bör gå vidare och i större utsträckning pröva möjligheten att utveckla en mer systematisk och effektiv uppgiftsfördelning. Kommunerna inom ett samverkansområde skulle kunna fördela uppgifter som kräver ett större befolkningsunderlag så att *en* kommun ansvarar för en viss uppgift för *hela* samverkansområdet, en annan kommun för en annan uppgift osv. Inom samverkansområdet skulle en sådan systematisk uppgiftsfördelning kunna baseras på lokala bedömningar av berörda kommuners faktiska resurser och behov. Kommuner som lämnar ifrån sig utförandet behåller kostnadsansvaret. De erhåller också insyn och påverkansmöjligheter genom samarbetsrådets styrande organ. De har dessutom en formell möjlighet att kunna ta tillbaka uppgiften.

Det finns olika sätt att skapa en systematisk uppgiftsfördelning beroende på uppgifternas omfattning och karaktär. Det kan ske inom ramen för ett befintligt kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Men avtalssamverkan framstår ofta som den mest naturliga formen eftersom det handlar om köp av tjänst snarare än om faktisk sam-

verkan. Avtalsamverkan är oproblematiserad när det gäller myndighetsutövning eller mindre omfattande uppgifter som inte överstiger upphandlingslagstiftningens beloppsgränser. När det gäller andra uppgifter och funktioner kan dock upphandlingslagstiftningen begränsa kommuners möjlighet att genomföra en systematisk uppgiftsfördelning. Vi har vid våra dialoger tagit del av åtskilliga exempel på att kommuner på grund av lagstiftningen avstår från avtalsamverkan även när denna skulle innebära betydande effektiviseringar. Vi menar därför att potentialen i en systematisk uppgiftsfördelning skulle öka om möjligheterna till avtalsamverkan kan vidgas.

Vi ser systematisk uppgiftsfördelning som ett alternativ till en mer generell asymmetrisk ansvarsfördelning som läggs fast på nationell nivå. Man uppnår fördelarna med en asymmetrisk modell samtidigt som man slipper nackdelarna. Fördelarna består i att uppgifter utförs av en kommunal enhet med förstärkt kapacitet. Eftersom flera kommuner finansierar den enhet som ska utföra uppgiften stärks denna enhets ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar. Samtidigt behåller den kommun som lämnar ifrån sig utförandet av tjänsten det ekonomiska och politiska ansvaret. Genom att ansvaret för uppgifter kan fördelas mellan kommunerna inom ett samverkansområde kan man undvika ett system med A- och B-kommuner. Man undviker också ett system där större kommuner utför uppgifter i mindre kommuner utan att den mindre kommunens invånare har möjligheter att utöva inflytande eller utkräva ansvar av den större kommunen. Till detta kommer de synnerligen komplicerade konsekvenserna när det gäller att anpassa utjämningsystemet efter en asymmetrisk ansvarsfördelning.

Vi anser att det finns behov av att utreda förutsättningarna för att det styrande organet inom ett geografiskt samverkansområde får möjlighet att fatta beslut eller att kommuner inom området får träffa avtal om fördelning av uppgifter. En annan möjlighet som bör övervägas är att i lagstiftning ange specifika uppgifter där kommuner inom ett samverkansområde får träffa avtal om att överlämna utförandet till en annan kommun inom området. Den första möjligheten skapar störst flexibilitet medan den andra bemöter eventuella invändningar utifrån upphandlingslagstiftningen. Vi anser att vinsterna med en systematisk uppgiftsfördelning motiverar att frågan utreds tillsammans med eventuell lagstiftning om geografiska samverkansområden.

7.5.3 Samverkan kring strategiska funktioner

Det finns i dag omfattande erfarenheter av samverkan inom en rad olika verksamheter och uppgifter. Vid en fortsatt utveckling av samverkan framstår det som viktigt att skapa förutsättningar för att rekrytera specialistfunktioner och att erbjuda professionella arbetsmiljöer, samt att ge den politiska ledningen ett kvalificerat stöd för kommunens strategiska styrning. Det förekommer i dag viss samverkan kring gemensamma chefsfunktioner. Vi ser en potential i att utveckla samverkan om fler strategiska funktioner. Det kan handla om att ta fram beslutsunderlag i frågor som rör ekonomi och budget, översiktsplanering, näringslivsutveckling och juridik. Andra exempel är gemensamma funktioner för verksamhetsutveckling, innovationsstöd, digitalisering och omvärldsbevakning.

Formerna för samverkan kan och bör utformas utifrån de lokala förutsättningarna. Det kan handla om informations- och kunskapsutbyte samt strategiska diskussioner i olika nätverk men också om gemensamma, organisatoriska enheter. Därutöver kan mer omfattande samverkan kräva funktioner med koordinerande uppgifter. Gemensamma organisationer som regionala kommunförbund och kommunalförbund eller motsvarande kan också spela en viktig roll i att utveckla samverkan kring frågor som kommunerna ser som särskilt angelägna. Denna typ av samverkan underlättas om kommunerna kan harmonisera it-system och administrativa rutiner men även tidsplaner för exempelvis kommunernas budgetprocesser. Samordningen underlättas sannolikt av att den sker inom ramen för ett gemensamt samverkansområde.

7.5.4 Insyn och ansvarsutkrävande

Det finns en rad invändningar mot samverkan utifrån ett demokrati-perspektiv. Det kan bli otydligt för medborgarna vem som ansvarar för de verksamheter och funktioner som bedrivs i samverkan. Därmed försvåras medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar. Det anses också vara svårare att ha insyn och utöva inflytande över frågor som hanteras gemensamt med andra kommuner. Ofta representeras kommunen av politiker från de största partierna och det blir ofta svårare för såväl företrädare för mindre partier som fritidspolitiker att ha insyn i och kunna påverka sådana frågor.

Dessa invändningar behöver tas på största allvar om samverkan ska utvecklas och bli mer omfattande. Det handlar dels om att klargöra vilket ansvar man har när man företräder kommunen i ett samverkansorgan som ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Det handlar också om att upprätta fungerande rutiner för information till och inflytande för förtroendevalda i de samverkande kommunerna.

Det finns dock ett genuint dilemma när det gäller medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar. En förtroendevald som är ledamot i en gemensam nämnd eller inom ett styrande organ i ett kommunalförbund ska i sitt uppdrag försöka tillgodose medborgarnas behov i *samtliga* samverkande kommuner. Samtidigt utses ledamoten av den egna kommunen vars medborgare sannolikt lägger störst vikt vid förhållandena i sin egen kommun när de utkräver ansvar. Det kan innebära att arbetet under vissa omständigheter präglas av intressekonflikter och förhandlingar och att det blir svårt att se till det gemensamma bästa.

Det kommer i praktiken att vara upp till berörda politiker att göra de avvägningar som krävs. Det är också alltid dessa politiker som bär ansvaret – även i situationer där de inte lyckas få gehör för den egna kommunens intressen och där de saknar tillräckligt inflytande för att påverka utfallet. Ytterst är det medborgarna som på valdagen värderar politikernas insatser i olika samverkanssituationer.

Det bör avslutningsvis framhållas att en stor del av de uppgifter som hanteras i samverkan handlar om administrativa, tekniska och professionella expertfunktioner, dvs. om uppgifter med liten politisk laddning. Men det finns samtidigt frågor som sköts i samverkan där det finns ett starkt medborgerligt intresse. Det är därför en viktig uppgift att skapa goda förutsättningar för såväl medborgarnas som de förtroendevaldas insyn och inflytande.

7.5.5 Fortsatt utvecklingsarbete och utredning om lagstiftning

Vi har konstaterat att det redan i dag pågår ett arbete på flera platser i landet för att fördjupa samverkan. Vi ser också att det finns ett uttalat intresse för att vidareutveckla den samverkan som redan har etablerats och att man anser att detta ligger i den egna kommunens intresse, både på kort och på lång sikt. Vi kan samtidigt konstatera att detta arbete är förenat med stora utmaningar och att det kommer

att krävas ett starkt engagemang och betydande insatser för att uppnå de potentiella fördelarna med samverkan. Vi ser det därför som angeläget att staten stödjer och underlättar arbetet.

Det bör ske genom att staten följer utvecklingen av kommunernas samverkan, till exempel genom återkommande kartläggningar och följeforskning och genom att ett vägledningsmaterial tas fram baserat på erfarenheter av hur man utformar och utvecklar samverkan. Vi ser också ett värde i ett arbete för att stödja etableringen av stabila former för samverkan inom ramen för geografiska samverkansområden.

Utredningen anser att det finns behov av stöd till ett begränsat antal pilotprojekt där man prövar olika former av en mer strategisk samverkan inom ramen för ett geografiskt samverkansområde. Syftet bör vara att vinna erfarenheter som kan spridas och komma fler kommuner till del. Pilotprojekten bör i första hand genomföras i kommuner som redan har bildat någon form av samverkanskonstellation och som därför har intresse av och förutsättningar att pröva mer avancerade samverkansformer. Ett antal kommuner ur denna kategori bör erbjudas möjlighet att delta i och erhålla ekonomiskt stöd för att genomföra utvecklingsprojekt. Pilotprojekten behöver koordineras, och det finns behov av att ta ställning till inriktning och kriterier för projekten samt fördelning av projektmedel. I koordineringen ingår även att ge uppdrag om följeforskning, anordna nätverksträffar för deltagande kommuner, genomföra aktiviteter för att sprida erfarenheterna från projekten och att sammanställa redovisningar om hur medlen använts.

Det finns också skäl att låta utreda behovet av ny lagstiftning om geografiska samverkansområden och systematisk uppgiftsfördelning. Erfarenheter från befintliga samverkanskonstellationer och från pilotprojekten kan ge värdefullt underlag till diskussionen om nya bestämmelser i kommunallagen om geografiska samverkansområden. Man bör vidare överväga att öka möjligheterna till avtalssamverkan vid systematisk uppgiftsfördelning. Utredningsarbetet bör dessutom identifiera och analysera lagliga hinder för samverkan.

7.5.6 Övrigt stöd för samverkan

Samtidigt som samverkan upplevs som viktig och värdefull av kommunerna är den förenad med en rad utmaningar. Kommunerna behöver bland annat komma överens om riktlinjer för samverkan, ambitionsnivåer och hur kostnader ska fördelas. De behöver också komma överens om en rad andra praktiska och principiella frågor och vara beredda att anpassa tidigare arbetssätt efter en ny, gemensam standard. Det har därför ett stort värde att regionala kommunförbund, kommunalförbund och nätverk med god kännedom om lokala förhållanden kan fortsätta att ge ett aktivt stöd till sina medlemskommuner i att utveckla och fördjupa deras samverkan.

7.6 Övriga statliga åtgärder

Vi har i samband med våra dialogmöten med kommuner tagit del av återkommande synpunkter om att statliga åtgärder inte alltid är utformade på ett sätt som beaktar förutsättningarna i mindre kommuner. Kommunerna upplever också att det ibland tycks saknas kunskap från statens sida om dessa förutsättningar. Kommunerna upplever även att deras möjligheter till samverkan i vissa fall begränsas av lagstiftning eller annan reglering. Sammantaget anser mindre kommuner att det därmed blir svårare för dem att utföra sitt uppdrag och att stärka sin kapacitet. Vår bild är att detta inte bara skapar frustration bland kommunala politiker och chefer. Det tar även fokus från kommunens strategiska arbete och riskerar att hämma diskussioner om strukturella åtgärder som sammanläggningar och strategisk samverkan.

Utredningen anser att det ligger i statens intresse att dess styrning är träffsäker och leder till avsedda effekter. Därför bör lagstiftning och annan reglering beakta mindre kommuners förutsättningar. Det är viktigt för att säkerställa att styrningen fungerar i samtliga kommuner och att dessa erhåller likvärdiga möjligheter att utföra sitt uppdrag. Såväl regering som statliga myndigheter har därför anledning att följa utvecklingen i mindre kommuner och vid behov vidta lämpliga åtgärder.

7.7 Sammanfattande iakttagelser

Vi har redovisat kommunernas intresse för frivilliga kommunsammanläggningar utifrån de dialogmöten som vi har genomfört. Vi har också redovisat vår bedömning av förutsättningarna för att fortsätta arbetet med att främja sammanläggningar. Vi har dessutom beskrivit olika åtgärder som direkt eller indirekt kan bidra till detta syfte.

En *första* typ av åtgärder handlar om att stimulera långsiktiga kapacitetsanalyser som kan ligga till grund för diskussioner och åtgärder för att stärka kapaciteten i ett längre perspektiv. Konkret föreslås en förstudie för att utveckla en metod för kapacitetsanalyser och ett erbjudande till i första hand mindre kommuner om stöd för att genomföra sådana analyser.

En *andra* typ av åtgärder har ett mer direkt fokus på att främja sammanläggningar. De består av vägledningar och ekonomiskt stöd till processledare och utrednings- och genomförandekostnader.

En *tredje* typ av åtgärder syftar till stärkt kapacitet genom strategisk samverkan och fokuserar stabila samverkansformer i geografiska samverkansområden. Åtgärderna består av bidrag till pilotprojekt för att utveckla erfarenheter av samverkan i geografiska samverkansområden samt utredning av ny lagstiftning om samverkansområden och systematisk uppgiftsfördelning.

Vi lyfter även värdet av att strukturförändringar som sammanläggningar och samverkan kompletteras med statliga åtgärder för att ge stöd till och skapa goda förutsättningar för mindre kommuners kapacitetsutveckling. Här ser vi ett stort behov av att staten följer utvecklingen. Det handlar både om hur statliga insatser påverkar mindre kommuners förutsättningar att utföra sitt uppdrag och vilka effekter kommunernas egna insatser har.

Vi vill slutligen framhålla betydelsen av att sammanläggning liksom samverkan betraktas som *medel* för att stärka kommuners kapacitet. *Målet* är att kommuner ska ha en långsiktig kapacitet att utföra sitt uppdrag, att fullfölja sina åtaganden gentemot sina medborgare och att leva upp till statligt fastställda krav.

Vi anser att diskussionen vinner på att inriktas på hur man uppnår stärkt kapacitet snarare än hur man främjar sammanläggningar eller samverkan. Vi anser dessutom att diskussionen behöver präglas av ett starkt lokalt ägarskap. Medborgare som berörs av förändringen och deras politiska företrädare måste uppmuntras att ta ansvar för sin lokala framtid. Samtidigt behövs en konstruktiv statsmakt som aktivt följer, stödjer och vid behov driver på utvecklingen.

8 Bedömningar och förslag

8.1 Förutsättningar för fortsatt arbete med sammanläggningar

8.1.1 Kommunernas intresse för att stärka sin kapacitet genom sammanläggningar

Bedömning: Det saknas intresse bland mindre kommuner för att inleda ett arbete med sammanläggningar. Det föreligger därmed inte några förutsättningar för frivilliga kommunsammanläggningar i dagsläget.

Kommunperspektivutredningen har haft som huvuduppdrag att undersöka kommuners intresse för frivilliga sammanläggningar som ett medel för att långsiktigt stärka deras kapacitet. Vi har genomfört dialogmöten med ett stort antal kommuner i olika delar av Sverige och vi kan konstatera att företrädare för de kommuner som vi varit i kontakt med saknar intresse för att ta initiativ till sammanläggningar. Kommunföreträdarna är i första hand skeptiska till att en sammanläggning leder till stärkt kapacitet och de bedömer det som lämpligare att åtgärda kapacitetsbrister med andra medel. De ser även stora svårigheter med att skapa stöd hos kommuninvånarna för en sammanläggning, bland annat eftersom det i många fall finns en stark lokal identitet hos invånarna som är kopplad till kommunen som plats. Vi bedömer därmed att det i dagsläget saknas förutsättningar för att kommunerna ska ta initiativ till att inleda processer för att genomföra kommunsammanläggningar.

Kommunernas inställning till sammanläggningar är således tydlig. Samtidigt talar mycket för att sammanläggningar i ett längre perspektiv kan skapa bättre förutsättningar för ett stort antal mindre kommuner. Vi ser det därför som olyckligt om dessa kommuner utesluter

sammanläggningar som en tänkbar åtgärd. Kommunerna spelar en avgörande roll i den svenska samhällsorganisationen. Deras välfärds-, samhällsutvecklings- och demokratiuppdrag är redan i dag omfattande och allt talar för att samhällsutvecklingen kommer att innebära ökade krav och nya utmaningar. Det gäller i synnerhet för mindre kommuner. Även om de i dag klarar av att hantera det kommunala uppdraget och att upprätthålla och utveckla en god kommunal service behöver de arbeta aktivt för att långsiktigt säkerställa sin driftskapacitet inom samtliga verksamhetsområden. De behöver dessutom stärka sin utvecklingskapacitet och sin politiska styrningskapacitet. I det perspektivet är det önskvärt att de också överväger alternativet att bilda större och mer robusta och resursstarka kommuner.

8.1.2 Viktiga förutsättningar för ett fortsatt arbete med att främja sammanläggningar

Bedömning: På sikt kan vissa kommuner komma att ompröva sin inställning till sammanläggningar på grund av nya uppgifter och växande utmaningar. Staten bör medverka till konstruktiva diskussioner där man utgår från behovet av stärkt kapacitet, är öppen för olika lösningar och anlägger ett långsiktigt perspektiv.

Man skulle, utifrån den skepsis som vi mött i samband med våra dialoger med ledande kommunföreträdare, kunna dra slutsatsen att frågan om sammanläggningar bör läggas åt sidan för överskådlig tid framöver. Det ska dock inte uteslutas att kommunföreträdarnas inställning till sammanläggningar kan komma att förändras under det närmaste decenniet. Faktorer som kan förväntas bidra till detta är växande utmaningar när det gäller ekonomi och personal- och kompetensförsörjning till följd av minskande och åldrande befolkning. Andra faktorer kan vara nya och komplexa uppgifter inom exempelvis civilt försvar, klimatanpassning eller brottsförebyggande arbete. Det kan också handla om svårare förutsättningar att rekrytera kandidater till de politiska uppdragen och att därmed upprätthålla en väl fungerande politisk styrning. Stora påfrestningar och allvarliga kapacitetsproblem kan därför förväntas leda till en större öppenhet inför att överväga sammanläggningar.

Vi anser samtidigt att staten kan bidra till en mer förutsättningslös diskussion i och mellan mindre kommuner genom att fokusera på behovet av stärkt kapacitet, vara öppen för olika lösningar och stödja utvecklingen av ett mer långsiktigt perspektiv. Sammanläggningar är ett medel för att uppnå stärkt kapacitet. Vi tror att förutsättningarna för konstruktiva diskussioner ökar om de utgår från hur kapaciteten ska stärkas snarare än hur sammanläggningar ska komma till stånd. Ett alltför starkt fokus på sammanläggningar riskerar att skapa låsningar och att därmed motverka att kommunerna överväger detta alternativ.

Vi anser vidare att diskussionen blir mer relevant när hänsyn tas till att olika strukturlösningar är mer eller mindre lämpliga i olika kommuner. Det finns ett antal mindre kommuner där sammanläggningar kan förväntas innebära bestående fördelar. Det finns samtidigt kommuner som till följd av sitt läge och en positiv befolkningsutveckling har goda förutsättningar att även framöver tillgodose sina medborgares behov utan att behöva bilda en större kommun. Det finns dessutom mindre kommuner som på grund av gleshet och avstånd kommer att ha svårt att uppnå bestående fördelar genom en sammanläggning. Men samtliga dessa kategorier av kommuner kommer att behöva stärka sin kapacitet och vara öppna för olika åtgärder. Staten bör därför följa utvecklingen och bidra till en samlad kunskap om hur olika åtgärder bidrar till stärkt kapacitet. Det gäller både åtgärder som initieras på lokal nivå och från staten.

Diskussionerna kommer också att kunna bli mer konstruktiva om man anlägger ett långsiktigt perspektiv. Vi har kunnat konstatera att det finns stora skillnader mellan hur olika kommuner arbetar med att identifiera sina utmaningar i ett längre tidsperspektiv och hur de diskuterar åtgärder för att möta dessa utmaningar. Samtidigt är detta långt ifrån enkelt. Här kan staten medverka till att kommunerna utvecklar sin förmåga att bedöma sin kapacitet i ett långsiktigt perspektiv.

8.2 Förslag till åtgärder

Utifrån ett statligt perspektiv är det av stor vikt att kommunerna har en fortsatt god kapacitet att hantera det kommunala uppdraget och att de själva vidtar de åtgärder som detta kräver. Samtidigt har staten

ett övergripande ansvar för att den kommunala verksamheten fungerar väl och för att vidta åtgärder som bidrar till stärkt kapacitet.

I utredningens uppdrag ingår att vid behov lämna förslag till statliga åtgärder när det gäller ett fortsatt arbete med att främja sammanläggningar. Vi redovisar i det följande våra förslag till konkreta åtgärder som staten bör vidta. Det handlar om åtgärder som direkt syftar till att underlätta sammanläggningar men även andra åtgärder som kan bidra till att stärka mindre kommuners kapacitet. Det handlar om att dels utveckla metoder för långsiktiga kapacitetsbedömningar, dels skapa stabilare former för en mer strategisk samverkan i geografiska samverkansområden.

8.2.1 Långsiktiga kapacitetsanalyser

Förslag: Regeringen initierar ett arbete för att utveckla metoder för långsiktiga kapacitetsanalyser.

Utredningens bedömning är att varje kommun behöver analysera sin långsiktiga kapacitet och identifiera vilken eller vilka åtgärder som bäst bidrar till stärkt kapacitet. En sådan kapacitetsanalys bör utgå från kommunens långsiktiga förutsättningar när det till exempel gäller befolkningsutveckling, ekonomi och kompetensförsörjning. Kommunen bör också bedöma sina förutsättningar att sköta olika uppgifter. En viktig del av analysen bör vara att värdera konsekvenserna av en kommunsammanläggning och av samverkan med andra kommuner. Analysen bör ta sikte på att bedöma kapacitetsbehovet för de närmaste 10–15 åren.

Utredningen bedömer att det finns behov av att stödja kommunerna i detta analysarbete genom att utveckla metoder och arbetssätt som kan komma till bredare användning under de närmaste åren. Utredningen föreslår därför att regeringen initierar ett arbete för att utveckla metoder för långsiktiga kapacitetsanalyser och för att stärka den lokala kompetensen att kontinuerligt ta fram sådana analyser. Regeringen bör i ett första steg genomföra en förstudie för att utveckla en metod för kapacitetsanalys. I arbetet med förstudien bör befintlig information utnyttjas och olika aktörer och experter involveras. Metoden utformas och testas i samverkan med några mindre kommuner.

Förstudien bör även utmytna i förslag om vilka kommuner som i första hand bör erbjudas stöd för att genomföra analyser. Vi anser att det främst handlar om mindre kommuners som minskat sin befolkning. Ett riktmärke kan vara att kapacitetsanalyser genomförs i cirka hundra kommuner under fem års tid med stöd av ett analysteam. Förstudien bör föreslå former för genomförandet och hur förtroendevalda och medborgare kan bli delaktiga i diskussioner och slutsatser utifrån analyserna. Den ska också innehålla förslag till utbildning av analysteam och lokala projektledare. Förstudien bör dessutom beräkna de mer precisa kostnaderna för arbetet med kapacitetsanalyserna och föreslå hur staten systematiskt kan använda resultatet av analyserna.

8.2.2 Statligt stöd för att underlätta sammanläggningar

Vissa kommuner kan av olika skäl komma att ompröva sin inställning till sammanläggningar. Det kan i sin tur innebära ett ökat intresse för att låta utreda såväl positiva som negativa konsekvenser som denna lösning skulle kunna få. Utredningen anser därför att regeringen bör vidta olika åtgärder som underlättar för de kommuner som är beredda att överväga sammanläggningar.

Vägledning om förutsättningar för sammanläggningar

Förslag: Regeringen tar fram en vägledning som beskriver de olika stegen i processen att bilda en ny kommun.

Utredningen föreslår att regeringen låter utarbeta en vägledning som beskriver de olika stegen i processen att bilda en ny kommun. Den bör både beskriva indelningslagens bestämmelser om sammanläggningar, hur de formella processerna ser ut samt övriga steg i arbetet med att förbereda och bilda en ny kommun. Arbetet med att ta fram en sådan vägledning innebär behov av kommunal kunskap, ekonomisk och juridisk expertis samt informationsinhämtning från flera olika aktörer.

Ekonomiskt stöd för att utreda och genomföra sammanläggningar

Förslag: Regeringen avsätter medel för att stödja kommuner som vill utreda och genomföra kommunsammanläggningar. Stödet avser processledare, utredning och genomförande.

Utredningen föreslår att regeringen gör en tydlig utfästelse och fattar beslut om att kommuner som avser att utreda en sammanläggning kommer att erhålla stöd. Stödet bör ges för att finansiera dels en sammanläggningsutredning, dels en extern processledare som utses och arvoderas av regeringen. Stödet bör dessutom ges i form av ett ekonomiskt bidrag som täcker delar av kostnaderna för genomförandet.

Kostnaden uppskattas till cirka 300 000 kronor för en processledares medverkan inför en sammanläggning. Bidraget till utredningskostnader föreslås utgå med 1,5 miljoner kronor om två kommuner överväger att gå samman och med 2 miljoner kronor om tre eller flera kommuner överväger att gå samman. Bidraget till kostnader för genomförandet föreslås utgå med 8 miljoner kronor om två kommuner läggs samman och 12 miljoner kronor om tre eller flera kommuner läggs samman.

8.2.3 Stärkt kapacitet genom samverkan

Förslag: Staten bör följa utvecklingen av kommunernas samverkan och särskilt uppmärksamma kommunernas arbete med att utveckla en mer stabil och strategisk samverkan i geografiska samverkansområden.

Det finns i dag ett starkt stöd i kommunsektorn för att samverka med andra kommuner kring uppgifter där den egna kapaciteten inte räcker till. Det gäller i synnerhet för mindre kommuner. Men samverkan är inte en okomplicerad process och det är inte alltid enkelt att ta sig förbi de hinder som uppstår på vägen. Det gäller i synnerhet de kommuner där stora avstånd försvårar såväl sammanläggning som samverkan. Vi ser här ett generellt behov av att skapa stabila samverkansstrukturer i geografiska samverkansområden.

En mer stabil samverkan kan vara ett viktigt steg mot att bilda en större kommun och bidra till att övervinna några av hindren för att en sammanläggning ska komma till stånd. Men den kan framför allt vara ett medel för att stärka samverkande kommuners kapacitet. Samverkan kan också vara ett sätt för kommunerna att relativt snabbt kunna höja kapaciteten. Vi anser därför att staten bör följa utvecklingen av kommunernas samverkan och bidra till en mer stabil, strukturerad och strategisk samverkan.

Förslag: Regeringen låter ta fram ett vägledningsmaterial om olika frågor som rör genomförandet av samverkan.

Vid flera av utredningens dialogmöten har kommunföreträdare framfört önskemål om att kunna ta del av konkreta erfarenheter om hur man organiserar och utformar sin samverkan. Det kan handla om exempel på mallar, rutiner, avtalsförslag, ekonomiska fördelningsnycklar men också erfarenheter som gäller arbetsformer, processer och principer. Här finns omfattande erfarenheter att ta del av. Men det kan vara tidskrävande för mindre kommuner att söka upp den information som finns och många kommuner upplever att de tvingas hitta egna lösningar. Vi anser därför att staten bör ta fram ett vägledningsmaterial för att underlätta kommunernas samverkan.

Kommunerna behöver stärka sin kapacitet genom samverkan

Bedömning: Kommunerna behöver intensifiera sitt arbete med att stärka sin kapacitet genom samverkan.

Kommunperspektivutredningen konstaterar att den omfattande samverkan som vuxit fram under de senaste decennierna har bidragit till att stärka kommunernas kapacitet. Vi anser också att det finns en stor potential i att fler kommuner samverkar mer och inom fler områden än i dag.

Utredningen gör samtidigt bedömningen att kommunerna behöver utveckla en mer stabil, strukturerad och strategisk samverkan. Det kan med fördel ske utifrån gemensamma bedömningar av aktuella och framtida kapacitets- och samverkansbehov. Det handlar om

att komma överens om fasta samverkanskonstellationer för ett gemensamt geografiskt område. Det handlar också om att utveckla samverkan kring uppgifter och funktioner som stärker kommuners utvecklingskapacitet och politiska styrningskapacitet. Vår samlade bedömning är att i första hand mindre kommuner behöver vidareutveckla de typer av samverkan som beskrivits ovan för att stärka sin kapacitet.

Samtidigt som samverkan upplevs som viktig och värdefull av kommunerna är den förenad med en rad utmaningar. Det har därför ett stort värde att regionala kommunförbund, kommunalförbund och nätverk med god kännedom om lokala förhållanden fortsätter att ge ett aktivt stöd till sina medlemskommuner i att utveckla och fördjupa samverkan.

Fasta samverkansområden och nya former för strategisk samverkan

Förslag: Regeringen låter utreda behovet av ny lagstiftning om geografiska samverkansområden och systematisk uppgiftsfördelning. Regeringen initierar vidare pilotprojekt för att utveckla strategisk samverkan i geografiska samverkansområden, systematisk uppgiftsfördelning och bättre insyn, inflytande och ansvarsutkrävande vid samverkan.

Kommunperspektivutredningen föreslår att regeringen initierar ett arbete med att etablera stabila samverkansområden. Inom ramen för detta arbete bör regeringen utreda behovet av lagstiftning om geografiska samverkansområden och systematisk uppgiftsfördelning. Vidare bör regeringen tillföra medel till pilotprojekt för att utveckla former för strategisk samverkan inom ramen för geografiska samverkansområden, systematisk uppgiftsfördelning mellan samverkande kommuner och för att förbättra insyn, inflytande och möjligheter till ansvarsutkrävande vid samverkan. Syftet med pilotprojekten är att utveckla och sprida erfarenheter till samverkande kommuner men också att ge underlag till den föreslagna utredningen om ny lagstiftning. Totalt föreslås 30 miljoner kronor avsättas för pilotprojekten under en treårsperiod varav 5 miljoner kronor avser nationell samordning, följeforskning samt aktiviteter för idé- och erfarenhetsutbyte.

9 Konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen (1998:1447) ska konsekvenser av en utrednings förslag i ett betänkande analyseras och kostnader identifieras och beräknas. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa kostnader redovisas i betänkandet liksom samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt (§ 14).

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Kommunperspektivutredningen konstaterar att de åtgärder som utredningen föreslår innebär kostnader för staten. Dessa kostnader redovisas i följande avsnitt.

9.1.1 Förstudie om långsiktiga kapacitetsanalyser

Utredningen föreslår att regeringen initierar ett arbete för att utveckla långsiktiga kapacitetsanalyser i mindre kommuner. En preliminär utgångspunkt bör vara att kapacitetsanalyser kan genomföras i minst hundra kommuner under fem års tid med stöd av ett analysteam.

Som ett första steg genomförs en förstudie med syfte att utveckla dels en analysmetod, dels ett arbetssätt som bidrar till att deltagande kommuner utvecklar sin egen förmåga att kontinuerligt analysera sin kapacitet. I arbetet med förstudien bör aktörer med erfarenhet av liknande projekt involveras. Dessutom knyts tre kommuner till projektet för att testa metod och arbetssätt innan kapacitetsanalyser genomförs i större skala. Kostnaderna för förstudien beräknas uppgå till cirka 3 miljoner kronor.

Stödet till kostnaderna för att i nästa steg genomföra kapacitetsanalyser beräknas till cirka 500 000 kronor per kommun inklusive

kostnader för nationell planering, samordning och uppföljning. De kommunvisa kapacitetsanalyserna förutsätts kunna starta under 2025 vilket innebär en kostnad på i genomsnitt 10 miljoner kronor per år under perioden 2025–2029. Inom ramen för förstudien utarbetas ett budgetförslag för det samlade genomförandet.

9.1.2 Vägledningsmaterial om sammanläggningar

Utredningen föreslår att regeringen låter ta fram en vägledning som beskriver de olika stegen i processen att bilda en ny kommun. Arbetet med vägledningen innebär behov av kommunal kunskap, ekonomisk och juridisk expertis, informationsinhämtning från olika aktörer och egen analys. Kostnaderna för att ta fram materialet uppskattas till 500 000 kronor.

9.1.3 Stöd för att utreda och genomföra sammanläggningar

Utredningen föreslår att kommuner som överväger att gå samman ska kunna erhålla stöd i form av dels en extern processledare, dels ekonomiskt bidrag till utrednings- och genomförandekostnader. Kostnaden uppskattas till cirka 300 000 kronor för en processledares medverkan inför en sammanläggning.

Berörda kommuner ska även kunna erhålla bidrag för att utreda konsekvenserna av att genomföra en sammanläggning. De ska dessutom, efter att regeringen fattat beslut om sammanläggning, kunna erhålla bidrag för kostnader i samband med genomförandet. Bidraget till utredningskostnaderna föreslås utgå med 1,5 miljoner kronor om två kommuner överväger att gå samman och med 2 miljoner kronor om tre eller flera kommuner överväger att gå samman. Bidraget till kostnader för genomförandet föreslås fastställas till 8 miljoner kronor om två kommuner läggs samman och 12 miljoner kronor om tre eller flera kommuner läggs samman.

Det är i dagsläget svårt att bedöma vid vilken tidpunkt och i vilken omfattning som det kan bli aktuellt att inleda processer för att lägga samman kommuner.

9.1.4 Vägledningsmaterial om samverkan

Utredningen föreslår att regeringen låter ta fram en vägledning som samlar konkreta erfarenheter om hur man kan organisera och utforma sin samverkan, till exempel mallar, rutiner, avtalsförslag, ekonomiska fördelningsnycklar men också om arbetsformer, processer och principer. Kostnaderna för att ta fram materialet uppskattas till 500 000 kronor.

9.1.5 Pilotprojekt om fasta samverkansområden och nya former för strategisk samverkan

Utredningen föreslår att regeringen initierar pilotprojekt för att utveckla nya former av strategisk samverkan inom ramen för geografiska samverkansområden. Syftet är att utveckla nya kunskaper och erfarenheter som sedan kan spridas till övriga kommuner. Pilotprojekten behöver koordineras och i det ingår att ge uppdrag om följeforskning, anordna nätverksträffar för deltagande kommuner, genomföra aktiviteter för att sprida erfarenheterna från projekten och att sammanställa redovisningar om hur medlen använts. Totalt föreslås 30 miljoner kronor avsättas för pilotprojekten under en treårsperiod varav 5 miljoner kronor avser nationell samordning, följeforskning samt aktiviteter för idé- och erfarenhetsutbyte.

9.1.6 Summering av beräknade kostnader

I tabellen nedan summerar vi vår uppskattning av statens kostnader för de åtgärder som vi föreslår i betänkandet.

Tabell 9.1 Summering av kostnadsberäkningar

Åtgärd	Kostnad (kr)
Förstudie kapacitetsanalyser	3 000 000
Vägledning sammanläggningar	500 000
Vägledning samverkan	500 000
Utredning sammanläggning	1 500 000 för två kommuner, 2 000 000 för tre eller fler kommuner
Genomförande sammanläggning	8 000 000 för två kommuner, 12 000 000 för tre eller fler kommuner
Genomförande av kapacitetsanalyser	50 000 000 (under 5 år)
Pilotprojekt strategisk samverkan	30 000 000 (under 3 år)

Källa: Egna beräkningar.

Kostnaden för stödet i samband med kommunsammanläggningar är beroende av antalet kommunala initiativ och är för närvarande inte möjlig att uppskatta. I den utsträckning som det uppstår ett ökat intresse framöver bör det dock vara möjligt att i god tid göra en mer realistisk beräkning av statens kostnader för detta stöd.

Flera av de åtgärder som föreslås är riktade till staten och medför inte några kostnader för någon annan aktör. Förslagen om långsiktiga kapacitetsanalyser och pilotprojekt kommer sannolikt att medföra vissa kostnader för berörda kommuner. När det gäller sammanläggningar kommer kommunerna med säkerhet att behöva avsätta ytterligare medel. Eftersom förslagen ytterst syftar till att stärka kommunernas kapacitet bör de ha en långsiktigt positiv effekt på kommunernas ekonomi. Dessa effekter ligger dock längre fram i tiden och bedöms inte vara möjliga att beräkna i dagsläget.

9.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna anges i betänkandet.

Kommunperspektivutredningens förslag till åtgärder riktar sig till staten men har som syfte att stärka kommunernas kapacitet så att de långsiktigt klarar att utföra sina uppgifter och tillgodose sina medborgares behov. Utgångspunkten är att kommunerna även i fortsättningen ska kunna spela en viktig roll i den svenska samhällsorganisationen och utredningens förslag syftar till att öka långsiktigheten,

underlätta frivilliga sammanläggningar och att utveckla en mer strategisk samverkan.

Utredningen föreslår inte ny lagstiftning eller andra åtgärder som är tvingande för kommunerna. De statliga åtgärder som föreslås förutsätts ske i nära samverkan med och som stöd till berörda kommuner. Utifrån de omfattande dialoger som utredningen genomfört med ledande kommunföreträdare bedömer vi att det finns ett intresse för flera av åtgärderna bland mindre kommuner. Mot den bakgrunden anser utredningen att förslagen inte innebär några inskränkningar av den kommunala självstyrelsen utan snarast har en långsiktigt positiv betydelse.

9.3 Övriga konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna anges i betänkandet.

Utredningen bedömer inte att förslagen till åtgärder har direkta konsekvenser inom något av de angivna områdena. Eftersom förslagen till åtgärder syftar till att stärka mindre kommuners kapacitet och kommunernas insatser har betydelse inom de uppräknade områdena skulle de kunna ha en positiv betydelse. Men denna typ av indirekta och långsiktiga effekter är svåra att identifiera och är ytterst osäkra och vi bedömer inte att det är meningsfullt att försöka beskriva dem.

Referenser

Kommittédirektiv, propositioner och betänkanden

- Dir. 2022:36. *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.*
- Prop. 1969:103 med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen.
- Prop. 1993/94:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m., bilaga 7.*
- SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning.*
- SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalsamverkan.*
Delbetänkande av Kommunutredningen.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.* Slutbetänkande av Kommunutredningen.
- SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.* Betänkande av Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.

Rapporter

- De Fine Licht, J. och Esaiasson, P. (2023). ”Att hantera svåra beslut – ett nödvändigt ont i den representativa demokratin” i *Hot mot det demokratiska samtalet*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- ESO (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*. 2016:6.
- Häggroth, S., Ericsson, D. och Värja, E. (2020). *Utjämning av kommunalskatterna*. Kommuninvest.

- Karlsson, D. (2007). ”Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv” i Johansson, J. et al. (2007). *Kommunstorlek och demokrati*. Sveriges Kommuner och Landsting/CEFOS.
- Lundin O. (2021). *Med gemensamma krafter – en ESO-rapport om kommunal avtalssamverkan*. 2021:5.
- Melin, T. (2022). *Stopp för skattekurvan*. Kommuninvest.
- Norrbottens Kommuner (2022). *Vi tjänar alla på det här, men inte i varje fråga – Om kapaciteten för att samverka – och hur samverkan kan skapa kapacitet*. Ej publicerat material.
- Region 10 (2023). *Förstudierapport FOSiR10 (Fördjupad Organisatorisk Samverkan i Region 10)*. Ej publicerat material.
- Riksrevisionen (2019). *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*. RiR 2019:29.
- RKA (2021). *Effektivitet i kommuner*.
- RKA (2022). *Effektivitet i kommuner*.
- RKA (2023). *Effektivitet i äldreomsorgen*.
- Sandberg, S. (2018). *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*. Underlagsrapport till Kommunutredningen.
- SKR (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.
- SKR (2023). *Ekonomirapport oktober 2023*.
- Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. 2023:5.
- Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande*. 2023:7.
- Svenskt Näringsliv och Tillväxtverket (2022). *Kommuners sårbarhet vid företagsnedläggningar*. Rapport 0094.
- Svenskt Näringsliv (2019a). *Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet*.
- Svenskt Näringsliv (2019b). *Ökad effektivitet – ett måste och en möjlighet för kommunsektorn*.
- Tillväxtverket (2022). *Tillstånd och trender för regional tillväxt*.
- Vision (2023). *Socialchefsrapporten 2023*.

Tidskriftsartiklar, forskningsrapporter m.m.

- Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S. och Bjurstrøm, K. (2017), "The territorial upscaling of local governments: a variable oriented approach to explaining variance among Western European Countries." *Local Government Studies*, 43(4), s. 555–576.
- Christensen, J. et al. (2022). *Democratic recovery: negative effects of municipal mergers do not last*. Paper prepared for ECPR General Conference, University of Innsbruck, 22–26 August 2022. Ej publicerat material.
- Dahl, R. A. och Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.
- Erlingsson, G., Wångmar, E. och Ödalen, J. (2011). "Kommunsammanslagningarna 1952–1974 – Hur blev de politiskt möjliga", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14 (3–4).
- Erlingsson, G. och Flemgård, J. (2018). *Att (om)organisera den politiska basorganisationen*.
- Erlingsson, G. (2019). *Får sammanläggningsidén stöd i forskningen?* Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Erlingsson, G., Öhrvall, R., Wallman Lundåsen, S. och Zerne, A. (2021). *Centrum mot periferi? Om missnöje och framtidstro i Sveriges olika landsdelar*. Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2021:4, Linköpings universitet.
- Gidlund, J.-E. (1983). *Kommunal självstyrelse i förvandling. Sammanfattning av forskningsresultat om kommunindelningsreformen*.
- Gossas, M. (2003). *Kommunen som nätverksaktör. En kommunreform för 2000-talet*. Örebro: Institutet för framtidsstudier.
- Hjelte, J., Höög E. och Nordström A. (2023). "Kunskap och expertis i små glesbygdskommuners socialtjänst – synen på utmaningar och lösningar". *Socialvetenskaplig tidskrift*, 30 (1), s. 457–476.
- Karlsson, D. och Gilljam, M. (red) (2004). *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus förlag.
- Karlsson, D. (2017). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017*. Göteborg: Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet.

- Kettunen, P. (2015). ”The Finnish municipal reform”, *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 11(1), s. 55–70.
- Kjær, U., Hjelmar, U. och Olsen, A.L. (2010). ”Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform”. *Local Government Studies*, 36(4), s. 569–585.
- Klausen, J.E., Askim, J. R. och Vabo, S. (red.) (2016). *Kommunereform i perspektiv*.
- Meltzer I. (2018). *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor*. KFI-rapport nr 146.
- Strömberg, L. och Westerståhl, J. (red.) (1983). *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*.
- Tavares, A. (2018). ”Municipal amalgamations and their effects: A literature review”. *Miscalanea Geographica, Regional Studies on Development*, 22 (1), s. 5–15.

Övrigt

- NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet*.
- Regjeringen (2015). *Veileder: Formelle rammer i byggingen av nye kommuner*. <https://www.regjeringen.no>. Hämtat 2023-11-13.

Kommittédirektiv 2023:46

Stärkt kapacitet genom kommunsammanslagningar

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka kommuners intresse för att inleda ett arbete med frivilliga sammanslagningar, och lämna förslag till åtgärder som bedöms kunna bidra till att processer om sammanslagningar påbörjas. Sammanslagningarna syftar till att långsiktigt stärka kommunernas kapacitet att hantera det kommunala uppdraget, och därmed upprätthålla och utveckla en god kommunal service i hela landet.

Utredaren ska bl.a.

- i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga sammanslagningar,
- lämna förslag till statligt stöd som kan erbjudas enskilda kommuner för att påbörja ett arbete med sammanslagningar, och
- bedöma förutsättningarna för att fortsätta arbetet med sammanslagningar, och vid behov lämna förslag till statliga åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2023.

Uppdraget att undersöka kommuners intresse för sammanslagningar

På 1970-talet genomfördes en större kommunsammanslaggningsreform i Sverige. Antalet kommuner minskades från 848 till 278. Reformen genomfördes för att kommunerna skulle kunna möta de krav

som den växande välfärdsstaten ställde på den lokala nivån. Därefter har 12 delningar av kommuner skett. I dag har Sverige 290 kommuner som ansvarar för en stor del av den offentliga servicen. Alla kommuner har samma ansvar och antalet uppgifter har ökat över tid. För att klara av sina åtaganden samverkar kommunerna i allt större utsträckning. Dessutom har kommungränserna allt mindre betydelse när medborgarnas rörlighet ökar.

Kommunerna står inför stora utmaningar på grund av den pågående urbaniseringen och en demografisk utveckling, som bl.a. innebär att andelen äldre i befolkningen ökar och att andelen i arbetsför ålder minskar. Personal- och kompetensbristen förväntas tillta inom många olika yrkesgrupper, vilket kommer att öka konkurrensen om arbetskraft. Varje enskild kommun behöver dessutom möta och omhänderta andra behov, t.ex. när det gäller investeringar, beredskapsfrågor, digitalisering och klimatanpassningar. De grundläggande förutsättningarna skiljer sig åt mellan kommunerna, bl.a. beroende på ekonomi, geografiska förhållanden och befolkningens storlek. Dessa skillnader förväntas också öka.

Kommunutredningen konstaterar i betänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8 s. 526–527 och 574) att många av utmaningarna är större i de befolkningsmässigt mindre kommunerna och att skillnaderna i kommunernas förutsättningar bedöms växa med tiden. Utredningen bedömer att sammanläggningar kan stärka kommunernas långsiktiga resursuppbyggnad och kompetens, och att sammanläggningar därmed kan vara av stor betydelse för att kommunerna ska kunna utföra sitt uppdrag och möta samhällsutvecklingen. Kommunutredningen föreslår att staten ska bistå med statsbidrag och resurser för processledning och genomförande till kommuner som vill åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning.

Kommunernas långsiktiga kapacitet kan sannolikt stärkas genom flera olika insatser, t.ex. åtgärder inom respektive verksamhetsområde, förändringar av utjämningsystemet, ökade möjligheter till samverkan och främjande av digitalisering. Det behövs insatser på både kort och lång sikt och av såväl kommuner som staten. Sammanläggningar kan vara ett sätt att stärka vissa kommuners kapacitet på lång sikt. Det är rimligt att anta att det finns kommuner som genom en sammanläggning skulle få bestående fördelar. Tillsammans kan de få bättre förutsättningar att hantera det kommunala uppdraget än de har var för sig.

Att förbereda och genomföra en sammanläggning kräver ett omfattande arbete med t.ex. utredning, förankring och beslut. Det är många olika faktorer och intressen som behöver vägas samman. Det kan också vara så att enskilda kommuner har skilda tidsperspektiv och befinner sig i olika faser. Några kanske redan har diskuterat sammanläggning, t.ex. i samband med utvecklandet av samverkan med andra kommuner, medan andra inte har övervägt det. En sammanläggning ska enligt lagen (1979:411) om ändring i Sveriges indelning i kommuner och regioner sammantaget ge bestående fördelar och befolkningens inställning ska beaktas. Genom att främja frivilliga sammanläggningar ges de förtroendevalda politikerna och befolkningen bestämmanderätt respektive inflytande över eventuella sammanläggningar och den kommunala självstyrelsen respekteras.

Det finns behov av ett statligt initiativ som skulle kunna bidra till och möjliggöra kommunsammanslagningar. Utredaren ska därför

- i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga sammanläggningar,
- stödja och vid behov delta i diskussioner mellan enskilda kommuner om frivilliga sammanläggningar,
- redovisa kommunernas intresse för sammanläggningar och de skäl som kommunerna anför för eller emot att påbörja processer med sammanläggningar,
- lämna förslag till statligt stöd som kan erbjudas enskilda kommuner för att påbörja ett arbete med sammanläggningar,
- bedöma förutsättningarna för att fortsätta arbetet med att främja sammanläggningar, och
- vid behov lämna förslag till statliga åtgärder.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med Utjämningskommittén 2022 (Fi 2022:03) och andra berörda utredningar, Sveriges Kommuner och Regioner samt berörda länsstyrelser och regioner. Utredaren ska i de avseenden det är lämpligt ta tillvara erfarenheter från de andra nordiska länderna.

Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om genomförandet av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:144

Tilläggsdirektiv till Kommunperspektivutredningen (Fi 2023:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 kommittédirektiv om stärkt kapacitet genom kommunsammanslagningar (dir. 2023:46). Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 30 november 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2024.

(Finansdepartementet)

De 100 minsta kommunerna: befolkning och kommuntyper

Tabell 1 Befolkning, befolkningsförändringar, befolkningsframskrivning och försörjningskvot

De 100 minsta kommunerna 2022

	Folkmängd 2022	Förändring 2000–2022	Framskrivning 2040	Framskrivning förändring 2022–2040	Försörjnings kvot 2022
Bjurholm	2 372	-12 %	2 451	3 %	103,3
Dorotea	2 413	-28 %	2 125	-12 %	110,4
Sorsele	2 436	-24 %	2 216	-9 %	100,0
Arjeplog	2 667	-21 %	2 267	-15 %	93,4
Åsele	2 782	-23 %	2 548	-8 %	105,0
Malå	3 033	-16 %	2 684	-11 %	102,7
Överkalix	3 160	-25 %	2 605	-18 %	105,1
Ydre	3 683	-11 %	3 749	2 %	111,3
Munkfors	3 701	-11 %	3 539	-4 %	95,2
Storfors	3 882	-18 %	3 585	-8 %	99,7
Norsjö	3 947	-16 %	3 589	-9 %	102,4
Övertorneå	4 119	-26 %	3 424	-17 %	121,6
Skinnskatteberg	4 402	-9 %	4 237	-4 %	97,9
Ljusnarsberg	4 517	-20 %	4 157	-8 %	98,5
Dals-Ed	4 650	-8 %	4 563	-2 %	97,0
Jokkmokk	4 760	-21 %	4 117	-14 %	91,1
Ragunda	5 174	-18 %	4 698	-9 %	98,4
Gullspång	5 194	-12 %	4 959	-5 %	108,1
Ödeshög	5 317	-7 %	5 337	0,4 %	99,6
Boxholm	5 498	3 %	5 721	4 %	92,4
Vindeln	5 504	-9 %	5 470	-1 %	103,8
Laxå	5 576	-17 %	5 138	-8 %	98,1

	Folkmängd 2022	Förändring 2000–2022	Framskrivning 2040	Framskrivning förändring 2022–2040	Försörjnings kvot 2022
Högsby	5 584	-12 %	5 021	-10 %	102,3
Norberg	5 627	-5 %	5 223	-7 %	98,3
Grästorp	5 646	-5 %	6 142	9 %	91,6
Essunga	5 717	-2 %	6 030	5 %	97,6
Storuman	5 747	-17 %	5 417	-6 %	97,0
Ockelbo	5 821	-6 %	5 538	-5 %	100,2
Pajala	5 883	-21 %	5 097	-13 %	119,2
Arvidsjaur	6 111	-15 %	5 695	-7 %	92,0
Bräcke	6 162	-19 %	5 494	-11 %	98,0
Vilhelmina	6 393	-19 %	5 555	-13 %	95,6
Färgelanda	6 512	-7 %	6 473	-1 %	92,8
Hällefors	6 656	-17 %	6 197	-7 %	100,2
Robertsfors	6 759	-7 %	6 835	1 %	98,7
Vansbro	6 800	-7 %	6 335	-7 %	91,2
Aneby	6 824	2 %	7 144	5 %	90,7
Orsa	6 934	-1 %	6 726	-3 %	91,3
Älvdalen	7 018	-9 %	6 693	-5 %	95,6
Torsås	7 042	-6 %	6 936	-2 %	99,9
Karlsborg	7 057	-1 %	6 782	-4 %	98,7
Nordmaling	7 066	-8 %	7 029	-1 %	101,3
Berg	7 176	-12 %	6 706	-7 %	105,6
Perstorp	7 442	10 %	7 909	6 %	89,7
Vadstena	7 481	-2 %	7 977	7 %	106,8
Mullsjö	7 532	7 %	7 694	2 %	94,9
Valdemarsvik	7 630	-8 %	7 245	-5 %	106,6
Älvsbyn	7 911	-12 %	7 134	-10 %	90,5
Lessebo	8 485	1 %	7 873	-7 %	100,1
Eda	8 535	-1 %	8 092	-5 %	86,6
Lekeberg	8 756	25 %	9 925	13 %	91,8
Kungsör	8 762	8 %	8 885	1 %	91,8

	Folkmängd 2022	Förändring 2000–2022	Framskrivning 2040	Framskrivning förändring 2022–2040	Försörjnings kvot 2022
Vännäs	8 963	5 %	9 453	5 %	87,7
Vingåker	8 981	–2 %	8 742	–3 %	98,5
Grums	9 105	–5 %	8 701	–4 %	91,9
Ånge	9 143	–19 %	8 287	–9 %	93,5
Sotenäs	9 160	–5 %	9 535	4 %	103,8
Töreboda	9 186	–5 %	8 904	–3 %	92,3
Hjo	9 243	5 %	9 639	4 %	97,0
Bengtstors	9 255	–15 %	8 604	–7 %	99,4
Mellerud	9 263	–6 %	8 917	–4 %	98,1
Haparanda	9 340	–10 %	8 334	–11 %	108,7
Emmaboda	9 347	–4 %	8 968	–4 %	95,3
Uppvidinge	9 418	–4 %	8 224	–13 %	90,6
Gnosjö	9 438	–8 %	9 387	–1 %	85,0
Hofors	9 472	–11 %	9 309	–2 %	91,4
Nordanstig	9 487	–8 %	9 231	–3 %	98,6
Herrljunga	9 517	1 %	9 831	3 %	89,1
Degerfors	9 530	–10 %	9 381	–2 %	96,5
Älvkarleby	9 625	8 %	10 114	5 %	91,0
Bollebygd	9 703	23 %	10 900	12 %	88,8
Årjäng	9 914	1 %	9 051	–9 %	87,9
Surahammar	10 033	–3 %	10 038	0 %	93,5
Kinda	10 068	–1 %	10 349	3 %	99,7
Markaryd	10 166	4 %	10 740	6 %	91,1
Härjedalen	10 185	–11 %	9 591	–6 %	90,3
Malung-Sälen	10 258	–5 %	9 700	–5 %	86,9
Filipstad	10 315	–11 %	9 024	–13 %	99,2
Örkelljunga	10 455	11 %	11 063	6 %	85,8
Hylte	10 464	0 %	10 091	–4 %	93,1
Gagnef	10 499	4 %	10 737	2 %	100,0
Munkedal	10 578	0 %	10 617	0,4 %	92,0
Nora	10 701	2 %	10 810	1 %	100,8
Svenljunga	10 816	2 %	11 218	4 %	93,2

	Folkmängd 2022	Förändring 2000–2022	Framskrivning 2040	Framskrivning förändring 2022–2040	Försörjnings kvot 2022
Borgholm	10 857	–4 %	10 203	–6 %	118,8
Smedjebacken	10 922	–6 %	10 828	–1 %	100,7
Rättvik	11 092	2 %	11 133	0,4 %	107,2
Säter	11 271	0 %	11 180	–1 %	97,7
Strömsund	11 397	–18 %	10 050	–12 %	102,8
Tibro	11 399	8 %	11 631	2 %	91,0
Torsby	11 411	–17 %	10 078	–12 %	95,2
Askersund	11 497	0 %	11 234	–2 %	98,7
Åtvidaberg	11 506	–4 %	11 289	–2 %	94,1
Forshaga	11 578	0 %	11 468	–1 %	93,0
Hagfors	11 589	–18 %	9 727	–16 %	95,7
Gnesta	11 612	19 %	12 722	10 %	91,7
Ovanåker	11 622	–7 %	11 024	–5 %	100,5
Nykvarn	11 664	45 %	13 850	19 %	80,8
Sävsjö	11 771	7 %	11 247	–4 %	96,2
Vaxholm	11 899	28 %	13 141	10 %	93,9

Tabell 2 De 100 minsta kommunernas indelning i kommuntyper

Kommuntyp	Definition	Kommuner
Täta blandade kommuner	Mer än 50 procent av befolkningen bor i urbana områden. Majoriteten av kommunens befolkning har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.	Degerfors, Gnesta, Filipstad, Forshaga, Hofors, Kungsör, Perstorp, Vadstena, Mullsjö, Nora, Nykvarn, Surahammar, Vaxholm, Åtvidaberg
Glesa blandade kommuner	Mer än 50 procent av befolkningen bor i urbana områden. Majoriteten av kommunens befolkning har mer än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.	Haparanda, Hjo, Tibro
Tätortsnära landsbygdskommuner	Mer än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden. Majoriteten av kommunens befolkning har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.	Aneby, Askersund, Bollebygd, Borgholm, Boxholm, Bjurholm, Emmaboda, Essunga, Färgelanda, Gagnef, Grums, Grästorps, Herrljunga, Hylte, Kinda, Laxå, Lekeberg, Lessebo, Markaryd, Mellerud, Munkedal, Nordanstig, Nordmaling, Ockelbo, Robertsfors, Rättvik, Skinnskatteberg, Smedjebacken, Storfors, Svenljunga, Säter, Valdemarsvik, Vindeln, Vännäs, Torsås, Uppvidinge, Älvkarleby, Ödeshög, Örkelljunga
Glesa landsbygdskommuner	Mer än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden. Majoriteten av kommunens befolkning har mer än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.	Bengtstors, Berg, Bräcke, Dals-Ed, Eda, Gnosjö, Gullspång, Hagfors, Hällefors, Högsby, Karlsborg, Ljusnarsberg, Munkfors, Norberg, Orsa, Ovanåker, Ragunda, Sotenäs, Strömsund, Sävsjö, Torsby, Töreboda, Vansbro, Vingåker, Ydre, Ånge, Årjäng, Älvsbyn, Överkalix
Mycket glesa landsbygdskommuner	Hela befolkningen bor i rurala områden. Hela befolkningen har mer än 90 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.	Arjeplog, Arvidsjaur, Dorotea, Härjedalen, Jokkmokk, Malung-Sälen, Malå, Norsjö, Pajala, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Åsele, Älvdalen, Övertorneå

Källa: Tillväxtverket.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]