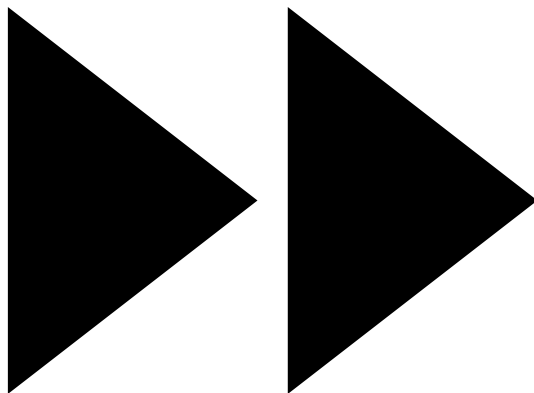


KONJUNKTURRÅDETS RAPPORT



Kommunernas framtid

2019

Eva Mörk
Gissur Ó Erlingsson
Lovisa Persson

SNS FÖRLAG

Konjunkturrådets rapport 2019

Kommunernas framtid

Eva Mörk, Gissur Ó Erlingsson och Lovisa Persson

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

Konjunkturrådets rapport 2019
Kommunernas framtid
Eva Mörk, Gissur Ó Erlingsson och Lovisa Persson

Första upplagan
Första tryckningen

© 2019 SNS Förlag och författarna
Omslag och grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: TMG Sthlm, Stockholm 2019

ISSN 1652-8050
ISBN 978-91-88637-11-6

Innehåll

Utgivarens förord 7

Sammanfattning 9

KAPITEL I · Inledning 17

2 · Kommuner i teori och praktik 22

3 · Utveckling i stad och land 46

4 · Kommunal service – hög kvalitet och likvärdighet? 75

5 · Finansiering av framtidens välfärd 123

6 · Lokal tillväxtpolitik som lösning på finansieringsgapet? 136

7 · Förutsättningar för ansvarsutkrävande 149

8 · Fyra tänkbara kommunreformer 172

9 · Slutsatser 194

Referenser 198

UTGIVARENS FÖRORD

De svenska kommunerna har många uppgifter. Staten har ålagt dem att ansvara för bland annat bostäder, skola, räddningstjänst och social omsorg. Utöver det har de många andra uppgifter som de frivilligt åtagit sig, till exempel näringslivsutveckling, fritid och kultur.

I SNS Konjunkturrådsrapport 2019 ställs frågan hur kommunerna ska klara av sina uppgifter i framtiden och kunna upprätthålla en likvärdig och högkvalitativ service. Rapportförfattarna tar ett brett grepp på kommunernas utmaningar och tar upp frågor om finansiering, ansvarsutkrävande, möjligheten att överbrygga skillnader mellan stad och landsbygd samt tänkbara vägar framåt. Är sammanläggningar av kommuner en möjlig väg? Eller går det att lösa problemen genom ökad samverkan mellan kommuner?

Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till en bred diskussion om hur Sveriges kommuner ska fungera, finansieras och organiseras i framtiden.

Eva Mörk, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet har som ordförande lett arbetet i SNS Konjunkturråd 2019. Övriga i rådet är *Gissur Ó Erlingsson*, biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet, och *Lovisa Persson*, fil.dr i nationalekonomi och forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Mikael Elinder, docent i nationalekonomi vid Uppsala universitet har granskat ett utkast till rapport. *Jørn Rattsø*, professor i nationalekonomi vid Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet i Trondheim, var i början av arbetet ledamot av SNS Konjunkturråd 2019, men bestämde sig senare för att avgå. Många av hans tankar och idéer finns dock fortfarande kvar i rapporten. *Andreas Bergh*, docent i nationalekonomi, Lunds universitet och Institutet för Näringslivsforskning, *Henrik Jordahl*, docent i nationalekonomi, Institutet för Näringslivsforskning, *Josefina Syssner*, docent i kulturgeografi, Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet, och *Richard Öhrvall*, fil.dr i statsvetenskap, Statistiska centralbyrån och Institutet för Näringslivsforskning, har granskat delar av rapporten. *Zakarias Dahlberg*, Uppsala, har hjälpt till med datainsamling och databearbetning. Till alla dessa framför SNS sitt stora tack

SNS tackar också Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse för finansiellt stöd.

Stockholm i januari 2019

MIA HORN AF RANTZIEN

vd SNS

Sammanfattning

KOMMUNERNA STÅR INFÖR stora utmaningar framöver. Den åldrande befolkningen innebär att efterfrågan på omsorgstjänster ökar och att allt färre människor i yrkesarbetande åldrar ska försörja allt fler som inte arbetar. Under de gångna decennierna har Sverige dessutom genomgått en stark urbanisering, vilket skapar väsentligt skilda villkor för storstads- respektive landsbygdskommuner. Till detta kommer högt flyktingmottagande där många av flyktingarna är unga, vilket bland annat ställer höga krav på skolan.

I SNS Konjunkturrådsrapport 2019 granskar vi den befintliga svenska kommunmodellen. Vi undersöker hur ändamålsenlig den är för att möta framtidens utmaningar och om den ger kommunerna rimliga förutsättningar att förse medborgarna med viktiga välfärdstjänster såsom skola och äldreomsorg. Vi fokuserar på tre frågor:

1. Hur ska en likvärdig och högkvalitativ kommunal service upprätthållas?
2. Hur ska framtidens välfärd finansieras?

3. Hur ska väljarnas ansvarsutkrävande i kommunerna säkerställas?

Den svenska kommunmodellen, där kommunerna ansvarar för att tillhandahålla både lokala kollektiva varor och viktiga välfärdstjänster, rymmer en inneboende motsättning. Här uppstår konflikt mellan å ena sidan kommunal självstyrelse och önskan om att anpassa tjänsteutbudet till lokala preferenser och förutsättningar, och å andra sidan kraven på nationell likvärdighet i utbudet av välfärdstjänster.

Demografiska förändringar och skillnader mellan stad och landsbygd

Den kommunala ekonomin och de kommunala verksamheterna är starkt beroende av demografin. I synnerhet gäller detta ålderssammansättningen i befolkningen, vilket är en konsekvens av välfärdstjänsternas inneboende karaktär. Skola, vård och omsorg utnyttjas framför allt av de yngsta och äldsta i befolkningen. Demografin påverkar även kommunernas intäkter eftersom en majoritet av dessa kommer från den kommunala inkomstskatten, vilken i sin tur beror på antalet individer i yrkesverksam ålder och deras löneinkomster.

På papperet har växande kommuner goda ekonomiska förutsättningar att möta framtiden. De har en gynnsam ålderssammansättning och en stark skattekraft. Deras utmaningar består i att bygga ut den kommunala verksamheten, infrastrukturen och bostadsbeståndet i takt med att befolkningen växer – och att integrera en växande andel invandrare som ofta väljer att bosätta sig där

deras landsmän bor. Utmaningarna i krympande kommuner är annorlunda. De riskerar att gå miste om stordriftsfördelar och har ofta svårt att rekrytera specialistkompetens och annan personal som behövs för att säkra välfärdens kvalitet. Landsbygdskommuner, liksom vissa storstadskommuner, mottar finansiellt stöd från staten och andra kommuner för att täcka upp för den lägre skattekraften och den högre kostnadsstrukturen i verksamheterna. Ett högt statsbidragsberoende är bekymmersamt. Det riskerar att leda till för höga kostnader eftersom delar av kostnaderna bärs av invånarna i andra kommuner.

Verksamhet under press

Förutom att en växande andel äldre leder till ökad efterfrågan på äldreomsorg, tenderar människors förväntningar på välfärdstjänster att växa i takt med att deras inkomster ökar. Produktiviteten i kommunernas arbetsintensiva tjänsteproduktion utvecklas dessutom inte i samma takt som i privat sektor, framför allt inte jämfört med tillverkningsindustrin. Sammantaget innebär detta ett ökat kostnadstryck i tillhandahållandet av kommunal service.

Skola och äldreomsorg utgör tillsammans nästan hälften av kommunernas kostnader. Båda sektorerna har stora framtida rekryteringsbehov och kan behöva förbättra arbetsmiljön och arbetsförhållandena. Inom skolan ser vi tecken på kvalitetskillnader mellan stad och landsbygd. Inom äldreomsorgen är det snarare det ökade antalet äldre som utgör ett orosmoment i landsbygdskommuner. I bägge sektorerna förekommer många riktade statsbidrag, vilka försvårar de kommunala politikernas planering och de kommunala väljarnas ansvarsutkrävande.

Olika finanseringsutmaningar på kort och lång sikt

Den demografiskt drivna finansieringsutmaningen kan delas upp i en kortsiktig och en långsiktig del. Den kortsiktiga uppstår på grund av en särskilt kraftig ökning i andelen äldre under de närmaste två decennierna. Ökningen är för snabb för att en förbättrad hälsa eller förändrade normer kring arbetsmarknadsutträde ska kunna finansiera det ökade behovet. På kort sikt uppstår därför ett underskott i kommunernas ekonomi om dagens verksamhetsnivåer ska upprätthållas. Det finns olika sätt att möta denna finansieringsutmaning. Resurser kan tillföras genom ökade avgifter inom förskola och äldreomsorg, liksom höjda fastighets- och miljöskatter. Däremot är evidensen svag för att tillväxtpolitiska instrument av typen platsmarknadsföring, »flaggskeppsprojekt« och kommuners sponsring av elitlag skulle generera ökade intäkter till kommunen. På lång sikt kan finansieringsutmaningen mötas med ett senare arbetsmarknadsutträde.

Ansvarsutkrävandet i kommunerna är fördunklat

För att väljarna ska kunna bestraffa makthavare som bedrivit verksamheter ineffektivt (exempelvis slösat med resurser, svikit vallöften och/eller på olika sätt gynnat sig själva på skattebetalarnas bekostnad) måste goda förutsättningar för ansvarsutkrävande vara på plats. Ett flertal egenskaper i det svenska lokala politiska systemet utgör hinder för ett sådant ansvarsutkrävande. Partisystemen har fragmenterats, lokala majoritetskoalitioner har blivit mer

komplexa, mängden mellankommunal samverkan har ökat och ansvarsförhållandena mellan stat och kommun tenderar att vara otydliga. Det finns också tecken på dålig kunskap bland väljarna om kommuner och kommunpolitik. Sammantaget är det tveksamt om ansvarsutkrävandet fungerar väl i svenska kommuner.

Reformförslag

Hur ska de omfattande utmaningar som kommunsektorn står inför mötas? I rapporten diskuterar vi fyra tänkbara kommunreformer:

- (I) ökad mellankommunal samverkan
- (II) kommunsammanläggningar
- (III) en asymmetrisk ansvarsfördelning
- (IV) ett förstatligande av vissa kommunala ansvarsområden.

Alla dessa alternativ har sina för- och nackdelar. Det är därför knappast troligt att lösningen på kommunernas problem finns i en enskild modell. Snarare behöver man kombinera de mest attraktiva elementen från respektive modell.

Det kan finnas en hittills icke realiserad besparingspotential av ökad samverkan inom välfärdsområden, varför det kan vara lämpligt att uppmuntra kommunerna till att närmare undersöka möjligheterna till denna typ av samverkan. Frivilliga sammanläggningar i tätbefolkade områden kan vara ett sätt att dra nytta av stordrift, koordination och synergier och på så sätt öka attraktionskraften och gynna tillväxten. Det finns mindre anledning att tro att kommunsammanläggningar leder till stora besparingar för landsbygdskommuner. Där är avstånden i befolkningen stora och

de demokratiska kostnaderna kan bli höga.

En asymmetrisk modell, där ansvaret för väl avgränsade områden förs över från små kommuner med bristande kapacitet till staten (eller någon annan huvudman), är värd att överväga. I en sådan modell kan man behålla närheten och den lokala förankringen i de ansvarsområden som behålls hos kommunerna men samtidigt dra nytta av stordriftsfördelar inom styrning och administration i de ansvarsområden som flyttas från kommunerna. För att en asymmetrisk modell ska fungera krävs att man på ett ändamålsenligt sätt identifierar vilka områden som ska föras över från vilka kommuner/kommuntyper, och till vilken nivå/enhet (grannkommun, landsting/region, eller stat/länsstyrelse).

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver bli tydligare. Staten bör vara restriktiv med riktade statsbidrag och i stället låta de kommunala politikerna ansvara för prioriteringar inom verksamheten. Det finns däremot goda kompetens- och rättssäkerhetsskäl till att förstatliga myndighetsutövning som tillsyn och inspektion.

Det politiska ansvarsutkrävandet i kommunerna behöver stärkas. Här skulle möjligen skilda valdagar vara en dellösning. Det skulle tydliggöra vilka de lokala valfrågorna är och öka sannolikheten att väljarna verkligen håller lokala politiker ansvariga. Eftersom skilda valdagar riskerar att leda till ett sänkt valdeltagande, och då effekterna av det är svåröversäglbara, föreslår vi en ny statlig utredning som grundligt genomlyser förslaget. Utöver detta förespråkar vi försök med kommunal parlamentarism (majoritetsstyre i kommunerna, snarare än en kommunstyrelse där samtliga partier är representerade), vilket är en reform med potential att tydliggöra skiljelinjer i politiska ståndpunkter och därmed för enkla för väljarna att utkräva politiskt ansvar.

Slutligen behöver den kortsiktiga finansieringsutmaningen lösas. En höjd fastighetsskatt, ökade miljöskatter och mer frihet för kommunerna att ta ut avgifter inom till exempel förskola och äldreomsorg är här tänkbara vägar. Dessutom är det önskvärt att den kommunala verksamheten effektiviseras, till exempel genom att man börjar använda digitala hjälpmedel i större utsträckning. Förhoppningsvis kan de reformer vi diskuterat ovan i form av tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun och förstärkt politiskt ansvarsutkrävande också öka trycket på kommunala politiker att effektivisera verksamheten.

Inledning

DET FINNS mycket som fungerar bra i dagens Sverige. När medie- och kommunikationsforskaren Jesper Strömbäck (2017) granskade 38 internationella index som jämför bland annat demokrati, jämställdhet, social rättvisa, företagsklimat, innovationskraft och konkurrenskraft fann han att Sverige i fler än hälften av indexen hamnar på topp fem, resten topp tio. I ett internationellt jämförande perspektiv är Sverige alltså ett bra land att bo i.

Att Sverige klarar sig bra i internationella jämförelser betyder dock inte att vi löst alla våra problem eller att det inte finns orosmoln på himlen. Detta gäller i synnerhet kommunsektorn som står inför stora utmaningar när det gäller finansiering, kompetensförsörjning, en åldrande befolkning och ett högt flyktingmottagande. Sverige har dessutom genomgått en stark urbanisering och drygt en miljon människor lever i kommuner som tappat befolkning under de senaste 15 åren. Skiljelinjen mellan stad och landsbygd växer sig allt starkare i svensk politik. Fler landsbygdsbor än stadsbor upplever att utvecklingen i Sverige går åt fel håll. De misstror poli-

*Internationella index:
Sverige ett bra land
att bo i.*

*Stora utmaningar
för kommunsektorn.*

*Skiljelinjen mellan
stad och landsbygd
allt starkare.*

tiska institutioner i större utsträckning och är mer missnöjda med hur svensk demokrati fungerar (Oscarsson 2017a).

Debatt och utredningar om hur utmaningarna ska hanteras.

Är den svenska kommunmodellen ändamålsenlig?

Den här utvecklingen har fått återverkningar på den politiska debatten. Ett antal inflytelserika aktörer efterfrågar en kommun-sammanläggningsreform med syfte att skapa större och mer bärkraftiga kommuner¹ och staten har det senaste dryga decenniet initierat flera utredningar med uppdrag att föreslå verktyg för att hantera kommunsektorns utmaningar.² Mot denna bakgrund är syftet med denna rapport att göra en översyn av den befintliga svenska kommunmodellen³ och undersöka hur ändamålsenlig den är för att dagens kommuner ska kunna fullfölja sitt uppdrag, som bland annat innefattar att förse medborgarna med viktiga välfärdstjänster såsom skola och omsorg. I vår analys jämför vi den befintliga modellen med teoretiska principer och empiriska forskningsresultat. I våra slutsatser föreslår vi, vad vi bedömer vara, politiskt möjliga reformer. I rapporten kommer vi att fokusera på tre frågor.

1. Se till exempel en motion från Folkpartiets partisekreterare (Motion 2012/13: K381); två motioner från sammanlagt tre olika moderata riksdagsledamöter (Motion 2012/13: K295; Motion 2013/14: K347) samt debattartiklar från en kristdemokratisk (Svanström 2013) och en moderat (Staxäng 2015) riksdagsledamot, fackföreningen Jusek (Larsen och Hedberg 2013) samt Stockholm stads finansborgarråd (Wanngård 2015).

2. Utredningarna har resulterat i en rad betänkanden som på olika sätt haft kommunsektorns framtidsutmaningar i fokus, se bland annat SOU 2006:101; SOU 2007:10; SOU 2007:72; SOU 2007:93; SOU 2009:92; SOU 2011:39; SOU 2012:30; SOU 2015:24; SOU 2017:1; SOU 2017:77; SOU 2018:74, liksom den nu pågående Kommunutredningen (dir 2017:13).

3. Med en »kommunmodell« menar vi vilka uppgifter som kommunerna ansvarar för, hur verksamheten finansieras, hur den statliga styrningen ser ut samt hur stora kommunerna är.

Hur ska en likvärdig och högkvalitativ kommunal service upprätthållas?

Sverige har, liksom många andra länder, en åldrande befolkning. Detta medför ett ökat tryck på kommunsektorn, som ansvarar för äldreomsorgen. Behovsökningen berör dessutom ett område som möter ökade förväntningar på kvalitet från befolkningen. Framöver kommer sektorn, som redan i dag har svårt att attrahera personal, behöva rekrytera ytterligare arbetskraft för att kunna upprätthålla kvaliteten. Över hälften av Sveriges kommuner beräknas uppleva en befolkningsminskning i framtiden, men de som bor där ska, enligt övergripande krav på nationell likvärdighet, också i framtiden kunna förvänta sig samma kvalitet på kommunens tjänster som på andra håll. Hur kan dessa utmaningar mötas?

Hur ska framtidens välfärd finansieras?

Den demografiska utvecklingen innebär också att allt färre människor i yrkesarbetande åldrar ska försörja allt fler som inte arbetar. Hur ska kommunerna klara av att finansiera den kommunala verksamheten i en situation där dessa måste expandera, där kostnaderna förväntas öka på grund av höjda förväntningar och där det dessutom finns stora investeringsbehov? Kan verksamheten effektiviseras? Vilka finansieringskällor finns att tillgå?

Hur ska väljarnas ansvarsutkrävande säkerställas?

För att klara av de demografiska utmaningarna är det viktigt att den kommunala verksamheten sköts ansvarsfullt och resurseffektivt. Väljarna behöver därför ha goda förutsättningar att bestraffa kommunpolitiker som missköter sig, alternativt belöna skötsamma. Finns dessa förutsättningar i dag? Hur påverkas de av befintliga kommunala institutioner, den ökade fragmenteringen i politiken

och den ibland oklara ansvarsfördelningen mellan stat och kommun?

* * *

Av utrymmesskäl har vi blivit tvungna att göra avgränsningar och välja bort ett antal områden som också i hög grad är relevanta för kommunsektorns framtid.

Fokus på primärkommunerna.

- Vår analys fokuserar på primärkommunerna. Det innebär att vi inte diskuterar landstingens och regionernas verksamheter.

Små och krympande kommuner.

- Vi har valt att i första hand fokusera på små och krympande kommuner, ofta i glesbygd. Vi kommer därför inte, mer än indirekt, att diskutera de hastigt växande storstadsregionernas speciella utmaningar med behov av exempelvis utbyggnad av bostäder och infrastruktur samt ökad segregation.

Skola och äldreomsorg.

- I diskussionen om kvaliteten och likvärdigheten i den kommunala servicen riktar vi in oss på skola och äldreomsorg, men *inte* andra politik- eller utgiftsområden. Detta motiverar vi med att skolan och äldreomsorgen är särskilt personalintensiva och kostsamma områden som angår många medborgare.

Lokal tillväxtpolitik.

- Vi kommer att fokusera på lokal tillväxtpolitik, alltså sådant som kommunerna själva styr över, och inte mer än indirekt uppmärksamma statens principer och strategier för regional tillväxtpolitik.
- Vi gör inte någon ingående analys av det mellankommunala utjämnningssystemet. Det är ett komplext och omfattande område som hade krävt en egen rapport. Dessutom har det precis kommit en utredning som diskuterar detta system i detalj (SOU 2018:74).

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 och 3 ger vi en bakgrund till resten av rapporten. I kapitel 2 diskuterar vi kommunernas roll och uppgifter ur ett teoretiskt perspektiv samt beskriver hur den svenska kommunmodellen vuxit fram som en del av utbyggnaden av välfärdsstaten och vad det inneburit i form av statlig styrning. I kapitel 3 beskriver vi den demografiska utvecklingen i de svenska kommunerna och hur den skiljer sig åt i olika delar av landet. Här diskuterar vi också kommunernas finansiella situation.

Bakgrund i kapitel 2 och 3.

Efter att dessa två kapitel lagt grunden för den fortsatta framställningen fokuserar de fyra följande kapitlen på våra tre centrala frågeställningar. I kapitel 4 genomlyser vi kommunernas förutsättningar att tillhandahålla en högkvalitativ och likvärdig kommunal service. Fokus ligger på de två viktiga ansvarsområdena, och tunga utgiftsposterna, skola och äldreomsorg. I kapitel 5 redogör vi för finansieringsutmaningar på kort och lång sikt samt diskuterar olika sätt att finansiera framtidens välfärd. I kapitel 6 uppehåller vi oss kort vid frågan om huruvida lokal tillväxtpolitik kan vara en framgångsrik strategi för att fylla det finansieringsgap vi beskrivit i det föregående kapitlet. I kapitel 7 skiftar vi fokus och uppmärksammar ett antal faktorer som vi menar försvårar ansvarsutkrävandet i kommunerna.

Centrala frågeställningar i kapitel 4, 5, 6 och 7.

I de två avslutande kapitlen diskuterar vi strategier för att möta de utmaningar vi identifierat i rapporten. I kapitel 8 gör vi detta genom att utvärdera fyra tänkbara reformer av den svenska kommunmodellen, medan vi i kapitel 9 presenterar våra policyförslag.

Strategier för att möta utmaningarna i kapitel 8 och 9.

Kommuner i teori och praktik

I DETTA KAPITEL KOMMER vi först att presentera och diskutera lärdomar från den nationalekonomiska forskningen om vilka typer av uppgifter som är lämpliga att decentralisera, hur stora kommuner bör vara och hur kommuner bör finansiera sin verksamhet.¹ Därefter ger vi ett översiktligt politiskt-filosofiskt perspektiv på kommunerna. Med dessa två byggstenar som grund presenteras därefter en historisk översikt av den svenska kommunmodellens framväxt. Vidare redogör vi kortfattat för utvecklingen av statens styrning av kommunerna och beskriver kort dagens svenska kommuner. Vi avslutar med att diskutera de motsättningar som finns inbyggda i den nuvarande svenska kommunmodellen.

1. Vi förlitar oss på litteraturen inom det forskningsområde som på engelska går under beteckningen *fiscal federalism*.

Vilka varor och tjänster ska tillhandahållas lokalt?

När vi ställer oss frågan om offentliga varor och tjänster ska tillhandahållas på lokal eller central nivå är det framför allt två av offentlig sektors huvuduppgifter vi har i åtanke: korrigering av marknadsmisslyckanden och omfördelning.² En korrigering av marknadsmisslyckande kan, om det lyckas, leda till förbättrad användning av de samhällsekonomiska resurserna. Omfördelning handlar i stället om hur en given mängd resurser ska fördelas i samhället. Många av de ingrepp som offentlig sektor gör av effektivitetsskäl har också fördelningseffekter, och tvärtom.

Det starkaste argumentet för att vissa varor och tjänster ska tillhandahållas på lokal nivå snarare än på central nivå är att det gör det möjligt att bättre anpassa utbudet efter medborgarnas preferenser och de lokala förutsättningarna. Denna tanke utgör grunden för den så kallade Tiebout-modellen, efter den amerikanske nationalekonomen Charles Tiebout (1956). Här liknas den lokala nivån vid en klubb som tillhandahåller en viss tjänst (offentlig service) till en viss avgift (den lokala skatten). Tanken är att medborgarna sedan väljer den mix av tjänsteutbud och skatter som bäst överensstämmer med de egna preferenserna genom att »rösta med

Lokal eller central nivå?

På lokal nivå kan utbudet anpassas till lokala preferenser och förutsättningar.

2. Enligt Musgraves (1959) klassiska lärobok har den offentliga sektorn tre huvudsakliga uppgifter: att stabilisera, att korrigera marknadsmisslyckanden (det Musgrave kallar för att allokeras) och att omfördela. Att stabiliseringspolitik inte framgångsrikt kan bedrivas av den enskilda kommunen utan bör ligga på statlig (eller överstatlig nivå) är tämligen okontroversiellt. I en integrerad ekonomi som den svenska får finanspolitiska och penningpolitiska åtgärder bäst effekt om de är geografiskt synkroniserade.

fötterna« och välja var man vill bo.³ Möjligheten att anpassa verksamheten efter lokala preferenser och förutsättningar är också en viktig komponent i Oates (1972) inflytelserika decentraliserings-teorem. Oates konstaterar att man i frånvaro av stordriftsfördelar och externa effekter (se nedan) kan åstadkomma åtminstone lika hög välfärd, och typiskt högre, om en offentlig vara tillhandahålls lokalt i stället för centralt. Denna slutsats bygger på antagandet att den centrala nivån, på grund av informationsbrist, inte förmår att tillfredsställa skilda lokala preferenser.

Informationsbrist
på central nivå.

Den typ av offentlig verksamhet som framför allt avses i de teoretiska modellerna ovan är så kallade lokala *kollektiva varor*.⁴ Att tillhandahålla kollektiva varor är generellt sett en grundläggande uppgift för offentlig sektor, eftersom marknader för sådana varor annars riskerar att misslyckas på grund av det så kallade fripassagerarproblemet, det vill säga att det inte går att hindra någon som inte har betalat från att ta del av varan. Om nyttan av den kollektiva varan endast tillfaller invånarna i den egna kommunen kan denna vara tillhandahållas lokalt med ökad effektivitet som följd. Skulle nyttan av den kollektiva varan även tillfalla invånarna i

Kollektiva varor.

3. I jämvikt kommer medborgarna att ha sorterat sig perfekt efter sina preferenser och alla får precis den mix som de önskar. Denna stilistiska modell bortser från att det finns många andra faktorer som styr var vi väljer att bo, till exempel jobb och familj. Det är också svårt att tänka sig att det ska finnas tillräckligt många klubbar för att tillfredsställa alla möjliga preferenser.

4. En kollektiv vara är icke-exkluderande, vilket innebär att det är svårt att hindra individer från att konsumera varan rent tekniskt. Den är också icke-rivaliserande, vilket innebär att många individer kan konsumera varan samtidigt utan att nyttan för varje individ försämras. Rena kollektiva varor är svåra att finna i verkligheten, men som exempel nämns vanligtvis militärt försvar, fyrar och innovationer. Orena kollektiva varor är varor som är icke-rivaliserande åtminstone till en viss punkt, då det kan uppstå trängsel. Många av de lokala kollektiva varor som kommunen tillhandahåller hamnar i denna grupp: vägar, parker och simhallar.

grannkommunerna (*extern effekt*), är det inte längre självklart att den varan bäst tillhandahålls lokalt. Detsamma gäller om produktionen är förknippad med betydande stordriftsfördelar. Enligt Oates (1972) kan det i båda dessa fall vara möjligt att uppnå högre välfärd (till samma eller lägre pris) genom att flytta beslutsfattandet till en högre nivå, även om detta innebär att utbudet blir sämre anpassat till de lokala preferenserna.

I praktiken tillhandahåller den lokala nivån inte enbart kollektiva varor utan också många tjänster som är *privata*, där nyttan tillfaller en särskild målgrupp och där verksamheten i större utsträckning måste expandera i takt med att fler individer tar del av tjänsterna. Anledningen till att dessa tjänster ändå tillhandahålls av offentlig sektor kan vara att det finns önskemål om att alla invånare i ett land ska ha rätt till likvärdig vård, omsorg och utbildning oavsett vilka inkomster de har. Dessutom har särskilt utbildning, men till viss del även barnomsorg och äldreomsorg, externa effekter, det vill säga nyttan tillfaller inte bara den som konsumerar tjänsten. Två faktorer talar för att ansvaret för att tillhandahålla sådana, delvis privata, tjänster bör ligga på den centrala nivån snarare än den lokala. För det första blir det lättare att uppnå nationell likvärdighet i tjänsteutbudet. För det andra kan tjänsterna tänkas påverka individer som bor i hela landet. Det är till exempel vanligt att människor flyttar från sin hemort när de gått ut skolan, vilket innebär att hela landet får glädje av en bra skola. När sådana externa effekter finns kan, som nämndes ovan, centralisering vara att föredra framför decentralisering.

Externa effekter och stordriftsfördelar ...

... och privata varor med mål om likvärdighet ...

... pekar mot centralt tillhandahållande.

Preferenser och ansvarsutkrävande på lokal nivå

Bättre information på lokal nivå ...

Ytterligare ett argument för decentralisering är att väljare kan tänkas veta mer om politiker som bor och verkar i samma område som de själva, och att det därför kan vara lättare för dem att rösta fram »rätt« politiker.⁵ Informationsbristen mellan den centrala nivån och väljarna kan även gälla det politiska ansvarsutkrävandet mer generellt. Seabright (1996) visar till exempel i en teoretisk modell hur det är lättare för invånarna att rösta bort politiker på den lokala nivån än på den centrala. Detta ger lokala politiker starkare incitament att anstränga sig, vara mer resurseffektiva och leverera en verksamhet av hög kvalitet.⁶

5. I en studie av svenska kommunpolitiker och väljare finner Dahlberg, Mörk och Ågren (2005) att även om politikerna i regel vill ha en större kommunal sektor än vad väljarna vill så är denna skillnad mindre i små kommuner (färre än 5 500 invånare). I dessa små kommuner har politikerna också en bättre bild av väljarnas preferenser.

6. Även Besley och Coate (2003) jämför centraliserat och decentraliserat beslutsfattande i en teoretisk modell där det uppstår en intressekonflikt mellan delegater från olika regioner när de ska dela på kostnaderna för offentlig konsumtion. Med centralt beslutsfattande kommer de regioner vars representanter lyckas komma med i den vinnande majoriteten att gynnas på bekostnad av de andra. Dessutom har väljare strategiska motiv att skicka iväg en politiker som vill ha en stor offentlig sektor till det nationella parlamentet. En politiker med starka preferenser för en offentlig sektor kan nämligen tänkas vara mer framgångsrik i förhandlingarna med de övriga parlamentarikerna och därmed kunna säkra att den egna regionen får en större del av kakan. Men om alla regioner betar sig på samma sätt finns risken att den offentliga sektorn blir mer omfattande än vad medborgarna egentligen önskar.

Konkurrens, jämförande och experimenterande

En annan tänkbar fördel med decentraliserat beslutsfattande är att väljarna kan få en god uppfattning om hur bra politikerna i den egna kommunen sköter verksamheten genom att jämföra den egna kommunen med grannkommunen. Denna idé har formaliserats i teorin om *yardstick competition*. Om skatten i grannkommunen är lik den i hemkommunen, samtidigt som kvaliteten på den kommunala servicen är bättre i hemkommunen, kan väljaren visa sin uppskattning genom att ge politikerna förnyat förtroende vid nästa val. Om grannkommunen däremot levererar bättre kvalitet till samma skattenivå kan väljarna visa sitt missnöje och rösta bort de styrande politikerna.⁷ Att jämförande och konkurrens kan leda till effektivare resursförbrukning i kommuner är också förenligt med Albert Hirschmans (1990) teori. Hirschman menar att missnöjda personer inte bara kan använda sina röster i protest utan en missnöjd kommunmedlem kan helt enkelt välja att flytta till en grannkommun som fungerar bättre.

Decentralisering ger slutligen utrymme för småskaligt experimenterande. Exempelvis kan en framgångsrik modell för förebyggande vård i äldreomsorgen testas i en enskild kommun och sedan spridas vidare inom sektorn. Teoretiskt hämtar denna tanke näring från von Hayeks (1960) föreställning om att institutionell heterogenitet ger aktörer möjligheter att experimentera med olika lösningar, systematiskt jämföra sig med varandra samt lära sig av

... gör det möjligt att jämföra de egna politikerna med grannkommunens ...

... och ger utrymme för småskaligt experimenterande.

7. Ågren (2005) finner stöd för att svenska väljare använder grannkommunerna som en måttstock för hur de egna politikerna skött sig. Sannolikheten för en sittande majoritet att bli återvald minskar om de har höjt kommunalskatten under mandatperioden, men ökar om skatten har höjts i grannkommunen.

DECENTRALISERINGENS FÖR- OCH NACKDELAR

Fördelar med decentralisering

- Utbudet kan anpassas till lokala preferenser.
- Lokala informationsfördelar om lokala förutsättningar möjliggör ett mera effektivt genomförande av politiken.
- Kommunerna kan utgöra laboratorier där man testar metoder och tekniker på ett småskaligt och smidigt sätt.
- Kommuninvånarna kan jämföra den egna kommunens kostnader och kvalitet med grannkommunens och sedan rösta bort inkompetenta styrande politiker, vilket kan leda till att resurserna används mer effektivt.

Nackdelar med decentralisering

- Servicenivån kan på grund av externa effekter bli för hög eller för låg.
- Stordriftsfördelar realiserar inte.
- Skatte- och välfärds konkurrens kan leda till för låg nivå på välfärdstjänsterna.
- Den nationella likvärdigheten minskar.

andras misstag och framgångar. Förhoppningsvis underlättar denna typ av experimenterande att förnyelsen i offentlig sektor kan ske successivt, smidigt och kontinuerligt.

Hur ska den lokala verksamheten finansieras?

Det vanligaste sättet att finansiera offentlig verksamhet är att ta ut skatter. Vilka skatter är det då lämpligt att den lokala nivån använder? För att ambitionerna med verksamheten ska hamna på rätt nivå bör de som drar nytta av en verksamhet också betala för den (Musgrave 1959). På så sätt kommer beslutsfattarna att väga verksamhetens kostnader mot dess nytta när de fattar beslut om verksamhetens storlek. Den skattebas som bäst uppfyller denna princip, som har kommit att kallas *nyttjandeprincipen*, är fastigheter, eftersom det typiskt är de som bor i kommunen som också nyttjar verksamheten. Dessutom förväntas värdet på fastigheter bero på hur väl den kommunala verksamheten sköts. Enligt den så kallade kapitaliseringsteorin kommer människor att vara beredda att betala mer för en bostad i en kommun med hög kvalitet på den kommunala verksamheten, vilket innebär att huspriserna kan förväntas stiga/sjunka i kommuner där politikerna gör ett bra/dåligt jobb.⁸ Detta ger de lokala politikerna ytterligare incitament att sköta verksamheten bra.

En skatt som typiskt genererar betydligt högre skatteintäkter än fastighetsskatten är den lokala inkomstskatten. En svaghet

De som drar nytta av en verksamhet ska betala för den.

Fastighetsskatt.

Lokal inkomstskatt.

8. Det finns en omfattande forskningslitteratur som visar hur kvaliteten på den offentliga servicen kapitaliseras i huspriser, se till exempel Oates (1969) för ett tidigt bidrag.

med denna skatt är att invånarna kan undvika den genom att flytta, vilket kan leda till skattekonkurrens mellan kommuner. I värsta fall kan rädslan för att förlora skatteintäkter leda till en nedåtgående spiral där kommunernas tävlan om höginkomsttagare i slutändan innebär att skatterna – och därmed verksamhetsnivåerna – blir för låga.⁹ Samma risk finns när det är den lokala nivån som beslutar om stöd till personer som inte kan försörja sig själva, till exempel genom att ansvara för försörjningsstöd.¹⁰ Risken för denna typ av konkurrens är ett av de starkaste argumenten för att omfördelning bör skötas centralt och inte lokalt.

Egenavgifter
och statsbidrag.

Förutom skatter kan det offentliga använda sig av egenavgifter, där brukaren själv betalar en del av tjänsten. Av fördelnings skull bör egenavgifterna dock inte bli allt för höga. Ofta räcker inte intäkterna från lokala skatter och egenavgifter till för att finansiera den lokala verksamheten. Den lokala nivån är därför också beroende av bidrag från den centrala nivån. Denna typ av finansiering bryter mot nyttjandeprincipen och riskerar att stimulera till för höga utgifter, eftersom kostnaderna till viss del kommer att bäras av skattebetalare i andra delar av landet. En företeelse som har uppmärksammats i forskningen är att en krona mer i statsbidrag ofta ökar de offentliga utgifterna mer än motsvarande ökning i

9. Både teorin om skattekonkurrens och *yardstick competition* förutsäger att den skattesats som sätts i en region beror på skattesatsen i grannregionen. Edmark och Ågren (2005) testar denna förutsägelse på svenska kommundata och finner starkt stöd för sådana strategiska interaktioner: för varje krona som grannkommunen sänker skatten sänker den egna kommunen skatten med 80 öre.

10. Fiva och Rattsø (2006) samt Dahlberg och Edmark (2008) visar att norska respektive svenska kommuner ser ut att »tävla« mot varandra på detta sätt när de bestämmer hur stort det ekonomiska biståndet ska vara. Det verkar också finnas anledning för lokala beslutsfattare att oro sig för välfärdsmigration; Fiva (2009) finner i en studie av ensamstående män att en ökning i bidragsgenerositet med 500 norska kronor leder till att fyra bidragstagare flyttar in i kommunen.

skattebasen.¹¹ Dessutom kan det uppstå problem med så kallade mjuka budgetrestriktioner, där de lokala beslutsfattarna utgår från att staten kommer att skjuta till medel om de egna pengarna tar slut.¹² Risken för detta är särskilt stor i de fall där den lokala nivån tillhandahåller välfärdstjänster som politikerna på central nivå känner stort ansvar för. En hög grad av statsbidragsberoende försvårar alltså väljarnas ansvarsutkrävande, dels för att väljarna inte märker om de egna politikerna är slösaktiga, dels för att de lokala politikerna kan hävda att de har fått för lite medel uppifrån om den kommunala servicen inte motsvarar väljarnas förväntningar.

När man ska bedöma om en skattebas är lämplig att beskatta lokalt måste man även ta hänsyn till de regionala aspekterna. Om skattebasen är väldigt ojämnt fördelad över landet kommer det att uppstå stora skillnader i skatteintäkter mellan landets olika regioner. För att undvika sådana skillnader – och framför allt för att möjliggöra för resurssvaga regioner att tillhandahålla offentlig service av likvärdig kvalitet som i övriga landet – uppstår behov av ett utjämningsystem. Det är dessutom vanligt att också ha någon form av system som kompenserar regioner med höga, strukturellt betingade kostnader (exempelvis stora geografiska avstånd eller en hög andel äldre i befolkningen). Nackdelen med olika typer av utjämningsystem är dock att de bryter mot nyttjandepincipen. Ett skatteutjämningsystem försvagar också kopplingen mellan skattebas och skatteintäkter.

Mellankommunala utjämningsystem.

11. Dahlberg m.fl. (2008) finner till exempel att en krona högre i statsbidrag till svenska kommuner tenderar att öka de kommunala utgifterna med samma belopp.

12. Se Rodden, Eskeland och Litvack (2003) för en diskussion om problemet med mjuka budgetrestriktioner.

Vad en kommun är ur ett politiskt-filosofiskt perspektiv¹³

I detta avsnitt uppmärksammar vi de idéhistoriska och ideologiska tankegångar som ligger bakom nationalstatens syn på kommunerna. Hur man i grunden besvarar frågan »Vad är och bör en kommun vara för något?« har viktiga implikationer för den aktuella debatten om vilka ingrepp i den nuvarande kommunmodellen som är önskvärda. Det påverkar ställningstaganden i frågor om vilka uppgifter man kan lägga på eller ta ifrån kommunerna, huruvida staten ska styra mer/hårdare eller mindre/mjukare samt om initiativ till kommunsammanläggningar ska komma uppifrån och med tvingande medel eller om sådana ska växa fram nedifrån på frivillig basis.

Kommuner i idéhistorien.

Strandberg (1998) ställer upp två dimensioner längs vilka synen på kommuner skiljer sig i idéhistorien. Den första dimensionen avser om man har en *organisk* eller en *mekanisk samhällssyn*, där man antingen ser kommuner som naturliga »organismer« som alltid funnits, eller som något som medvetet skapas genom människors viljehandlingar. Den andra dimensionen avser hur man ser på *kommunernas relation till staten*, där man antingen betraktar kommuner som politiskt självständiga med rätt att fatta egna beslut eller som verktyg för att fullgöra uppgifter som staten vill ha utförda. I figur 2.1 används dessa två dimensioner för att belysa fyra idealtyper: gemenskapskommunen, kontraktskommunen, statsorganismkommunen och förvaltningskommunen.

Gemenskapskommunen – omhuldande av lokalsamhället.

I ruta 1 återfinns gemenskapskommunen. Den har sitt ursprung i en organisk samhällssyn där kommunen anses ha en närmast na-

13. Avsnittet bygger i bärande delar på Erlingsson och Wänström (2015, kapitel 2).

	Organisk samhällssyn	Mekanisk samhällssyn
Självständighet	1 GEMENSKAPS- KOMMUNEN	2 KONTRAKTS- KOMMUNEN
Statsbundenhet	3 STATSORGANISM- KOMMUNEN	4 FÖRVALTNINGS- KOMMUNEN

Figur 2.1 Fyra sätt att se på kommunen.

Källa: Strandberg (1998).

turgiven självständighet. Den får sitt uttryck bland annat i den gamla sockentanken eller i traditioner kring byar och byalag. Strandberg kallar idéerna för »romantiska«, och de kan i modern debatt skönjas när vi hör politiska rörelser omhulda lokalsamhället och dess gemenskaper.

I ruta 2 hamnar kontraktskommunen. Den vilar på den mekaniska samhällssynen och tanken att kommuner ska vara självständiga. Strandberg beskriver det som att kommunen ses som en korporation som utgörs av dess medlemmar, ungefär som ett lokalt samhällskontrakt, ett slags ekonomisk förening. Detta sätt att tänka utgjorde en central del i den liberala självstyrelseideologi som växte fram runt 1800-talets mitt. I detta tankesätt härleds kommunens självständighet ur medlemmarnas frivilliga beslut att gå

*Kontraktskommunen
– en korporation av
medlemmar.*

samman i en gemenskap. Denna bild av kommuner kan sägas stämma väl överens med hur man i Tiebout-modellen betraktar kommuner.

*Statsorganism-
kommunen –
betoning av nationens
harmoniska enhet.*

Statsorganismkommunen i ruta 3 utgör en syn på kommunen som utgår från den organiska samhällssynen som betonar nationens – »organismens« – harmoniska enhet och där kommunen har en tydlig plats i en hierarki och är definitivt underordnad staten. Denna syn på kommunen finns delvis i äldre konservativa tankar om lokalsamhällets plats i en tydligt ordnad hierarki av stora och små samhällen, där betoningen ligger på nationens harmoniska och hierarkiska organisation (se också Dahlkvist och Strandberg 1994).

*Förvaltningskommunen
– de svenska
kommunerna.*

Slutligen finner vi i ruta 4 idén om förvaltningskommunen, där kommunen betraktas som ändamålsenligt inordnad i den demokratiskt styrda kedjan av offentliga förvaltningsorgan. Denna bild stämmer väl överens med hur kommunerna med tiden kommit att betraktas – och i praktiken *användas* – i den svenska kommunmodellen, åtminstone under efterkrigstiden och framåt.

Kommunerna i ett historiskt perspektiv¹⁴

Under andra halvan av 1800-talet pågick en livlig debatt i riksdagen om att stärka lokalnivåns inflytande, en debatt som ska förstås i ljuset av 1800-talets liberala strömningar. Kulmen nåddes genom 1862 års kommunalförordningar då Sverige för första gången fick kommuner i modern bemärkelse. Till en början rådde en asymmetrisk kommunmodell med tre kommuntyper: landskommuner, städer och köpingar, som hade olika grad av ansvar. Uppgifter som

*Landskommuner,
städer och köpingar
med olika grad av
ansvar.*

14. Avsnittet bygger i bärande delar på Gustafsson (1996), Petersson (2006), Sundberg och Sjöblom (2011) och SKL (2013).

kommunerna fick ansvara för var bland annat gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter och fattigvård inom det egna området.

Vid 1900-talets början fanns knappt 2 500 kommuner som varierade kraftigt i storlek och ekonomiska förutsättningar. Gradvis fick kommunerna, i synnerhet städerna, också ansvar för undervisningen av kommunens skolbarn i enlighet med folkskolestadgan. Urbaniseringen kom att ställa allt högre krav på städerna, som tilldelades ansvaret för att bygga ut och underhålla infrastrukturen (exempelvis vägar, parker, latrintömning, vatten, avlopp, gatubelysning, gasverk, elverk, hamnar, brandskydd och kommunala byggnader).

Allt fler uppgifter för kommunerna.

När utbyggnaden av den svenska välfärdsstaten på allvar sköt fart runt 1930-talets mitt – eller efter det att Socialdemokraterna övertog regeringsansvaret 1932 – kom kommunerna att bli viktiga redskap i det socialdemokratiska välfärdsstatsprojektet. Successivt lades fler uppgifter över till kommunnivån. Nya lagar tillkom och nya ämbetsverk förde över ansvaret för frågor inom områden som exempelvis arbetslöshet, utbildning, bostadsbyggande och vägförvaltning till kommunerna. Barnavårds-, bostads- och hälsovårdsnämnder växte fram som följd av en utvidgad sociallagstiftning. Utbyggnaden av socialvården innebar svårigheter för små kommuner. Trots detta dröjde det hela 90 år – fram till 1952 – innan 1862 års kommunstruktur reformerades, vilket innebar att skillnaderna mellan stad och land fortsatte att öka under mellankrigstiden.

Välfärdsstatsprojektet ledde till ännu fler uppgifter.

I och med industrialiseringen, då allt fler människor flyttade in till städer och större orter, sjönk invånarantalet i flertalet kommuner på landsbygden. Konsekvensen blev att skattebasen i dessa kommuner försvagades ytterligare och att skillnaderna i service-

Sjunkande befolkning i landsbygdskommuner.

Kommunsammanläggningar på dagordningen.

1950-talet: halvering av antalet kommuner till drygt 1 000.

För att kunna leverera enhetlig grundskola och modern äldreomsorg ...

... minskade antalet kommuner till 278.

utbud – framför allt mellan stad och landsbygd – accentuerades. För att inte mindre och krympande kommuner skulle behöva förstatligas, växte idéer fram om en kommunsammanläggningsreform (Strömberg och Westerståhl 1983).

1952 års storkommunreform innebar att antalet kommuner mer än halverades, från cirka 2 500 till 1 037. Riktmärket var att en kommun inte skulle ha färre än 3 000 invånare. Kommunerna skulle vara tillräckligt bärkraftiga för att klara av att verkställa kommande välfärdsreformer, framför allt inom vård, skola och omsorg. Efter endast sju år var dock riksdagspartierna relativt ense om att storkommunreformen hade varit otillräcklig. Under perioden 1962–1974 genomfördes följaktligen de så kallade kommunblocksreformerna (Erlingsson, Ödalen och Wångmar 2015).¹⁵ Idén var att skapa en struktur av ekonomiskt bärkraftiga kommuner som framför allt hade förmågan att leverera en enhetlig grundskola och modern äldreomsorg. Två principer vägledde reformen: i) kommunerna skulle utgöra näringsgeografiskt sammanhållna enheter och ii) ingen kommun skulle ha färre än 8 000 invånare (SOU 1961:9). När reformerna avslutades 1974 hade antalet kommuner i Sverige minskat med knappt 90 procent på bara 22 år. Kvar fanns 278 kommuner. Här är det tydligt, som Nilsson och Westerståhl (1997) uttrycker det, att välfärdsstatens ambitioner hade sprängt gamla kommunstrukturen.

15. Till en början byggde kommunblocksreformen på en frivillighetsprincip – kommunerna fick själva bestämma om de ville ingå i en större kommun eller inte. Det starka lokala motståndet mot sammanläggningar gjorde emellertid att takten i sammanläggningarna blev låg varför den socialdemokratiska regeringen – i kraft av egen majoritet i båda kamrarna efter 1968 års val – beslutade att frångå frivillighetsprincipen och genomföra tvångssammanslagningar från och med 1969.

Beslutet att ge kommunerna denna viktiga roll i att tillhandahålla välfärdstjänster grundar sig knappast i teorin om fiskal federalism, som ju framhåller behovet av att anpassa utbud av tjänster efter lokala preferenser. Snarare sågs decentraliseringen som ett slags administrativ delegation från en expanderande stat där tanken var att det skulle råda fortsatt likvärdighet i servicenivån i hela landet. Jämfört med statliga myndigheter var tanken att ett kommunalt tillhandahållande skulle leda till såväl bättre demokratiskt ansvarsutkrävande som högre effektivitet. Om vi skulle placera in de svenska kommunerna i figur 2.1 hamnar de alltså i ruta 4, förvaltningskommunen.¹⁶

Betoning på fortsatt likvärdighet i servicenivån i hela landet.

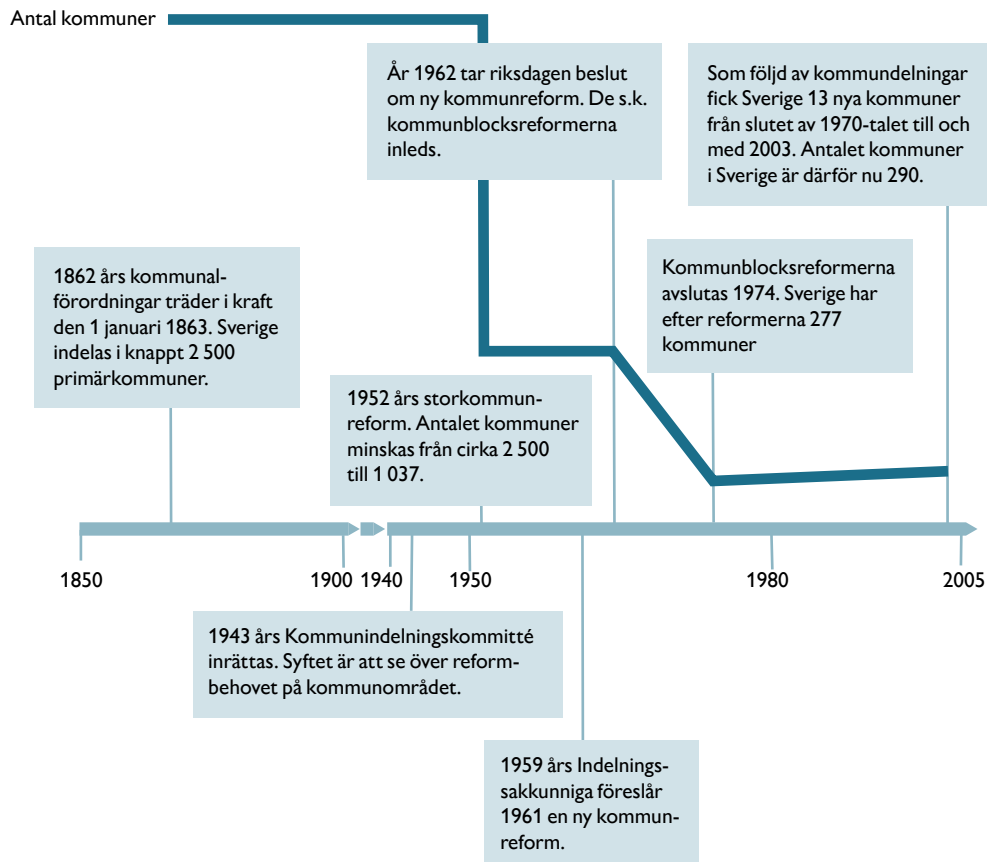
I allt väsentligt var det den centrala nivån, med Socialdemokraterna i spetsen, som drev på kommunsammanläggningarna (Erlingsson, Ödalen och Wångmar 2015). I många fall var kommunerna öppet skeptiska. Detta gällde särskilt småkommunerna som främst var de som påverkades.¹⁷ Snart började tidigare självstyrda kommuner att mobilisera mot exempelvis hur illa de ansåg att demokratin fungerade i de nya storkommunerna. Som svar på denna kritik tilläts kommunerna från 1979 inrätta så kallade lokala organ – framför allt det som kommit att kallas stads- och

Skepsis mot sammanläggningar i många småkommuner ...

... ledde till att stads- och kommunalnämnder bildades ...

16. Flera statsvetare har gett stöd åt en sådan analys. Historiskt sett har svenska kommuner betraktats som ändamålsenligt inordnade i den demokratiskt styrda kedjan av offentliga förvaltningsorgan, snarare än självstyrande i någon genuin bemärkelse. Exempelvis går Dahlkvist och Strandberg (1999, s. 290) så långt som att påstå att de svenska kommunerna aldrig varit mycket mer än »lokala verkställare av statlig reformpolitik« och Montin (2004, s. 36) beskriver dem som att de varit »välfärdsstatens förlängda arm«.

17. Nästan 40 procent av de 2 045 kommunerna som berördes av reformen motsatte sig sammanläggningen: 245 kommuner krävde att få förbli i egen regi medan 553 kommuner önskade en annan kommunindelning (Wångmar 2003).



Figur 2.2 Den svenska kommunstrukturens utveckling.

Källa: Erlingsson, Syssner och Ödalen (2015).

kommundelsnämnder.¹⁸ Fler politiker skulle engageras, partierna skulle vitaliseras och kontaktytorna mellan väljare och valda skul-

¹⁸. Detta skedde genom att lagen om lokala organ (1979:498) inrättades. I och med 1991 års kommunallag fördes lagen om lokala organ in i kommunallagen.

le bli fler. Därmed skulle besluten bättre kunna förankras i och anpassas till närområdet. I efterhand tycks dock demokratimålen knappast ha uppnåtts. Utvärderingar som gjorts visar att om några positiva effekter följde, var det att stads- och kommunalsreformerna stärkte förvaltningens effektivitet, medan de positiva demokratieffekterna i allt väsentligt uteblev (se exempelvis Bäck och Johansson 2001; Montin 1989). Reformen tappade snabbt i popularitet. När den var som mest spridd i slutet av 1980-talet hade 25 kommuner infört en heltäckande stadsdelsreform (Montin 1994). År 2008 hade antalet minskat till 5.

Kritiken mot sammanläggningarna ledde i flera fall också till regelrätta utträdesförsök. Mellan 1974 och 1985 lyckades sju kommundelar med detta. Utträdestrenden fortsatte sedan under 1990-talet. Åtminstone 25 kommundelar gick så långt som till en formell ansökan om kommunindelning hos Kammarkollegiet, men de fick alla avslag. Mellan 1977 och 1999 förekom 24 folkomröstningar om separation, varav fyra ägde rum på 1970-talet, fem på 1980-talet och femton på 1990-talet (Brink 2004; jämför Nielsen 2003). Under 1990-talet var dock enbart sex delningskampanjer framgångsrika.¹⁹ I dag har vi 290 kommuner i Sverige. Figur 2.2 sammanfattar den svenska kommunstrukturens utveckling från 1850 tills i dag.

... men uteblivna positiva effekter minskade intresset för dessa.

Folkomröstningar och några lyckade utträden

...

... gjorde att antalet kommuner blev 290.

19. Det går att urskilja tydliga skillnader i synen på kommunindelningar mellan de två politiska blocken. 1976 års borgerliga regering deklarerade till exempel att man ställde sig positiv till kommunindelning. Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1982 konstaterade däremot att man ansåg att delningar skulle prövas restriktivt, och att demokratibekymren i storkommunerna bättre kunde lösas genom att införa stads- och kommunalsnämnder. När de borgerliga partierna (Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet) återtog makten 1991, deklarerade de att man såg positivt på lokala initiativ till kommunindelning.

Statens styrning i ett historiskt perspektiv

Ökade statsbidrag och omfattande inkomst- och kostnadsutjämning.

Statens styrning i tre perioder:

Utbyggnad av välfärdsstaten.

Övergång till ramlagstiftning, mål- och resultatstyrning och generella statsbidrag.

Att kommunerna fick en så viktig roll i bygget av välfärdsstaten fick flera konsekvenser. För det första innebar utbyggnaden av välfärdstjänsterna att statsbidragen ökade, eftersom kommunerna inte klarade av att finansiera den omfattande verksamheten med egna medel. För det andra uppstod behov av en betydande inkomst- och kostnadsutjämning eftersom kommunerna skilde sig åt med avseende på till exempel invånarnas inkomster och ålderssammansättning, vilket i sin tur innebar skillnader i såväl skattebas som kostnader. För det tredje har staten haft – och har – starka incitament att försöka styra kommunerna.

Montin (2016) beskriver hur statens styrning av kommunerna under efterkrigstiden kan delas in i tre perioder. I den första *kapacitetsbyggande* perioden byggdes välfärdsstaten ut. Som vi nämnde ovan blev kommunerna här viktiga verktyg och staten styrde med hjälp av lagar, regler och sektorsvisa, villkorade statsbidrag. Denna period sammanföll också med flertalet, delvis tvingande, kommunsammanslagningar. Den andra perioden sträckte sig från början av 1980-talet till början av 1990-talet och kännetecknas av *decentralisering*. Den föregicks av en ökad kritik mot en alltför detaljerad statlig styrning som uppfattades som begränsande för kommunerna. Under denna period tillkom fler ramlagar, och mål- och resultatstyrning ersatte detaljstyrningen. År 1993 reformerades statsbidragssystemet och de specialdestinerade statsbidragen ersattes med ett generellt statsbidrag som kommunerna själva fick förfoga över.²⁰ Den tredje perioden, vars början sammanföll med

20. Ett avsteg från denna trend mot ökat kommunal självstyrelse, eller en första indikation att vägen var på väg att vända, är det kommunala skattestopp

den ekonomiska krisen på 1990-talet, innebär en ökad grad av *marknadsanpassning* och att det lokala politiska handlingsutrymmet begränsas. Under denna period har den statliga styrningen återigen stärkts, bland annat i form av fler riktade statsbidrag och en högre grad av uppföljning och kontroll, liksom ökat fokus på nationell likvärdighet.

Marknadsanpassning med riktade statsbidrag, mer kontroll och ökat fokus på nationell likvärdighet.

Under det gångna decenniet har flera rapporter och utredningar redovisat kritik mot den statliga styrningen av kommunsektorn. Exempelvis drivs ett argument i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) om att statens styrning av kommunerna i ett och samma slag ökat kommunernas administrativa börda och krympt deras handlingsutrymme. Vidare har Statskontoret (2016a) funnit att den samlade statliga styrningen av kommunerna ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad. Ansvarskommittén (SOU 2007:10) fastslog redan flera år tidigare att den statliga styrningen av kommunerna hade kommit att bli alltmer komplicerad och dessutom illa samordnad.²¹

Kritik mot komplicerad styrning och stor administrativ börda.

Dagens kommuner i korthet

I dag finns 290 kommuner i Sverige. Det kommunala självstyret fastställs i regeringsformen, där framför allt RF 1:1, 1:4, 1:7, 1:8 och 8:5 definierar statens relation till kommunerna (Strandberg 2005). Kommunallagen fastställer viktiga principer för kommunernas indelning, deras befogenheter, organisation, styrelse samt

som gällde under perioden 1991–1993.

21. Liknande kritiska synpunkter om statens styrning av kommunerna återfinns också i Statskontoret (2011).

Tabell 2.1 Kommunernas obligatoriska och icke-obligatoriska uppgifter.

<i>Obligatorisk</i>	<i>Icke-obligatorisk</i>
Biblioteksverksamhet	Energi
Bostäder	Fritid och kultur
Civilt försvar	Näringslivsutveckling
Förskola, grundskola och gymnasieskola	Sysselsättning
Miljö- och hälsoskydd	
Plan- och byggfrågor	
Renhållning och avfallshantering	
Räddningstjänst	
Vatten och avlopp	
Social omsorg (äldre- och handikapp- omsorg, samt individ- och familjeomsorg)	

Källa: SKL:s hemsida (www.skl.se).

Obligatoriska och icke-obligatoriska uppgifter.

riktlinjer för kommunernas verksamhetsområden.²² Här definieras till exempel de uppgifter kommunerna måste utföra (obligatoriska uppgifter), vad kommunerna får göra om de vill (icke-obligatoriska uppgifter) och vad de definitivt inte får göra. De två första områdena, som radas upp i tabell 2.1, motsvarar det som också kallas kommunernas »speciallagsreglerade kompetens« respektive kommunernas »allmänna kompetens«. Av listan över obligatoriska verksamheter följer att kommuner har behov av en mängd olika specialister: samhällsplanerare, VA-specialister, byggnads-

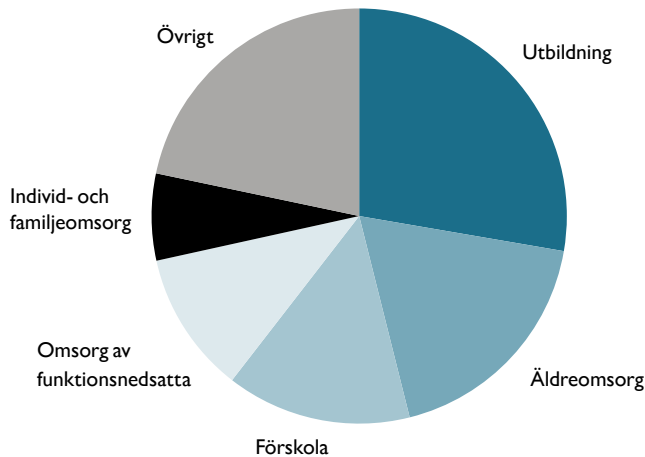
22. Kommunallagen har ibland beskrivits som kommunernas grundlag, men är en vanlig lag som kan ändras genom ett riksdagsbeslut. Grundlagsjämförelsen fungerar ändå som metafor eftersom kommunallagen sätter ramarna för kommunernas verksamhet.

ingenjörer, dietister, lärare, sjuksköterskor, psykologer, bibliotekarier, socionomer, IT-tekniker och brandmän.

Figur 2.3 visar vad kommunerna faktiskt gör, det vill säga hur kostnaderna fördelar sig på olika verksamheter. Utbildning (grundskola, gymnasieskola och övrig utbildning) är den största kostnadsposten på 28 procent och äldreomsorgen den näst största på 18 procent. Fördelat på kostnadsslag är personalkostnaderna den största posten på 55 procent. Den näst största posten är »köp av verksamhet« på 18 procent, vilken också inkluderar finansiering av personal som jobbar för privata utförare.

Den svenska förvaltningsmodellen har härvid beskrivits som »bottentung« (Premfors m.fl. 2009). Mycket av det som utgör

Utbildning och äldreomsorg står för 28 respektive 18 procent av kostnaderna.



Figur 2.3 Kostnadsandelar för kommunala verksamheter 2017.

Not: Posten Individ- och familjeomsorg inkluderar ekonomiskt bistånd. I Övrigt ingår bland annat kultur och fritid, infrastruktur och skydd samt affärsverksamhet. Källa: SKL (2018a).

860 000
kommunanställda.

välståndens kärna har lagts över på kommunerna. Av de 1,3 miljoner som är offentliganställda i Sverige är hela 860 000 kommunanställda (Statskontoret 2017a). Dessutom har merparten av den lokala förvaltningen till uppgift att implementera och administrera specialreglerade politikområden. Det rör sig också om verksamheter som är både kostnads- och personaltunga.

Motsättningar inom den nuvarande svenska kommunmodellen

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns argument för att decentralisera ansvaret för kollektiva lokala varor som främst påverkar de egna kommuninvånarna, och där man är villig att acceptera att skillnader i servicenivå mellan kommuner uppstår.²³ Ett lokalt tillhandahållande underlättar nämligen såväl anpassning efter lokala förutsättningar som ansvarsutkrävande. Det finns också argument för att finansiera dessa varor och tjänster med lokala skatter, och främst då med en skatt på fastigheter. Finns det däremot stora externa effekter eller en önskan om likvärdighet i tjänsteutbudet är argumenten för decentralisering betydligt svagare.

Utifrån denna beskrivning blir det tydligt att det finns en inneboende motsättning i den svenska kommunmodellen där kommunerna ansvarar för att tillhandahålla både lokala kollektiva varor och viktiga välfärdstjänster. Å ena sidan skiljer sig kommunerna åt när det gäller befolkning, näringsliv, inkomst, geografi och sociala

23. Huruvida man är villig att acceptera skillnader i servicenivå eller inte kan bero på om dessa skillnader orsakas av olika lokala preferenser eller kvalitets-skillnader.

förhållanden, vilket motiverar ett decentraliserat beslutsfattande. Detta gäller särskilt uppgifter som vägar och kollektivtrafik, men även övrig infrastruktur. För att få en så bra anpassning till lokala preferenser som möjligt bör kommunerna ha en homogen befolkning, vilket är lättare i små kommuner. Ju mer olika kommunerna är, desto större är decentraliseringsvinsterna. Å andra sidan är kommunernas skilda förutsättningar en nackdel när det gäller att tillhandahålla välfärdstjänster. Kraven på nationell likvärdighet innebär vidare att det inte är önskvärt med stora skillnader mellan kommunerna.

Motsättningen illustreras också av uppdelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska uppgifter (se tabell 2.1). De icke-obligatoriska uppgifterna innefattar den typ av verksamheter där argumenten för ett decentraliserat tillhandahållande kan tänkas vara starka och där lokala preferenser bör få lov att påverka, medan de obligatoriska uppgifterna är områden där kraven på nationell likvärdighet är starka. Den omfattande speciallagstiftningen kring de senare ger också uttryck för statens syn att kommunerna här snarast är ett verktyg i statsmaktens händer, det vill säga nära idealtypen för förvaltningskommunen som diskuterades i anslutning till figur 2.1. I resten av rapporten får vi anledning att återkomma till denna klassiska motsättning mellan *självstyrelse* och *likvärdighet*.

Utveckling i stad och land

KOMMUNERNAS EKONOMI OCH verksamhet är starkt beroende av demografin, och i synnerhet av befolkningens ålderssammansättning. Detta är en konsekvens av välfärdstjänsternas inneboende karaktär, då skola, vård och omsorg framför allt utnyttjas av de yngsta och äldsta i befolkningen. Demografin påverkar också kommunernas intäkter, eftersom mer än hälften av intäkterna kommer från den kommunala inkomstskatten, som i sin tur beror på antalet individer i yrkesverksam ålder och deras löneinkomster. I det här kapitlet ger vi därför en översikt över befolkningssammansättningens historiska och framtida utveckling. Vi redogör också för kommunernas ekonomiska förutsättningar när det gäller finansiering, ekonomiskt resultat och skuldsättning.

Befolkningskoncentration i storstäder.

En tydlig och långvarig trend i utvecklade ekonomier är att befolkningen koncentreras geografiskt till storstadsregioner. Denna förändringsprocess kallas för urbanisering och innebär att befolkningen i städerna ökar i relation till befolkningen på landsbygden. Under industrialiseringen lämnade människor landsbygdens jord-

bruk för att i stället arbeta i tätorternas fabriker. I dag lockar storstadsregionerna med tillgång till en mångfald av arbetsgivare och en attraktiv livsmiljö som inkluderar ett brett utbud av kommersiell service och kulturaktiviteter. För företagen i den alltmer betydande tjänstesektorn, där servicen ofta kräver fysisk närvaro, är det viktigt att ha tillgång till det stora kundunderlag som finns i städer. I den nya kunskapsekonomin underlättar samlokaliseringen spridningen av idéer och innovationer, och individens human kapital kan stärkas genom täta kontakter med andra högkvalificerade individer (Glaeser 2010; Glaeser och Maré 2001). Samtidigt som storstäderna växer minskar befolkningen på landsbygden, i dag dock i större utsträckning på grund av negativt födelsenetto än som en följd av utflyttning (SOU 2016:26).

Negativt födelsenetto på landsbygden.

För att få en uppfattning om hur urbaniseringen har påverkat befolkningsmönstren i Sverige kommer vi särskilt att belysa demografiska och ekonomiska skillnader mellan olika typer av kommuner. Vi kommer att följa den indelning i sex kommuntyper som tagits fram av Tillväxtanalys (2014), se ruta s. 48. Indelningen i kommuntyper sker i två steg. I det första steget tas hänsyn till kommunens egen befolkningstäthet, och i det andra till befolkningens närhet till större tätbebyggda områden, som även kan vara belägna utanför kommunen.¹ Hur de olika kommuntyperna fördelar sig över landet framgår av kartan i figur 3.1. Den ena extremtypen – storstadskommuner – består av våra tre storstäder (Stockholm, Göteborg och Malmö) och deras kranskommuner (exempelvis Täby, Mölndal och Lund). Den andra extremtypen – landsbygds-

Indelning i sex kommuntyper ...

... från storstäder till mycket avlägset belägna landsbygds-kommuner.

1. Kategoriseringen gjordes 2014 och kommunerna kategoriseras enligt denna uppdelning även de följande åren, även om förutsättningarna har ändrats så att de senare år skulle ha hamnat i en annan kategori.

SEX KOMMUNTYPER

Storstadskommuner (29 kommuner)

Kommuner med mindre än 20 procent av befolkningen i rurala områden och en med angränsande kommuner samlad folkmängd på minst 500 000 invånare.

Täta kommuner nära en större stad (NS) (103 kommuner)

Övriga kommuner med mindre än 50 procent av befolkningen i rurala områden och minst 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en agglomeration med minst 50 000 invånare.

Täta kommuner avlägset belägna (A) (28 kommuner)

Övriga kommuner med mindre än 50 procent av befolkningen i rurala områden och mindre än 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en agglomeration med minst 50 000 invånare.

Landsbygdskommuner nära en större stad (NS) (70 kommuner)

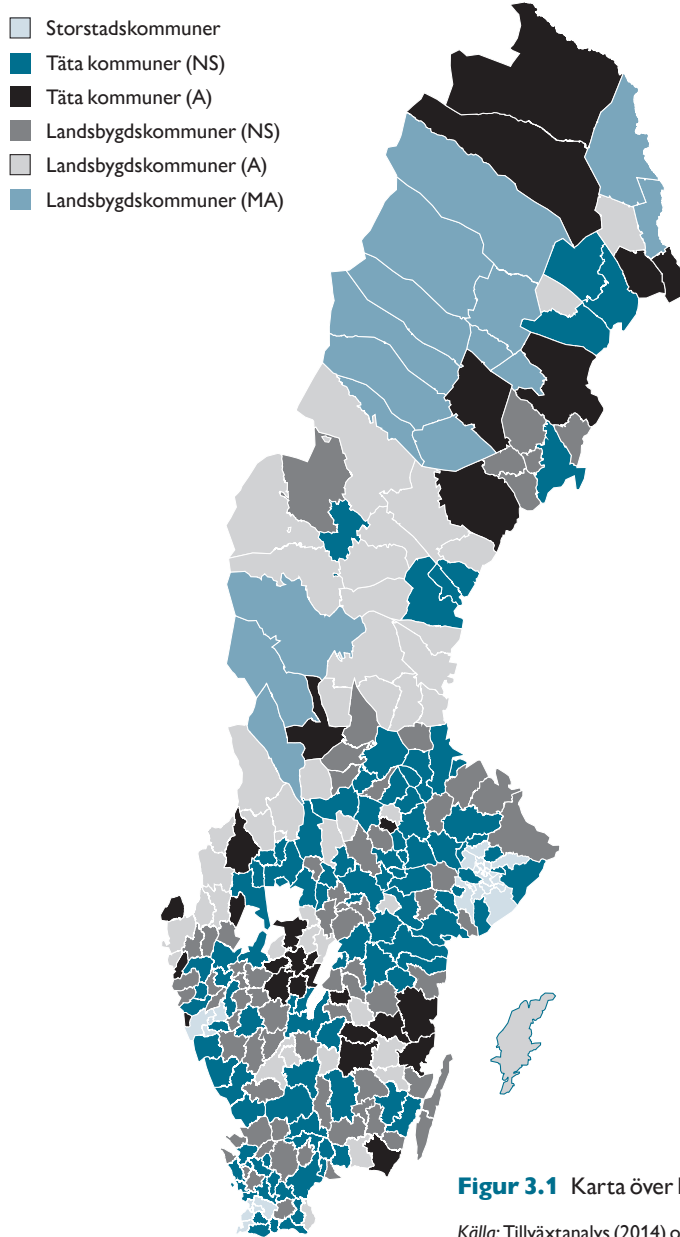
Kommuner med minst 50 procent av befolkningen i rurala områden och minst 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en agglomeration med minst 50 000 invånare.

Landsbygdskommuner avlägset belägna (A) (45 kommuner)

Kommuner med minst 50 procent av befolkningen i rurala områden och mindre än 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en agglomeration med minst 50 000 invånare.

Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna (MA) (15 kommuner)

Kommuner med hela befolkningen i rurala områden och med minst 90 minuters genomsnittlig resväg till en agglomeration med minst 50 000 invånare.



Figur 3.1 Karta över kommuntyper i Sverige.

Källa: Tillväxtanalys (2014) och egen bearbetning.

kommuner som är mycket avlägset belägna – består av kommuner i Norrlands inland och Dalarna (exempelvis Storuman, Pajala och Malung-Sälen).²

Befolkningsutveckling på nationell nivå

Kraftig befolkningsökning – i huvudsak till följd av positivt invandringsöverskott.

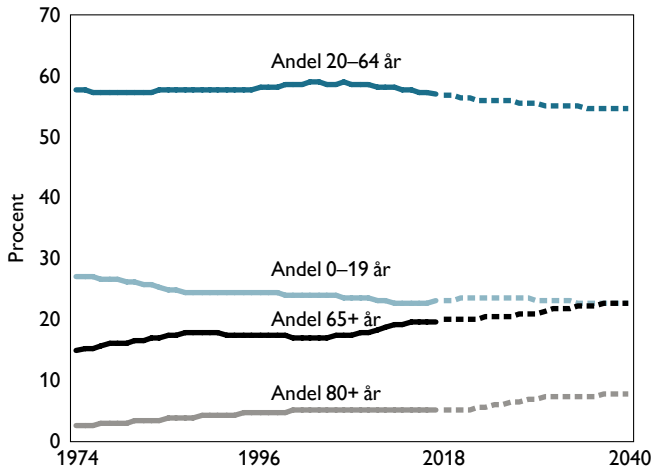
Sveriges totala befolkning har ökat kraftigt under de senaste åren. Tiomiljonersgränsen passerades i och med 2017 års ökning med cirka 125 000 personer. Befolkningsökningen bestod till 80 procent av ett positivt invandringsöverskott, och till resterande 20 procent av ett positivt födelseöverskott. Majoriteten av de invandrade är i yrkesverksam ålder, det vill säga 20–64 år, men många yngre i åldrarna 0–19 har också invandrat (SCB 2018a; 2017a).

Minskad andel individer i yrkesverksam ålder.

Figur 3.2 visar ålderssammansättningen i den folkbokförda befolkningen: dels den historiska utvecklingen 1974–2017, dels den förväntade utvecklingen fram till 2040. Av figuren framgår att andelen individer i yrkesverksam ålder minskat sedan mitten av 00-talet, och att denna nedåtgående trend förväntas fortsätta. Vidare framgår att andelen yngre successivt har minskat fram till mitten av 2010-talet då andelen i stället började öka. Under det efterföljande decenniet väntas andelen unga öka med cirka 1 procentenhet för att sedan börja minska igen 2025. Trenden för andelen äldre är däremot långsiktigt uppåtgående. Under 2020-talet förväntas andelen äldre över 80 år öka särskilt snabbt eftersom de

Andelen äldre är långsiktigt uppåtgående.

2. Exempel på kommuner i övriga kommuntyper: täta kommuner nära en större stad: Uppsala, Östersund och Ängelholm; täta kommuner avlägset belägna: Kiruna, Åmål och Eksjö; landsbygdskommuner nära en större stad: Leksand, Norrtälje och Alvesta och landsbygdskommuner avlägset belägna: Gotland, Orsa och Överkalix.



Figur 3.2 Befolkningsutveckling i åldersgruppsandelar 1974–2040, procent.

Not: Utvecklingen för 2018–2040 avser prognos. Källa: SCB, befolkningsstatistik, och befolkningsframskrivning från 2017.

stora barnkullar som föddes på 1940-talet då träder in i dessa åldrar. Att den demografiska förändringen kommer att sätta tryck på den kommunala verksamheten kan illustreras med att antalet äldre över 80 år förväntas öka från 510 000 år 2017 till 900 000 individer år 2040. Det är en ökning med 76 procent. Samtidigt ökar antalet i yrkesverksamma åldrar med endast 9,4 procent. Utan ökningen i utrikes födda hade antalet i yrkesverksam ålder varit på ungefär samma nivå 2040 som den är i dag.

Ju större andel äldre och yngre i befolkningen, desto tyngre blir försörjningsbördan för de som är i yrkesverksam ålder. Den så kallade *försörjningskvoten* anger hur många yngre och äldre en individ i åldrarna 20–64 år måste försörja inklusive sig själv. År 1974 var försörjningskvoten 1,73. År 2017 var den 1,75. Fram till

Antal äldre än 80 år förväntas öka med 76 procent mellan 2017 och 2040.

Försörjningskvoten ökar.

och med 2040 förväntas den växa till 1,84 i riket som helhet. Med den tidigare ökningstakten (mellan 1974 och 2017) i försörjningskvoten tog det cirka 500 år för att antalet försörjda skulle utökas med en fjärdedelsperson per yrkesverksam, men med ökningstakten framöver tar det endast 70 år.³ I kapitel 5 får vi anledning att återkomma till vad den ökade försörjningskvoten medför för välfärdens finansieringsutmaningar.

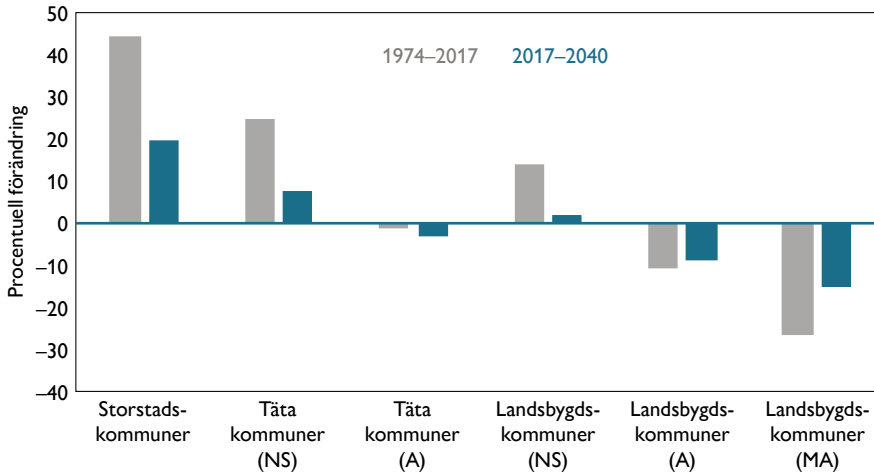
Storstadskommuner växer, majoriteten av landsbygdskommunerna krymper

Bakom befolkningsökningen i Sverige som helhet finns väldigt olika regionala mönster, där vissa kommuner växer och andra krymper. Figur 3.3 visar den procentuella befolkningsutvecklingen under perioden 1974–2017, liksom en framskrivning för befolkningsutvecklingen 2017–2040 för de olika kommuntyper som beskrevs i ruta 3.1. Under perioden fram till 2017 ökade befolkningen kraftigt i storstadskommuner och tätorter nära en större stad (med 45 respektive 25 procent). Befolkningen ökade också i landsbygdskommuner nära en större stad (med 14 procent). Samtidigt minskade befolkningen i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdskommuner (med 11 respektive 27 procent), medan den var konstant i de avlägset belägna tätortskommunerna. Det verkar alltså som att kommunbefolkningens närhet till ett större urbant område är mer avgörande för en positiv befolkningsutveckling än kommunens egen befolkningstäthet. En

Kraftigt befolkningsökning i storstadskommuner och tätorter nära större stad.

Kraftigt minskad befolkning i mycket avlägset belägna landsbygdskommuner.

3. Dessa beräkningar utgår från att definitionen av yrkesverksamma äldre förblir densamma. Med tanke på den förbättrade hälsan hos 60- och 70-åringar kommer sannolikt sysselsättningsgraden i gruppen äldre öka.



Figur 3.3 Förändring i total befolkning per kommuntyp 1974–2017 och 2017–2040, procentuell förändring.

Not: Den kommunala befolkningsprognosen är baserad på SCB:s nationella befolkningsprognos från 2014. De framskrivningar vi presenterar är alltså gjorda före den stora flyktinginvandringen 2015 och 2016. Källa: SCB, befolkningsstatistik, och SOU 2015:101.

ligt framskrivningen till 2040 kommer befolkningen att fortsätta öka i storstadskommuner och i täta kommuner nära större stad. Samtidigt väntas befolkningen fortsätta att minska i de avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommunerna.

Som en följd av den kraftigt växande befolkningen i storstadskommunerna har deras andel av den totala befolkningen också vuxit: från 28 procent 1974 till 33 procent 2017 (tabell 3.1). Andelen väntas fortsätta öka fram till och med 2040. Befolkningsandelarna minskar kontinuerligt i landsbygdskommunerna och även i de avlägset belägna täta kommunerna. I täta kommuner nära en större stad har befolkningsandelen varit konstant. Sammantaget bor i dag 86 procent av befolkningen i kommuntyper

86 procent av befolkningen bor i kommuntyper som haft ökande befolkning.

1,3 miljoner människor bor i kommuntyper där befolkningen minskat.

som haft en ökande befolkning, medan resten av befolkningen bor i de kommuntyper vars befolkning minskat eller stagnerat. Räkna i antal individer bor 1,3 miljoner människor i de kommuntyper vars befolkning minskat. Man kan också räkna andelen av befolkningen som bor i de kommuner som minskat sin befolkning, oavsett kommuntyp. Sedan 2002 (första året vi har befolkningsdata för samtliga våra nuvarande 290 kommuner) har 101 kommuner upplevt en befolkningsminskning. Den totala befolkningen i dessa krympande kommuner är 1,1 miljoner 2017.⁴

Tabell 3.1 Befolkningsandelar i sex olika kommuntyper 1974, 2017 och 2040.

	1974	2017	2040
Storstadskommuner	28	33	36
Täta kommuner (NS)	43	43	43
Täta kommuner (A)	8,6	6,9	6,1
Landsbygdskommuner (NS)	11	10	9,3
Landsbygdskommuner (A)	8,1	5,8	4,8
Landsbygdskommuner (MA)	1,3	0,8	0,6
Total befolkning	8 176 691	10 120 242	11 093 644

Not: På grund av avrundningar summerar inte andelarna till 100 procent. Källa: SCB, befolkningsstatistik, och SOU 2015:101.

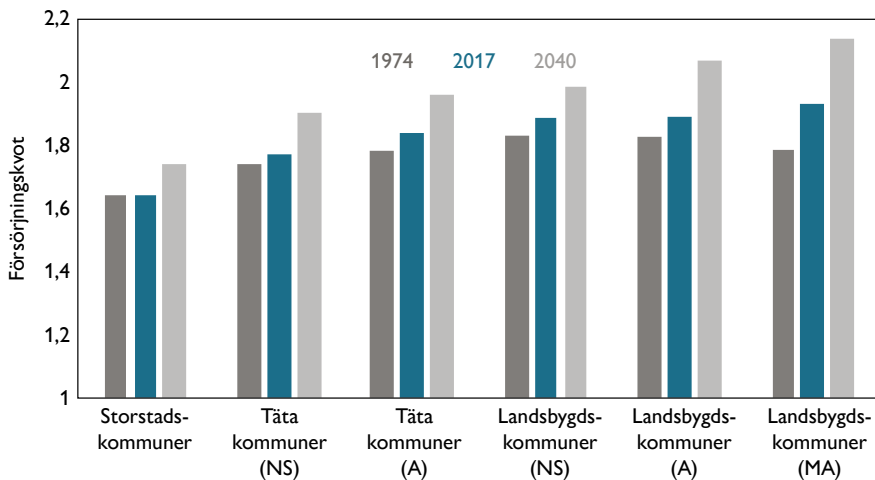
4. Fram till 2040 förväntas 152 kommuner se en minskad befolkning, enligt den kommunala prognosen i SOU 2015:101. Befolkningen i dessa kommuner motsvarar 2,1 miljoner av dagens befolkning. Man ska dock ha i åtanke att de senaste årens ökade invandring inte är inkluderad i prognosen.

Krympande kommuner åldras fortare

Urbaniseringen för med sig mycket positivt, som ökad produktivitet och tillväxt i den alltmer ekonomiskt betydande kunskapsekonomin, liksom i servicesektorn i stort. Men den innebär också stora utmaningar för vissa landsbygdskommuner. Eftersom det oftast är de yrkesverksamma individerna som flyttat ut och de äldre som stannat kvar, kommer befolkningen fortsätta att minska på grund av höga dödstal och låga födelsetal, även om själva utflyttningen stannar av. Försörjningskvoten kommer därför att stiga.

Höga dödstal och låga födelsetal ...

Figur 3.4 visar försörjningskvoten uppdelat på våra sex kommuntyper vid tre tillfällen: 1974, 2017 samt en prognos för 2040.



Figur 3.4 Försörjningskvoten 1974, 2017 och 2040.

Not: Försörjningskvoten beräknas som total befolkning dividerat med antalet individer 20–64 år. Siffrorna avser befolkningsammansättning på kommuntypsnivå. Den kommunala befolkningsprognosen är baserad på SCB:s nationella befolkningsprognos från 2014. De framskrivningar vi presenterar är alltså gjorda före den stora flyktinginvandringen 2015 och 2016. *Källa:* SCB, befolkningsstatistik, och SOU 2015:101.

... leder till försörjningskvot på över 2 i mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Som framgår av figuren ökade försörjningskvoten något mellan 1974 och 2017 i alla typer av kommuner, förutom i storstadskommunerna där den var oförändrad. Fram till 2040 förväntas kvoten öka i högre takt i alla kommuntyper, och dessutom förväntas *skillnaderna* mellan kommuntyperna öka. I mycket avlägsna landsbygdskommuner väntas försörjningskvoten stiga till 2,14, medan den i storstadskommuner endast förväntas ha ökat till 1,74 år 2040. Noterbart är att alla övriga kommuntyper redan i dag har en högre försörjningskvot än vad som väntas bli aktuellt för storstadskommunerna 2040.

Antalet små kommuner ökar

Befolkningsminskningen i vissa landsbygdskommuner innebär inte bara en ökande försörjningskvot, utan också att antalet mycket små kommuner ökar. Inför den senaste kommunsammansläggningsreformen 1974 använde man 8 000 invånare som ett grovt riktmärke för lämplig minsta kommunstorlek (SOU 1961:9). Trots riktmärket hade så många som 30 kommuner färre än 8 000 invånare redan 1974.⁵ Den minsta kommunen hade 4 088 invånare. År 2017 har 48 kommuner färre än 8 000 invånare, och 10 kommuner har en mindre befolkning än vad den minsta kommunen hade 1974. Enligt den kommunala befolkningsprognosen i SOU 2015:101 kommer antalet mycket små kommuner att öka till 56 stycken 2040.

Mer än 50 kommuner förväntas ha färre än 8 000 invånare 2040.

Ökad invandring ...

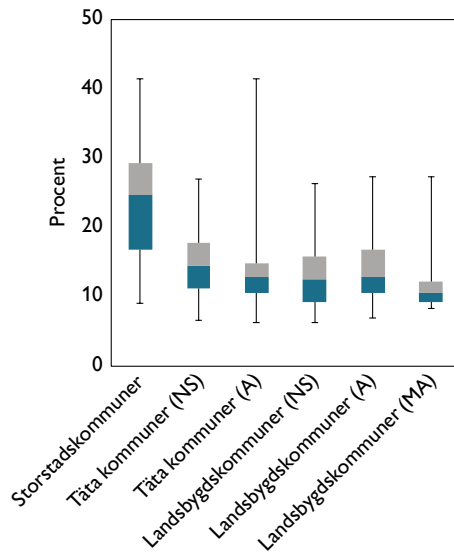
Invandringen till Sverige har ökat kraftigt under de senaste fem åren, framför allt från krigsdrabbade Syrien. Den ökade invandringen har dämpat befolkningsminskningen i vissa kommuner. Ett

5. Om man endast räknar storleken på de kommuner som faktiskt existerade då, alltså borträknat de kommunindelningar som sker senare.

tillskott på individer i yrkesverksam ålder leder till en minskad försörjningskvot. Vi vet dock att sysselsättningsgraden bland utrikes födda är lägre (SCB 2017b; SOU 2015:95) än bland svenskfödda och att nyanlända i huvudsak dras till större städer (SCB 2017c). Det innebär att det är oklart i vilken utsträckning inflödet av utrikes födda i yrkesverksam ålder underlättar för krympande kommuner.

... men oklart om det underlättar för krympande kommuner.

Figur 3.5 visar hur andelen utrikes födda skiljer sig åt mellan kommuntyper. Uttryckt som medianen är andelen störst i storstadskommuner (25 procent) och lägst i mycket avlägsna landsbygdskommuner (11 procent). Spridningen är störst i storstads-



Figur 3.5 Skillnader i andelen utrikes födda 2017, procent.

Not: Antalet utrikes födda dividerat med den totala befolkningen. Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maximi- och minimivärden. Källa: SCB, befolkningsstatistik.

kommuner och minst i mycket avlägsna landsbygdskommuner. Vissa kommuner i Norrbotten har en hög andel utrikes födda på grund av närheten till Finland. Botkyrka och Haparanda är de kommuner som har högst andel utrikes födda (41 procent).

Ekonomi och finanser

Svenska kommuner finansierar sin verksamhet huvudsakligen med egna skatteintäkter, generella statsbidrag inklusive kommunal utjämning, riktade statsbidrag och avgifter.⁶ Figur 3.6 visar de olika intäktsslagens andelar i förhållande till totala intäkter i de sex kommuntyperna. De egna skatteintäkterna är det största intäktsslaget i alla kommuntyper, men andelen är som störst i storstäderna (70 procent) och som minst i mycket avlägsna landsbygdskommuner (44 procent). Andelen intäkter som kommer från det generella statsbidraget och den kommunala utjämningen är en spegelbild av andelen intäkter från egna skatteintäkter. För storstadskommunerna utgör intäkterna från det generella statsbidraget och utjämningen endast 7 procent, medan de i de mycket avlägsna landsbygdskommunerna utgör hela 25 procent. Storstadskommunerna kan, i alla fall i genomsnitt, alltså nästan helt och hållet bära sina egna kostnader utan finansiellt stöd från staten eller andra kommuner. Även de riktade statsbidragen ger ett större tillskott i övriga kommuntyper än i storstadskommunerna.

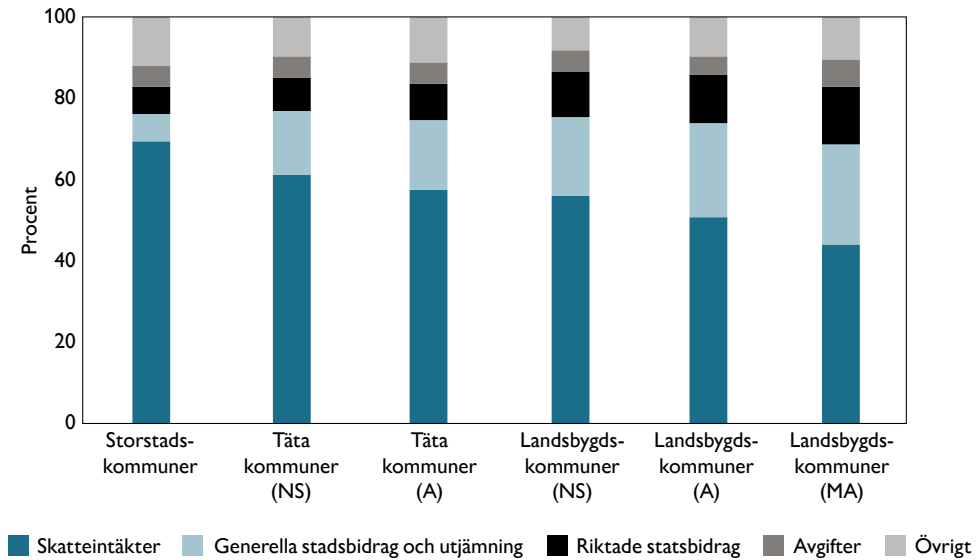
Avgiftsfinansieringsgraden varierar inte i lika stor utsträckning som de övriga intäktskällorna, men den är störst i mycket avlägsna

Storstäderna finansierar sig till 70 procent med egna skatteintäkter.

Det generella statsbidraget och den kommunala utjämningen står för 25 procent av intäkterna i de mycket avlägsna landsbygdskommunerna ...

... som också har högst avgiftsfinansieringsgrad.

6. Övriga intäkter inkluderar bland annat hyror och arrenden, intäkter från försäljning till andra kommuner och finansiella intäkter.



Figur 3.6 Fördelning på intäktslag 2017, procent.

Not: Andelarna är beräknade utifrån det oviktade medelvärdet för varje intäktslag uttryckt i kronor per invånare. Gällivare ingår inte i figuren på grund av ett extremt värde vad gäller realiserade tillgångar. I Övrigt ingår exempelvis hyror och arrenden, försäljningsintäkter från andra kommuner och finansiella intäkter. Källa: SCB, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

landsbygdskommuner (6,7 procent). Härnäst kommer vi att fokusera på de två intäktslagen skatteintäkter och statsbidrag inklusive utjämning.

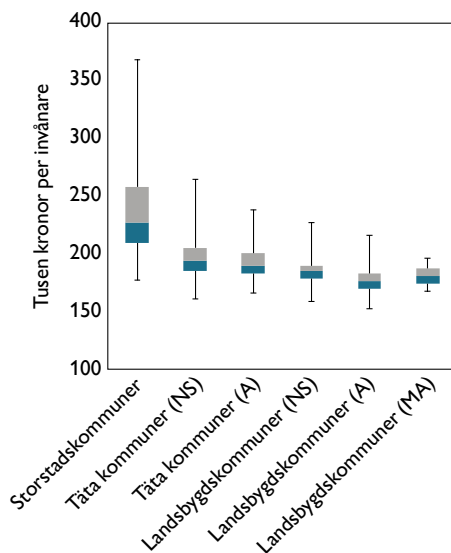
Skattesatser och skattekraft skiljer sig åt

Kommunens ekonomiska välstånd kan mätas i dess skattekraft, vilket är invånarnas totala beskattningsbara förvärvsinkomster (skatteunderlaget) dividerat med antalet invånare i kommunen.

Skattekraften skiljer sig åt mellan våra olika kommuntyper, se figur 3.7. Storstadskommunerna, där höginkomstkommuner som Lidingö och Danderyd ingår, sticker ut med högst skattekraft och störst variation inom gruppen. Lägst skattekraft hittar vi i avlägset belägna landsbygdskommuner.

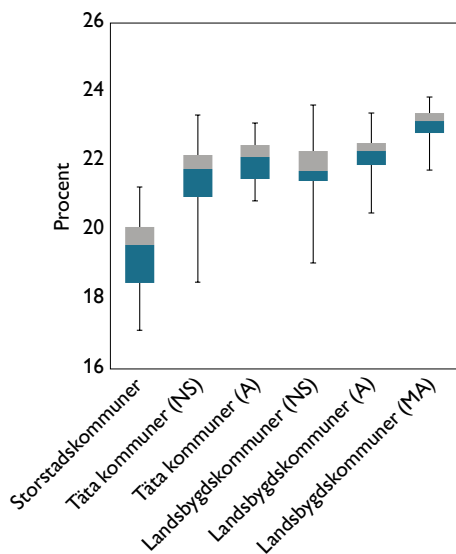
Klart lägst kommunal skattesats i storstäderna.

Kommunerna bestämmer själva nivån på den kommunala inkomstskatten. Som framgår av figur 3.8 skiljer sig dessa skattesatser åt mellan kommuntyperna. Även här utmärker sig storstadskommunerna med den lägsta medianen på 19,6 procent. Medianen i täta kommuner nära en större stad är betydligt högre: 21,8 procent. Högst är skattesatsen i mycket avlägsna landsbygdskommuner med en median på 23,2 procent.



Figur 3.7 Skillnader i skattekraft 2018, tusen kronor per invånare.

Not: Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maximi- och minimivärden. Källa: SCB.



Figur 3.8 Skillnader i kommunalskattesatser 2018, procent.

Not: Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maximi- och minimivärden. Källa: SCB.

Observerade skillnader i skattesatser kan bero på olika saker: skilda politiska preferenser på lokal nivå, skillnader i kompetens hos de politiska ledarna eller skillnader i ekonomiska och strukturella förutsättningar. Empirisk forskning på svenska kommundata har visat att den lokala majoritetens politiska hemvist spelar viss roll för skattesatsens nivå,⁷ men en till stor del obesvarad fråga är hur stor roll den politiska majoriteten spelar i förhållande till de andra uppräknade aspekterna. Vi kan dock konstatera att skatte-

7. Pettersson-Lidbom (2008) finner att det faktum att en kommun är styrd av en vänstermajoritet snarare än av en högermajoritet leder till en kommunalskatt som är 1–1,5 procent högre.

kraften och skattesatsen är negativt korrelerade, det vill säga skattesatsen är lägre i rikare kommuner än i fattiga.

Kommunal utjämning

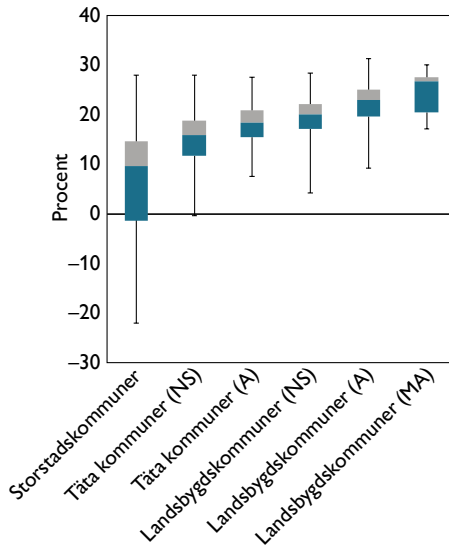
Det kommunala utjämningsystemet ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i en kommunsektor där strukturella utgångslägen skiljer sig åt väsentligt (se ruta s. 64). Detta innebär att de demografiska skillnader vi hittills visat inte får fullt genomslag på kommunernas ekonomiska förutsättningar, eftersom det kommunala utjämningsystemet kompenserar kommuner som har en mer kostsam befolkningssammansättning eller geografisk struktur.

För att kommuner med låg skattekraft ska ha möjlighet att tillhandahålla kommunal service som är likvärdig den som kommuner med hög skattekraft tillhandahåller, finns också ett inkomstutjämningsystem som garanterar kommunerna en skattekraft som är i nivå med 115 procent av medelvärdet i riket. Inkomstutjämningsystemet är långtgående, men inte total. Syftet med utjämningsystemet är inte att utjämna utfall i kvalitet som är en följd av olika valda ambitionsnivåer, politiska preferenser eller verksamhetsorganisatoriska val. I praktiken är det naturligtvis svårt att helt särskilja detta, men intentionerna är att utjämningsystemet ska baseras på variabler som åtminstone är svåra för kommunerna att direkt påverka.

Kostnadsutjämningsystemet består av tio delmodeller för kommunerna. En del av dessa kompenserar landsbygdskommuner med åldrande och minskande befolkningar och gles bebyggelsestruktur, medan andra innebär kompensation för särskilda merkostnader i storstäder. Ett exempel på detta är att storstäderna kompenseras för

Kompensation till kommuner med strukturellt betingade högre kostnader.

Kostnadsutjämningsystemet består av tio delmodeller.



Figur 3.9 Finansiering från generella statsbidrag och utjämning 2017, andel av totala intäkter.

Not: Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maximi- och minimivärden. Källa: SCB.

deras högre lönenivå och den högre andelen barn och ungdomar med utländsk härkomst (SOU 2011:39). Vidare kan den utbredda sociala utsattheten i vissa storstadskommuner innebära en relativt låg skattekraft, vilket också illustreras genom den stora variationen i storstädernas skattekraft i figur 3.7. I figur 3.9 visar vi därför variationen i statsbidragsfinansiering inom varje kommuntyp. Av figuren framgår att vissa storstadskommuner har en hög statsbidragsfinansiering,⁸ medan andra storstadskommuner bidrar med en nästan lika stor andel av de egna intäkterna till utjämningsystemet.

8. Exempelvis Malmö, Burlöv, Södertälje och Botkyrka har en statsbidragsfinansieringsgrad på mellan 23 och 27 procent.

Det finns storstadskommuner som har hög statsbidragsfinansiering.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET

SYFTET MED DET kommunala utjämningsystemet är att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunerna att leverera kommunal service till medborgarna oavsett det strukturella utgångsläget och invånarnas inkomster. Utjämningsystemet består av fem delar: inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, strukturbidraget, införandebidraget och regleringsposten. Nedan beskriver vi de två huvudsakliga delarna: inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen.

Inkomstutjämnningen

Om kommunens egen skattekraft (totalt skatteunderlag dividerat med befolkningen) understiger 115 procent av den genomsnittliga nivån i landet får kommunen ett bidrag från staten. Om den egna skattekraften i stället överstiger 115 procent får kommunen betala en avgift. Skattesatsen som avgör intäkterna fastställs av riksdagen. Kommunen kan därför inte påverka intäkterna från systemet genom förändringar i den egna skattesatsen. Endast ett fåtal kommuner betalar in en avgift till inkomstutjämnningen. Den huvudsakliga finansieringen kommer från staten i form av ett generellt bidrag. Utjämnningen är långtgående men inte total; en bidragsmottagande kommun kompenseras med 95 procent av mellanskillnaden till 115 av medelskattekraften, och en

avgiftsbetalande kommun betalar in 85 procent av mellanskillnaden.

Kostnadsutjämningen

Inom kostnadsutjämningen kompenseras kommuner för skillnader i strukturella behov och förutsättningar. I dagens system använder man tio delmodeller för utjämning: förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, barn och ungdomar med utländsk bakgrund, äldreomsorg, befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur, lönekostnader och kollektivtrafik. Inom varje delmodell räknar man ut en standardkostnad som representerar den förväntade kostnaden för verksamheten. Inom delmodellen »äldreomsorg« tar man exempelvis hänsyn till antalet äldre i kommunen och antalet äldre i behov av hemtjänst i glesa områden. De kommuner vars standardkostnad överstiger den genomsnittliga standardkostnaden mottar ett bidrag, och de kommuner vars standardkostnad understiger genomsnittet betalar en avgift. Till skillnad från inkomstutjämningen är kostnadsutjämningen fullt finansierad inom kommunsektorn.

Källa: Statskontoret (2014a; 2017b).

Starka resultat finansierar investeringar

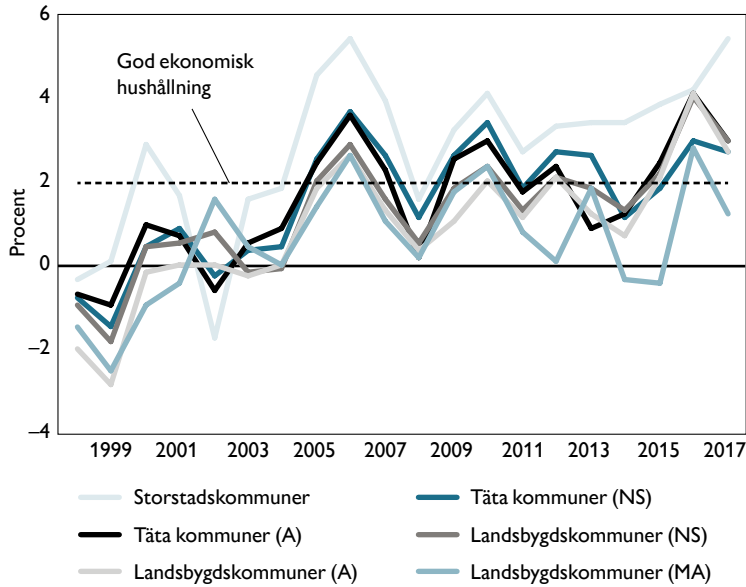
Kommunerna praktiserar liknande principer för bokföring som privata företag. Förenklat innebär det att man har en resultaträkning för löpande intäkter och kostnader och en balansräkning för tillgångar och skulder. Sedan 2005 är kravet på »god ekonomisk hushållning« inskrivet i kommunallagen. Syftet med lagen är att kommunerna inte ska frestas att skjuta upp finansieringen av dagens välfärd till framtida generationer. Att kommunens löpande intäkter och kostnader ska vara i balans är således ett minimikrav för god ekonomisk hushållning, vilket är detsamma som att det ekonomiska resultatet enligt resultaträkningen ska vara positivt. Med tiden har en inofficiell tumregel vuxit fram att ett ekonomiskt resultat på 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämning utgör god ekonomisk hushållning (SKL 2005). Ett överskott i resultaträkningen innebär att kommunen kan använda en del av de löpande resurserna för att finansiera investeringar, vilket dämpar skuldsättning och räntekostnader.

Under det senaste decenniet har det finansiella målet för god ekonomisk hushållning ofta varit inom räckhåll för alla typer av kommuner (se figur 3.10). Mycket avlägsna landsbygdskommuner har dock på senare tid haft svårast att nå upp till normen för god ekonomisk hushållning. Storstadskommuner har däremot haft ett tryggt avstånd till tvåprocentmålet. Samtidigt ska man ha i åtanke att storstadskommunerna också är de kommuner som på grund av befolkningsökningar har de största behoven av nyinvesteringar. De höga resultaten motsvarar således ett större investeringsbehov som behöver finansieras.

Krav på »god ekonomisk hushållning«.

Löpande intäkter och kostnader ska vara i balans.

Mycket avlägsna landsbygdskommuner har svårt att nå upp till balanskravet.



Figur 3.10 Ekonomiskt resultat jämfört med god ekonomisk hushållning 1998–2017.

Not: Oviknade medelvärden av det ekonomiska resultatets (före extraordinära poster) andel av skatteintäkter och det generella statsbidraget och den kommunala utjämningen. Gällivare och Kiruna är exkluderade på grund av extremt höga resultat under 2017 respektive 2015. Källa: SCB, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

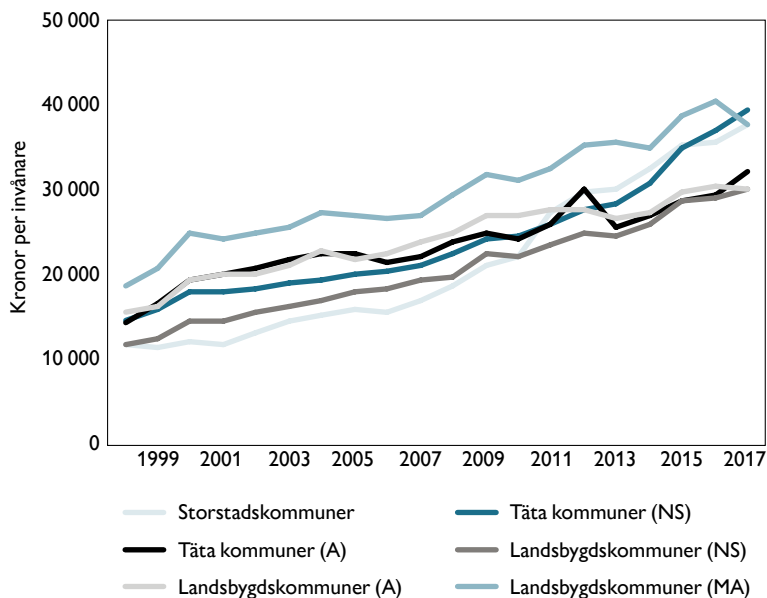
Skuldsättningens utveckling

Att storstadskommuner har större investeringsbehov märks även i skuldsättningens utveckling (se figur 3.11). Skuldsättningen (långa och korta skulder) har ökat (nominellt) i alla typer av kommuner, men snabbare i storstadskommuner och i täta kommuner nära en större stad. År 2017 har storstadskommuner och täta kommuner nära en större stad samma skuldnivå som mycket

Korta skulder i landsbygdskommuner.

avlägset belägna landsbygdskommuner. Skuldmixen ser emellertid olika ut. Storstadskommuner och tätta kommuner nära en större stad har mer av de långa skulderna, och landsbygdskommuner har något mer av de korta skulderna (sådana som förfaller inom ett år). Skillnaderna återspeglar det faktum att skuldsättningen i storstadskommuner och tätta kommuner nära en större stad i högre grad uppstår för att finansiera nya investeringar.

Generellt gäller att växande skuldsättning leder till ökade finansiella kostnader i form av räntebetalningar. En högre självfinansieringsgrad genom goda ekonomiska resultat kan därför



Figur 3.11 Långfristiga och kortfristiga skulder 1998–2017, kronor per invånare.

Not: Oviktade medelvärden. Källa: SCB, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

skydda mot höga framtida räntekostnader. På grund av det exceptionellt låga ränteläget har kommunernas finansiella kostnader i förhållande till totala kommunala intäkter minskat – från en toppnotering 2002 på 2,6 procent till 2017 års bottennotering på 0,5 procent. Om räntan så småningom höjs kommer kostnaderna för de nya lånen att bli betydligt mer kännbara.

Den gamla pensionsskulden

År 1998 förändrades det kommunala tjänstepensionssystemet från ett fördelningssystem, där dagens yrkesverksamma betalar dagens pensioner, till ett fonderat pensionssystem, där pengar sätts av för framtida pensionsutbetalningar. I det gamla systemet var den kommunala tjänstepensionen ordnad så att pensionerna bokfördes som en kostnad när de betalades ut. Efter ändringen 1998 bokförs pensionerna i stället som en kostnad när de tjänas in (SKL 2016).

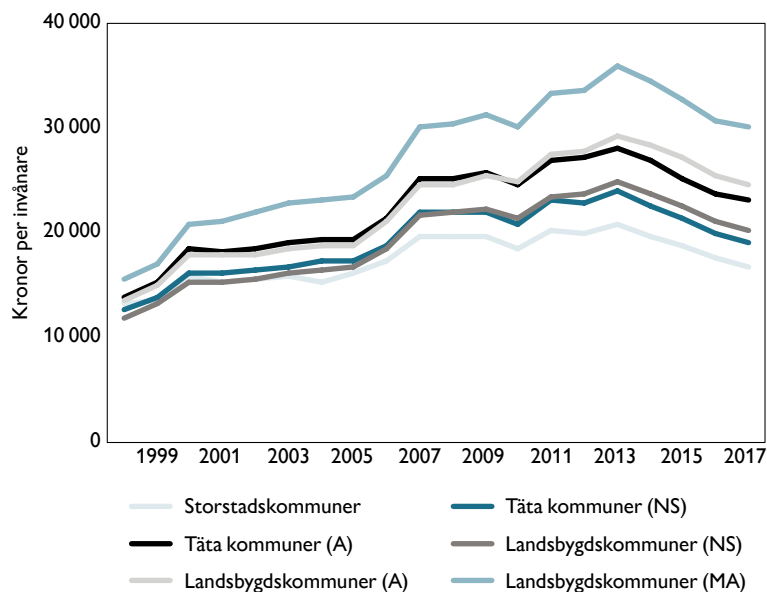
Pensionerna som tjänades in fram till 1998 byggdes upp till en skuld som i dag kan vara mer eller mindre finansierad, beroende på om kommunerna gjort egna avsättningar. Skulden (i termer av pensionsrätter) byggs inte längre upp, utan minskar nu i takt med att tidigare kommunalt anställda får ut sin tjänstepension. Enligt våra beräkningar upptar summan av utbetalningarna från den gamla pensionsskulden cirka 10 miljarder årligen.⁹

Då skulden är historisk har vissa kommuner upplevt en betydande ökning i pensionsskuldens storlek per invånare fram till

*Den gamla pensions-
skulden har minskat
sedan 2013.*

9. Enligt SKL (2016) upptar utbetalningarna från den gamla pensionsskulden nästan 90 öre av en skattekrone i både kommuner och landsting 2015. Om man viktat med kommunernas andel av den totala skulden bör den genomsnittliga utbetalningen för kommunerna ligga på ungefär 50 öre av en skattekrone.

2013 (se figur 3.12). Minskningen sedan 2013 är bland annat en följd av utbetalningar. Samtidigt ser vi att pensionskulden sedan tidigare vuxit kraftigast i landsbygdskommuner, där en minskande befolkning nu ska betala en upparbetad skuld för redan förbrukade tjänster. I mycket avlägsna landsbygdskommuner är den gamla pensionskulden 30 000 kronor per invånare, nästan dubbelt så stor som i storstadskommunerna där skulden ligger på drygt 17 000 kronor per invånare. Eftersom skuldnivån varierar på kommuntypsnivå innebär detta följaktligen att även utbetalningarna belastar kommunerna i olika utsträckning.



Figur 3.12 Den gamla pensionskuldens utveckling 1998–2017, kronor per invånare.

Not: Oviktade medelvärden. Källa: SCB, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

För att illustrera förhållandena har vi frågat sex landsbygdskommuner som antingen är avlägsna eller mycket avlägsna om deras utbetalningar från den gamla pensionsskulden.¹⁰ De fyra kommuner som svarade har angett att deras utbetalningar för 2017 var i nivå med 7–10 procent av deras nettokostnader för äldreomsorgen. I snitt kostar utbetalningarna 1 800 kronor per invånare 2017.

Pensionsutbetalningar i nivå med 7–10 procent av nettokostnaderna för äldreomsorgen.

Sammanfattning – utmaningar i stad och landsbygd

Städerna växer numera framför allt genom ökad invandring och höga födelsetal, snarare än på grund av att folk flyttar från landsbygden. Samtidigt fortsätter emellertid befolkningen att minska på landsbygden, främst på grund av ett negativt födelsenetto. Att det nu dör fler än det föds i vissa landsbygdskommuner är en följd av tidigare utflyttning av yngre individer (SOU 2016:26). Så även om den stora omflyttningen mellan stad och landsbygd har bromsats upp, fortsätter kommuner på landsbygden att uppleva befolkningsminskning, samtidigt som storstäder kraftigt ökar sin befolkning. Det kommunala uppdraget är fortfarande detsamma i växande och krympande kommuner, men möjligheterna att möta de varierande utmaningarna ser väldigt olika ut.

Växande kommuner har på papperet goda ekonomiska förutsättningar då de i många fall har stark skattekraft och gynnsam

10. De sex kommunerna valdes ut slumpmässigt bland avlägsna och mycket avlägsna kommuner. Frågan skickades till kommunens kontaktcenter. Frågan som ställdes löd: »Hur stora var utbetalningarna från den gamla pensionsskulden år 2017 (pensionsskulden som är upparbetad innan 1998 som ligger som en ansvarsförbindelse)?«

ålderssammansättning i befolkningen. Det kan dock vara en utmaning att bygga ut den kommunala verksamheten, infrastrukturen och bostadsbeståndet i takt med att befolkningen växer och samtidigt kunna integrera en växande andel invandrare. Åtminstone på kort sikt kan det därför uppstå såväl kvalitetsbrister som trängsel på många områden. De ökade investeringarna kräver administrativa resurser och ökade kostnader för skuldsättning. I och med den ökade globaliseringen har storstäderna också fått en ny roll i konkurrensen om utbildad arbetskraft och högteknologiska företag, vilket kan kräva delvis nya typer av investeringar i kapital och modern kommunikationsteknik, liksom i bostäder och säkerhet.¹¹ En fungerande storstad har betydelse för den ökande andelen av befolkningen som bor där, men också för den ekonomiska utvecklingen i riket.

De krympande landsbygdkommunerna tar emot finansiellt stöd från staten och andra kommuner för att täcka upp för den lägre skattekraften och den högre kostnadsstrukturen i verksamheterna. Det är dock möjligt att utjämningsystemet inte förmår att fullt ut kompensera för de kostnader som uppstår på kort sikt när dessa kommuners verksamheter inte i tid hinner anpassas till det krympande underlaget. På längre sikt kan kommunen behöva stänga ned exempelvis mindre skolor på den egna landsbygden när elevunderlaget där minskar.

Emellertid är krympande kommuner ofta glesa. Detta kan göra det svårare att realisera stordriftsfördelar genom centraliseringar. När centraliseringar ändå genomförs kan de bli mer kännbara för befolkningen som upplever längre avstånd och därmed minskad

11. För en diskussion om *smart cities*, se till exempel Shapiro (2006) och Caragliu, Del Bo och Nijkamp (2011).

tillgänglighet till kommunal service.¹² De mindre kommunerna går också miste om stordriftsfördelar, framför allt vad gäller specialistkompetens, vilken i ökande grad ses som viktig för välfärdens kvalitet. Dessutom är det höga statsbidragsberoendet bekymmersamt då det riskerar att leda till för höga kostnader, eftersom det inte är kommuninvånarna själva som betalar utan delar av kostnaderna bärs av invånarna i andra kommuner.

Det sviktande befolkningsunderlaget i vissa landsbygdskommuner väcker frågor om kapacitet, likvärdighet och kompetensförsörjning. En rad utredningar har haft som syfte att underlätta för landsbygdskommuner att hantera utmaningen med en krympande befolkning. Exempelvis presenterade Landsbygdskommittén (SOU 2017:1) inte mindre än 75 initiativ med mål att stötta dessa kommuner. Kostnadsutjämningsutredningen (SOU 2018:74) föreslår en ökad omfördelning med 1 miljard inom kostnadsutjämningsystemet och Kommunutredningen (SOU 2017:77) föreslår enklare former för kommunal samverkan för exempelvis specialisttjänster. I denna rapport analyserar vi i kapitel 4 kvalitetsskillnader mellan olika typer av kommuner inom de två välfärdstjänsterna skola och äldreomsorg. Dessutom diskuterar vi i kapitel 8 för- och nackdelar med olika typer av reformer som syftar till att stärka kapaciteten i krympande kommuner.

Det finns både fördelar och nackdelar med att bo i olika delar av landet. En huvudsaklig avvägning gäller den mellan närhet och utrymme. I staden finns det flera valmöjligheter på arbetsmarknaden och ett brett utbud av kulturaktiviteter. På landsbygden finns i stället naturupplevelser och lokal samhörighet. Livet i stad och

12. Se Syssner (2014) och Fjertorp (2013). För en utförlig diskussion om varför potentialen för centraliseringar är mindre i glest befolkade kommuner som är stora till ytan, se också Sundström och Tingvall (2006).

land kommer aldrig att vara lika, och i valet ingår ofrånkomligen en individuell avvägning. En viktig politisk fråga är dels hur mycket omfördelningen behöver öka mellan stad och land för att kompensera för exempelvis gleshet och minskande stordriftsfördelar i landsbygdskommunerna, dels hur omfattande utjämningen kan bli innan det redan existerande missnöjet med systemet leder till ännu allvarligare slitningar mellan nettomottagare och nettobetalare. Den stigande försörjningskvoten kommer också att sätta inkomstutjämningsystemet under ytterligare press.

Kommunal service – hög kvalitet och likvärdighet?

KOMMUNERNA STÅR INFÖR en demografisk utveckling där andelen äldre väntas öka kraftigt, vilket kommer att leda till en större efterfrågan på äldreomsorg. Även andelen yngre ökar något under kommande år, men minskar sedan på sikt. Människors förväntningar om välfärdstjänsternas kvalitet tenderar också att öka i takt med att de reala inkomsterna stiger.¹ Produktiviteten i kommunernas arbetsintensiva tjänsteproduktion förväntas dessutom inte utvecklas i samma takt som i privat sektor, framför allt inte jämfört med tillverkningsindustrin. Eftersom lönerna i offentlig sektor ändå följer löneutvecklingen i privat sektor väntas produktionen i offentlig sektor ständigt bli dyrare – relativt sett.²

1. Enligt den så kallade Wagners lag (efter den tyske nationalekonomen Adolph Wagner) tenderar de offentliga utgifterna att växa snabbare än BNP, vilket innebär att de offentliga utgifternas andel av BNP stiger över tiden. Detta kan till exempel bero på att människor med ökat välstånd efterfrågar mer offentlig finansierad välfärd, att den tekniska utvecklingen gör dyrare vård möjlig eller att administrationen blir allt kostsammare i en större ekonomi.

2. Tendensen att produktionen i offentlig sektor ständigt blir dyrare – relativt sett – kallas för Baumol-effekten, se Baumol (1993).

I det här kapitlet diskuterar vi utvecklingen inom två av kommunernas största utgiftsområden: skola och äldreomsorg. Tillsammans står dessa områden för nästan hälften av kommunernas kostnader (se figur 2.3). I kapitel 3 pekade vi på att både krympande och växande kommuner möter utmaningar med att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet. Detta väcker frågor om kapacitet och likvärdighet över landet. Vi kommer därför att jämföra olika mått på tjänsternas kvalitet i olika kommuntyper.

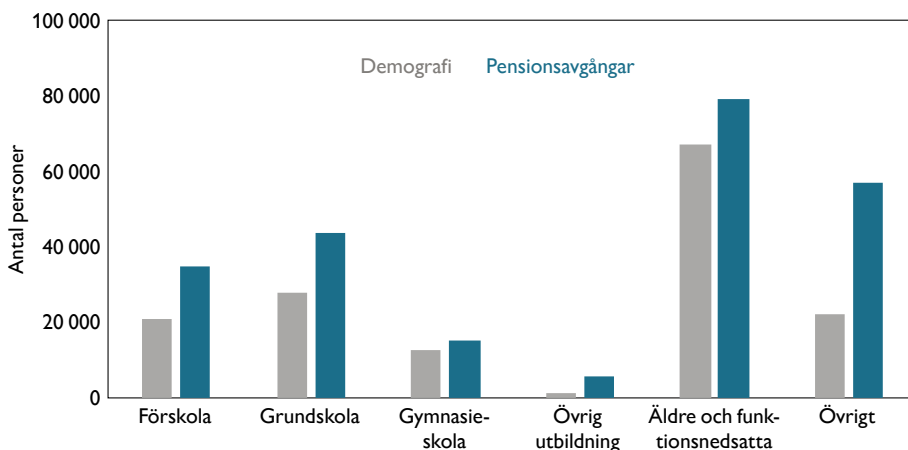
Kommunerna måste rekrytera mer personal.

Förutom den rent finansiella utmaningen med att bekosta den expanderande verksamheten måste kommunerna utöka personalstyrkan. Enligt SKL (2018d) jobbade 2016 närmare 890 000 personer i kommunerna och hos privata utförare i verksamheter som är kommunalt finansierade. Enligt SKL:s prognoser kommer kommunerna mellan 2016 och 2026 att behöva öka sysselsättningen i verksamheten med runt 150 000 personer. Dessutom måste de ersätta 240 000 personer som går i pension under samma period. De största rekryteringsbehoven finns i omsorgen om äldre och funktionsnedsatta följt av grundskolan (se figur 4.1).³ Rekryteringen försvåras av att antalet yrkesverksamma förväntas öka långsamt på nationell nivå, och till och med minska i vissa delar av landet.

Skolan och äldreomsorgen är två sektorer där man på bred front gjort det möjligt för privata utförare att etablera sig. Friskolereformen 1992 innebar att samma villkor ska gälla friskolor och kommunala skolor. Det innebär att skolpengen, som varje elev har, kan finansiera skolgång i antingen en kommunal eller en fristående skola. Läsåret 2017/18 gick 15 procent av grundskoleeleverna och drygt 25 procent av gymnasieeleverna i en fristående skolor.

15 procent av grundskoleeleverna och 25 procent av gymnasieeleverna i fristående skolor.

3. Rekryteringsprognosen utgår från att personalstyrkan utvecklas i takt med demografin.



Figur 4.1 Rekryteringsbehov i kommunala verksamheter 2016–2026.

Not: Prognosen utgår ifrån att personaltätheten består, men att personalstyrkan ökar i takt med demografiska behov. Källa: SKL (2018d).

skola.⁴ Inom äldreomsorgen regleras de privata utförarna via lagen om valfrihetssystem (LOV), som introducerades 2008. Enligt LOV får alla utförare som möter grundläggande krav träda in på marknaden. Utförarna konkurrerar sedan om brukarna och motar som intäkter det på förhand fastställda priset per boende eller timme. År 2018 hade 158 kommuner infört LOV inom hemtjänsten och 21 kommuner hade infört LOV för särskilt boende (SKL 2018b).⁵ År 2017 bodde 20 procent av äldre med särskilt boende på ett boende i privat regi, och andelen hemtjänststimmar i privat regi var 23 procent (Socialstyrelsen 2018c).

20 procent av äldre med särskilt boende och 23 procent i hemtjänsten i privat regi.

4. Ekonomifakta, se www.ekonomifakta.se.

5. Ett alternativ till LOV är att göra upphandlingar enligt LOU av enskilda boenden eller hemtjänstområden.

Privata utförare kan ha starkare incitament till kostnadsbesparingar och på så sätt bidra till att välfärdens verksamheter effektiviseras. Samtidigt finns det risk att kostnadsbesparingar sker på bekostnad av verksamheternas kvalitet. I den här rapporten fördjupar vi oss dock inte vidare i frågan om för- och nackdelar associerade med ett ökat inslag av privata utförare, utan hänvisar läsaren till annan forskning.⁶

Skolan

Sedan 1991 är kommunerna huvudmän för både grundskolan och gymnasieskolan. Under 2017 utgjorde kostnaderna för dessa två skolformer 24 procent av kommunernas totala kostnader. Det har knappast undgått någon som följt den svenska skoldebatten att den svenska skolan har problem. Enligt PISA-undersökningarna försämrades svenska elevers resultat dramatiskt mellan 2000 och 2012. Inget av de andra länderna som ingår i PISA-undersökningarna uppvisar en lika brant försämring under denna period. I den senaste undersökningen, från 2015, hade dock resultaten förbättrats och var tillbaka på samma nivå som 2009. Resultaten från PISA 2018 publiceras i december 2019.

Resultatförsämring i skolan.

Problem att rekrytera kompetenta lärare.

Förutom resultatförsämringen finns stora problem med att förse skolan med kompetenta lärare. Enligt Skolverket (2017) behöver 92 000 lärare examineras under den närmaste femårsperioden för att täcka skolans rekryteringsbehov. Lärarutbildningen som

6. Se Shleifer (1998) för teoretiska argument och exempelvis Ahlin (2003), Böhlmark och Lindahl (2012), Winblad, Blomqvist och Karlsson (2017), Bergman m.fl. (2016) samt Bergman, Jordahl och Lundberg (2018) för svensk empirisk evidens.

ska utbilda dessa lärare har under en lång tid dragits med problem. För drygt tio år sedan kallades lärarutbildningen för ett »akademiskt sorgebarn« (Fjelkner 2007), och Högskoleverket kritiserade återkommande landets lärarutbildningar (Svenska Dagbladet 2008). Trots att utbildningen reformerades 2011 dyker kritik fortfarande upp (till exempel Engström 2017; Skogstad 2018). Till detta ska läggas att nyutexaminerade lärare i genomsnitt har allt sämre förkunskaper och förmågor jämfört med tidigare generationers lärare,⁷ samtidigt som andelen verksamma lärare i skolan med pedagogisk högskoleexamen har minskat.⁸ I ett framtidsperspektiv är dessa problem oroväckande. Hoppet om att vända den negativa utvecklingen i skolan står till nyutexaminerade lärare som överlag har sämre förmågor än tidigare generationer och som dessutom har genomgått en kritiserad lärarutbildning.

Lärarutbildningen kritiseras.

Nyutexaminerade lärare har sämre kunskaper än tidigare generationer.

Regeringen tillsatte 2015 en kommission med uppdrag att lämna förslag på hur förbättrade kunskapsresultat kan uppnås, hur kvaliteten i undervisningen kan stärkas och hur likvärdigheten kan öka i den svenska skolan. I sitt slutbetänkande (SOU 2017:35) lyfter Skolkommissionen följande brister i den svenska skolan:

Skolkommissionens syn på skolans brister.

- sviktande kapacitet liksom ansvarstagande hos många skolhuvudmän
- för svag kompensatorisk resursfördelning
- otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skollära- rycken och bristande förutsättningar för professionsutveckling

7. Grönqvist och Vlachos (2008) jämför gymnasiebetygen för 25–30-åriga högstadielärare med betygen hos övriga personer i samma åldersintervall och finner att de som blir lärare kommer allt längre ner från fördelningen. För manliga lärare tittar de också på resultaten från mönstringen och ser samma mönster.

8. Läsåret 2004/05 hade 79,2 procent av lärarna en pedagogisk högskoleexamen. Motsvarande siffra för 2016/17 var 70,7.

- brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet
- skolegregation som leder till kvalitetsskillnader
- problem i lärandemiljön
- splittrad och över tid oenig styrning av skolan.

Syftet med detta avsnitt är att utifrån denna problembild resonera om kommunernas förmåga att tillhandahålla en skola av god kvalitet och om statens möjligheter att garantera en likvärdig skola i hela landet. Vi uppmärksammar också vad det dubbla huvudmannskapet innebär i form av oklar ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Innan vi tar oss an dessa frågor diskuterar vi var ansvaret för skolan borde ligga enligt de principer som vi redogjorde för i kapitel 2. Dessutom redogör vi för 1990-talets kommunalisering av den svenska skolan.

Vem ska ansvara för skolan?

Det ligger i ett lands intresse att ha en välutbildad befolkning. Redan på 1800-talet argumenterade Thomas Jefferson, en av författarna till USA:s självständighetsdeklaration, för att det offentliga skulle tillhandahålla skolor, gärna nära barnens hem, eftersom detta skulle säkra att demokratin både överlevde och utvecklades (Jeffersson 1984).⁹ Fördelarna med utbildning kommer alltså inte enbart personen själv tillgodo, utan hela samhället gagnas när en person utbildar sig. På så sätt har utbildning, i nationalekonomis-

*Utbildning gagnar
hela samhället.*

9. Det finns helt klart en stark *korrelation* mellan ett lands utbildningsnivå och kvaliteten på landets demokrati (se till exempel Glaeser, Ponzetto och Shleifer 2007). Huruvida detta verkligen är ett orsakssamband är dock mindre säkert, något som bland annat Acemoglu m.fl. (2005) framhåller.

ka termer, positiva externa effekter. Utbildningens samhällsnytta motiverar sålunda att offentlig sektor står för en stor del av utbildningens finansiering. Vidare kan det offentliga ha intresse av att påverka utbildningens innehåll, varför det ofta tillhandahållit utbildning i egen regi eller reglerat innehållet med hjälp av läroplaner. För att garantera att alla barn får tillgång till utbildning har många länder skolplikt. Av rättviseskäl är det också vanligt att offentlig sektor strävar efter att alla barn ska få tillgång till lika bra utbildning oberoende av familjebakgrund eller bostadsort. I Sverige fastslås exempelvis i skollagen att utbildningen inom varje skolform ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas.

Det finns alltså goda argument för att den offentliga sektorn ska ansvara för skolans finansiering och även bestämma över undervisningens innehåll. Däremot är det mindre uppenbart att skolan ska tillhandahållas och finansieras på *lokal* nivå, det vill säga av kommunerna. Såväl skolans externa effekter som kraven på nationell likvärdighet borde snarare innebära att den centrala nivån bör ansvara för skolan. Man kan också ifrågasätta hur viktig lokal kännedom om behov och förutsättningar är för att kunna tillhandahålla en skola av hög kvalitet. Snarare finns argument för att stordriftsfördelar dominerar, vilket vi utvecklar i detta avsnitt.

Fram till 1990-talets omfattande skolreformer låg ansvaret för den svenska grund- och gymnasieskolan huvudsakligen på staten. Under 1980-talet upplevdes dock skolan som detaljstyrd och trögriktig av bland annat riksdag, regering, Skolverket och Kommunförbundet (Holmlund m.fl. 2014). Den centraliserade styrningen sågs som ett hinder mot lokala initiativ och incitament på lokal nivå att effektivisera och utveckla skolan. Som en följd av detta, och i enlighet med den decentraliseringstrend som förelåg under denna tidsperiod, fördes ansvaret för skolan över till kommunerna.

Skolplikt och alla barns tillgång till likvärdig utbildning.

Inte uppenbart att skolan ska tillhandahållas och finansieras på lokal nivå ...

... men på 1990-talet skedde en kommunalisering.

Härnäst redogör vi för de viktigaste komponenterna i den så kallade kommunaliseringen av skolan. Vi sammanfattar också resultaten från den utvärdering av denna reform som gjorts av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) (Holmlund m.fl. 2014).

Kommunaliseringen av skolan¹⁰

Det första steget i det som har kallats kommunaliseringen av den svenska skolan togs i och med att kommunerna 1991 blev huvudmän för grund- och gymnasieskolan. I samband med detta ersattes också alla specialdestinerade statsbidrag (till exempelvis kostnader för lärare, stödinsatser, arbetsgivaravgifter, skolutveckling) med ett sektorsbidrag, vilket gav kommunerna större möjligheter att prioritera mellan olika typer av skolutgifter. Vid 1993 års statsbidragsreform ersattes dessa sektorsbidrag med generella statsbidrag. Detta möjliggjorde för den enskilda kommunen att även prioritera mellan olika verksamhetsområden.

Från specialdestinerade till generella statsbidrag.

Statens roll att fastställa nationella mål för undervisningen.

Statens roll begränsades till att fastställa nationella mål för undervisningen. Kommunpolitiker fick ansvar för att fastställa skolplaner som skulle innehålla lokala målsättningar och prioriteringar samt redogöra för hur de nationella målen skulle uppnås. Ansvaret för själva genomförandet lades på rektorer och lärare. Kommunaliseringen innebar också nya krav på lokal uppföljning av verksamhetens mål och resultat.

Nya läroplaner och kursplaner.

Som ett led i mål- och resultatstyrningen av skolan infördes nya läroplaner och kursplaner. Läroplanerna skulle inte längre styra undervisningens organisation utan i stället sätta upp mål som elev-

10. Detta avsnitt bygger till stor del på Holmlund m.fl. (2014).

erna skulle nå. Kursplanerna gick från att innehålla detaljerade beskrivningar av undervisningens innehåll till att sätta upp mål för elevernas lärande. År 1996 infördes slutligen ett målrelaterat betygssystem.

Målrelaterat betygssystem.

I och med kommunaliseringen kom lärarnas arbetsituation att förändras. Tidigare hade de visserligen varit anställda av kommunerna, men tjänsterna var statligt reglerade. Vid anställningar tillämpades ett formellt meriteringssystem och lönerna sattes enligt reglerade schabloner. Nu försvann de statligt reglerade tjänsterna och lönesättningen blev individuell. Dessutom blev lärarnas arbetstid mer reglerad och den tidigare undervisningsskyldigheten ersattes med en arbetsplatsförlagd veckoarbetstid, där undervisningen utgjorde en av flera komponenter. Slutligen lades de statliga fortbildningsnämnderna ner och ansvaret för lärarnas fortbildning fördes över till kommunerna.

Lärarna fick arbetsplatsförlagd veckoarbetstid.

Kommunaliseringen av skolan sammanföll med införandet av fritt skolval, som även det var en stor och omvälvande reform. Tidigare hade närhetsprincipen gällt, det vill säga elever förväntades gå i den skola som låg närmast bostaden. Från och med 1994 fick eleverna rätt att söka till vilken skola de ville. Dessutom fick fristående skolor nya möjligheter att etablera sig och har sedan 1992 i princip samma ekonomiska förutsättningar som kommunala skolor.

Fria skolorna infördes och fristående skolor fick nya möjligheter att etablera sig.

I en omfattande utvärdering av 1990-talets skolreformer finner Holmlund m.fl. (2014) att resultaten i den svenska skolan hade börjat gå ned redan före kommunaliseringen och friskolereformen, och att resultaten fortsatte att falla efter att reformerna hade implementerats. Författarna analyserar också om skillnaderna mellan kommunerna ökade när dessa gavs större möjligheter att själva bestämma över resursallokeringen. De finner att även om lärartätheten föll i samband med 1990-talets reformer, ökade inte

Skolresultaten började gå ned redan före 1990-talet.

spridningen mellan kommunerna.¹¹ Inte heller blev resurstilldelningen mer kompensatorisk.

När det gäller skillnader i elevers skolresultat finner Holmlund m.fl. (2014) att dessa visserligen har ökat sedan slutet av 1980-talet, men att ökningarna främst kan förklaras av ökad boendesegregation och möjligheter till skolval, och alltså inte av skillnader i skolkvalitet mellan kommuner. För att bedöma hur likvärdigheten har ändrats undersöker de om elevers bakgrund fått större betydelse för skolresultaten efter reformen. De finner att så inte varit fallet i grundskolan, men däremot i gymnasieskolan.

Författarna konstaterar också att staten efter kommunaliseringen inte gav det stöd som kommuner, rektorer och lärare behövde. Deras granskning av 69 kommuners skolplaner under perioden 1991–2006 visar vidare att dessa var begränsade i konkretion och saknade tydlig koppling mellan mål och åtgärder. Dock har kommuner i storstadsregioner haft tydligare och aktiva-re lokal skolpolitik än landsbygdskommunerna, vilket kan tyda på stordriftsfördelar i skolstyrning och planering.

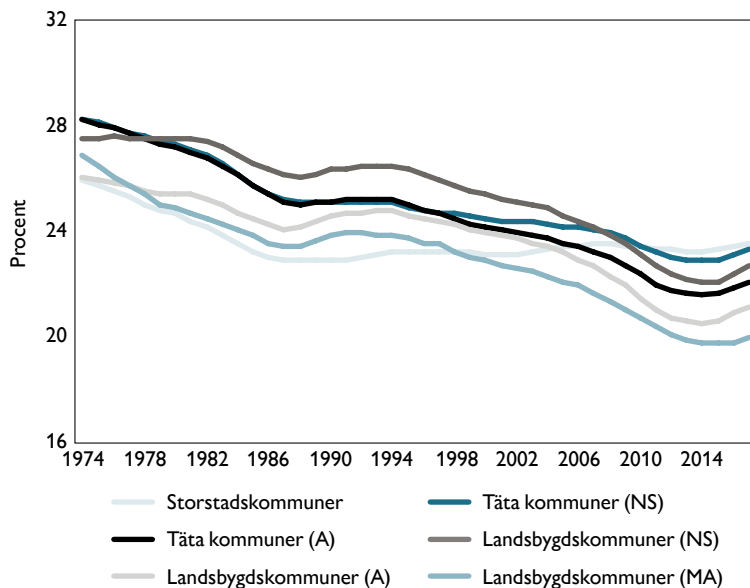
Ökad boendesegregation och skolval förklarar skillnader i elevers skolresultat.

Verkar finnas stordriftsfördelar i skolstyrning och planering.

Ökad andel utrikes födda bland personer i åldern 0–19

Figur 4.2 visar andelen personer i åldern 0–19 i de sex olika kommuntyperna. Som vi ser har denna andel minskat sedan 1974 fram till i dag i alla kommuntyper. I storstadskommunerna började andelen öka igen på slutet av 1980-talet, för att sedan plana ut. Att andelen unga minskar trendmässigt över tiden beror delvis på den ökade andelen äldre, medan den annorlunda utvecklingen i storstadskommunernas till stor del beror på urbaniseringen.

11. Inte heller Ahlin och Mörk (2005) finner stöd för att skillnaderna i lärartäthet eller kostnad per elev blev större efter kommunaliseringen.

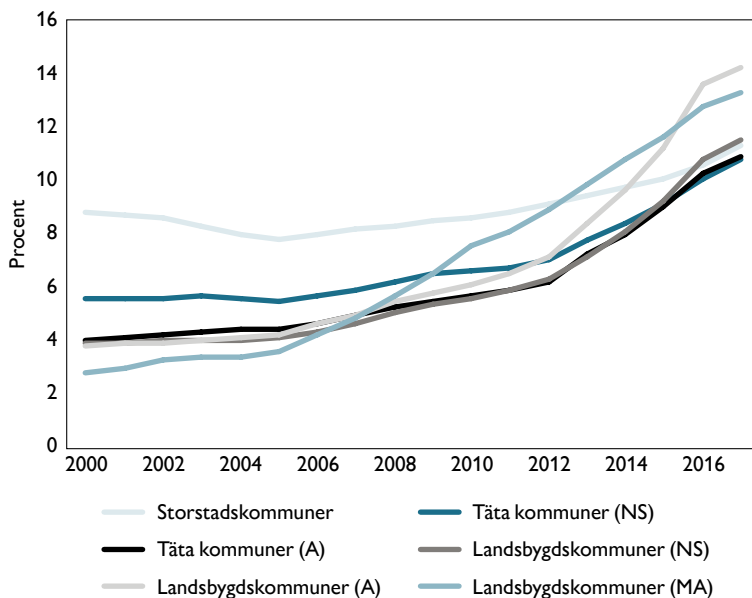


Figur 4.2 Andel unga 0–19 år per kommuntyp 1974–2017, procent.

Not: Antal individer 0–19 år dividerat med total befolkning. Källa: SCB.

På senare tid har andelen unga ökat något i alla kommuntyper, vilket delvis är en följd av ökad invandring. Under den senaste femårsperioden har antalet utrikes födda i åldrarna 0–19 ökat med 82 000 individer (45 procent), vilket kan jämföras med inrikes födda unga som ökat med 68 000 individer (3,3 procent). Andelen utrikes födda unga har ökat från 8,3 procent till 11 procent i riket som helhet. Som framgår av figur 4.3 är denna ökning störst i avlägsna landsbygdskommuner, där andelen ökat från 8,4 procent till 14,2 procent på endast fem år. Andelen har ökat i minst utsträckning i storstadskommuner, från 9,5 procent till 11,3

Andelen utrikes födda unga har ökat mest i avlägsna landsbygdskommuner.



Figur 4.3 Andel utrikes födda 0–19 år 2000–2017, procent.

Not: Antal utrikes födda individer 0–19 år dividerat med total befolkning i åldern 0–19 år.
Källa: SCB.

procent. Denna utveckling kommer att innebära nya utmaningar för kommuner med en förhållandevis liten skolssektor.

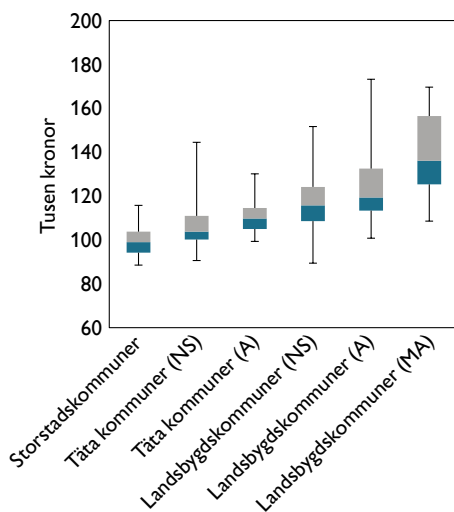
Kvaliteten i skolan: en jämförelse mellan stad och landsbygd

Finns det tecken på skillnader i kvalitet mellan olika typer av kommuner? Det ska vi försöka svara på i detta avsnitt. Först undersöker vi hur kostnaderna för grundskola och gymnasium skiljer sig åt mellan olika kommuntyper. Skillnader i kostnader kan bero på

ett antal saker, där kommunernas ambitionsnivå bara utgör en faktor. Övriga faktorer är skillnader i strukturella kostnader, till exempel befolkningstäthet och andel svagpresterande elever, samt effektivitet.

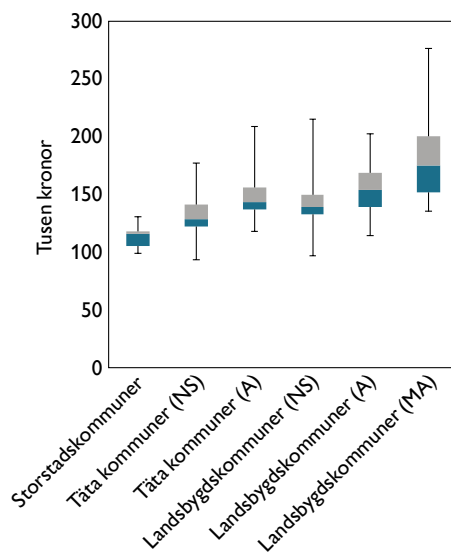
Figur 4.4 presenterar kostnaderna för grundskolan per invånare i åldersgruppen 7–15. Ett tydligt mönster framgår: kostnaden per brukare är lägst i storstadskommuner och stiger därefter ju mer avlägsen kommuntypen är. Högst är kostnaderna i mycket avlägsna landsbygdskommuner. De höga kostnaderna i avlägsna landsbygder kan förklaras av det låga elevunderlaget – i vissa kom-

Kostnaden per brukare i grundskolan är lägst i storstadskommuner och högst i mycket avlägsna landsbygdskommuner.



Figur 4.4 Skillnader i kostnader för grundskolan per invånare 7–15 år 2017, tusen kronor.

Not: Kostnaderna avser elevernas hemkommun. Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maxi- och minimivärden. *Källa:* SCB, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

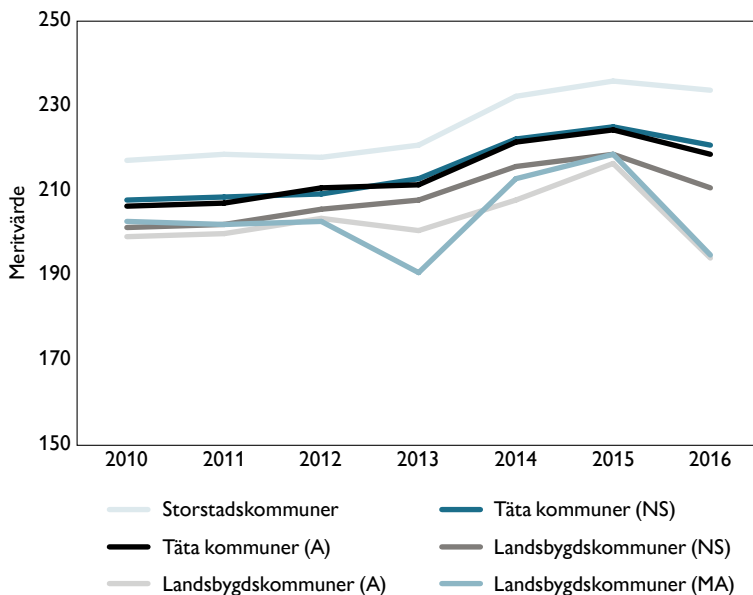


Figur 4.5 Skillnader i kostnader för gymnasieskolan per invånare 16–18 år 2017, tusen kronor.

Not: Kostnaderna avser elevernas hemkommun. Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maxi- och minimivärden. Källa: SCB, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

muner finns endast 20 elever per årskull – vilket gör det näst intill omöjligt att dra nytta av stordriftsfördelar. Figur 4.5 visar motsvarande kostnader för gymnasieskolan per invånare i åldersgruppen 16–18.

Ett sätt att mäta utbildningens kvalitet är att undersöka hur bra eleverna presterar i olika kommuntyper. För att en sådan mätning ska bli något så när rättvisande behöver man dock ta hänsyn till elevernas initiala förmågor. Ett sätt, förvisso trubbigt, att göra detta på är att titta på de så kallade SALS A-värdena som visar elever-



Figur 4.6 Genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 per kommuntyp 2010–2016.

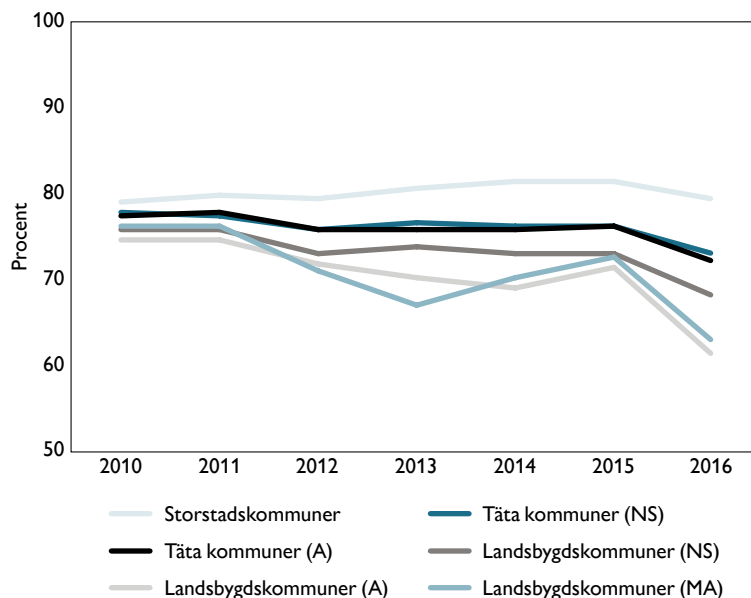
Not: Hänsyn har tagits till föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå, andel nyinvandrade elever samt andelen pojkar enligt SALSAs, medelvärde på kommunnivå. År 2013 infördes ett nytt betygssystem. Källa: Skolverket.

nas resultat efter att man tagit hänsyn till föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå, andelen nyinvandrade elever samt andelen pojkar.¹² SALSAs värdena mäter elevernas slutbetyg i årskurs 9.

Figur 4.6 visar utvecklingen av genomsnittligt meritvärde för perioden 2010–2016, och figur 4.7 visar andelen elever som har

Högst meritvärden i storstäder.

12. SALSAs är en förkortning för Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser. För en utförlig beskrivning av den statistiska modellen, se <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/om-skolverkets-statistik/salsa-statistik-modell>.



Figur 4.7 Andel elever som har minst godkänt i samtliga ämnen i årskurs 9 2010–2016, procent.

Not: Hänsyn har tagits till föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå, andel nyinvandrade elever samt andelen pojkar enligt SALSAs medelvärde på kommunnivå. År 2013 infördes ett nytt betygssystem. Källa: Skolverket.

minst godkänt i samtliga ämnen och därmed bedöms ha klarat kunskapskraven.¹³ Det är tydligt att det finns skillnader i elevernas prestationer. Elever i storstäder och tätorter nära en större stad klarar sig bättre och elever i landsbygdskommuner (avlägsna

¹³ Från och med 2015 bygger det genomsnittliga meritvärdet på 17 ämnen i stället för 16. Andel elever som uppnått kunskapsmålet är elever som har godkända betyg A–E i samtliga ämnen. Före 2013, då betygsskalan var G/VG/MVG, benämndes det som andel elever som uppnått målen.

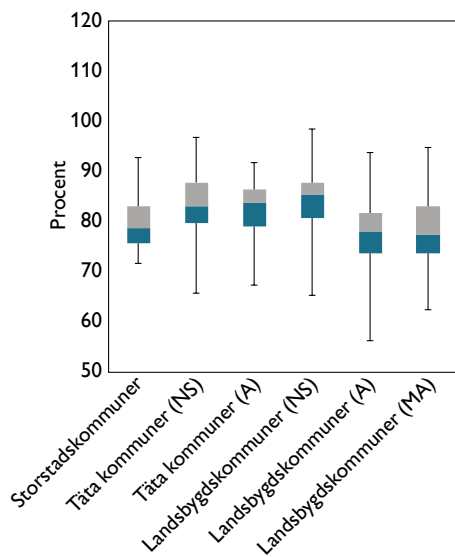
och mycket avlägsna) klarar sig sämre. Skillnaderna har också ökat över tiden. Man ska dock iaktta viss försiktighet när man bedömer kvalitet utifrån dessa mått. Förutom att SALSAs värden endast tar hänsyn till ett fåtal av de bakgrundsfaktorer som kan tänkas samvariera med elevernas förmågor, bygger båda måtten på de betyg som lärarna har satt. Vi vet att andelen elever som går i fristående skolor är större i storstäder än i landsbygdskommuner och att det finns tecken på betygsinflation i kommuner där andelen fristående skolor är hög.¹⁴

För att kunna bedriva utbildning med hög kvalitet krävs utbildade lärare. Figur 4.8 visar andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning i grundskolan. I denna dimension ser det bättre ut i tätorter och landsbygd nära en större stad medan storstäder och avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner har färre utbildade lärare. Figur 4.9 visar motsvarande andel i gymnasiet och här klarar sig storstäderna bäst, medan situationen ser sämre ut i avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Sammanfattningsvis finns indikationer på kvalitetskillnader mellan olika typer av kommuner där landsbygdskommuner verkar klara sig sämst. Ett liknande mönster finner SKL (2015a) när de jämför kommuner med störst befolkningstillväxt sedan 1974 med de med störst befolkningsminskning: eleverna i de krympande kommunerna har 4 procentenheters lägre meritvärde än de »borde ha haft« givet en rad bakgrundsfaktorer, medan de växande kommunernas elever »överpresterar« med 1 procentenhet.

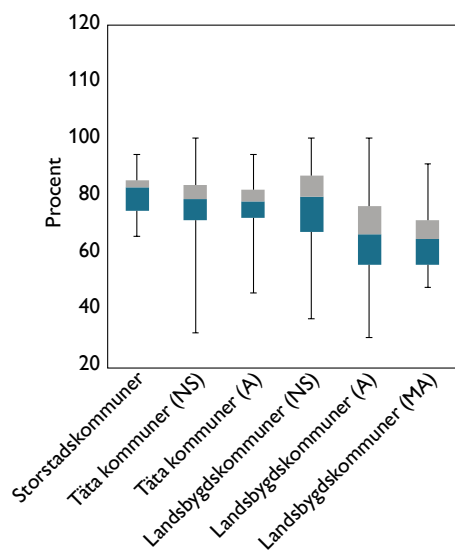
Storstäder och mycket avlägsna landsbygdskommuner har färre utbildade lärare.

14. Tyrefors Hinnerich och Vlachos (2013) visar till exempel att elever på friskolor i genomsnitt får högre betyg på de nationella proven än elever på kommunala skolor, trots att externa bedömare anser proven likvärdiga, och Wikström och Wikström (2005) finner tecken på betygsinflation i kommuner med en hög grad av skolkonkurrens.



Figur 4.8 Skillnader i andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i grundskolan läsåret 2017/18, procent.

Not: Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maximivärden och minimivärden. Källa: Skolverket.



Figur 4.9 Skillnader i andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i gymnasiet läsåret 2017/18, procent.

Not: Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maximivärden och minimivärden. Källa: Skolverket.

Förtydligad ansvarsfördelning mellan stat och kommun

En uppenbar följd av kommunaliseringen blev att ansvarsfördelningen för skolan förändrades. Staten skulle genom skollagen och läroplanerna formulera nationella mål som de kommunala politikererna skulle omsätta i skolplaner, som rektorerna slutligen skulle implementera. Kommunerna fick ansvaret för att följa upp och utvärdera verksamhetens måluppfyllelse, medan staten behöll ansvaret för tillsyn och nationell uppföljning. Länskolnämnderna, som tidigare fördelade de statliga medlen till skolledare och lärare, och ansvarade för fortbildning och kvalitetskontroll, lades ner. Statens skolverk (Skolverket) inrättades för att dels stödja kommunerna, dels ansvara för nationell uppföljning.¹⁵

Skolverket uppmärksammade tidigt att kommunernas arbete med att följa upp och utvärdera skolan inte fungerade tillfredsställande (Skolverket 1993; 1996). Kommunernas uppföljningsansvar förtydligades 1997 i en förordning som ställde krav på skriftlig kvalitetsredovisning för såväl kommuner som skolor.¹⁶ Även Holmlund m.fl. (2014) har funnit brister i kommunernas skolplaner. Sammantaget är det alltså tveksamt i vilken utsträckning det

Kommunerna fick ansvaret för att följa upp och utvärdera ...

... medan staten fortsatte ansvara för tillsyn och nationell uppföljning.

Brister i kommunernas skolplaner.

15. Under åren som följt 1990-talets reformer har flera omorganisationer av myndigheter kring skolan genomförts. År 2003 knöps Myndigheten för skolutveckling av från Skolverket. Denna myndighet lades ner 2008 och ersattes av Statens skolinspektion. IFAU fick 2012 i uppdrag att förutom arbetsmarknadspolitik även utvärdera utbildningspolitik. År 2015 inrättades Skolforskningsinstitutet med uppdrag att sammanställa forskningsresultat och bevilja forskningsmedel för praktisk forskning inom utbildningsområdet.

16. Kvalitetsredovisningen skulle innehålla en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen för utbildningen har förverkligats och en redogörelse för vilka åtgärder kommunen respektive skolan avser vidta för ökad måluppfyllelse.

är möjligt för den enskilda kommunen att klara av att utvärdera verksamheten på ett tillfredsställande sätt.

Generella statsbidragen kompletteras med riktade statsbidrag ...

... vilket kritiserats av Riksrevisionen ...

En av tankarna bakom statsbidragsreformen 1993 var att kommunerna själva skulle få prioritera mellan verksamhetsområdena, utan detaljstyrning från staten. Detta möjliggör för de lokala preferenserna att få genomslag på verksamheten och underlättar ansvarsutkrävandet av de lokala politikerna. Ett första avsteg från tanken med generella statsbidrag togs i och med de så kallade Wärnerssonpengarna (uppkallade efter den dåvarande biträdande utbildningsministern Ingegerd Wärnersson), där 10,5 miljarder kronor delades ut till kommunerna under perioden 2001–2006 i syfte att leda till personalförstärkningar inom skolor och fritidshem. Trots att Riksrevisionen riktade stark kritik mot satsningen¹⁷ upphörde inte de riktade statsbidragen till skolan. En granskning visar att Skolverket under 2017 hanterat och fördelat omkring 15 miljarder kronor i mer än 70 olika riktade bidrag (Riksrevisionen 2017a). I Riksrevisionens granskning av de många riktade statsbidragen kommer man fram till följande:

- (I) de orsakar splittring och försvårar långsiktig planering och fokusering
- (II) de innebär en omfattande administration men svag uppföljning
- (III) det är svårt att definiera satsningar på nationell nivå som överensstämmer med lokala behov
- (IV) det uppstår ökad konkurrens om personal
- (V) de leder till en ekonomisk sårbarhet hos små huvudmän.

17. Man konstaterade att i) Skolverkets underlag för beslut var bristfälligt, ii) det fanns målkonflikter med kravet på ekonomi i balans, iii) bidraget medförde stora administrativa kostnader och iv) det inte går att säga om satsningen ökade kvaliteten i skolan, se Riksrevisionen (2005).

Alla typer av riktade statsbidrag (inklusive sektorsbidrag) innebär ett avsteg från nyttjandepincipen som diskuterades i kapitel 2. Riktade bidrag försvårar dessutom kommunens planering och ökar de administrativa kostnaderna. Detaljerade riktade bidrag, särskilt villkorade, ger också felaktiga incitament eftersom det finns risk för strategiskt beteende hos de kommunala beslutsfattarna.

... och innebär ett avsteg från nyttjandepincipen.

Kommunsammanläggningar – en väg att gå?

Analysen i Holmlund m.fl. (2014) visar att större kommuner i genomsnitt hade mer konkreta och innehållsrika skolplaner än mindre kommuner. Ett sätt att förbättra utbildningskvaliteten i små kommuner skulle kunna vara att slå ihop flera små kommuner till en större enhet för att på så sätt möjliggöra för dessa att utnyttja stordriftsfördelarna inom skolstyrning och administration. Sandsør, Falch och Strøm (2018) undersöker just detta i en analys av ett antal norska kommuner som mellan 1988 och 1994 slogs samman genom tvång och med stort lokalt motstånd. I studien undersöker de hur elevers långsiktiga utfall påverkades av sammanläggningarna genom att jämföra elever som gick på samma skola före och efter sammanläggningarna.¹⁸

Norsk undersökning tyder på att kommunsammanläggningar ...

Sandsør, Falch och Strøm (2018) finner att sammanläggningarna gynnade elever som bodde i kranskommunerna; dessa fick ökade arbetsinkomster senare i livet med ungefär 4 procent och studerade i genomsnitt 0,1 fler år än elever i ett antal kontrollkommuner. Utfallen påverkades inte för de elever som redan bodde i centralorten. Något förvånande finner de inte att sammanlägg-

... gynnar elever i kranskommunerna.

18. Studien analyserar alltså inte vad som hände med elever som gick i skolor som lades ner.

ningarna påverkade resurserna till själva undervisningen i någon större mening eftersom vare sig klasstorlek, skolutgifter eller andel behöriga lärare påverkades. Artikelförfattarnas tolkning är därför att det var förändringar inom administration och skolledarskap som ledde till förbättringarna.

Skolregioner kan vara ett alternativ.

Ett annat sätt att uppnå de stordriftsfördelar som Sandsør, Falch och Strøm (2018) pekar på skulle kunna vara att inrätta skolregioner med gemensam administration och skolledning. På så sätt skulle framför allt små kommuner kunna få hjälp. Dessutom skulle dessa regioner kunna bli en naturlig mötesplats för lärare att träffas och utvecklas.¹⁹

Hur kan läraryrket bli mer attraktivt?

Kompetenta och engagerade lärare avgörande för hög kvalitet i skolan.

Internationell forskning har visat att kompetenta och engagerade lärare är avgörande för att tillhandahålla en skola av hög kvalitet (se till exempel Chetty, Friedman och Rockoff 2014). Som framgår i figur 4.1 kommer kommunerna att behöva rekrytera fler lärare framöver. Ett tecken på att läraryrket i dag inte uppfattas som särskilt attraktivt är att ungefär 20 procent av de utbildade lärarna inte arbetar inom läraryrket (Adermon och Laun 2018). En nyckelfråga är sålunda hur läraryrket kan göras mer attraktivt. Genom att fråga personer som lämnat yrket kan man få ett första svar. En enkätundersökning genomförd av SCB (2017d) visar att de vanligaste orsakerna till att lärare lämnat yrket rör arbetsmiljön och arbetsvillkoren. Av undersökningen framgår också att 6 av 10 skulle kunna tänka sig att återvända om

Många lärare lämnar yrket.

Brister i arbetsmiljön och arbetsvillkoren viktigaste orsakerna.

19. Skolkommissionen föreslår en statlig myndighet med regional närvaro för att stödja skolhuvudmännen (SOU 2017:35).

- (I) arbetsbelastningen blev rimligare i förhållande till arbetstiden
- (II) möjligheten att styra över sin egen arbetstid blev större
- (III) lönerna höjdes.

Ett steg mot att öka yrkets attraktivitet kan därför tänkas vara att gå tillbaka till de arbetsvillkor som gällde före kommunaliseringen. Som vi nämnde ovan innebar kommunaliseringen att lärarnas arbetstid blev mer reglerad samtidigt som mål- och resultatstyrningen innebar mer uppföljning och rapportering, vilket ökade lärarnas administrativa börda.

En åtgärd som har genomförts, som syftade till att göra yrket mer attraktivt, var införandet av karriärtjänster (förstelärare och lektorer) inför höstterminen 2013. Åtgärden innebar att huvudmännen kunde ansöka om statsbidrag för att rekrytera yrkesskickliga lärare till karriärtjänsterna. Innehavare av sådana tjänster får en löneökning och ska minst 50 procent av arbetstiden arbeta med undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. I övrigt är det huvudmannen som formulerar tjänsternas innehåll. Statskontoret har i tre delrapporter följt upp denna åtgärd (Statskontoret 2014b; 2016b; 2017c). De finner att lönespridningen bland lärare har ökat efter reformen, men att det finns oklarheter om vad uppdraget består av och hur tjänsterna tillsatts både bland de som fått tjänsterna och övriga lärare. Riksrevisionen (2017c) menar dessutom att reformen tycks ha bidragit till att skapa splittringar inom lärarkåren.

En annan hypotes är att det är i skolans innehåll och syn på lärande som problemen finns. Henrekson och Wennström (2018) menar att det som benämns den konstruktivistiska synen på lärande, enligt vilken eleven själv ansvarar för lärandet, hänger samman med den minskade statusen i läraryrket och de fallande

*Karriärtjänster
har införts.*

kunskapsresultaten bland svenska elever.²⁰ För att höja lärarnas status och elevernas kunskaper är det enligt Henrekson och Wennström nödvändigt med en återgång till den traditionella synen på kunskap, som snarare betonar förmågan att känna till och behärska systematiska och kontrollerbara fakta.

Sammanfattning och reformförslag

Det finns många anledningar att ifrågasätta om kommunerna verkligen ska ansvara för att tillhandahålla skolan. Det finns stora positiva externa effekter, vi har ambitiöst uppställda nationella likvärdighetskrav och dessutom finns det potentiella stordriftsfördelar inom ledning och administration. Även om det inte med säkerhet går att säga att det var 1990-talets reformer som startade resultatnedgången i den svenska skolan eller att likvärdigheten försämrades när skolan kommunaliserades, står det klart att kommunaliseringen åtminstone inte vände den negativa utvecklingen – snarare har den fortsatt under det kommunala huvudmannskapet. Det verkar också som att många kommuner inte varit redo att axla ansvaret för skolan och inte heller på ett tillfredsställande sätt lyckats omformulera de nationella målen till lokala prioriteringar och strategier. Vidare finns tecken på skiftande kvalitet i olika typer av kommuner, även om denna typ av jämförelse är svår att göra på ett rättvisande sätt.

Vilka åtgärder kan då tänkas öka kvaliteten och likvärdigheten i den svenska skolan? Om man skulle designa en kommunmodell på ett oskrivet blad är det mycket som talar för att skolan skulle hamna på en högre nivå än den nuvarande kommunala nivån. Uti-

20. Studien bygger till stor del på studier av styrdokument och offentliga utredningar.

från den verklighet vi befinner oss i är det emellertid inte säkert att ett återförstatligande är en bra idé, åtminstone inte i den omedelbara framtiden.

Det är dock uppenbart att det faktum att skolan är kommunal samtidigt som staten har höga ambitioner med verksamheten har orsakat en otydlig ansvarsfördelning mellan de båda aktörerna. Om modellen med kommunalt huvudansvar för skolan ska finnas kvar är det därför viktigt att klargöra hur långt det statliga respektive det kommunala ansvaret ska sträcka sig. Ett sätt att stärka tydligheten är att staten minimerar de riktade bidragen till kommunerna. Om staten anser att någon uppgift är extra viktig för kommunerna att uppfylla är det förmodligen bättre att lagstifta.²¹ Lagstiftningen har vissa fördelar över riktade statsbidrag: inga administrativa resurser behöver spenderas på att rapportera eller söka bidraget, och dessutom är de långsiktiga planeringsförutsättningarna mer stabila.

Samtidigt är det viktigt att staten har kvar sitt tillsynsansvar och agerar när kommunerna inte följer skollagen. Det finns därför skäl att fundera på om delar av uppföljningsansvaret borde återföras till en statlig myndighet, möjligen med regional närvaro. Vi har dessutom sett tecken på att vissa landsbygdskommuner har sämre elevresultat än övriga Sverige, även om man naturligtvis bör vara försiktig med att dra för stora växlar på tillgängliga mått. Dessutom är elevunderlaget i vissa avlägsna landsbygdskommuner mycket litet, särskilt på gymnasienivå. Här behöver man fundera över hur skolkvaliteten kan höjas och om det finns behov av att överföra

Inte självklart att återförstatliga skolan.

Minimera riktade statsbidrag; lagreglera hellre.

Återföra uppföljningsansvar till en statlig myndighet.

21. Ett exempel är den frivilliga satsningen på lovskola som kommunerna kunde finansiera med hjälp av ett stimulansbidrag. Under 2017 skrevs lovskolan i stället in som en skyldighet i skollagen, och det riktade statsbidraget omvandlades till ett generellt statsbidrag.

ansvaret i dessa kommuner till en skolregion eller till staten.

När det gäller kompetensförsörjningen av lärare inför framtiden är fler platser på lärarhögskolan knappast lösningen. Snarare behövs åtgärder för att öka attraktionen i läraryrket. Här finns flera tänkbara vägar att gå, exempelvis höjda löner, bättre och friare arbetsvillkor samt en förändrad kunskapssyn.

*Höjda lärarlöner,
bättre arbetsvillkor och
förändrad kunskapssyn.*

Äldreomsorgen

I och med den så kallade Ädelreformen 1992 tog kommunerna över ansvaret för äldre med behov av särskilt boende från landstingen. Sedan dess har kommunerna haft det samlade ansvaret för äldre som är i behov av omsorg och service. Även ansvaret för hemsjukvården ligger hos kommunerna, bortsett från läkarinsatserna som fortfarande sker i landstingens regi.²² Äldreomsorgen (exklusive stöd till funktionshindrade) kostade cirka 120 miljarder kronor 2017, vilket motsvarar 18 procent av kommunernas totala kostnader (SKL 2018a).

*Äldreomsorgen står
för 18 procent av
kommunernas
kostnader.*

Enligt regeringens utredare för en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (SOU 2017:21) är det mycket som talar för att kvaliteten i svensk äldreomsorg successivt förbättrats under flera decennier fram till i dag. Personalens kompetens har höjts, och brukarens önskemål tillgodoses i större utsträckning. I kommunens särskilda boenden har de äldre numera egna, fullt utrustade, lägenheter. Dessutom har de som vill bo kvar i sitt eget hem möjlighet att få omfattande vård med stöd av hemtjänsten. Samtidigt finns det enligt utredaren också brister på följande områden: till-

*Kvaliteten i äldre-
omsorgen verkar
ha förbättrats ...*

22. Hemsjukvården i Stockholms läns landsting är ännu ej kommunaliserad, se SOU 2017:21 och Prop. 1990/91:14.

gängligheten till särskilt boende,²³ rehabiliterande och förebyggande insatser, vården och omsorgen av de svårast sjuka samt samverkan mellan kommun, landsting och andra utförare. Utredaren efterfrågar också mer tid för vård och omsorg, en höjning av personalens kompetens och stärkt personalkontinuitet.

I detta avsnitt diskuterar vi de utmaningar som väntar i äldreomsorgen när den måste byggas ut för att tillgodose behoven i den åldrande befolkningen. Vi börjar med att redogöra för de argument som ofta används för att motivera offentligt ingripande i en verksamhet som äldreomsorgen, och vi diskuterar huruvida det är lämpligt att tillhandahålla äldreomsorgen på kommunal nivå utifrån principerna i kapitel 2. Vi jämför även här verksamhetens kvalitet mellan olika typer av kommuner och avslutar med en diskussion om äldreomsorgens framtida finansiering.

... men brister finns bland annat i omsorgen av de svårast sjuka.

Offentligt tillhandahållande av äldreomsorg

En offentligt tillhandahållen äldreomsorg är ingen självklarhet. Alternativen är att köpa omsorgstjänster på en privat marknad eller att förlita sig på anhöriga. Med en helt privat lösning finns det dock en risk att många äldre hamnar utanför de privata försäkringssystemen, eller att de låter bli att spara för framtida utgifter, eftersom det är svårt att förutse den hjälp man kommer att behöva och hur mycket den kommer att kosta. I de flesta utvecklade länder erbjuder därför offentlig sektor, frivilligorganisationer eller religiösa samfund åtminstone grundläggande omsorg till äldre som saknar egna medel eller andra möjligheter. Det som skiljer den

Äldreomsorg i offentlig regi inte självklart, men vanligt.

23. Vilket enligt regeringens utredare till viss del beror på platsbrist. Enligt Boverket (2018) har 116 kommuner brist på särskilda boendeplatser 2018, vilket är en minskning från 125 kommuner 2017.

Universell äldreomsorg ger alla del av liknande utbud.

Offentlig äldreomsorg en försäkring i händelse av invalidiserande ålderdom.

Decentralisering gör att hänsyn kan tas till lokala förutsättningar.

skandinaviska välfärdsmodellen från den kontinentala europeiska eller den anglosaxiska modellen är den universella principen, det vill säga att alla får ta del av ett liknande utbud av offentligt finansierade äldreomsorgstjänster.²⁴

Motiven för offentligt tillhandahållen äldreomsorg kan också förstås om vi ser den som en försäkring vid händelse av en invalidiserande ålderdom. Eftersom det är svårt för försäkringsbolag att veta vilken risk en person möter (så kallad asymmetrisk information) kan inte företag som säljer äldreomsorgsförsäkringar differentiera premier i den utsträckning de skulle vilja. Detta kan innebära att individer med låg risk väljer att avstå från försäkringen på grund av den jämförelsevis höga premien. Ett skevt urval med hänsyn till individers riskprofiler kan leda till att företag på försäkringsmarknader går omkull. Om försäkringsföretagen däremot är skickliga på att urskilja vilka individer som har hög risk, kan detta leda till att vissa individer nekas försäkring eller tvingas betala en (från samhällets synpunkt) orimligt hög premie.²⁵ Man kan alltså motivera ett offentligt tillhandahållande av vård- och omsorgsförsäkringar utifrån både ett effektivitetsperspektiv och ett fördelningsperspektiv: det offentliga kan tillgodose en försäkringsmarknad som annars inte hade uppstått och dessutom se till att alla har råd att delta.

Sedan 1992 har som nämnts kommunerna ansvar för all vård, omsorg och hemsjukvård av äldre personer, landstingens läkarinsatser undantagna. Fördelen med denna ordning är att kommu-

24. Under de senaste tre decennierna har dock den offentliga sektorns ansvar för äldre i behov av vård och omsorg stärkts i många europeiska länder (Ranci och Pavolini 2013).

25. Se Cutler (2002) för en mer utförlig diskussion om den offentliga sektorns roll på hälso- och sjukvårdsmarknader.

nerna kan anpassa verksamheten efter lokala preferenser och förutsättningar. Vad gäller positiva externa effekter är lokalt tillhandahållande mindre problematiskt för äldreomsorgen än för skolan eftersom de externa effekterna inte är lika betydande.²⁶ Nackdelen med en decentraliserad lösning för äldreomsorgen är att det kan uppstå lokala kvalitetsskillnader. Om det finns nationella krav på likvärdighet kan det bli nödvändigt att komplettera med utjämningsystem och restriktioner i avgiftsuttaget.

Ökat antal äldre innebär att äldreomsorgen måste expandera

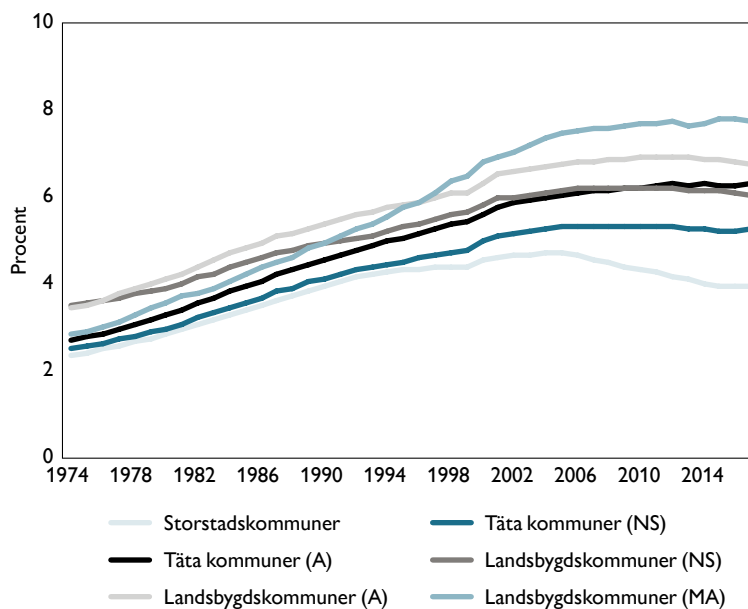
De stora barnkullarna som föddes på 1940-talet kommer att bidra till en särskilt kraftig ökning i andelen personer över 80 år i befolkningen fram till 2040. I figur 4.10 visar vi den historiska utvecklingen i andelen över 80 år i olika typer av kommuner. Som framgår av figuren har andelen i stort sett fördubblats mellan 1974 och 2017 i alla kommuntyper. Ökningen är dock störst i mycket avlägsna landsbygdskommuner, där vi också noterar den högsta andelen på 7,7 procent. Enligt den kommunala befolkningsprognosen i Långtidsutredningen 2015 beräknas andelen över 80 år i mycket avlägsna landsbygdskommuner öka till 13 procent till 2040 (SOU 2015:101). I storstadskommunerna beräknas andelen öka från 3,9 procent till 6,5 procent.

Utmaningarna som är förenade med den rent fysiska utbyggnaden av äldreomsorgen blir tydligare om vi i stället studerar den

Andelen 80+ kommer att öka ...

... framför allt i mycket avlägsna landsbygdskommuner.

26. Det utökade offentliga tillhandahållandet av äldreomsorg kan tänkas bidra till högre arbetsutbud bland kvinnor och till högre resursanvändning i ekonomin i stort, eftersom offentlig vård och omsorg kan antas vara mer produktiv än anhörgivård.

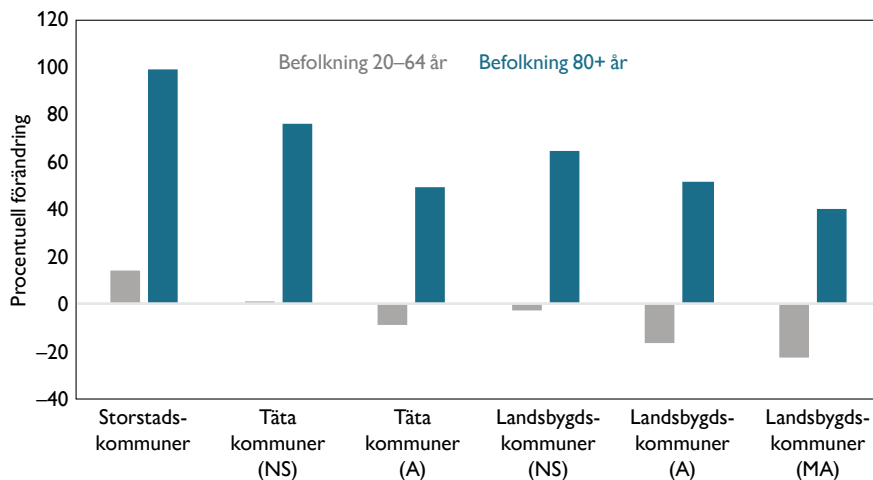


Figur 4.10 Andel personer över 80 år i befolkningen 1974–2017, procent.

Not: Siffrorna avser antalet personer över 80 år dividerat med den totala befolkningen på kommuntypsnivå. Källa: SCB, befolkningsstatistik.

Antalet 80+ förväntas fördubblas i storstadskommunerna.

procentuella förändringen i *antalet* äldre. Figur 4.11 visar därför hur antalet personer över 80 år och antalet yrkesverksamma utvecklas i olika kommuntyper. Mellan 2017 och 2040 förväntas antalet över 80 år öka i alla kommuntyper, men mest i storstadskommuner, som förväntas uppleva en fördubbling. Antalet personer över 80 år förväntas öka i minst utsträckning i de mycket avlägsna landsbygdskommunerna, med runt 40 procent. Samtidigt är det endast i storstadskommunerna som också antalet yrkesverksamma i åldrarna 20–64 förväntas öka. I exempelvis mycket



Figur 4.11 Framskrivning av befolkningsutveckling i två åldersgrupper 2017–2040, procentuell förändring.

Not: Siffrorna avser befolkningsförändringar på kommuntypsnivå. Den kommunala befolkningsprognosen är baserad på SCB:s nationella befolkningsprognos från 2014. De framskrivningar vi presenterar är alltså gjorda innan flyktinginvandringen ökade under 2015 och 2016. Källa: SCB, befolkningsstatistik, och SOU 2015:101, befolkningsprognos.

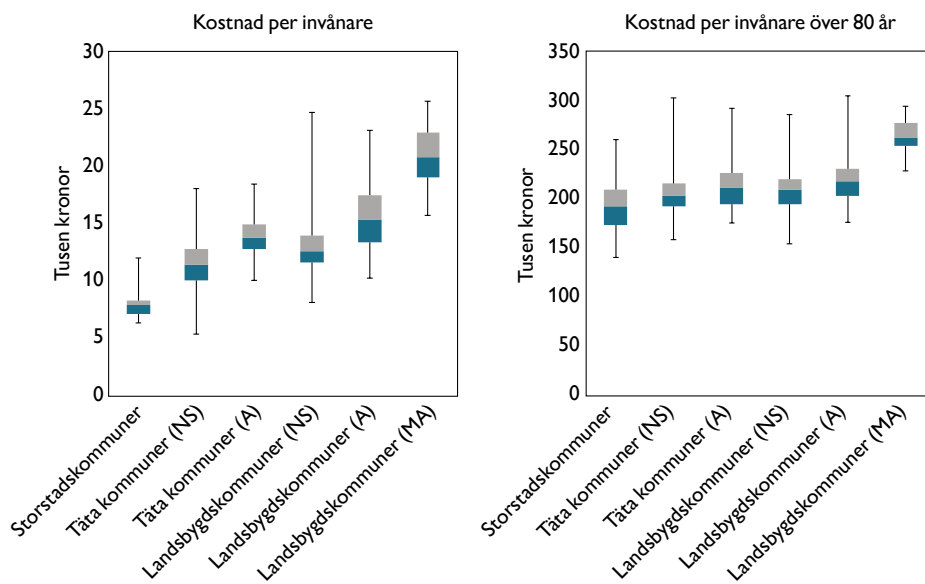
avlägsna landsbygdskommuner förväntas antalet yrkesverksamma minska med 23 procent. Den förväntade fördubblingen av antalet äldre i storstadskommuner betyder att man måste hitta plats på den redan tätbebyggda ytan för betydande investeringar i särskilda boendeformer.²⁷

27. Enligt en promemoria från Finansdepartementet behöver hela kommunsektorn bygga 700 äldreboenden fram till 2026, se Finansdepartementet (2018).

Äldreomsorgens kvalitet: en jämförelse mellan stad och landsbygd

Hur ser då kvaliteten i äldreomsorgen ut? Finns det skillnader mellan olika typer av kommuner? Innan vi försöker svara på dessa frågor börjar vi med att jämföra kommunernas kostnader för äldreomsorgen. Fler äldre med tyngre behov får i dag omfattande hemtjänst i stället för särskilt boende. Detta skifte har, liksom

Skifte har skett från särskilt boende till hemtjänst...



Figur 4.12 Skillnader i kostnader för äldreomsorgen per invånare respektive per invånare över 80 år 2017, tusen kronor.

Not: Siffrorna avser nettokostnader, vilket är bruttokostnader minus interna intäkter. Strecket i lådan markerar medianen, boxens övre gräns markerar tredje kvartilen och undre gränsen första kvartilen, linjerna markerar maximi- och minimivärden. Källa: SCB, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

förbättringar i de äldres hälsa, inneburit att omsorgens kostnader per äldre minskat under 1990- och 2000-talet (Arnek, Melin och Norrliid 2016; Sundén, Andersen och Roine 2014; Arnek 2014). Kostnadsminskningen kan sägas motsvara en effektivisering så länge som äldre som tidigare fått tillgång till särskilt boende får likvärdigt stöd i hemmet. Det är svårt att helt säkert avgöra hur stor del av skiftet som motsvarar en sådan effektivisering och hur stor del som utgörs av en reell åtstramning i tillgången till den mer omfattande omsorg som kan ges på särskilda boenden.

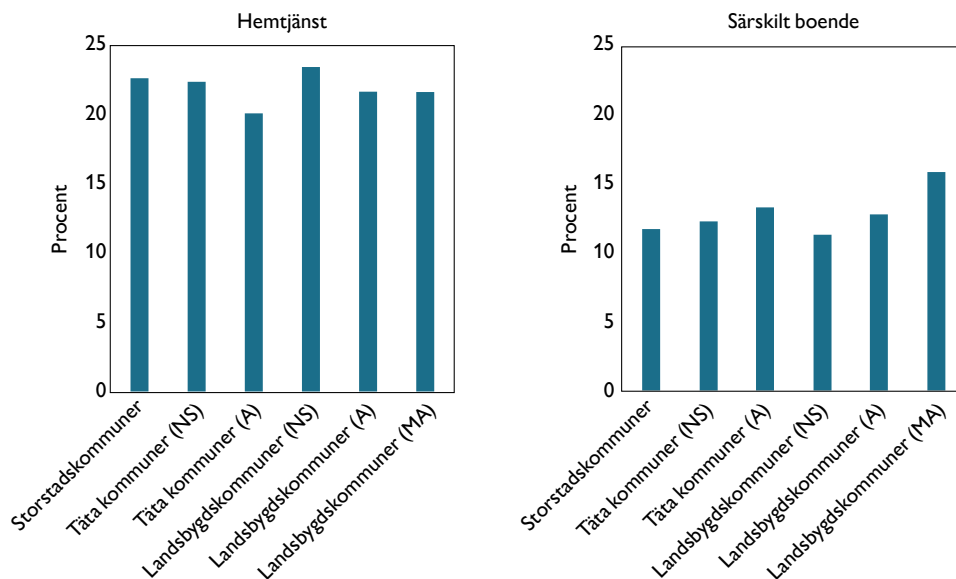
... vilket lett till kostnadsminskning.

Figur 4.12 visar hur kostnaden per invånare varierar över kommuntyper. Det är tydligt att kostnaderna per invånare är högre i kommuner som har en högre andel i åldrarna 80 år och äldre. Kostnaderna är högst i mycket avlägsna kommuner och lägst i storstadskommuner. Om vi i stället jämför kostnaderna per invånare över 80 år ser vi att skillnaderna mellan kommuntyperna minskar betydligt. Kostnaderna är dock fortfarande högst i mycket avlägsna landsbygdskommuner, medan resten av kommuntyperna i princip ligger på samma kostnadsnivå. Skillnader i kostnader kan avspegla olika ambitionsnivåer, effektivitet eller strukturella faktorer och det är därför svårt att utifrån kostnadskillnader säga något tydligt om kvalitetsskillnader.

Mycket avlägsna landsbygdskommuner har högst kostnader.

Som vi nämnde ovan kan det finnas många anledningar till att kostnader skiljer sig åt mellan kommuner. För att närmare analysera skillnader i kvalitet studerar vi härnäst ett antal indikatorer vars syfte är att fånga upp just olika aspekter av kvalitet i äldreomsorgen. För att vården och omsorgen ska vara av god kvalitet ska den enligt Socialstyrelsen vara *tillgänglig, kunskapsbaserad, individanpassad, säker och jämlik* (Socialstyrelsen 2017a). Vi inleder med att analysera skillnader i *tillgänglighet* genom att jämfö-

Kvalitetsindikatorer i äldreomsorgen.



Figur 4.13 Andel äldre över 80 år i hemtjänst och särskilt boende 2017, procent.

Not: Siffrorna avser oviktade medelvärden. Äldre med hemtjänst eller särskilt boende över 80 år i oktober 2017. Antal observationer är 286. Källa: SCB, befolkningsstatistik, och Socialstyrelsens statistikdatabas.

ra äldreomsorgens omfattning i gruppen äldre än 80 år.²⁸ I figur 4.13 ser vi att andelen äldre med hemtjänst är högst i landsbygdskommuner nära en större stad och lägst i avlägset belägna tätakommuner. Andelen äldre i särskilt boende är högst i mycket avlägsna landsbygdskommuner, vilket möjligen kan förklaras av att man på grund av det mindre brukarunderlaget och den glesa struk-

²⁸ Man bör dock ha i åtanke att hälsotillståndet bland äldre kan variera mellan olika kommuntyper, vilket kan generera motiverade skillnader i äldreomsorgens omfattning.

turen har svårare att effektivisera hemtjänsten. Skillnaderna i tillgänglighet är inte stora, även om de inte kan sägas vara obetydliga.²⁹ Det går inte heller att säga att tillgängligheten systematiskt är bättre eller sämre i landsbygdskommunerna jämfört med storstadskommunerna och de tätaste kommunerna.

I tabell 4.1 analyserar vi skillnader i fem ytterligare kvalitetsmått. Dessa kvalitetsmått fångar i varierande grad upp resten av de kvalitetsdimensioner som angetts av Socialstyrelsen. Andelen äldre med genomförandeplan mäter framför allt *individ Anpassning*. Personalkontinuitet fångar upp flera av kvalitetsdimensionerna: *kunskapsbaserad*, *individ Anpassad* och *säker*. Antal fallskador och antal boendeplatser per personal mäter främst *säkerhet*. Andelen boendepersonal som har en adekvat utbildning mäter dimensionen *kunskapsbaserad*. Jämförelsen mellan olika typer av kommuner mäter *jämlikhet*.³⁰

När det gäller andelen äldre med genomförandeplan framgår en tydlig skillnad mellan kommuntyper. Lägst andel med genomförandeplaner finner vi i mycket avlägsna landsbygdskommuner på 61 procent, och högst andel i storstadskommunerna på 87 procent. Personalkontinuiteten i hemtjänsten är dock densamma i

29. Skillnaderna mellan högsta och lägsta tillgänglighet för hemtjänst är 3,4 procentenheter (standardavvikelsen är 5,7 procentenheter), och skillnaden mellan högsta och lägsta för särskilt boende är 4,5 procentenheter (standardavvikelsen är 3,1).

30. Alla kvalitetsmått listas som »utvecklingstal« i Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada, som ägs av RKA, svenska staten och SKL), förutom variabeln fallolyckor. Detta innebär att variablerna inte samlats in så länge och att de därför är i behov av ytterligare kvalitetssäkring. Sannantagen nöjdhet, boendeplatser per personal och andelen boendepersonal med adekvat utbildning listas i Socialstyrelsens »äldreguide«, som är en kvalitetsdatabas riktad till brukare som ska välja utförare. Personalkontinuiteten i hemtjänsten och fallskador listas som kvalitetsmått i SKL (2017a).

Tillgängligheten
skiljer sig inte mycket.

Tabell 4.1 Skillnader i olika kvalitetsmått för äldreomsorgen.

	<i>Genomförandeplan äldreomsorg %</i>	<i>Personalkontinuitet hemtjänst</i>	<i>Fallskador 80+ år</i>	<i>Boendeplatser per personal</i>	<i>Boendepersonal med adekvat utbildning %</i>
Storstadskommuner	87	13	64	3,5	84
Täta kommuner (NS)	80	15	57	3,3	84
Täta kommuner (A)	77	17	56	3,1	83
Landsbygdskommuner (NS)	78	16	54	3,3	82
Landsbygdskommuner (A)	72	15	57	3,1	82
Landsbygdskommuner (MA)	61	13	58	3,0	74
Standardavvikelse	16	3,3	8,1	0,41	10,0
Antal observationer	275	240	290	278	281

Not: Siffrorna avser oviktade medelvärden från 2017. Genomförandeplan i äldreomsorg: sammanvägning av hemtjänst och särskilt boende. Personalkontinuitet: antal olika personal under 14 dagar. Fallskador: antal personer med fallskador per 1 000 invånare 80 år och äldre som inneburit inskrivning på sjukhus. Boendeplatser per personal: inkluderar all omsorgspersonal (vardagar). Boendepersonal med adekvat utbildning: avser exempelvis äldrepedagog, undersköterska, gymnasial omvårdnadslinje, sjuksköterska. Källor: Socialstyrelsen (2017b; 2018a; Patientregistret) och SKL (2017a).

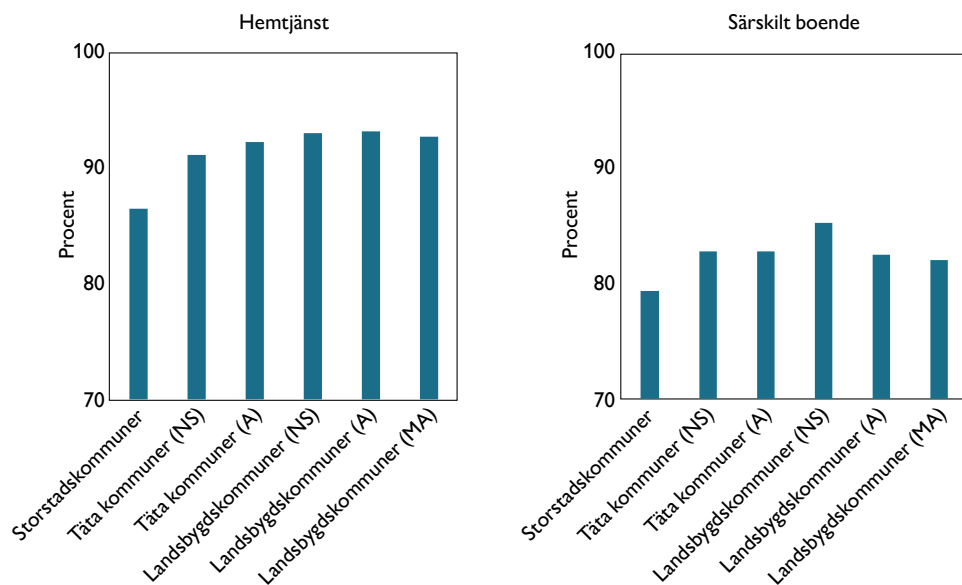
Fallskador vanligast i storstadskommuner.

mycket avlägsna landsbygdskommuner och storstadskommuner; de äldre träffar där 13 olika individer från personalen under en tvåveckorsperiod. Lägst personalkontinuitet finner vi i avlägset belägna täta kommuner där äldre i hemtjänsten träffar 17 olika individer under en tvåveckorsperiod. Fallskador, mätt i antal fall per 1 000 invånare över 80 år, är vanligare i storstadskommuner än i andra kommuntyper. Storstadskommuner har också lägst personaltäthet på särskilda boenden, med 3,5 boendeplatser per schemalagd omsorgspersonal. Högst personaltäthet finner vi i mycket

avlägsna landsbygdskommuner med 3 boendeplatser per personal. Andelen boendepersonal med adekvat utbildning är ganska lika i alla kommuntyper förutom i mycket avlägset belägna landsbygdskommuner, där 74 procent av personalen har adekvat utbildning jämfört med 82–84 procent i övriga kommuntyper.

Högst personaltäthet i mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Vi avslutar kommunjämförelsen med att analysera skillnader i sammantagen nöjdhet med äldreomsorgen i figur 4.14 enligt svaren på Socialstyrelsens brukarenkät: »Så tycker de äldre om



Figur 4.14 Andel äldre som är sammantaget nöjda med hemtjänst och särskilt boende 2017, procent.

Not: Siffrorna avser oviktrade medelvärden. Andelen äldre som svarar »mycket nöjd« eller »ganska nöjd« på frågan: »Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med den hemtjänst/särskilt boende du har?« Antal observationer: 287 kommuner för nöjdhet i hemtjänsten och 288 kommuner för nöjdhet i särskilt boende. *Källa:* SCB, befolkningsstatistik, och Socialstyrelsen (2018a).

*Lägst nöjdhet i
storstadskommuner.*

äldreomsorgen 2017« (Socialstyrelsen 2018a). Den sammantagna nöjdheten kan antas vara en sammanvägning av flera olika kvalitetsdimensioner, bland annat de vi analyserade ovan. Vidare bör även personalens bemötande spela en roll för den sammantagna nöjdheten. Storstadskommunerna sticker ut med lägst uppmätt nöjdhet inom både hemtjänst och särskilt boende, 87 procent respektive 79 procent. De nöjdaste brukarna befinner sig i landsbygdskommuner nära en större stad, 93 procent i hemtjänsten och 85 procent i särskilt boende. Det är möjligt att högre krav och förväntningar bland äldre i storstäder, där äldreomsorgen också är mer marknadsliknande, åtminstone till viss del bidrar till den lägre uppmätta nöjdheten. Över huvud taget ska man vara vaksam när man tolkar nöjdhetsdata i äldreomsorgen eftersom det ofta är anhöriga som svarar på enkäten för den äldres räkning. Detta gäller i synnerhet i särskilda boenden.

*Inga systematiska
kvalitetsskillnader...*

Vilka slutsatser kan dras av jämförelserna i tabell 4.1 och figur 4.13 och 4.14? En viktig iakttagelse är att vi inte observerar några systematiska kvalitetsskillnader mellan olika typer av kommuner. Landsbygdskommuner är sämre på genomförandeplaner och har lägre andel utbildad personal. Den lägre andelen personal med adekvat utbildning kompenseras dock i de mycket avlägsna landsbygdskommunerna genom att de samtidigt har något högre personaltäthet. Storstäderna presterar sämre vad gäller nöjdhet och antalet fallskador. Tillgängligheten till äldreomsorgen skiljer sig inte på något systematiskt sätt. Att studera kvalitet i en verksamhet som äldreomsorgen är svårt. Även om vi försökt täcka in flera olika aspekter av kvalitet, kan det finnas tveksamheter kring måttens träffsäkerhet och huruvida de ger en heltäckande bild. Självfallet kan det också finnas olikheter i de äldres egenskaper och hälsostatus som motiverar de skillnader vi observerar. För att dra skarpare slut-

satser kring likvärdigheten måste bakgrundsvariabler om de äldre inkluderas i analysen, vilket vi inte har möjlighet att göra inom ramen för denna rapport.³¹

... men fler bakgrundsvariabler kan behövas tas hänsyn till.

Personalförsörjning

Äldreomsorg är en personalintensiv verksamhet. När befolkningen åldras, samtidigt som mängden arbetskraft ökar långsammare än tidigare – eller rent av minskar på vissa håll i landet – blir äldreomsorgen utmanad från två håll. Dels ökar efterfrågan på tjänsten, dels ökar konkurrensen om personalen. Hur man ska förmå att attrahera personal till verksamheten kommer därför att bli en allt viktigare fråga. I vissa landsbygdskommuner där antalet yrkesverksamma förväntas minska kan det bli extra problematiskt.³² För att täcka det ökade rekryteringsbehovet kan det enligt SKL (2018d) bli nödvändigt med stärkt heltidsnorm, förlängt arbetsliv och utökad användning av välfärdsteknik och digital teknik. För att fler ska *vilja* jobba mer och längre kan det emellertid även behövas lönehöjningar och förbättringar i arbetsmiljön. Med tanke på detta är de tecken som i dag finns på dålig arbets-

Ökad efterfrågan på äldreomsorg och ökad konkurrens om personalen.

Lönehöjningar och förbättrad arbetsmiljö kan krävas.

31. Andra intressanta aspekter som är värda att studera separat, och som också varierar mellan olika kommuntyper, är exempelvis andelen privata utförare.

32. I landsbygdskommuner som upplever ett minskat antal personer i yrkesverksam ålder måste en större andel av arbetskraften anställas i äldreomsorgen. Enligt våra grova beräkningar måste 8,1 procent av de yrkesverksamma individerna jobba i äldreomsorgen i storstadskommunerna 2040, jämfört med 5,6 procent i dag. I de mycket avlägsna landsbygdskommunerna måste 17 procent av de yrkesverksamma jobba i äldreomsorgen, jämfört med 9,1 procent i dag. I dessa beräkningar inkluderas följande yrkeskoder enligt SSYK 2012: chefer inom äldreomsorg, sjuksköterskor, sjuksköterskor (fortsättning), undersköterskor och vårdbiträden som jobbar inom SNI-kod: Vård och omsorg; sociala tjänster.

miljö och dåliga arbetsvillkor inom äldreomsorgen oroande. Om-sorgsbranschen är en av de branscher som uppvisar högst sjuk-frånvaro (Försäkringskassan 2016). Enligt Szebehely, Stranz och Strandell (2017) har andelen omsorgspersonal i Sverige som all-varligt funderar på att sluta ökat från två femtedelar 2005 till nära hälften 2015. Enligt forskarna som genomfört enkätstudien kan en delförklaring bakom ökningen vara att arbetet blivit tyngre och mer kvalificerat när äldre med mer omfattande behov blivit allt fler i hemtjänsten, samtidigt som äldre med lindrigare behov blivit mer sällsynta på särskilda boenden.

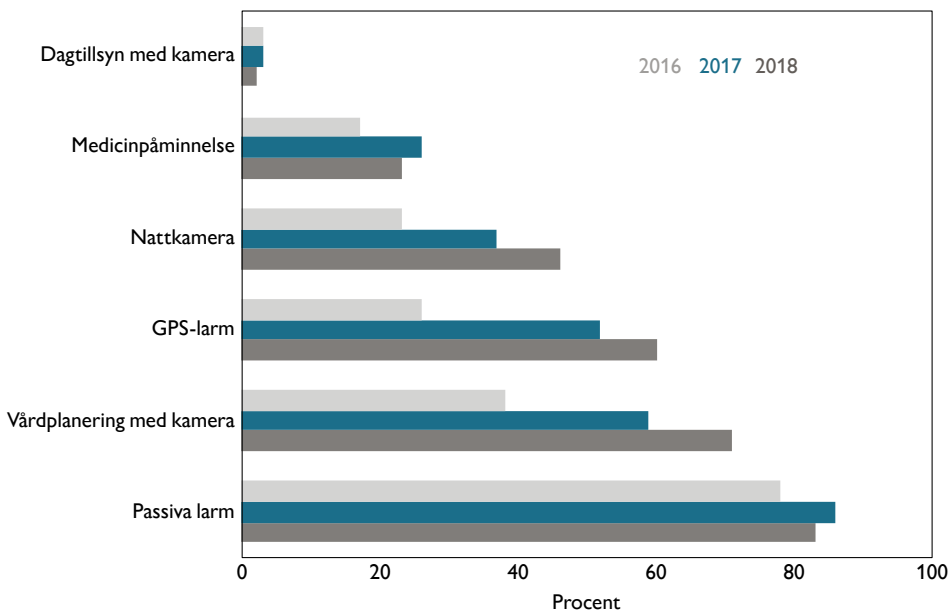
Välfärdsteknik och digitalisering

*Välfärdsteknik
kanske kan ersätta
personaluppgifter.*

Många hoppas att en ökad användning av välfärdsteknik och digi-tala verktyg ska lösa äldreomsorgens utmaningar. Om välfärds-tekniken kan ersätta personalens uppgifter kan rekryteringsbeho-vet dämpas. Nya digitala verktyg kan dessutom stödja effektivise-ringsarbetet med mer tillförlitlig information om hur personalen använder sin arbetstid. Digital mätning av brukartiden i hemtjän-sten är ett exempel (Jordahl och Persson 2018).

En viktig fråga är hur lång tid det tar för nya arbetssätt och tek-niker att sprida sig bland kommuner. I figur 4.15 visar vi hur an-vändningen av olika välfärdstekniker i hemtjänsten har utvecklats under de tre senaste åren. Vi har valt att studera hemtjänsten i stäl-let för särskilt boende eftersom förändringstrycket är större i hem-tjänsten. Larmen och kameraövervakningen har större potential att spara personal och resurser i hemtjänsten, eftersom det även finns en restidsaspekt. Den mest använda välfärdstekniken är pas-siva larm. Enligt den senaste mätningen 2018 använder 83 pro-cent av kommunerna denna teknik. Inkluderat i denna kategori är

*Passiva larm
används flitigt ...*



Figur 4.15 Andel kommuner med olika sorters välfärdsteknik i hemtjänsten 2016–2018, procent.

Not: Antal svarande kommuner var 236 år 2016; 238 år 2017; 232 år 2018. Källa: Socialstyrelsen (2016a; 2017c; 2018b).

sensorer i mattor och dörrar som larmar personalen om den äldre stiger upp ur sängen eller öppnar dörrar. Vi ser en tydlig ökning i antalet kommuner som använder videokamera för vårdplanering, och vi ser en ökning i användningen av gps-larm och kamera för övervakning nattetid. Användningen av elektroniska medicinpåminnelser har dock stannat av på 23 procent, och fortfarande använder endast en begränsad andel av kommunerna videokamera för dagtillsyn.

... men endast ett fåtal kommuner använder videokameror för dagtillsyn.

Användningen av
välfärdsteknik ökar ...

... men det går
långsamt.

Användningen av välfärdsteknik ökar. Men frågan är om den ökar tillräckligt. Redan 2012 var ett fåtal kommuner igång med pilotprojekt med nattkamera (Modig 2012). År 2018 hade 46 procent av kommunerna börjat använda nattkamera, vilket är en ökning med 9 procentenheter jämfört med året innan. Om ökningen sker i samma takt framöver kommer det att dröja till 2023 tills alla kommuner börjat använda nattkamera. Sammanlagt har det då tagit cirka tio år från att några kommuner börjat experimentera till att den nya tekniken förankrats i hela sektorn.

År 2018 hade 863 personer nattkameror. Det är en ökning från cirka 500 personer 2017. Många äldre som kan vara i behov av nattkamera har nedsatt beslutsförmåga och kan därför inte själva samtycka till sådan typ av övervakning (SOU 2017:21; SOU 2015:80). Även de äldre som har kvar sin beslutsförmåga kan välja att tacka nej till tekniken. Det innebär att utvecklingen i att använda välfärdsteknik kan bli långsam.³³

Färre fysiska kontroller,
mer på distans.

En ökad användning av välfärdsteknik och digital teknik kan innebära att äldreomsorgens tjänster förändrar karaktär. I stället för fysiska kontroller kan vi komma att förlita oss på larm och kameror som skickar signaler och bilder över människors tillstånd. En större andel av kommunikationen kan ske genom digitala kanaler och på distans. Vissa praktiska insatser, såsom promenadstöd och duschningar, kanske kommer att genomföras av robotar. För många äldre kan användningen av välfärdsteknik innebära en kvalitetsökning på grund av den ökade självständigheten och den stärkta personliga integriteten. För andra äldre kan de minskade fysiska kontakterna med personalen i hemtjänsten inne-

33. Se också SOU 2017:21 för en genomgång av studier av de äldres nöjdhet med välfärdstekniken. Studierna visar att de äldre är positiva, men då är det endast de som tackat ja som tillfrågats.

bära ökad ensamhet.³⁴ Genom att personalens tid i omvårdsinsatser minskar kan dock tid till mer kvalitativ social kontakt frigöras.

Minskade fysiska kontakterna kan innebära ökad ensamhet.

Finansiering av äldreomsorg

Äldreomsorgen finansieras till övervägande del av den kommunala inkomstskatten som framför allt omfördelar från den yrkesverksamma generationen till den äldre. Avgiftsfinansieringsgraden i äldreomsorgen (4 procent) är lägre än den i förskolan (8 procent) men högre än den i primärvården (3 procent).³⁵ I det här avsnittet diskuterar vi olika framtida finansieringsalternativ för äldreomsorgen.

Lägre grad av avgiftsfinansiering i äldreomsorgen än i förskolan.

Egenavgifter

Det är kommunen som fastställer egenavgifterna inom äldreomsorgen (hemtjänst, särskilt boende, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård). Staten reglerar dock i viss utsträckning vilken avgift kommunerna får ta ut. Kommunen måste exempelvis försäkra sig om att individen efter betald avgift har tillräckligt stor disponibel inkomst för att täcka det som kallas »normala levnads-kostnader«. Dessa medel benämns som individens förbehållsbelopp och består av en fast del (minimibeloppet på 5 136 kronor) och en individuellt rörlig del (den faktiska hyreskostnaden). De medel individen har som överstiger förbehållsbeloppet kan användas till att betala äldreomsorgsavgiften, dock endast upp till ett avgiftstak som 2018 låg på 2 044 kronor. Avgiften begränsas således från två håll: i förhållande till individens disponibla

Kommunerna fastställer egenavgifterna ...

... men ett förbehållsbelopp finns, liksom ett avgiftstak.

34. Se SOU 2017:21 för en mer utförlig diskussion om välfärdsteknikens värde, etiska dilemman och de rättsliga förutsättningarna.

35. Se SKL (2018a).

inkomst och i förhållande till avgiftstaket. Förbehållsbeloppet är främst ett skydd för äldre med låga inkomster, medan avgiftstaket främst är ett skydd för äldre med höga inkomster. Ungefär hälften av kommunerna har i dag ett avgiftssystem som bygger på tim-taxa. Några kommuner har i stället en nivåtaxa (timintervall) som betalas i proportion till inkomsten (Socialstyrelsen 2014).³⁶

Sänka förbehållsbeloppet, höja avgiftstaket eller inkludera förmögenhet i avgiftsunderlaget?

Om man vill öka avgiftsfinansieringen inom äldreomsorgen kan man välja att sänka förbehållsbeloppet, höja avgiftstaket eller inkludera finansiella förmögenheter som avgiftsunderlag. En mindre höjning av avgiftstaket genomfördes 2016 (från 1 780 till 1 990 kronor), vilket gav ett tillskott på cirka 0,1 procent i förhållande till äldreomsorgens kostnader.³⁷ När man höjer avgiftstaket, men låter förbehållsbeloppet vara oförändrat, är det endast de äldre som har disponibla inkomster som överstiger förbehållsbeloppet och avgiftstaket som påverkas. Dessa personer är oftast yngre och har ett lägre behov av insatser. Enligt Socialstyrelsen kan ett borttagande av avgiftstaket därför endast bidra med enstaka procentenheter till äldreomsorgens finansiering (Socialstyrelsen 2005). En nackdel med att slopa avgiftstaket är att skyddet mot höga avgifter försvinner. Ett alternativ till avgiftstaket är en proportionell avgift, som till skillnad från avgiftstaket garanterar att alla individer får behålla en viss andel av den disponibla inkomsten, så länge man har inkomster som överstiger förbehållsbeloppet.

Borttagande av avgiftstaket bidrar endast marginellt till finansieringen.

36. I en exempelkommun betalar en äldre som behöver 1–8 timmar 52 procent av inkomsten utöver förbehållsbeloppet och en äldre som behöver 31–60 timmar 76 procent.

37. Avgiften avser hemtjänsten. Avgiftstaket är knutet till prisbasbeloppet och räknas upp årligen. Äldre betalar också en omsorgsavgift i särskilt boende (Socialdepartementet 2015; Socialstyrelsen 2016b).

Riktade statsbidrag

En strategi som staten har använt för att öka kvaliteten inom äldreomsorgen är riktade statsbidrag. Mellan 2015 och 2018 tillfördes kommunerna 7 miljarder kronor för att stimulera till ökad bemanning i äldreomsorgen. Kommunerna fick ansöka om bidragen och behövde återrapportera till Socialstyrelsen hur de har använts. Under 2016 var det fem kommuner som inte följde Socialstyrelsens riktlinjer och som därmed var tvungna att betala tillbaka delar av bidraget. Enligt kommunerna har de använt medlen till förbättringar inom följande områden: personalkontinuitet, nattbemanning, hemgång efter sjukhusvistelse, utbud av meningsfulla aktiviteter samt test av nya arbetssätt (Socialstyrelsen 2017d).

Riktade statsbidrag har emellertid flera avigsidor. Dels ökar administrationen eftersom kommunerna måste avsätta resurser för att ansöka om bidragen och återrapportera hur de använts. Dels motverkar satsningar som avser att stimulera bemanningsnivåerna en teknikomställning där mängden personal inte är i fokus utan i stället hur man använder den befintliga personalen på ett mer effektivt sätt (SKL 2017b). En annan inte helt oväsentlig svaghet med riktade statsbidrag är också osäkerheten om huruvida bidragen kommer att förlängas, eftersom de typiskt är tillfälliga. I Socialstyrelsens uppföljning uttrycker kommunerna en oro över att bemanningen kan tvingas minska när bidragen tar slut, även om de nya lärdomarna och arbetssätten visserligen kan ha en långsiktig effekt (Socialstyrelsen 2017d). Sist men inte minst leder de riktade bidragen till att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun grumlas på ett sätt som vi får anledning att återkomma till i kapitel 7.

Riktade statsbidrag för att öka bemanning ...

... ökar administrationen, motverkar teknikomställning ...

... försvårar planeringen ...

... och grumlar dessutom ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Äldreomsorgsförsäkring

Konjunkturrådet 2014 föreslog att man skulle utreda en obligatorisk äldreomsorgsförsäkring (Sundén, Andersen och Roine 2014). De presenterade inte några detaljer kring hur en sådan skulle se ut, men gör i rapporten jämförelser med de försäkringslösningar som finns i exempelvis Tyskland och Japan. Styrkan med en försäkring är att avgiften (eller premien) knyts tydligare till tjänstens innehåll och kostnader än vad som är möjligt med beskattning. Eftersom det är den nuvarande åldrande generationen som orsakar en kraftig obalans i generationsstorlekarna skulle dock ett fördelnings-system, som i till exempel Tyskland, inte lösa den kortsiktiga finansieringsutmaningen. Ett fonderat system, där dagens yrkesverksamma måste finansiera sin egen äldreomsorg med hjälp av avsättningar, skulle däremot kunna lösa den långsiktiga finansieringsutmaningen, se diskussionen i kapitel 5.

Obligatorisk äldreomsorgsförsäkring finns i andra länder.

Sammanfattning och reformförslag

Äldreomsorgen måste byggas ut för att tillgodose ökningen i antalet äldre. Behoven i de stora barnkullar som såg dagens ljus på 1940-talet är som störst på 2020- och 2030-talen. Problematiken förstärks ytterligare av att kommunernas rekryteringsbehov ökar samtidigt som antalet yrkesverksamma på arbetsmarknaden ökar i långsammare takt. Lönerna kan behöva höjas och arbetsmiljön måste förbättras för att kommunsektorn ska kunna vara en konkurrenskraftig arbetsgivare. Nya arbetssätt och användning av välfärdsteknik och digitalisering är tänkbara verktyg för att effektivt möta framtidens finansierings- och kompetensförsörjningsproblem. Men vi vet fortfarande mycket lite om huruvida teknikspridningen kommer att gå tillräckligt fort för att avlasta personal

och ekonomi under de kommande två decennierna. Vi återkommer till frågan om välfärdsteknikens effektiviseringspotential i kapitel 5.

Vi finner i vår jämförelse inga kraftiga eller systematiska kvalitetskillnader inom äldreomsorgen mellan olika typer av kommuner. Vi ser alltså inga direkta motiv till kraftiga åtgärder från staten för att garantera likvärdigheten i olika delar av landet. Jämförelser av detta slag borde dock upprepas med jämna mellanrum eftersom trycket på äldreomsorgen tilltar. Helst bör man då också ta hänsyn till fler aspekter av de äldres egenskaper, ålder och hälsotillstånd än vad vi gjort i vår enkla jämförelse.

Givet att äldreomsorgen även i fortsättningen framför allt ska vara kollektivt finansierad via skatter och beviljas efter behov, kan en höjning av egenavgifterna för att lösa kommande finansieringsutmaningar endast spela en begränsad roll så länge dagens förbehållsbelopp (som anger de äldres lägsta levnadsstandard) behålls intakt. Förbehållsbeloppet är ett exempel på statlig fördelningspolitik, och genom denna kan man se till att alla äldre har råd med äldreomsorgens tjänster. Kommunerna borde däremot kunna få större frihet i förhållande till hur avgiften sätts ovanför denna nivå. Om man slopar avgiftstaket stärker man nyttjandepincipen, vilket kan ha flera fördelar. Brukarna och dess anhöriga kan exempelvis bli mer aktiva och ställa högre krav när kostnaden för verksamheten blir mer tydlig.

Ett alternativ till höjda avgifter är att helt privatisera vissa typer av tjänster. I äldreomsorgen är det rimligt att skilja på exempelvis vård- och omsorgstjänster och servicetjänster. En annan liknande åtskillnad kan göras mellan sådant som enligt Skatteverket kan klassas som RUT-tjänster och sådana tjänster som utförs av legitimerad personal. I samhället i stort har det sedan RUT-avdraget

Slopat avgiftstak stärker nyttjandepincipen.

Skilja på vård- och omsorgstjänster och servicetjänster.

*Självbestämmande
och egenfinansiering
av RUT-tjänster.*

infördes blivit ett skifte i hur man ser på servicetjänster i det egna hemmet. Många hushåll har blivit vana vid ett större mått av självbestämmande över vilka typer av tjänster som ska utföras, hur ofta och när. Att öppna för mer självbestämmande och egenfinansiering av dessa tjänster kan vara en viktig del i att anpassa äldreomsorgen till ökade förväntningar på servicekvaliteten.

Finansiering av framtidens välfärd

DEN FÖRVÄNTADE EKONOMISKA tillväxten under kommande decennier innebär en starkt materiell välfärd. Vi kommer sannolikt också att bli friskare och leva allt längre. Dessa goda nyheter medför dock att förväntningarna på äldreomsorgen stiger samtidigt som fler personer blir över 80 år. Den ökande andelen äldre innebär att den demografiska försörjningskvoten stiger. En person i yrkesverksam ålder kommer följaktligen att behöva försörja fler unga och gamla. Kommunernas kostnader kan dessutom förväntas öka ytterligare på grund av den relativt låga produktivitetsutvecklingen i välfärdssektorns tjänsteproduktion.

Under de närmaste två decennierna väntas dock den demografiskt framkallade efterfrågeökningen att på egen hand leda till att de kommunala utgifterna växer snabbare än inkomsterna, vilket med oförändrad politik kommer att resultera i underskott i kommunernas finansiella sparande. I detta kapitel diskuterar vi vilka politiska åtgärder som kan vidtas på kort sikt för att kommunerna ska kunna möta den ökade demografiska efterfrågan med bibehåll-

Stigande försörjningskvot.

Oförändrad politik leder till underskott i finansiellt sparande.

len finansiell balans. Vi diskuterar också under vilka förutsättningar kommunernas finansiella underskott kan tänkas växa även på längre sikt.

Finansieringsutmaning på kort och lång sikt

1940-talets höga födelsetal medför kortsiktig finansieringsutmaning.

Ökande medellivslängd driver långsiktig finansieringsutmaning.

Den demografiskt betingade finansieringsutmaningen kan delas upp i en kortsiktig och en långsiktig del. Den kortsiktiga finansieringsutmaningen har sitt ursprung i 1940-talets höga födelsetal, som skapar en tillfällig puckel i finansieringstrycket under de närmaste två decennierna, då antalet individer över 80 år ökar kraftigt. Den mer långsiktiga finansieringsutmaningen drivs i stället av den ökande medellivslängden. Sedan 1970 har medellivslängden ökat från 77 till 84 år för kvinnor, och från 72 till knappt 81 år för män. Fram till 2070 väntas medellivslängden öka till 89 år för kvinnor och 87 år för män (SCB 2018b). Om medellivslängden ökar med sjuka år kommer vi att vara i behov av välfärdstjänster under allt längre perioder. Men även om medellivslängden ökar med friska år kan ett oförändrat arbetsmarknadsutträde medföra en långsiktig finansieringsproblematik, åtminstone om välfärdsystemets nuvarande utformning kvarstår.

Det demografiska trycket från den åldrande 1940-talskohorten kulminerar på mitten av 2020-talet. För att kommuner och landsting ska kunna klara balanskravet och uppnå god ekonomisk hushållning fram till 2040 kommer det enligt Konjunkturinstitutet (2018)¹ att krävas ett genomsnittligt årligt tillskott på

24 miljarder årligen fram till 2040 krävs för att klara balanskrav.

1. Den beräknade storleken på finansieringsbehovet är känslig för valet av prognosmodell och för diverse rimlighetsbedömningar hos varje enskild pro-

cirka 24 miljarder kronor om kommunalskattesatser och personaltätthet ska kunna hållas konstanta.² Om tillskottet sker genom ökade statsbidrag kommer statsbidragens andel av kommunernas utgifter att öka från 17 procent 2019 till 24 procent 2040. Vid uteblivet tillskott väntas kommunernas finansiella sparande sjunka till -2,9 procent av BNP. Om kommunerna i stället höjer kommunalskattesatserna för att finansiera behovsökningen kommer det att krävas en sammanlagd höjning med 3 kronor och 18 öre fram till 2040, eller motsvarande 15 öre per år, vilket kan jämföras med att kommunalskattesatsen under den senaste tioårsperioden har ökat med i genomsnitt 7 öre per år.

Behovet av resurstillskott (eller förändrad politik) på längre sikt, det vill säga efter 2040, avgörs av hur länge personer stannar kvar på arbetsmarknaden och av hälsoutvecklingen bland de äldre. Konjunkturinstitutet (2018) antar i kalkylen som presenteras ovan att den ökade medellivslängden innebär ett tillskott på fler

Fler friska år antas dämpa efterfrågan på välfärdstjänster och möjliggöra ett längre arbetsliv.

gnosmakare. Enligt Riksrevisionen (2017b) antydde Finansdepartementets beräkningar inför 2017 års ekonomiska vårproposition ett behov av ökade statsbidrag till kommunsektorn i storleksordningen 20 miljarder årligen under 2020-talet. Enligt SKL (2018c) kommer kommunernas finansieringsbehov att växa till 30 miljarder 2021, men då antar man ett bättre ekonomiskt resultat än andra bedömare.

2. Kommunernas intäkter var 688 miljarder kronor 2017 och landstingens 348 miljarder. Grovt räknat skulle alltså två tredjedelar av de extra statsbidragen tillfalla kommunerna. Balanskravet innebär att kommunernas intäkter måste överstiga kostnaderna i resultaträkningen. God ekonomisk hushållning definieras av Konjunkturinstitutet som att kommunsektorns nettoskuld som andel av BNP ska vara oförändrad över tid, vilket uppnås vid ett finansiellt sparande på -0,2 procent. Det finansiella sparandet är skillnaden mellan inkomster och utgifter (inklusive investeringar). Konjunkturinstitutet (2018) bedömer att hela offentliga sektors finanser är hållbara fram till 2040. Men bakom denna bedömning ligger ett överskott i ålderspensionssystemet som inte kan överföras till andra sektorer såsom stat och kommun, som båda väntas redovisa underskott.

friska år, vilket både dämpar efterfrågan på välfärdstjänster och möjliggör ett längre arbetsliv.³ I ett sådant scenario kommer hela offentlig sektors finansiella ställning att vara hållbar på längre sikt fram till år 2100, givet den nuvarande utformningen av välfärds- och skattesystem (ingen separat prognos för kommunsektorn görs för denna period).⁴

I tidigare utvärderingar av den offentliga sektorns finansiella hållbarhet har Konjunkturinstitutet (2015) visat hur mer pessimistiska antaganden om de äldres hälsa och arbetsmarknadsdeltagande påverkar hållbarheten på längre sikt. För att uppnå finansiell balans måste skattekvoten (skatteintäkternas andel av BNP) successivt höjas om hälsan hos äldre inte förbättras eller om tidpunkten för arbetsmarknadsutträdet inte skjuts upp. En ökad efterfrågan på välfärdstjänster genom oförändrad hälsa i varje enskild åldersgrupp bedöms ha större (negativ) betydelse för hållbarheten på lång sikt än ett oförändrat arbetsmarknadsutträde. Hittills har den ökade medellivslängden framför allt inneburit att fler friska år lagts till livet, även om antalet år i behov av omsorg tycks ha varit detsamma (SOU 2017:21; Socialstyrelsen 2009). Om denna positiva hälsoutveckling fortsätter finns det goda möjligheter att finansiera välfärden på längre sikt. Om vi dessutom förlänger vårt arbetsliv i takt med att vi får fler friska år minskar behovet av mer omvälvande välfärdsreformer. På kort sikt ökar dock antalet äldre så pass fort att ett förlängt arbetsliv och hälso-

Skattekvoten måste höjas om inte hälsan förbättras och arbetsmarknadsutträdet skjuts upp.

Hittills har dock fler friska år lagts till livet.

3. Antagandet om att arbetsmarknadsutträdet i framtiden kommer att skjutas upp med två tredjedelar av medellivslängdens ökning innebär att om medellivslängden är 85 år i dag och 89 år runt 2050, bör utträdet från arbetsmarknaden öka från 65 till cirka 67,5 år.

4. Om höjningen i statsbidragen uteblir kommer kommunernas finansiella sparande att successivt försämmas till -4,6 procent av BNP till 2070, delvis på grund av ökade kostnader för den tidigare skuldsättningen.

förbättringar inte fullt ut kan väntas motverka finansieringsproblemen. Förändringar i politik och organisering ser därför ut att bli nödvändiga inom den närmaste framtiden.

Ökning i antalet arbetade timmar

Som framgick av kapitel 3 är kommunsektorns viktigaste intäktskälla den kommunala inkomstskatten. Utvecklingen i antalet arbetade timmar har därför stor betydelse. Det är framför allt hos äldre och utrikes födda som det finns möjligheter att öka antalet arbetade timmar.⁵ Utrikes födda har något lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda och det tar vanligtvis några år innan nyanlända flyktingar etablerar sig på den svenska arbetsmarknaden (SOU 2015:95; Aldén och Hammarstedt 2016). I en bilaga till Långtidsutredningen 2015 studeras den offentligfinansiella effekten av en ökning med 10 procentenheter i sysselsättningsnivån hos utomeuropeiska invandrare. Jämfört med en höjd pensionsålder i alla grupper är den offentligfinansiella effekten av förbättrad integration begränsad, även om båda givetvis bidrar till att finansieringen av välfärden stärks på sikt (SOU 2015:95).

Möjligt med ökat antal arbetade timmar hos äldre och utrikes födda.

Medellivslängden förväntas öka framöver, vilket ger utrymme för ett senare arbetsmarknadsutträde. Men det är också möjligt att individer väljer att i stället öka konsumtionen av fritid. På en arbetsmarknad där efterfrågan på vissa specialistyrken blir större kan löner och arbetsförhållanden utvecklas fördelaktigt för arbetstagare med kompetens som efterfrågas, vilket kan innebära

5. Se Nordström Skans, Eriksson och Hensvik (2017) och Johansson m.fl. (2018) för förslag på tänkbara åtgärder för att öka sysselsättningen i gruppen äldre och gruppen utrikes födda.

Arbetskraftsdeltagandet bland 65–69-åringar ökar, men är fortfarande på låg nivå.

att den faktiskt observerade pensionsåldern höjs. Enligt Johanson m.fl. (2018) ökar arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 såväl som i åldersgruppen 65–69. Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 65–69 är dock fortfarande relativt lågt: cirka 20 procent för kvinnorna och 25 procent för männen. Här finns alltså en stor potentiell arbetskraftsreserv, och pensionssystemets uppbyggnad kan bidra till att förankra nya normer för arbetsmarknadsutträden. I 2017 års breda pensionsuppställning finns exempelvis flera förslag på höjda gränsåldrar i pensionssystemet (Socialdepartementet 2017).

Effektivisering av kommunala verksamheter

Svårt effektivisera tjänsteproduktion utan risk för negativa konsekvenser.

Det kan vara svårt att effektivisera den kommunala verksamheten eftersom den till stor del består av tjänsteproduktion, och tiden som personalen lägger ned på att leverera tjänsten är viktig för tjänstens kvalitet. En undersköterska kan minska minuterna det tar att duscha en brukare i takt med att hon blir mer erfaren. Efter en viss gräns är det dock sannolikt att minskad duschtid får negativa konsekvenser för kvaliteten i form av utförande och bemötande. Frågan är hur produktivitet och kvalitet påverkas om exempelvis duschningen utförs av en robot i stället för en människa. Möjligen kan det innebära en minskad fysisk börda för personalen, samtidigt som brukarens självständighet och personliga integritet stärks. Hur som helst kan man nog dra slutsatsen att tjänstens inneboende karaktär har förändrats.

Även om produktiviteten inte ökar lika snabbt i välfärdssektorn som i tillverkningsindustrin är det troligt att nya arbetssätt

och lärande mellan kommuner kan bidra till förbättrad användning av de kommunala resurserna. I kapitel 4 diskuterade vi hur distanskommunikation, nattkameror och sensorer kan bidra till bättre tidsanvändning i äldreomsorgen. Även utvecklingen av ny programvara spelar roll för effektiviseringen av kommunala verksamheter, inte minst i undervisning. Inom hemtjänsten har ny programvara för ruttplanering, dokumentation och uppföljning potential att effektivisera verksamheten.

Digitalisering kan bidra till bättre tidsanvändning.

Ett flertal studier och rapporter har analyserat i vilken utsträckning verksamheternas kostnader varierar mellan kommuner efter att hänsyn tagits till strukturella faktorer och kvalitet. Det visar sig att betydande skillnader kvarstår, även om det givetvis inte är helt lätt att avgöra vilka kvalitetsmått som är mest relevanta. I de studier som refereras nedan har den av Socialstyrelsen uppmätta brukarnöjdheten använts som huvudsakligt kvalitetsmått. Arnek, Melin och Norrlid (2016) visar att det finns 10–15 procents effektiviseringspotential i kommunala verksamheter. Det skulle innebära en besparingspotential på 8 miljarder kronor i grundskolan, 3 miljarder i gymnasieskolan och 12 miljarder i äldreomsorgen. Även Vårdanalys (2013) och Jordahl och Persson (2018) finner betydande skillnader i produktivitet i kommunernas äldreomsorg. De samlade resultaten tyder på att det finns resurser att spara (eller att investera i förbättrad kvalitet) om man kan närma sig sektorns så kallade *produktivitetsfront*. Arnek, Melin och Norrlid (2016) finner dock att kommunens position i förhållande till fronten är relativt stabil över tid. Om kommunerna inte vet hur de ligger till när det gäller resursanvändning och måluppfyllelse kan förbättrad information stimulera till lärande av varandra.

Betydande skillnader i verksamheternas kostnader.

Det är återigen viktigt att poängtera att effektiviseringar inte nödvändigtvis realiserar i form av lägre personalkostnader. De

Resurser finns att spara eller investera i förbättrad kvalitet.

resurser som frigörs till följd av exempelvis användning av välfärdsteknik eller ny programvara skulle lika gärna kunna användas för att utöka servicen med exempelvis mer kvalitativa sociala möten. Att denna möjlighet finns kan spela stor roll för de brukare som har stort behov av social kontakt och som med den nya tekniken annars skulle förlora den.

Mänskliga möten viktiga för kvalitet och legitimitet.

Huruvida digitalisering och annan teknisk utveckling riskerar att ske på bekostnad av mänskliga möten mellan tjänstemän och brukare är en viktig aspekt av de frågor som här reses och har uppmärksammats av förvaltningsforskare. Stivers (1994) och Gawthrop (1998) diskuterar hur avgörande personliga möten mellan offentliganställda och brukare kan vara för hur vi som medborgare uppfattar kvaliteten hos – och legitimiteten för – offentliga beslut och offentlig policy. Exempelvis uppmärksammar Bovens och Zouridis (2002) att en alltför snabb övergång till avancerade tekniska system, utan att man lämnar kvar möjligheter till alternativa kontaktvägar in i det offentliga eller kompletterar med tid till mellanmänskliga möten, kan skada tilliten och ge upphov till bekymmer för den politiska legitimiteten på lång sikt.

Höjda skatter

Höjda kommunal-skatter kan snedvrider individers beslut.

Kommunerna har rätt att ta ut en proportionell inkomstskatt som i dag ligger mellan 17 och 24 procent (se figur 3.8, s. 61). Om de kommunala skattesatserna höjs kan man vänta sig ökade kommunala intäkter, vilket bidrar till att finansiera efterfrågeökningen. Den kommunala inkomstskatten för dock med sig effektivitetsförluster, då den snedvrider individers val mellan arbete och fritid (Mirrlees 1971). En högre inkomstskatt kan alltså förväntas leda

till att människor väljer att arbeta färre timmar, vilket i värsta fall (vid särskilt höga skattenivåer) kan innebära minskade skatteintäkter snarare än ökade. Trots att skatter på arbetsinkomster har snedvridningseffekter används de ofta för att finansiera offentlig verksamhet, bland annat därför att arbetsinkomster är en relativt omfattande skattebas. Den kommunala inkomstskatten har ytterligare en baksida eftersom den är lokal. Inom ett land som Sverige är invånarna rörliga mellan olika kommuner. Detta försvårar för kommunerna att sätta den nivå för skatten man skulle vilja ha. Invånarna kan ju alltid flytta till grannkommunen om skatten är lägre där. Sammantaget kan det alltså vara lämpligt att utreda andra underutnyttjade och mer effektiva skattebaser innan vi förlitar oss på höjningar av den kommunala inkomstskatten.

I kapitel 2 konstaterade vi att fastigheter är den skattebas som typiskt sett bäst uppfyller *nyttjandepincipen*, det vill säga att de som drar nytta av en verksamhet också är de som betalar för den. En skatt på fastigheter är dessutom att föredra framför de flesta andra skatter eftersom den genererar små snedvridningseffekter. En fastighetsskatt kan ytterligare motiveras med att man beskattar konsumtionen av boende, precis som vi beskattar all annan konsumtion. Av dessa anledningar föreslog Konjunkturrådet 2018 höjda skatter på fastighetsområdet på cirka 19 miljarder kronor (Waldenström, Bastani och Hansson 2018). Förslaget innebär att fastighetsskatten återställs till den 1-procentsnivå som gällde före fastighetsskatteformen 2008. Dessutom föreslås en likvärdig beskattning av bostadsrätter, som för tillfället beskattas på en lägre nivå än småhus.

Även miljöskatter är jämförelsevis samhällsekonomiskt effektiva eftersom de väntas bidra till förbättrad användning av naturresurser. En miljöskatt lämpar sig dock inte som långsiktig finan-

*Minskade skatteintäkter
i stället för ökade?*

*Flyttar till grann-
kommunen?*

*Använda nyttjande-
principen.*

*Fastighetsskatt har små
snedvridningseffekter
och beskattar konsum-
tion av boende.*

Miljöskatter kan fungera som intäktskälla på kort sikt.

sieringskälla för välfärdsverksamheter, eftersom skattebasen minskar i takt med den gröna omställningen. Exempelvis kan en kraftig ökning av elbilar eller elhybrider innebära att intäkterna från koldioxidskatten minskar. På kort sikt, innan aktörernas beteende hinner förändras, kan dock även denna typ av skatter öka skatteintäkterna. För det finansieringsbehov som infinner sig under de närmaste två decennierna kan därför ökade miljöskatter vara en möjlig dellösning.

Avgiftsfinansiering

Många av de tjänster som kommunerna tillhandahåller är inte kollektiva varor utan i första hand privata varor som finansieras av det offentliga av fördelningspolitiska skäl. Av denna anledning vill man typiskt inte heller ta ut allt för höga avgifter på dessa tjänster. Trots detta kan det finnas utrymme för att öka avgifter inom till exempel förskola och äldreomsorg. Kommunerna begränsas dock i dag från att sätta avgifter på grund av maxtaxor i förskolan och äldreomsorgen.⁶

Förskolan har en viktig samhällsfunktion för integration och utjämning av livschanser.⁷ Insatser i tidig ålder är effektiva ur ett

Maxtaxor i förskola och äldreomsorg begränsar användningen av avgiftsfinansiering.

6. I princip får kommunerna redan sätta vilken avgift de vill inom barnomsorgen, eftersom det är frivilligt att införa maxtaxa, men kommunernas incitament till detta är svaga, då ett statsbidrag automatiskt betalas ut till kommuner som har maxtaxa.

7. Drange (2018) visar till exempel i en studie av Oslo att barn med utländsk bakgrund som deltagit i försöksverksamheten klarar sig bättre på tester i läskunighet och matematik i årskurs 1–3 jämfört med en kontrollgrupp. Flickor gynnas mest. De får i genomsnitt högre betyg i både norska och engelska vid avslutad grundskola. Dessutom ökar sysselsättningen bland flickornas mammor.

ekonomiskt perspektiv eftersom de får större effekter och är billigare (se Almond, Currie och Duque 2018). Av fördelningspolitiska och samhällsekonomiska skäl är det därför viktigt att avgiftssystemet inte hindrar utsatta grupper från att ta del av förskolan. En höjning av förskolans maxtaxa påverkar dock framför allt familjer med höga inkomster. Dagens maxtaxa är regressiv då hushåll med en sammanlagd inkomst som överstiger 46 080 kronor maximalt betalar 1 382 kronor i barnomsorgsavgift för första barnet.⁸

Inom äldreomsorgen bör man av fördelningspolitiska skäl låta det statligt fastställda förbehållsbeloppet vara kvar på nuvarande nivå. En höjning av avgiftstaket påverkar då endast äldre med pensionsinkomster som överstiger både förbehållsbelopp och nuvarande avgiftstak. Liksom förskoleavgiften är äldreomsorgsavgiften regressiv; individer med högre inkomster betalar en mindre andel av sin inkomst i avgift. Eftersom äldres inkomster inte är särskilt stora kommer ett höjt eller avskaffat avgiftstak inte heller att ge betydande intäkter, så länge man inte också inkluderar delar av de äldres finansiella förmögenheter som avgiftsunderlag. Därför kan inte ökad avgiftsfinansiering ensamt utgöra lösningen på den kortsiktiga finansieringsutmaningen i äldreomsorgen. Innan man låter delar av de äldres förmögenhet ingå i det avgiftsgrundande beloppet krävs en ordentlig utredning.

Höjning av förskolans maxtaxa påverkar framför allt familjer med höga inkomster.

Höjning av avgiftstaket i äldreomsorgen påverkar också de med högre inkomster.

Inkludera delar av finansiella förmögenheter i avgiftsunderlaget?

8. Lundin, Mörk och Öckert (2008) finner inte att införande av maxtaxan ledde till ökat arbetsutbud bland föräldrar och en höjning av taket torde därför inte minska detsamma.

Slutsatser

För att möta den långsiktiga finansieringsutmaningen kommer man med allra största sannolikhet behöva verka för att successivt skjuta upp arbetsmarknadsutträdet. Om de äldres hälsa samtidigt förbättras, så att behovet av välfärdstjänster minskar för varje given åldersgrupp, finns det goda förutsättningar att finansiera välfärden på längre sikt. Men i ett scenario där arbetsmarknadsutträdet inte höjs i den takt som behövs, eller där ökad medellivslängd innebär ökad sjuklighet, kan det bli nödvändigt att diskutera mer genomgripande förändringar. En obligatorisk äldreomsorgsförsäkring med olika avgiftsnivåer och tilläggstjänster är ett alternativ som då kan utredas.

Den kortsiktiga finansieringsutmaningen uppstår till följd av en särskilt kraftig ökning i antalet äldre under de kommande två decennierna. Ökningen är för snabb för att en förbättrad hälsa eller förändrade normer kring arbetsmarknadsutträde ska kunna finansiera de stigande behoven. Vi bedömer att det kommer att behövas flera olika typer av tillskott och insatser för att lösa den kommande finansieringsknuten. Lärande och jämförande mellan kommuner kan bidra till att minska de effektivitetsskillnader vi misstänker finns. Här kan staten eventuellt spela en roll genom att tillhandahålla infrastruktur för sådant lärande, exempelvis en databas över genomförda pilotprojekt. Det är också önskvärt att staten upphör med olika typer av stimulansbidrag för att öka personaltäteten, eftersom detta kan låsa in kommuner i gamla arbetssätt.

Mer lärande och jämförande mellan kommuner kan minska effektivitetsskillnader.

Kommunernas möjligheter att avgiftsfinansiera sin verksamhet är i dag begränsad på grund av maxtaxor/avgiftstak i både barnomsorgen och äldreomsorgen. Inom förskolan borde det fin-

nas utrymme för större höjningar av avgiftsnivåer eftersom avgiftsunderlaget oftast består av två förvärvsarbetsande individer. I äldreomsorgen är avgiftsutrymmet mindre, åtminstone om man ser till de löpande inkomsterna som ju består av den relativt låga pensionen. Vi ser dock att finansieringsbidraget från avgifter kan öka i båda verksamheterna, och att kommunerna rent generellt bör få större frihet att utforma avgiftssystemen. I detta kapitel har vi haft störst fokus på den demografiska finansieringsutmaningen. På lång sikt måste emellertid även medborgarnas stigande kvalitetskrav hanteras. Avgiftsfinansiering är en viktig kanal för att ge uttryck för sådana preferenser.

Slutligen finns givetvis också möjligheten att höja skattesatserna. Nivån på skattesatserna bestäms framför allt av politiska preferenser gällande mängden omfördelning av ekonomiska resurser. Men även kommunernas välfärdstjänster är omfördelade. När det gäller den demografiskt betingade kostnadsökning som väntar menar vi att man bör överväga att höja sådana skatter som bidrar med små snedvridningseffekter. Vi föreslår därför att man framför allt fokuserar på höjda fastighetsskatter och miljöskatter.

Större frihet till kommunerna att utforma avgiftssystemen.

Höja skattesatserna?

Fokusera på fastighetsskatter och miljöskatter.

Lokal tillväxtpolitik som lösning på finansieringsgapet?

I TEORIN SKULLE ETT möjligt sätt att lösa framtidens växande finansieringsproblem i kommunsektorn vara att öka tillväxten – och därmed skattebasen. Att lägga resurser på tillväxtskapande strategier kan tänkas vara särskilt lockande för krympande kommuner. Mot den bakgrunden diskuterar vi i detta kapitel vilka strategier som kan anses vara ändamålsenliga när en kommun önskar stärka sin tillväxt. Men vi kommer också att uppmärksamma vilka fallgropar och risker som kan finnas förenade med att lägga stora resurser på en viss typ av tillväxtpolitiska strategier.

Regionalpolitik historiskt sett: staten utjämnar regionala skillnader.

Historiskt sett har svensk regionalpolitik inneburit att det är staten som utjämnar regionala skillnader genom att omfördela resurser från välmående till mindre välmående regioner. Det har skett dels med hjälp av det ambitiösa utjämningsystemet, dels med statliga stöd till nedläggningshotade industrier. Idén var att den tillväxt som skapades i storstadsregionerna på så sätt kunde användas för att upprätthålla välståndet i glesbygdsregioner (se till exempel Gidlund 1998). Vidare har en viktig förutsättning för enskilda kom-

muners tillväxtpotential varit att de kunnat få stark draghjälp av statligt dirigerade infrastruktursatsningar (Berger och Enflo 2014). Statens inställning till kommunernas egna, aktiva tillväxtpolitiska engagemang har stundtals varit öppet skeptisk. Det har funnits en rädsla för att enskilda kommuners insatser, exempelvis genom olika typer av stöd till företag inom det egna territoriet, riskerar att hålla tillbaka strukturomvandlingen (Pierre 2004).

Med tiden har dock Sverige, i likhet med många andra länder, rört sig mot en alltmer decentraliserad tillväxtpolitik. Som följd av framför allt 1990-talskrisen, EU-medlemskapet och accelererande globaliseringsprocesser började statens tillväxtpolitiska roll diskuteras. Betydelsen av statliga stöd till glesbygd, utflyttningsområden och nedläggningshotade industriregioner kom att tonas ned. I stället formulerades tydligare mål om att alla regioner – oavsett förutsättningar – gemensamt skulle bidra till den nationella tillväxten. Detta har fått till följd att ansvaret för att generera tillväxt åtminstone delvis förts över till den lokala nivån (Näringsdepartementet 2007; se även översikten i Syssner 2006). Den decentraliserade tillväxtpolitiken hade dock till viss del skjutit fart redan på 1980-talet när kommunerna på eget initiativ expanderade sitt lokala näringslivsarbete, dock med betydande variation i insatserna, både när det gällde omfattning och karaktär (Olsson 1995). Kommunernas engagemang att själva föra en aktiv lokal näringspolitik förstärktes ytterligare i 1990-talskrisens kölvatten då kommunerna proaktivt försökte ta kontrollen över sin framtid.

Härnäst diskuterar vi ur ett teoretiskt perspektiv vad kommunerna *kan tänkas göra* för att generera lokal tillväxt. Därefter diskuterar vi vad kommunerna tenderar att göra *i praktiken* och hur framgångsrika dessa strategier förefaller ha varit. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilken typ av tillväxtpolitiska instru-

Staten varit skeptisk till enskilda kommuners tillväxtpolitiska engagemang ...

... men nu har delar av ansvaret för att generera tillväxt decentraliserats.

ment kommuner bör undvika och vilka strategier som tycks mer ändamålsenliga.

Lokal tillväxtpolitik i teorin

*Lokal tillväxtpolitik:
öka befolkning, sysselsättning och intäkter
för företag och invånare.*

Lokal tillväxtpolitik kan brett definieras som åtgärder som syftar till att nå befolknings- och sysselsättningstillväxt samt ökade intäkter för kommunens företag och invånare (till exempel Fjertorp, Larsson och Mattisson 2012). När man diskuterar lokal tillväxtpolitik bör man därför ha i bakhuvudet att var människor väljer att bo och var företag väljer att etablera sig delvis beror på platsens givna förutsättningar (till exempel den geografiska placeringen i landet och tillgången till nationell infrastruktur) och delvis på faktorer som kommunala politiker kan påverka, såsom kommunal service och företagsklimat (Moretti 2011).

*Göra kommunen
attraktiv.*

Enligt detta perspektiv bör alltså politiker i kommuner som strävar efter att växa vilja utveckla kommunen och göra den attraktiv för både invånarna och företagen. En god infrastruktur i form av vägar, bredband, koppling till nationella transportsystem och en väl genomförd planering av kommersiella områden kan tänkas påverka företagets lönsamhet och ge arbetstillfällen. Välplanerade bostads- och friluftsområden och välutvecklad kollektivtrafik gör platsen trevlig och praktisk att bo på för invånarna. Dessutom kan tillgången till, och kvaliteten på, barnomsorg, skola och äldreomsorg spela stor roll för var familjer vill bo. Kommunernas konkurrens om invånare och företag kan i den bästa av världar tänkas fungera som ett incitament för politiker att tillhandahålla god kommunal service, välfungerande infrastruktur och ett bra företagsklimat, och på så sätt få befolkningstillväxt och

förstärkt skattebas. Emellertid ska man komma ihåg att konkurrens om invånare löper stor risk att vara ett nollsummespel där vissa kommuner alltså vinner företag, arbetstillfällen och invånare på andra kommuners bekostnad. I så måtto som den lokala tillväxtpolitiken utgör ett nollsummespel är den knappast ett verktyg för att lösa de framtida finansieringsproblem som kommunsektorn i sin helhet står inför.

Under de gångna decennierna har bestämda populära »recept« eller »idéer« fått fäste i debatten om den regionala och lokalpolitiska tillväxtpolitiken. Exempelvis kom tesen om den så kallade k-regionen att bli närmast hegemonisk inom regional utvecklingspolitik under 1980-talet.¹ På 2000-talet fick den amerikanske professorn Richard Floridas idéer om »den kreativa klassen« stort inflytande i kommunsektorn.² Förenklat menar Florida (2002) att tillväxt skapas från »den kreativa klassen«, som utgörs av människor som jobbar med forskning, teknik, medier, kultur, design, underhållning samt inom de mer avancerade delarna av hälso- och sjukvården. Städer som präglas av öppenhet och tolerans för exempelvis homosexuella, bohemer och etniska minoriteter är attraktiva boendemiljöer för människor ur denna kreativa klass. Om sådana miljöer (som kallas *people's climate*) kan kombineras med gynnsamma förutsättningar för innovationsdriven industri (*business climate*) finns också goda förutsättningar för tillväxt.

Risk för ett nollsummespel.

Populära »recept« och »idéer« präglar debatten.

1. Detta argument uppmärksammas bland annat av Johansson (1995). Enligt Johansson handlade tesen om k-regionen om infrastruktur, och betonade kreativitet, kunskap, kompetens, kultur och kommunikationer som avgörande för en regions tillväxtmöjligheter och konkurrensförmåga.

2. Detta märks bland annat genom att man kan se att flera kommunala styrdokument hämtat inspiration från Floridas tankegångar. Exempel som givits är Malmös »Vision Norra Sorgenfri«, ett annat är Ronneby Creative City Initiative, förkortat Ronneby 3T (se också Fokus 2012; Bergh 2008).

Policyimplikationen är därför att offentliga aktörer bör satsa på de tre t:na, det vill säga teknologi, talang och tolerans.³

Konkreta lokala tillväxtinstrument – vad vet vi?

Finns det några framgångsrika lokala tillväxtstrategier för kommuner att anamma? Vad säger forskningen? Den svenska forskningen om vilka konkreta instrument, åtgärder och strategier som är korrelerade med lokal tillväxt är till övervägande del fallstudieorienterad. Den har nästan uteslutande fokuserat på framgångsrika fall. Exempelvis finns studier av Malmös övergång från industristad till kunskapsstad (Dannestam 2009), Norrköpings liknande omvandling (Legné 2009), Solnas resa från kris- till mönsterkommun (Nilsson och Granfalk 2005), »småföretagens Eldorado« Gnosjö (Berggren, Brulin och Gustafsson 1998) samt utvecklingsprocesser i kommuner i Norrlands inland (Ekstedt och Wolvén 2003). Resultaten från studier av lyckade fall är ofta intressant läsning, men det är vanskligt att exportera lärdomar från enskilda framgångshistorier till kommunsektorn som helhet. De ger oss ingen information om huruvida andra kommuner gjort liknande saker, men misslyckats.

Vad vet vi då om vad kommuner brukar göra i syfte att »sätta kommunen på kartan«? Och finns någon kunskap om dessa stra-

3. Det finns de som varnar för att de samband som Florida hittar övertolkas. Exempelvis har Glaeser (2005) analyserat Floridas data igen. Han väcker frågan om inte Florida bara upprepar en gammal sanning inom tillväxtforskningen: utbildning är bra för tillväxten. Högutbildade är nämligen i genomsnitt lite mer bohemiska och mer toleranta mot homosexuella (jämför kritiken i Stenkula och Hansson 2010).

Mycket fokus på framgångsfall.

tegiers effekter? Ett vanligt förekommande instrument för att skapa ökad attraktionskraft är så kallad platsmarknadsföring. Den går ut på att ladda kommunen med ett symbolvärde som attraherar någon eller några målgrupper. Dessa strategier kan ta sig en rad olika uttryck. Landets kommuner försöker med sådana medel på ett eller annat sätt konkurrera om invånare, turister, företag och riskkapital. Värdet av att ägna sig åt platsmarknadsföring har emellertid ifrågasatts. Kommunledningar ger själva ofta uttryck för en övertygelse om att de egna kampanjerna påverkar individernas flyttbeslut. Men, som Niedomysl (2004) påpekar, finns inte mycket som tyder på att platsmarknadsföring har någon märkbar effekt på framför allt befolkningsökning.

De så kallade flaggskeppsprojekten, som också syftar till att sätta kommunen på kartan och stärka attraktionskraften, kan också ses som en typ av platsmarknadsföring (se Bergh 2008).⁴ Ett problem med sådana projekt är att effekterna sällan utvärderas. Projekten verkar dessutom i flera fall kosta mer än de smakar. Ett konkret exempel är kommuners satsningar på att bygga idrotts- och evenemangsarenor. Detta har ägt rum i så stor utsträckning under 2000-talet att det i offentlig debatt omtalats i termer av »arenafeber« eller »arenaboom« (Paulson 2014). På planeringsstadiet är de i typfallet tänkta att vara magneter i kommunernas marknadsföring och ska därmed locka turister och investeringar. Dock finns en klar tendens till att byggprojekten spränger de ekonomiska ramar som kommunen satt upp (jämför

Platsmarknadsföring genom att ladda kommunen med attraktivt symbolvärde ...

... tycks inte ha någon märkbar effekt.

Flaggskeppsprojekt som idrottsarenor och äventyrsbad ska vara magneter ...

... men riskerar att bli ekonomiska förlustaffärer.

4. För att blott nämna några medialt uppmärksammade projekt som kan hänföras till »flaggskeppskategorin«: Göteborgs finansiering av Ostindiefararen Götheborg, Götenes investering i Medeltidens värld, Luleås uppmärksammade öppnande av ett kontor i Austin, Texas, samt Herrljungas lansering av profilprodukter (kondomer, ägglossningstester och graviditetstester).

Paulson 2014). Lerulf (2010) menar dessutom att de nästan aldrig har så stora marknadsföringsfördelar som beslutsfattarna från början kalkylerade med. Lerulf (2012) gör en liknande poäng när det gäller kommunala satsningar på badhus och äventyrsbad där bristande regional koordinering med grannkommunerna, svag lokal omvärldsbevakning och glädjekalkyler tycks öka risken för överetablering av denna typ av anläggningar. Överetableringen gör att de enskilda anläggningarna lockar färre besökare till kommunen än man planerat för och att de långsiktiga ekonomiska kalkylerna inte heller alltid håller. Till detta ska läggas att byggkostnaderna brukar bli dubbelt så höga som ursprungligen budgeterats, och att driftskostnaderna blir högre än förväntat, med resultatet att dessa byggen ofta tenderar att bli ekonomiska förlustaffärer.

Stöd till elitidrottsföreningar eller kulturnemang exponerar kommunen ...

... men högst tveksamt om det har effekter på tillväxten.

Ett ytterligare exempel på kommuners försök att sätta kommunen på kartan är när de stödjer exempelvis elitidrottsföreningar eller kulturnemang. Det kan ske genom sponsring direkt eller via kommunernas helägda bolag och i form av subventionerade hyror, försäljning av offentlig egendom till underpris eller köp av egendom till överpris, alternativt lån, kreditgivning eller borgensåtagande (till exempel Kastberg 2015). Målet med detta är ofta – vilket kan utläsas från avtal (jämför Erlingsson och Hesselting 2018) – just marknadsföring och exponering. Värja (2016) har dock visat att det är högst tveksamt om kommuners marknadsföringsinsatser i form av framför allt sponsring av elitlag verkligen har effekter på tillväxten. Forskning från USA har till och med visat att det kan vara *negativt* för amerikanska städer att investera i elitlag (se bland andra Coates och Humphreys 1999; liksom Coates 2015 uppföljande studie). Det beror på att det inte enbart är så att sponsringen inte ger den önskade effekten. De resur-

ser som läggs på sponsring hade dessutom kunnat investeras på ett bättre sätt, exempelvis i lokal infrastruktur eller i kärnverksamheter som skola eller äldreomsorg.

Lokal tillväxtpolitik – i gråzonen för det tillåtna?

Erfarenheten har visat att de lokala politikernas strävan efter tillväxt ibland lett in dem på vägar som är såväl etiskt som rättsligt tveklaktiga. Exempelvis fann Bergh, Erlingsson och Sjölin (2009) att nästan var tredje högt uppsatt kommunpolitiker var beredd att bryta mot lagen om offentlig upphandling (LOU) genom att upphandla lite dyrare och lite sämre varor från en lokal företagare för att gynna det lokala näringslivet.⁵ Strategin, att gynna det lokala näringslivet, skulle kunna betraktas som ett slags tillväxtpolitiskt instrument. Emellertid riskerar lojaliteten till den lokala företagaren att ske inte bara på skattebetalarnas, utan också på brukarnas, bekostnad.

Att bryta mot LOU för att gynna lokala företagare i syfte att nå lokal tillväxt är ett fenomen som ligger nära avsteg från principen om det offentliga opartiskhet såsom den formuleras i regeringsformens 1 kap. § 9: »Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.«⁶ Avvikelser från normen om opartiskhet tange-

Lokal tillväxtpolitik för att gynna det lokala näringslivet kan bryta mot LOU.

Avvikelser från opartiskhet tangerar frågan om korruption ...

5. I sammanhanget kan anmärkas att när Dagens Samhälle (2009) frågade landets kommunstyrelseordförande om deras inställningar till olika lagar som reglerar deras verksamhet, var just LOU den lag de uppgav att de ogillade mest.

6. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet återspeglas också i LOU 4 kap. 1 §, där det står att »[u]pphandlande myndigheter ska behandla le-

... som har skadliga effekter på tillväxt.

rar frågan om korruption, alltså att använda sin offentliga position för att otillbörligt gynna sig själv eller personer/grupper man har relationer till.⁷ Det finns en bred samstämmighet i forskningen om att korruption är tillväxthämmande. Korruption snedvrider konkurrens, minskar företagets investeringsvilja och håller tillbaka viljan att starta nya företag, vilket uppmärksammas i Jains (2001) översikt om bland annat korruptionens skadliga konsekvenser. Med tanke på korruptionens skadliga effekter på tillväxt är det nedslående att flera studier argumenterat för att korruptionens utbredning i de svenska kommunerna sannolikt länge har underskattats (till exempel Statskontoret 2012; Andersson och Babajan 2014; Bergh m.fl. 2016).

Sveriges medborgare misstror den kommunala nivån mer än riksnivån ...

En indikation på att det finns korruptionsproblem i svenska kommuner är att den svenska kommunnivån sticker ut negativt jämfört med de allra flesta andra länder när det gäller förtroende. Sveriges medborgare tror att korruption är ett mer omfattande problem i kommunerna än på riksnivån. Det omvända gäller i de flesta andra länder (Bergh m.fl. 2016; Erlingsson 2017). Detsamma gäller medborgarnas allmänna tillit till kommunnivån, de lokala institutionerna och de lokala politiska företrädarna (Denters 2002; Fitzgerald och Wolak 2016; Munoz 2017). Till skillnad från hur läget är i andra länder misstror svensken den kommunala ni-

... medan det i andra länder är tvärtom.

verantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt«.

7. I sitt värdegrundsarbete har Sveriges regering definierat korruption brett, att det handlar om att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller till individer/grupper som är närstående. Denna definition innefattar brottsliga handlingar (såsom mutor, missbruk av förtroende och tjänstefel), men även jäv, nepotism och andra liknande olämpliga beteenden som tydligt bryter mot normen om opartiskhet. Världsbanken och Transparency International tillämpar ungefär samma korruptionsdefinition.

vån mer än riksnivån, nästan oavsett hur tillit mäts (Erlingsson 2017).

Trots dessa tecken på korruption, och trots att mycket av kommunernas verksamhet utgör särskilda riskzoner för oegentligheter, finns kritik kring hur kommunerna jobbar med dessa frågor. Ett exempel på att kommunerna inte tycks ta frågan på tillräckligt stort allvar finns i en granskning gjord av Statskontoret (2012) som visar att riskmedvetenheten om korruption är relativt låg i kommunsektorn. Statskontoret menar också att i de fall riskanalyser trots allt görs, saknas ofta en sammanhållen strategi i anti-korruptions- och värdegrundsarbetet. Ett ytterligare exempel på ett område där förbättringar behövs är kommunernas svaga överblick och kontroll över de anställdas bisysslor (Erlingsson och Öhrvall 2013).⁸ I många fall saknas dessutom tydliga riktlinjer för bisysslor, och kommunerna arbetar ofta inte heller förebyggande med att göra regelverken kända ute i organisationen. Detta är olyckligt eftersom just bisysslor utgör en särskild riskzon för korruption då kommuner riskerar att göra affärer med företag som deras egna anställda har intressen i. En hel del pekar sålunda mot att kommunerna bör ta frågor om antikorruption och opartiskhet på större allvar än vad de gör i dag. I detta ljus skulle ett mer aktivt kommunalt antikorrupsionsarbete kunna utgöra en integrerad del av kommunernas tillväxtarbete.

Kommunerna tycks inte ta korrupsionsfrågan på tillräckligt stort allvar.

Kommunerna har svag överblick och kontroll av anställdas bisysslor.

Ett aktivt anti-korrupsionsarbete kan utgöra en del av tillväxtarbetet.

8. Bisysslor finns reglerade i lagen om offentlig anställning (LOA) och kollektivavtalens allmänna bestämmelser (AB). Dessa regelverk finns bland annat för att säkra de kommunalt anställdas oberoende och integritet, och i nästa led säkra medborgarnas förtroende för kommunen eller landstinget.

Diskussion

Som nämnts i kapitlet, finns indikationer på att Floridas idéer om den kreativa klassen fick ett starkt fäste i kommunsektorn under 00-talet. Här är det värt att påminna om ett argument från Johansson (1995) om att det kan vara bra att kommunala aktörer förhåller sig lite avvaktande till recept/idéer som snabbt blir populära. Johanssons poäng är att de tenderar att fixeras vid en enstaka teori. När idéerna blir dominerande i kommunsektorn och alla försöker göra ungefär likadant hålls alternativa idéer för lokal utveckling tillbaka. Det skulle kunna vara hämmande för kreativitet, innovation och möjligheter till regional/lokal arbetsdelning och specialisering. Detta är i linje med ett tillväxtpolitiskt argument som flera forskare drivit att politiska enheter inte okritiskt bör anamma strategier som är populära för tillfället. Rådet är snarare att kommunerna bör göra en noggrann analys av sina egna unika förutsättningar och försöka anpassa de politiska insatserna till dessa (till exempel Rodrik 2007; Coenen och Moodysson 2009).

Vilka framgångsrika metoder finns då att tillgå? Det är nästan enklare att säga vad som *inte* är ändamålsenliga satsningar. Fortfarande finns inte särskilt mycket effektforskning på det här fältet. Sägans kan emellertid att evidensen verkar tunn för att det skulle löna sig för kommuner att lägga resurser på platsmarknadsföring, satsa på olika så kallade flaggskeppsprojekt eller sponsra/subventionera elitföreningar. Sådana åtgärder är knappast receptet för att vända den negativa befolkningsutvecklingen i små och krympande kommuner. Dessutom kan denna typ av åtgärder stå i motsatsförhållande till att upprätthålla kvaliteten på den kommunala servicen, eftersom de tar resurser i anspråk som annars hade kunnat gå till den ordinarie kärnverksamheten.

Bra om kommunala aktörer kan låta bli plötsligt populära tillväxtrecept.

Gör en noggrann analys av de egna unika förutsättningarna.

Platsmarknadsföring, flaggskeppsprojekt och sponsring ...

I sammanhanget är det också viktigt att påpeka att även om denna typ av satsningar mot förmodan skulle vara framgångsrika, är det mycket sannolikt att de i stället blir en del av ett nollsummespel: en kommun vinner invånare, arbetstagare, företagsinvesteringar eller turister på andra kommuners bekostnad.⁹ Det är därför svårt att argumentera för att den här typen av tillväxtinstrument är verktygen för att lösa de omfattande finansieringsutmaningar som kommunsektorn som helhet står inför.

Mot denna bakgrund är sannolikt en mer ändamålsenlig strategi att låta tillväxtpolitiken, och strävan efter stärkt attraktionskraft, genomsyra *hela* den kommunala verksamheten. Med det menas att kommunerna, som en integrerad del av kommunens tillväxtstrategi, bör satsa på att sköta sina grundfunktioner och kärnverksamheter på ett så bra sätt som möjligt. Argumentet, att välfärdsuppdraget och tillväxtuppdraget ska ses som integrerade, finns också på flera håll i litteraturen (till exempel Boström Elias m.fl. 2015). Här tänker vi framför allt på att kommunerna aktivt och medvetet arbetar med den lokala infrastrukturen, såväl snävt tolkad (vägar, bredband, markanvändning etc.) som med den mer vidsträckt tolkningen (barnomsorg, hälsovård, utbildning, vuxenutbildning, arbetsmarknad, kultur etc.).

För att ytterligare stärka ett sådant arbete är det också önskvärt att kommunsektorn fortsätter sitt arbete med regelförenkling, liksom att den verkar för att servicen mot det lokala näringslivet är snabb, okomplicerad och rättssäker samt bedriver ett aktivt anti-korruptionsarbete. En sådan strategi kan dessutom tänkas attra-

... kan inte lösa kommunsektorns finansieringsutmaning.

Integrera tillväxtpolitiken i kärnverksamheten.

Aktivt arbete med lokal infrastruktur.

Arbete med regelförenkling, snabb service och aktivt anti-korruptionsarbete.

9. Bergh (2018) ifrågasätter dessutom ifall en ökad befolkningstillväxt verkligen är något som kommuner bör eftersträva, och i vilken utsträckning detta är i överensstämmelse med kommunallagen som säger att de befintliga invånarna är kommunens ansvar.

hera utländska företag, gynna tillväxten hos befintliga företag och uppmuntra nyföretagande, och på så sätt bidra till att möta de framtida finansieringsproblem som kommunerna står inför.

Att på detta sätt integrera tillväxtpolitiken i kärnverksamheterna och sköta det grundläggande arbetet på hemmaplan är förenligt med en så kallad ambassadörstanke. Med det avses att en kommun som strävsamt och målmedvetet arbetar med att göra hemkommunen till den bästa möjliga för dem som i dag bor och verkar där ökar sannolikheten för att få nöjda invånare och företagare. Nöjda invånare och företagare som pratar gott om sin hemkommun utanför kommungränsen är utmärka ambassadörer och fina reklampelare. Dessutom är de troligen mer kostnadseffektiva än andra former av marknadsföring.

Nöjda invånare och företagare ambassadörer för kommunen.

De strategier och förhållningssätt som vi framhåller här harmonierar väl med det budskap Syssner (2018) ger till landets små och krympande kommuner. Drygt hälften av landets kommuner riskerar att minska sin befolkning fram till och med 2040. Det är begripligt att samtliga dessa vill bromsa, och helst vända, utvecklingen. Emellertid är det orealistiskt att tro att mer än en liten del av dessa kommuner kommer att lyckas. I små och krympande kommuner, menar Syssner, krävs därför en »plan B«. En sådan skulle just kunna innebära att man *inte* investerar resurser i osäkra (och svårutvärderade) projekt som syftar till att »sätta kommunen på kartan« utan i stället proaktivt planerar för att anpassa sig till de förutsättningar en långsiktig befolkningsminskning innebär. Därmed ökar sannolikheten för att man använder resurserna på ett mer ändamålsenligt sätt, liksom att kommunen långsiktigt kan förbli en bra plats att bo på för dem som redan bor och verkar där.

Krympande kommuner bör planera för att anpassa sig till den långsiktiga befolkningsminskningen.

Förutsättningar för ansvarsutkrävande

EN POTENTIELL FÖRDEL med ett decentraliserat beslutsfattande är att det kan tänkas förbättra ansvarsutkrävandet av politikerna.¹ Närheten mellan beslutsfattare och berörda innebär, åtminstone i teorin, att det blir tydligare vem som bär ansvaret för de beslut som rör kommuninvånarna. Om medborgarna är missnöjda med en vara eller tjänst vet de vilka som är ansvariga och kan antingen vända sig till dem direkt och framföra synpunkter eller bestraffa dem i allmänna val. Ett system med väl fungerande mekanismer för ansvarsutkrävande leder till att gemensamma resurser används på ett ansvarsfullt sätt, att riskerna för korruption och maktmissbruk minskar samt att de beslut som fattas harmonierar med kommunmedborgarnas preferenser. Att se till att resurserna utnyttjas mer effektivt är särskilt viktigt i

Decentraliserat beslutsfattande kan förbättra ansvarsutkrävandet.

1. Ett vanligt sätt att definiera ansvarsutkrävande är att göra som Przeworski, Stokes och Manin (1999, s. 40): »Governments are 'accountable' if voters can discern whether governments are acting in their interest and sanction them appropriately, so that those incumbents who act in the best interest of citizens win reelection and those do not lose them.«

skenet av de utmaningar som vi diskuterade i kapitel 4 och 5. I det här kapitlet kommer vi att resonera om förutsättningarna för ansvarsutkrävande i de svenska kommunerna.

Två modeller om hur människor bestämmer vilket parti de ska rösta på.

Framåtblickande ...

... eller bakåtblickande.

För att förstå hur väljarnas ansvarsutkrävande går till behöver vi en teori om hur människor bestämmer sig för vilket parti de ska rösta på. Något förenklat finns två huvudsakliga modeller. Den första är »mandatmodellen« där väljarna antas vara *framåtblickande* och rösta på det parti de tror kommer att leverera den bästa politiken framöver. Genom att jämföra de olika partiernas politiska program kan väljarna bilda sig en uppfattning om vilken politik som partierna kommer att föra och därmed välja det parti som förväntas föra den bästa politiken under den kommande mandatperioden. Den andra modellen är »ansvars-« eller »sanktionsmodellen«. Här antas väljarna vara *bakåtblickande* och i efterhand utvärdera politiker och partier. I den mån väljarna upplever att det politiska styret har misslyckats, skickas en signal om detta genom att de röstar på konkurrerande alternativ. Har politikerna däremot skött sig bra ges sittande styre förnyat förtroende. Röstandet blir på så sätt ett verktyg för väljaren att ställa politikerna till svars för den politik de fört under den mandatperiod som passerat.

För att väljarna ska kunna bestraffa makthavare som bedrivit verksamheter ineffektivt (exempelvis slösat med resurser, svikit vallöften och/eller på olika sätt gynnat sig själva på skattekollektivets bekostnad) – och därmed utkräva ansvar – måste goda förutsättningar för ansvarsutkrävande vara på plats. I detta kapitel diskuterar vi ett antal egenskaper hos den svenska kommunmodellen som riskerar att fördunkla, och därmed försvåra, ansvarsutkrävandet.

Inledningsvis beskriver vi översiktligt hur den kommunala demokratin omvandlats sedan tidigt 1950-tal fram till i dag. Där-

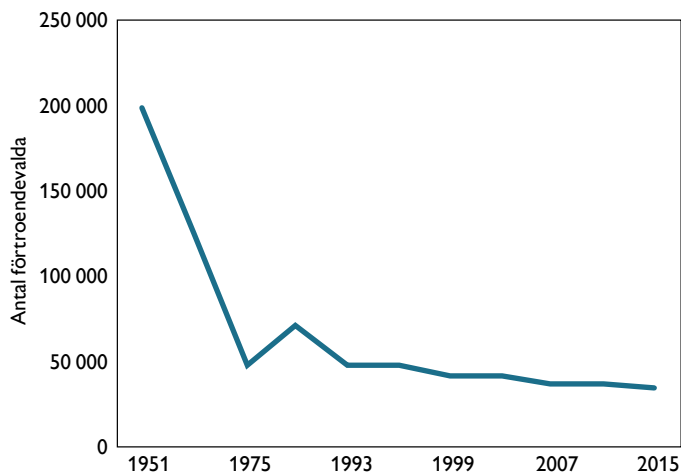
efter problematiserar vi förutsättningar för ansvarsutkrävande utifrån olika teman: de kommunala samlingsstyrena, den ökade partipolitiska fragmenteringen, den gemensamma valdagen, mellankommunal samverkan, den oklara ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, kvaliteten på lokal mediebevakning samt väljarnas kunskap om kommunpolitiska förhållanden.

Färre politiker ska representera allt fler

Som figur 7.1 visar innebar kommunsammanläggningarna 1952–1974 att antalet förtroendevalda minskade dramatiskt. Från att ha haft cirka 2 500 kommuner och omkring 200 000 förtroendevalda 1951 (före storkommunreformen) gick vi till 278 kommuner och 50 000 förtroendevalda 1974 (efter kommunblocksreformerna). Sverige har i dag över 10 miljoner invånare. Samtidigt har antalet förtroendevalda i de svenska kommunerna sjunkit ytterligare, till knappt 37 000. Utvecklingen har gjort att antalet invånare per kommunpolitiker gått från att vara omkring 35 år 1951 till 267 år 2015.

Minskningen i antalet förtroendevalda innebär att det är mindre sannolikt att en invånare känner en kommunpolitiker. Detta skulle kunna ha betydelse för väljarnas förtroende för politikerna. Oscarsson (2003) finner till exempel att personer som känner en kommunpolitiker har något högre förtroende för kommunala institutioner än de som inte känner någon kommunpolitiker. Med tanke på att Sverige sticker ut i ett internationellt perspektiv – genom att svenskar misstror kommunala politiker och institutioner mer än rikspolitiker och riksnivåns institutioner (Erlingsson 2017) – kan minskningen av politiker vara problematisk. Färre politiker

*Kraftigt ökad befolkning,
men minskat antal
förtroendevalda.*



Figur 7.1 Totalt antal förtroendevalda i Sveriges kommuner 1951–2015.

Källa: SCB (2016).

*Färre kontakter
mellan medborgare
och förtroendevalda.*

per invånare innebär också att närheten till den lokala demokratin minskar. Det innebär att färre medborgare i dag har en regelbunden kontakt med förtroendevalda, vilket gör att förutsättningarna för det vardagliga, kontinuerliga ansvarsutkrävandet försämras.

Utvecklingen ska dock inte målas i enbart mörka färger, eftersom det kan tänkas bli lättare för partierna att hitta kompetenta personer till de olika förtroendeuppdragen när dessa inte är lika många. Detta kan vara en fördel med tanke på att medlemstalen i de politiska partierna har minskat avsevärt sedan 1990-talets början. Mellan 1979 och 1998 upplevde partierna att det blev svårare att hitta tillräckligt många medlemmar som ville stå på valsedlar till kommunfullmäktigeval (Gidlund och Möller 1999). Man kan dock notera att när Erlingsson och Öhrvall (2015) upprepade studien som Gidlund och Möller bygger på, fann de att den negativa

trenden brutits. Partiernas upplevelse av att hitta villiga kandidater var på ungefär samma nivå 2014 som 1998. Att hitta tillräckligt många uppdragsvilliga är alltså inte ett problem som ökade under dessa 16 år. Att partierna, åtminstone generellt sett, inte tycks ha problem att hitta *kompetenta* kandidater stärks av Dal Bó m.fl. (2017), som finner att svenska kommunpolitiker i genomsnitt har både högre kognitiva förmågor och högre ledarskapsförmågor än befolkningen i stort.

Att hitta uppdragsvilliga kandidater till kommunalvalen har inte blivit svårare de senare åren.

»Samlingsstyren« och »kvasiparlamentarism« fördunklar ansvarsutkrävandet

På papperet är kommunfullmäktige kommunens högsta beslutande organ. När platserna i fullmäktige har besatts väljer fullmäktige ledamöter till de verkställande organen: styrelsen och nämnderna. I svenska kommuner är principen att dessa väljs proportionellt. Både opposition och majoritet finns alltså representerade i kommunens verkställande organ. I teorin har vi därmed det Bergman (1999) kallar ett slags »permanenta samlingsregeringar« i svensk kommunpolitik.

»Permanenta samlingsregeringar« i kommunerna.

Det formella regelverket speglar dock inte det faktiska förhållandet på något träffsäkert sätt. Bäck (2006) har uppmärksammat att kommunpolitiken i hög grad präglas av informella spelregler som i slutändan formas av de politiska partierna och deras företrädare. Sedan 1970-talet har det blivit vanligare att de partier som kommit överens om att styra tillsammans gör »majoritetsmarkeringar« i samband med att ordförande- och (förste) vice ordförandeposter ska fördelas i nämnder och styrelser och att tunga poster

Hög grad av informella spelregler i kommunpolitiken

Kvasiparlamentarismen ...

går till den samarbetande styrande koalitionen (alternativt det styrande partiet). Detta informellt framvuxna system – som Bäck kallar kvasiparlamentarism – kompletteras i typfallet med att partier som inte ingår i den styrande majoriteten tilldelas (andre) vice ordförandeposter och arvoderade oppositionsrådsposter.²

... riskerar göra det svårt att utkräva ansvar.

Hur inverkar denna tämligen informella kvasiparlamentarism på tydligheten i lokala beslutsprocesser – i bemärkelsen hur lätt det är för väljarna att veta vem som faktiskt styr? Innan vi besvarar den frågan, ska sägas att det går att hitta fördelar med dagens ordning. Oppositionen får god insyn i de politiska processerna och möjlighet att på ett tidigt stadium framföra kritik och synpunkter. Om maktskiftet sker blir dessutom inkörningsperioden för nya majoriteter kort eftersom oppositionen redan har deltagit i styrelsens arbete. Men kostnaderna med systemet är potentiellt höga. Det riskerar att göra det svårt för väljarna att utkräva ansvar. Det är högst befogat att fråga sig hur lätt det egentligen är för en genomsnittlig väljare att veta vem eller vilka det är som styr i ett system som på papperet kännetecknas av »samlingsstyre« och kollektivt ansvar, men som i praktiken genomsyras av ett slags kvasiparlamentarism där mer eller mindre informella samarbetskonstellationer styr kommunen.

2. För att ytterligare stärka inslaget av lokal maktdelning är det vanligt att majoriteten låter ordförandeklubban i kommunrevisionen tillfalla en representant för något av oppositionspartierna. Dock är detta mer av en informell norm som inte alltid följs. Under mandatperioden 2014–2018 hade till exempel 33 av de 270 kommuner som rapporterat in data (det vill säga cirka 12 procent av kommunerna) valt att låta kommunrevisionens ordförande komma från något av majoritetspartierna.

Ökad fragmentering i fullmäktige som hinder för ansvarsutkrävande

Utvecklingen i svenska kommuner går mot att antalet partier som är representerade i kommunfullmäktige ökar och att det blir mindre vanligt att enskilda partier dominerar (se tabell 7.1). Detta gör att fullmäktigeförsamlingarnas partipolitiska sammansättning tenderar att bli alltmer fragmenterad. För att ta ett extremt exempel fanns inte färre än 12 partier representerade i Kirunas kommunfullmäktige efter valet 2014. Dessutom fanns det *ingen* kommun där fullmäktige bestod av endast fyra partier, och i endast fem kommuner (Arjeplog, Berg, Malå, Ragunda och Storfors) var fem partier representerade.³

Fler partier fragmenterar fullmäktigeförsamlingarna.

Under de sju senaste mandatperioderna har genomsnittligt antal partier i kommunfullmäktige legat mellan 6,6 och 8,1, och minst 75 procent av kommunerna har haft fler än sex partier (Öhrvall 2014). Utvecklingen får sägas vara uppseendeväckande i ett historiskt perspektiv. Efter valet 1973 fanns 148 kommuner med fyra eller fem partier – inga kommuner hade åtta partier eller fler. Efter 2014 års val hade 221 kommuner fler än åtta partier.

Fler än åtta partier i de flesta kommuner efter 2014 års val.

Flera faktorer har gjort det besvärligare att bilda koalitioner i kommunerna, framför allt: i) det är allt ovanligare att ett enskilt parti dominerar i en kommun, ii) det ökade antalet partier i fullmäktigen och iii) entrén av ett så kallat pariaparti⁴ – Sverigedemo-

3. För att illustrera utvecklingen har statsvetaren Anders Sundell (2018) mätt graden av splittring i de kommunala partisystemen 1973–2018. Han visar att den genomsnittliga splittringen i ett kommunalt partisystem i dag ungefär motsvarar den allra mest splittrade kommunen 1973.

4. Pariapartier är ett teoretiskt begrepp och brukar definieras i termer av partier som de etablerade partierna har beröringsskräck för och därför undviker att förhandla med (de Lange 2008).

Tabell 7.1 Antal partier i kommunfullmäktigeförsamlingarna 1973–2018.

Antal partier i kommunfullmäktigeförsamlingarna	1973–1976	1985–1988	1998–2001	2014–2018	Differens 1974–2018
Kommuner med 4 partier	21	2	0	0	-21
Kommuner med 5 partier	127	58	7	5	-122
Kommuner med 6 partier	116	123	35	20	-96
Kommuner med 7 partier	13	88	145	44	31
Kommuner med 8 eller fler partier	0	13	101	221	221
Totalt antal partier	277	284	289	290	

Källa: Erlingsson (2015).

kraterna. Jämfört med situationen på framför allt 1970- och 1980-talen, liksom tidigt 1990-tal, ingår numera allt fler partier i de kommunala koalitionskonstellationerna. I nio svenska kommuner ingick så många som sex partier i den styrande koalitionen efter valet 2014 (Dagens Samhälle 2014).

En tydlig indikation på att det parlamentariska läget komplicerats är att antalet blocköverskridande styren slog rekord efter valet 2014. Det gäller också antalet kommuner med minoritetsstyrelse.⁵ Till detta ska läggas att koalitioner ändrade sammansättning i en fjärdedel av kommunerna *under* den pågående mandatperioden.

Antalet blocköverskridande styren slog rekord efter valet 2014.

5. Fastän blocköverskridande lösningar var långt ifrån lika vanliga då, konstaterade Petersson m.fl. (2002, s. 85) att »[s]amarbetsdemokratins dominans inom många kommuner kan visserligen tillskrivas egenskaper som konsensus, förhandlingsklimat och samförstånd, men systemet underlättar sannerligen inte valjarnas möjligheter att utkräva ansvar på valdagen«.

den 2014–2018 (Sveriges Television 2018). Det är rimligt att ställa frågan hur väljarna ute i kommunerna ska bete sig för att belöna eller bestraffa sittande majoriteter, när så många som sex partier bildar en styrande koalition, och huruvida väljarna ens vet om att den koalition som styr deras kommun ändrat form under mandatperiodens lopp. Den internationella forskningen om koalitionsbildning och ansvarsutkrävande pekar också mot att ett ökande antal partier i fullmäktige – och därpå ett ökat antal partier i koalitionerna – försvårar för väljarna att utkräva ansvar (Fisher och Hobolt 2010).

Koalition av många partier – av vem utkräver väljarna ansvar?

Gemensam valdag som hinder för ansvarsutkrävande?

Kommunfullmäktigeförsamlingarna väljs genom direkta val vart fjärde år. Från och med 1970 års val började Sverige hålla kommunalval samtidigt som riksdags- och landstingsfullmäktigeval. Tanken var att den gemensamma valdagen skulle säkra att partierna beaktade både kommunernas och landstingens problem och dessutom stärka sambandet mellan riks- och kommunpolitik. Grundtanken med detta, som ofta kallas »det kommunala sambandet«, var att stärka förutsättningarna för att bedriva en enhetlig och likvärdig politik över hela landet (SOU 2007:93).

Gemensam valdag i Sverige sedan 1970.

Ur ett ansvarsutkrävandeperspektiv är den gemensamma valdagen knappast optimal. Den riskerar att tvinga de lokala partioorganisationerna till avvägningar mellan att lägga tid och resurser på kampanjer till riksdagen, landstinget eller för partiets lokala hjärtefrågor och de genuint lokala skiljelinjer som kan finnas i den egna kommunen. Eftersom riksdags- och kommunalval infaller

Kommunala valkampanjer riskerar att hamna i medieskugga.

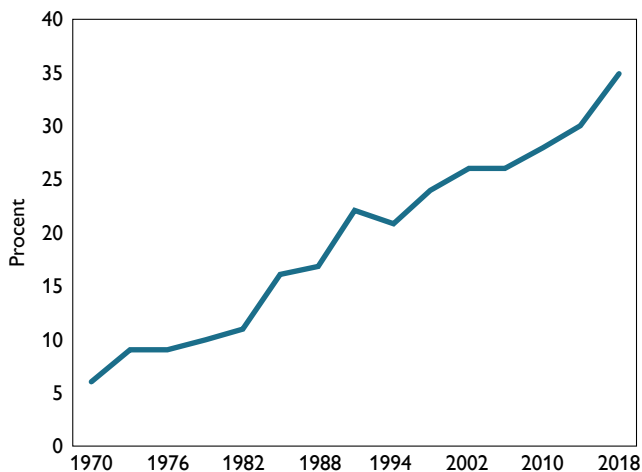
Tecken på fler självständiga väljare i kommunerna ...

... men fortfarande 65–70 procent som inte röstdelar.

samtidigt är det troligt att partiernas riksorganisationer tar för givet att partiets gräsrotter är fotsoldater i riksdagskampanjen med uppdraget att föra ut riksbudskapet. Den gemensamma valdagen innebär dessutom att kommunalvalen riskerar att hamna i medieskugga på bekostnad av valet till riksdagen. Eftersom utrymmet att bedriva en egen genuint lokal valrörelse krymper kan det vara svårt för en väljare att fatta självständiga beslut i kommunal- respektive riksdagsval. Och om lokala val inte avgörs av just kommunala frågor, förhållanden och skiljelinjer – utan av rikspolitiska frågor, sympatier och valvindar – måste det lokala ansvarsutkrävandet nog bedömas vara svagt.

Trots dessa farhågor finns det tecken på alltmer självständiga väljare i de svenska kommunerna. För det första har antalet lokala partier blivit allt fler och fått allt större framgångar. Dessa partier har ofta som varumärke att vara bra på att plocka upp lokala frågor och skiljelinjer som de etablerade partierna inte varit lyhörda för (Erlingsson 2015). För det andra visar SKL:s valanalyser (SKL 2007; 2011; 2015b) att vissa partier ibland gör ett betydligt bättre valresultat i kommunalvalet än i riksdagsvalet. För det tredje har det blivit vanligare att väljarna röstdelar, det vill säga röstar på ett parti i riksdagsvalet och ett annat i kommunalvalet. I valen 1970–1982 var det färre än var tionde som gjorde detta. I valet 2014 röstdelade närmare 30 procent av väljarna. I 2018 års val ökade andelen ytterligare, till 35 procent, se figur 7.2.

Ur ett lokalt ansvarsutkrävandeperspektiv är den ökade viljan att röstdela positiv. Sett till de två senaste valen är det emellertid fortfarande 65–70 procent av väljarna som *inte* röstdelar. Forskningen lär oss inte så mycket om orsakerna bakom detta. En hypotes som forskningen om röstdelning har laborerat med är att väljaren låter den kommunala rösten styras av besluten som fattas i



Figur 7.2 Röstdelning mellan riksdagsval och kommunalval 1970–2018.

Not: 2018 års datapunkt avser VALU-siffror. Källa: Svenska valundersökningar.

riksdagsvalet (Erlingsson och Oscarsson 2015). Om hypotesen stämmer kan man argumentera för att en stor andel av väljarna fortfarande inte självständigt utvärderar de lokala partiorganisationernas prestationer och att den gemensamma valdagen i sig utgör ett hinder för ett välfungerande ansvarsutkrävande.

Mellankommunal samverkan som hinder för ansvarsutkrävande

Sedan 1980-talet har det blivit väsentligt mycket vanligare med mer eller mindre formella samarbetsformer mellan kommuner. Det kan gälla allt från lösa nätverk till mellankommunala avtal, gemensamt ägda bolag, kommunalförbund och gemensam nämnd

Mellankommunalt samarbete har blivit mycket vanligare ...

(till exempel SOU 2012:30). När Anders Folkesson (2014a) sammanställde förekomsten av samverkan, fanns drygt 100 kommunalförbund, 114 gemensamma nämnder och omkring 180 gemensamt ägda bolag. I kapitel 8 diskuterar vi några av de potentiella fördelarna med denna utveckling. Även om mellankommunalt samarbete kan motiveras för att till exempel öka kvaliteten i bestämda verksamheter, kan utvecklingen vara problematisk ur ett ansvarsutkrävandeperspektiv.

När kommuner bedriver verksamhet med andra kommuner avsäger man sig möjligheten att direkt utöva beslutsfattande över den berörda verksamheten. Makt flyttas över från kommunfullmäktige (det direktvalda organet) till exempelvis en gemensam nämnd eller ett kommunförbund, vars totala sammansättning en enskild kommunfullmäktigeförsamling inte kan byta ut på egen hand. För en väljare i en kommun blir ansvarsutkrävandet i gemensamma nämnder eller kommunalförbund indirekt, och därmed också diffust och svårt. Vid missnöje kan väljaren (i bästa fall) endast rösta bort representanterna från den egna kommunen. Men också där blir ansvarsutkrävandet indirekt. Mellankommunala samverkanslösningar ger därför upphov till en splittrad ansvarsbild. Genom att göra ansvarsförhållanden suddiga bidrar de följaktligen till att försvåra ansvarsutkrävandet i kommunerna.

... och tenderar att göra ansvarsutkrävandet indirekt.

Oklar ansvarsfördelning mellan stat och kommun som hinder för ansvarsutkrävande

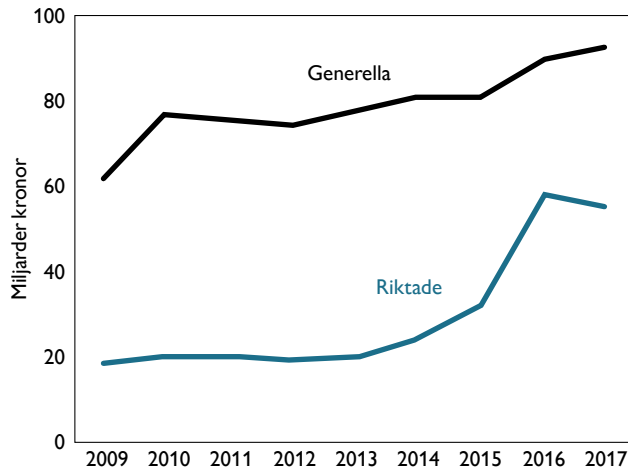
Kommunerna ansvarar för viktiga välfärdstjänster där det finns högt ställda krav på nationell likvärdighet. Det har inneburit att staten utövar en omfattande styrning över kommunerna. Enligt en enkätundersökning genomförd av Statskontoret (2016a) uppfattas statens styrning ha ökat i såväl omfång som komplexitet och detaljnivå under de senaste decennierna. Att staten stärkt sitt grepp över kommunsektorn framgår också i Montin (2018) som visar att kommunala tjänstemän upplever att statens styrning av kommunerna ökat jämfört med 1980. Då svarade 72 procent av tjänstemännen att lagar och förordningar eller anvisningar från staten påverkade deras arbete i ganska eller mycket stor utsträckning. År 2016 hade andelen ökat till dryga 80 procent, och det är särskilt inom skolområdet samt vård- och omsorgsområdet som staten upplevs ha ökat sin styrning. Sett till de regleringar som finns genom speciallagstiftningen för de olika välfärdssektorerna medför detta en risk för att väljarna har svårt att veta vem de ska utkräva ansvar av om den kommunala servicen inte lever upp till deras förväntningar.

Utöver detta har statens styrning av kommunerna bland annat tagit sig uttryck i en mängd riktade statsbidrag. Figur 7.3 illustrerar hur de riktade statsbidragen ökat kraftigt under framför allt den senaste mandatperioden. Mellan 2013 och 2017 nästan trefaldigades värdet på dessa – från 21 miljarder kronor till 55 miljarder. En övervägande majoritet av de riktade bidragen kan klassas som stimulansbidrag. Enligt Riksrevisionen (2017a) kan dessa karaktäriseras som tillfälliga satsningar vilka syftar till att stimulera till omprioriteringar eller verksamhetsutveckling hos kommuner.

Statens styrning av kommunerna har ökat ...

... och särskilt inom välfärdssektorn.

Allt mer riktade statsbidrag.



Figur 7.3 Generella och riktade statsbidrag 2009–2017, miljarder kronor.

Not: Eftersom data saknas för 2011 är denna siffra framräknad som ett medelvärde mellan föregående och efterföljande år. Data från SCB om riktade bidrag visar att den framräknade nivån är rimlig. Källa: SKL (2018a).

Ett annat exempel på riktade statsbidrag är de så kallade överenskommelserna. Dessa träffas mellan staten och SKL, som i sin tur fördelar medel till kommuner och landsting enligt olika principer.⁶ Den ökade användningen av riktade bidrag är ett avsteg från principen bakom 1990-talets statsbidragsreform, som var tänkt att stärka kommunernas möjligheter att själva fördela medel till prioriterade verksamheter.

6. De flesta överenskommelser berör landstingens hälso- och sjukvårdsverksamhet. Ett exempel på en överenskommelse som riktar sig till både kommuner och landsting är satsningen på att stärka arbetet med mänskliga rättigheter i kommuner och landsting. Mer konkret innebär satsningen att SKL, tillsammans med villiga kommuner och landsting, utvecklar arbetssätt för hur målen i Agenda 2030 kan integreras i kommunala styr- och ledningsprocesser.

Staten begränsar dessutom kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet genom att reglera vilka avgifter kommunerna får ta ut. Slutligen kan det faktum att staten för över uppgifter till kommunerna utan att också föra över finansiella resurser ställa till det. Om staten ger kommunerna nya uppgifter ska de också få ekonomisk kompensation för detta enligt den så kallade finansieringsprincipen. Riksrevisionen (2018) pekar på flera brister i hur denna princip tillämpats. Bland annat saknas kunskap om vilka kostnader som faktiskt uppstår för kommunerna, vilket innebär att det inte går att avgöra om finansieringsprincipen följs. Detta innebär ökad oklarhet om vem som egentligen bär ansvaret för den samlade kommunala verksamheten.

Brister i tillämpningen av finansieringsprincipen.

Den ökade statliga styrningen och den ökande användningen av riktade statsbidrag innebär att kommunernas autonomi kringskärs och att utrymmet för politikernas självständiga lokala prioriteringar minskar. Sammantaget riskerar statens styrning av kommunerna att göra det oklart i väljarens ögon vem som i slutändan ansvarar för välfärdstjänsterna, vilket i sin tur förstärker försvårar väljarnas genuint lokala ansvarsutkrävande.

Oklarhet skapas om vem som ansvarar för välfärdstjänsterna.

Fungerande mediebevakning – viktig förutsättning för ansvarsutkrävande

För att väljarna ska kunna hålla kommunpolitikerna ansvariga är det viktigt att de har kunskap om kommunpolitiken. Medierna är en mycket viktig källa till information om politik och politiska frågor för medborgarna. De rapporterar om vad som försiggår i politiken och granskar makthavarna. Genom medierna når politikens aktörer dessutom ut med sina budskap till medborgarna. Att den

Viktigt att den lokala mediebevakningen fungerar.

Minskat antal lokalredaktioner ...

... och bristande kvalitet i den kommunala bevakningen.

lokala mediebevakningen fungerar kan därför betraktas som en förutsättning för det som Dahl (1991) kallar upplyst förståelse bland medborgarna – ett begrepp vi återkommer till.

Den svenska lokala mediebevakningen ser dock inte allt för lovande ut. Nygren och Althén (2014) visar att fler än var tredje lokalredaktion hade lagts ned under perioden 2004–2014, att var fjärde dagstidningsjournalist försvunnit samt att mycket av bevakningen centraliserats till tidningarnas huvudredaktioner. Institutet för mediestudier (2017) uppmärksammar dessutom att hela 35 kommuner – var åttonde kommun – saknar antingen lokalredaktion för något av de traditionella medierna eller lokal gratistidning. Institutet visar också att 25 procent av kommunerna saknar regelbundet bemannade nyhetsredaktioner. Det är tydliga tecken på att medierna minskat sin lokala närvaro.

När kommunerna själva tillfrågas om bevakningens kvalitet, är betyget lågt. I den undersökning som Institutet för mediestudier (2017) genomfört framgår att nästan hälften av kommunerna upplever att medierna försämrat sin kommunala bevakning. 80 procent av kommunerna uppger att de har erfarenhet av att kommunens pressmeddelanden i det närmaste publiceras rakt av. Bilden av en kvalitetsmässigt tveksam bevakning finns även i Nord och Nygren (2007a) som undersökte hur lokala medier bevakade valrörelsen 2006. De menar att bevakningen var passiv, snäll och saknade konfliktperspektiv. Författarna har till och med gått så långt som att kalla de lokala mediernas valbevakning för ett svek mot demokratin (Nord och Nygren 2007b).⁷

Sammantaget är bilden entydig. Lokalredaktionerna och lo-

7. Något år tidigare nådde Hanberger m.fl. (2005) samma slutsats när de fann att kvaliteten på mediegranskningen präglades av två relaterade tendenser: ökade resursproblem och en ökande utsträckning yttlig granskning.

kaljournalisterna blir allt färre. Resursbristen försämrar av allt att döma också kvaliteten på både granskningen och bevakningen. Slutresultatet blir att lokala medier i dag med största sannolikhet inte bidrar till att främja förutsättningarna för ansvarsutkrävandet i kommunpolitiken på något ändamålsenligt sätt.

Lokala medier främjar inte förutsättningarna för ansvarsutkrävande.

Medborgarnas kunskap om kommunpolitik som hinder för ansvarsutkrävande

I detta kapitel har vi uppmärksammat sex egenskaper i svenska kommuner som man kan misstänka försvårar ansvarsutkrävandet i svenska kommuner:

- I teorin har kommunerna ett slags »samlingsstyren« – men i praktiken ett slags informellt framvuxen »kvasiparlamentarism«.
- De styrande koalitioner i svenska kommuner har i stigande grad blivit mer komplexa i bemärkelsen att de allt oftare är blocköverskridande, har allt fler partier som samarbetar eller utgör minoritetsstyren.
- Den gemensamma valdagen gör att väljarna samtidigt ska sätta sig in i lokala, regionala och nationella val, och det är de nationella kampanjerna som förefaller sätta sin prägel på de lokala och regionala valen.
- En tämligen komplicerad väv av mellankommunala samarbetsarrangemang har vuxit fram i kommunsektorn på förhållandevis kort tid.
- Statens styrning av kommunsektorn gör att ansvarsförhållanden mellan stat och kommun kan uppfattas som diffusa och flytande.

- Allvarliga frågor har rests om utbredning av, och kvaliteten på, lokal mediebevakning.

Väljarnas kunskap om politiska förhållanden är viktig.

Sammantaget ställer dessa punkter höga krav på väljarna och deras kunskap om lokala politiska förhållanden för att förmå utkräva ansvar. Just »kunskap om politiska förhållanden« brukar lyftas fram som viktigt i den demokratiteoretiska litteraturen. Exempelvis framhåller Dahl (1991) att »upplyst förståelse« hos medborgarna är ett av kriterierna för en fungerande demokrati. Om medborgarna saknar kunskap och information om politik blir det inte mycket bevänt med kvaliteten på ansvarsutkrävandet.

Svenskar politiskt kunniga i internationell jämförelse.

På ett övergripande plan, och i ett internationellt jämförande perspektiv, behöver vi inte oroa oss över svenskarnas politiska kunskaper. Svenskarna hör till världens allra mest politiskt kunniga folk, bland annat som följd av en ambitiös samhällskunskapsundervisning, folkbildningstraditionen, public service och ett utbrett tidningsläsande (Oscarsson 2017b). Men även om vi med säkerhet kan säga detta om väljarnas *allmänna* politiska kunskapsnivå, är forskningen om väljarnas kunskap om kommunpolitik fortfarande i sin linda. Vi vet därför i dagsläget inte särskilt mycket om vad väljarna kan om kommuner och kommunpolitik.

Studier om svenskars politiska kunskap om kommunpolitik ger delade resultat.

Den senaste studien som har försökt mäta väljarnas kunskaper om kommunpolitik är en undersökning som Synovate genomförde på uppdrag av SKL (SKL 2009). Den uppmärksammade att så många som en tredjedel av väljarna inte visste att kommuner och landsting ansvarar för så stora och viktiga områden som vård, skola och omsorg. Om man ska ta den studien på allvar, verkar det som om många inte har särskilt bra överblick över kommunernas politikområden. Nio år tidigare, i Riks-SOM 2000, ställdes flera frågor om svenska folkets kunskaper om huruvida det är staten

eller kommunen som i huvudsak ansvarar för olika verksamheter. Här var resultaten mer upplyftande. Åtminstone vid detta mätillfälle, för cirka 18 år sedan, var kunskaperna goda. Exempelvis visste 78 procent att kommunen ansvarade för grundskolan, 89 procent barnomsorgen, 86 procent äldreomsorgen och 90 procent vatten och avlopp.

Vad vi vet lite mer om är att väljarna har tämligen dålig kunskapsområde om vilka personer som företräder dem i kommunerna. Som Holmberg (2013) konstaterar är frågan om personkännedom viktig, åtminstone om vi önskar att väljarna ska kunna utkräva ansvar inte enbart av de politiska partierna, utan också av partiernas företrädare. I ett par undersökningar om väljarnas kännedom om svenska kommunpolitiker har Holmberg funnit att den stora majoriteten av de förtroendevalda är förhållandevis okända för väljarkåren.⁸

Som framgick ovan, är det i dag vanligast att vi har koalitionsstyren, och i stigande grad handlar det om blocköverskridande koalitioner liksom minoritetsstyren. Dessutom är det som nämnts inte ovanligt att majoriteten ändrar form under en mandatperiod. Detta gör att man kan misstänka att väljarnas kunskap om vilka partier som styr kommunen är dålig.⁹ Än så länge saknas dock bra

Förtroendevalda i kommunen ofta okända för väljarkåren.

Väljarnas kunskap om vilka partier som styr kommunen kan misstänkas vara dålig.

8. I en närstudie av Göteborgs stad fann Holmberg (2015) att endast tolv av trettiofyra undersökta Göteborgspolitiker är kända av en majoritet av göteborgarna. Hela sjutton politiker av de trettiofyra hade kännedomssiffror på under 30 procent.

9. För att sätta den hypotesen i perspektiv, och samtidigt underbygga dess rimlighet, kan anmärkas att hela 55 procent av väljarna inte kunde svara på frågan vilka som satt i regeringsställning inför valet 2006 (då Socialdemokraterna bildade minoritetsregering, se Aftonbladet 2008). När en motsvarande studie gjordes för Region Skåne fann man att 42 procent inte visste vilka som styrde regionen och bara en femtedel kände till vilka partier som ingick i den då styrande »femklövern« (Norra Skåne 2014).

data för att vi med säkerhet kan säga att så är fallet, och vi kan bara vädja till att forskning görs på det här området.

Sammanfattning och reformförslag som varit på dagordningen

För att det politiska systemet ska ha potential att fungera effektivt – för att inkompetenta, slösaktiga, icke-lyhörda och/eller korrup-ta makthavare åtminstone vart fjärde år ska kunna röstas bort – bör förutsättningarna för ansvarsutkrävande i svenska kommuner vara goda. Efter en genomgång av vad vi bedömer vara viktiga förutsättningar för att detta ska kunna ske, når vi slutsatsen att det finns tydliga brister i svenska kommuner. Därför är det inte säkert att illa fungerande styren bestraffas – eller att välfungerande för den delen belönas.

Vad skulle kunna göras för att stärka ansvarsutkrävandet i kommunpolitiken? Låt oss börja med två förslag som återkommande har förts fram i svensk debatt för att komma till rätta med problemet: införandet av kommunal parlamentarism och införandet av skilda valdagar.

Idén om att införa kommunal parlamentarism har dykt upp i flera offentliga utredningar (se översikten i Bergman 1999). För-enklat skulle kommunal parlamentarism innebära att kommunfullmäktiges majoritet tillsätter och avsätter kommunens »regeringar«, som sedan utövar makten för den politiska majoritetens räkning. Även om reformen flera gånger har behandlats i utredningar, har idén aldrig riktigt vunnit gehör. I närtid fick förslaget en grundlig behandling i SOU 2015:24. Utredaren föreslog en försöksverksamhet med majoritetsstyre i svenska kommuner, bland

*Ett införande
av kommunal
parlamentarism ...*

annat i syfte att stärka den representativa demokratin, liksom förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Regeringen ansåg inte att det förelåg något behov av att genomföra sådan försöksverksamhet (Prop. 2016/17:171).

Kommunal parlamentarism kan förväntas bidra till att stärka medborgarnas kunskap om de politiska skiljelinjerna och därigenom underlätta väljarnas utvärdering av sittande majoriteter. Flera debattörer har också fört fram synpunkten att parlamentarismen kan bidra till att vitalisera debatten i fullmäktige och göra det tydligt för väljarna var majoriteten ligger, och därmed också tydliggöra vem som slutgiltigt bär det egentliga ansvaret för besluten. Tror man att vi skulle få dessa effekter, skulle vi möjligen också kunna åtgärda det som Bergman (1999) menar vara den lokala politikens problem: avsaknad av klara skiljelinjer och öppen politisk debatt.

... skulle kunna stärka medborgarnas kunskap om politiska skiljelinjer.

En annan reform, som också syftar till att stärka ansvarsutkrävandet, är att skilja på valdagarna. Det är inte alltför länge sedan frågan var högaktuell. I en artikel (von Sydow m.fl. 2008) adresserad till den då pågående Grundlagsutredningen skrev företrädare för allianspartierna och Miljöpartiet att de var eniga om några grundläggande grundlagsreformer. En av dem var att skilja på riksdags- och kommunalval. Förslaget fick dock inget gehör hos regeringen.

Skilda valdagar ...

En potentiell fördel med skilda valdagar är att genuint lokala frågor skulle ges en bättre chans att hamna i strålkastarljuset, varigenom sittande kommunala majoriteters göranden och låtanden på ett tydligare sätt skulle kunna utvärderas självständigt av väljaren. Bracco och Revelli (2018) finner i en studie av effekten av gemensamma valdagar i Italien att så kallade första rangens val (som anses vara viktigare för väljarna) gör stora avtryck på resultaten i

... kan ge lokala frågor större gehör i valkampanjen ...

andra rangens val (som anses vara mindre viktiga för väljarna) om de hålls samtidigt. Deras slutsats är att ansvarsutkrävandet är ineffektivt för andra rangens val i de fall valen äger rum samma dag.

... men riskerar att medföra lägre valdeltagande.

Den återkommande kritiken mot förslaget med skilda valdagar är rädslan för lägre valdeltagande i kommunalvalen. Invändningen är befogad, inte minst för att vi vet att ju lägre valdeltagandet blir, desto mer ojämlikt blir deltagandet (i betydelsen att exempelvis låginkomsttagare och lågutbildade röstar i mindre utsträckning, se till exempel Persson, Solevid och Öhrvall 2013). Ojämlighet i valdeltagande tycks också kunna få effekter på den politik som förs (Aggeborn 2016; Fowler 2013).

Dock kan det finnas andra värden att beakta när man diskuterar den gemensamma valdagen, exempelvis att frågan ställs huruvida högt valdeltagande i kommunalval verkligen har något egenvärde om det inte innebär att ansvarsutkrävande i praktiken äger rum. Ett ytterligare värde med skilda valdagar är deras inverkan på tillit till demokratin och de politiska institutionerna. Med skilda valdagar skulle vi ha allmänna val med tätare mellanrum, och att anordna val tycks, i alla fall historiskt, ha goda effekter på demokratin, eftersom förtroendet för politiker och institutioner tenderar att stiga under valår (Holmberg och Weibull 2015). Vidare aktiveras partiorganisationerna oftare och får därför mer regelbunden träning i sin roll som demokratins huvudrollsinnehavare.

Skilda valdagar kan bidra till större tillit till demokratin och de politiska institutionerna.

Vad skulle man kunna göra för att komma åt det fördunklade, försvårade och indirekta ansvarsutkrävande som blir följderna av den ökande och fördjupade mellankommunala samverkan? Ibland hörs argument för att kommunsammanslagningar kan mildra det problemet. Antagandet är att ju större kommunerna blir, desto mindre blir behovet av mellankommunala samverkanslösningar. Allt annat lika leder det till ett tydligare och mer renod-

lat ansvarsutkrävande. Teoretiskt är argumentet rimligt. Men två saker förtjänar att nämnas i anslutning till det. För det första saknas i stor utsträckning forskning i ämnet. De data som trots allt finns finner emellertid inget samband mellan kommunstorlek och antal samverkansorgan (Folkesson 2014b). För det andra måste det vägas mot potentiella demokratinackdelar som kan antas följa sammanläggningarna – se vidare diskussion om kommunstorlek och demokrati i kapitel 8.

Andra reformer som skulle kunna förbättra ansvarsutkrävandet är sådana som minskar otydligheten om vem av stat och kommun som ansvarar för de olika välfärdstjänsterna, till exempel reformer i statsbidragssystemet. Vi återkommer till denna typ av förslag i våra avslutande kapitel. Utöver det ovan sagda finns skäl att uppmärksamma de initiativ som tagits för att återuppväcka och stärka lokal journalistik i de delar av landet som i dag saknar eller har mycket begränsad journalistisk bevakning (se Prop. 2017/18:154).

Reformera statsbidragssystemet och stärk den lokala journalistiken.

Fyra tänkbara kommunreformer

*Kommunernas
utmaningar.*

SÅ LÅNGT HAR vi identifierat ett antal utmaningar som de svenska kommunerna står inför.

- För det första, vilket diskuterades i kapitel 3, har den ökade medellivslängden inneburit en större andel äldre i befolkningen, en utveckling som förväntas fortsätta. Samtidigt har andelen utrikes födda i skolåldern ökat. Särskilt påtagliga är dessa mönster i vissa landsbygdskommuner. Som vi diskuterade i kapitel 4 ställer denna utveckling nya krav på den kommunala verksamheten. För skolan gäller det att vända fallande elevresultat och upprätthålla hög kvalitet, särskilt i glesbygd. För äldreomsorgen gäller det att möta den ökande efterfrågan på omsorgstjänster, bland annat genom att säkra personalförsörjningen.
- För det andra innebär den ökade andelen äldre en stigande försörjningskvot och därmed en finansiell utmaning, vilket stod i fokus för kapitel 5. Problembilden ser delvis olika ut i stad och landsbygd. Växande städer behöver kraftig utbyggnad av skolor, bostäder och infrastruktur, medan små och krympande

- kommuner kämpar för att klara av att attrahera kompetent personal. Som framgick av kapitel 6 är det knappast troligt att lokal tillväxtpolitik kan avhjälpa sådana regionala obalanser.
- För det tredje finns, som vi diskuterade i kapitel 7, svagheter i förutsättningarna för ansvarsutkrävandet av kommunala politiker. Det beror bland annat på oklara ansvarsförhållanden mellan stat och kommun, fragmentering i den kommunala politiken och potentiella otydligheter som följd av den gemensamma valdagen och ökande kommunal samverkan.

I föreliggande kapitel presenterar vi fyra tänkbara reformer: i) ökad mellankommunal samverkan, ii) kommunsammanläggningar, iii) asymmetrisk ansvarsfördelning och iv) förstärkt förstatligande. Vi går först igenom de teoretiska utgångspunkterna för vart och ett av alternativen för att därefter diskutera deras för- och nackdelar, bland annat i ljuset av lärdomar från empiriska studier i länder med liknande kommunsystem som i Sverige. Slutligen återvänder vi till våra tre övergripande frågor och diskuterar vilka reformer som vi bedömer ha bäst förutsättningar för att förstärka kvaliteten och likvärdigheten i tjänsteutbudet, säkra finansieringen av välfärdstjänsterna och stärka ansvarsutkrävandet i de svenska kommunerna.

*Fyra tänkbara
kommunreformer.*

REFORM I:

Ökad mellankommunal samverkan

Mellankommunal samverkan har ökat kraftigt i hela Europa under de senaste decennierna (Swianiewicz och Teles 2018). Även i Sverige har det blivit allt vanligare med mer eller mindre formalise-

rad kommunsamverkan sedan 1980-talet, bland annat som följd av att staten förenklade regelverket för mellankommunal samverkan. I slutet av 1990-talet introducerades även möjligheten att skapa en gemensam nämnd. En sammanställning av Folkesson (2014a) visar att ökningen av mer formaliserade samverkansformer varit dramatisk sedan 1980-talet. År 2014 fanns drygt 100 kommunalförbund, 114 gemensamma nämnder och omkring 180 bolag som gemensamt ägdes av två eller flera kommuner. Till detta ska läggas att det finns en stor mängd mer eller mindre informell, eller »lös«, samverkan (avtal, överenskommelser). Enligt Mattisson och Knutsson (2015) utgör dessa ungefär 75 procent av den befintliga kommunala samverkan.

Kraftig ökning av både formell och informell mellankommunal samverkan.

Det starkaste argumentet för mellankommunal samverkan är att den ökar möjligheten till rationalisering och effektivisering. Därigenom kan kommunerna öka utbudet av tjänster, säkra kompetensförsörjning, specialistkompetens och professionalism för att på så sätt förbättra kvaliteten i den befintliga verksamheten. För små kommuner i glesbygd kan samverkan vara ett sätt att dra nytta av stordriftsfördelar, eftersom man kan dela på exempelvis enstaka specialisttjänster eller administrativa organ. För kommuner i tätbebyggda områden, där flera kommuner i typfallet utgör en gemensam arbetsmarknadsregion, ger samverkan möjligheter till bättre regional planering genom att exempelvis koordinera såväl vägar och bostadsområden som större investeringar i olika typer av anläggningar. Därigenom kan man stärka regionens tillväxtpotential i den globala konkurrensen och samtidigt öka de enskilda kommunernas attraktionskraft för både invånare och företag.

Öka utbudet av tjänster, utnyttja stordriftsfördelar och förbättra regional planering.

En ytterligare fördel med samverkan är att frivilligt ingångna avtal och överenskommelser inte tummar på självstyrelsevärdet på samma sätt som exempelvis tvångssammanläggningar av kom-

muner riskerar att göra. Med samverkanslösningar kan kommunen fortsätta att finnas kvar som en självstyrande enhet, samtidigt som man förhållandevis flexibelt kan välja vilka andra kommuner man vill samverka med och om vad. Om samarbetet inte fungerar finns, åtminstone i teorin, möjligheter att dra sig ur och eventuellt söka andra samverkanspartners.

Nackdelen med kommunal samverkan är att kontrollen över verksamheten överförs från ett folkvalt organ – kommunfullmäktige – till en nämnd eller ett kommunförbund som väljs indirekt och därmed ligger ytterligare ett steg bort från väljaren. Som uppmärksammades i kapitel 7 kan det innebära att ansvarsutkrävandet blir diffust och därmed svårt för väljarna, eftersom det enbart går att påverka tillsättningen av representanterna från den egna kommunen i de gemensamma nämnderna/kommunförbunden. Vidare finns en rad transaktionskostnader förenade med mellankommunal samverkan, till exempel förhandlingskostnader, kontraktskostnader, kontrollkostnader samt styr- och koordineringskostnader (Thomasson 2018).

I det svenska sammanhanget finns begränsat med forskning om hur intäkter och kostnader kopplade till samverkan i slutändan relaterar till varandra. Det kan dock vara svårt att kvantitativt mäta hur samverkan påverkar verksamhetens kostnader och kvalitet, då samverkan i sig kan leda till att verksamheten byggs ut. Syftet med samarbetet kan ju vara att man får tillgång till en specialistkompetens eller en funktion som man inte tidigare haft. Internationell forskning, från exempelvis Nederländerna (Klok m.fl. 2018) och Italien (Ferraresi, Migali och Rizzi 2018), indikerar dock att välfungerande samarbeten i dessa länder har varit så effektiva att de lett till kostnadsbesparingar och därmed minskat behovet av kommunsammanläggningsreformer.

Samverkan inskränker inte kommunernas självstyrelse ...

... men kan innebära att väljarnas ansvarsutkrävande blir diffust.

Internationellt tycks samverkan kunna minska behovet av kommunsammanläggningar.

I den svenska debatten hävdas ibland att mer och smartare samverkan skulle kunna lösa kommunernas utmaningar (till exempel Nergelius 2013). Både kommuner och stat förefaller också överlag vara positiva till ökad samverkan, vilket bland annat märks genom att Kommunutredningen konstaterat att efterfrågan på vidgade möjligheter till avtalssamverkan är utbredd. Kommunutredningens förslag (SOU 2017:77; Prop. 2017/18:151) om generell rätt till avtalssamverkan, liksom generell möjlighet till extern delegation, togs därför väl emot. Under 2018 antogs de nya bestämmelserna som nu fått till följd att kommuner kan träffa avtal om att deras uppgifter – helt eller delvis – får utföras av en annan kommun utan hinder av lokaliseringsprincipen, och utan att man behöver upprätta ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd.

Generell rätt till avtalssamverkan har införts.

Fortfarande lite samverkan inom vård, skola och omsorg.

Hittills samverkas det emellertid tämligen lite om kommunernas stora utgiftsområden: välfärdens kärnverksamheter såsom vård, skola och omsorg.¹ Man kan misstänka att det beror på svårigheter att samverka i fall där det finns motstridiga intressen, som till exempel var skolor och vårdinrättningar ska lokaliseras. Emellertid kan det vara möjligt att detta förändras i och med det nya regelverket om generella möjligheter till avtalssamverkan. Enligt en enkätundersökning genomförd av Statskontoret (2016c) anger kommunerna tre områden där ökad samverkan vore mest värdefull: administration (ekonomi, lönehantering och personal-

1. Mattisson och Knutsson (2015) ger följande exempel på områden inom vilka samverkan är vanlig: gemensam näringslivsorganisation, inköps- och upphandlingssamverkan, gemensamma tjänster inom miljö/räddningstjänst/tillsyn samt energirådgivning och alkoholhandläggning, utbyte av juridiktjänster, gemensam växel, gemensamma resurser för överförmyndare, gemensamma resurser för bygg och miljö samt gemensamma nämnder för it, personalsystem och personaladministration.

administration), myndighetsutövande specialisttjänster (inspektörer inom miljö-, hälso- och alkoholtillsyn och bygglovshandläggare) samt IT och digitalisering. Men kommunerna uppger också att de vill samverka mer även inom social omsorg, hälso- och sjukvård (hemsjukvård) och inom skola.² Eventuellt finns här därför en framtida potential för ökad kostnadseffektivitet via utvidgad och fördjupad samverkan.

REFORM 2:

Kommunsammanläggningar

Under efterkrigstiden har majoriteten av världens demokratier genomfört kommunsammanläggningsreformer. Även i Sverige ägde omfattande kommunsammanläggningar rum mellan 1952 och 1974. Som beskrevs i kapitel 2 hängde detta intimt samman med utbyggnaden av den svenska välfärdsstaten, då kommunerna fick ansvaret för att tillhandahålla viktiga välfärdstjänster. På drygt 20 år försvann över 90 procent av de svenska kommunerna. Sverige intog därmed en topplacering i långtgående sammanläggningar i efterkrigstidens Europa (Nielsen 2003). Sammanläggningarna var så omfattande att Sverige – trots att vi till skillnad från många andra i dag har *fler* kommuner än på 1970-talet – hamnar på elfte plats (av 40 jämförda länder) på listan över länder med störst genomsnittlig kommunstorlek sett till invånarantal (Swianiewicz, Gendźwiłł och Zardi 2017).

Välfärdsstatens utbyggnad bidrog till omfattande kommunsammanläggningar.

2. Statskontoret skickade ut en enkät och fick svar av 119 kommuner. Så här många vill samverka inom respektive område: administration (53), myndighetsutövande specialister (38), IT och digitalisering (36), social omsorg (26), hälso- och sjukvård (22) och skola (21).

Efter ett 1980-tal då förhållandevis få länder förändrade sin kommunstruktur, började många länder återigen genomföra eller initiera större strukturreformer under 1990- och 2000-talen. I våra nordiska grannländer har långtgående sammanläggningar ägt rum i Danmark, Finland och Island. Norge står i dag i startgroparna med sin reform. Kommunsammanläggningar genomförs dels för att få ett större befolkningsunderlag i små kommuner i glesbygden, dels för att underlätta planeringen i tätbebyggda områden, särskilt runt storstäder.

Kommunsammanläggningar kan skapa stordriftsfördelar.

Det främsta argumentet för att slå ihop små kommuner till större enheter är att dessa bättre kan dra nytta av stordriftsfördelar, framför allt inom den centrala administrationen, men även inom styrning, tillsyn, utredning och uppföljning av välfärdens kärnverksamheter. Dessutom kan man tänka sig att större kommuner får en starkare investeringsförmåga och blir mer robusta (i betydelsen mer stöttåliga mot ekonomiska kriser). Mer konkret kan man även förvänta sig en professionalisering av centrala funktioner eftersom personalen kan specialisera sig. Liksom i fallet med samverkan får man ett större underlag för rekrytering av nya specialister, vars kompetens kan ha positiva effekter på myndighetsutövning, rättssäkerhet och välfärdstjänsternas kvalitet. Rent generellt kan rekrytering av högkvalificerade individer bli lättare, eftersom dessa kan tänkas attraheras av större organisationer och de presumtivt intressantare arbetsuppgifter som följer med. I slutändan kan förbättrad kvalitet uppkomma som en indirekt effekt av stärkt kompetens och styrning i centrala verksamhetsorgan, även om en sådan process skulle kunna ta tid.

Externaliteter minskar: den tidigare grannkommunens invånare ingår nu i beslutsprocessen.

Ett annat argument för sammanläggningar är att de innebär minskade externaliteter, eftersom invånare i grannkommunen som tidigare påverkats av kommunens beslut nu är inkluderade i

beslutsprocessen. Det blir allt vanligare att individer bor i en kommun och pendlar till arbete i en annan (Tillväxtanalys 2015). När individer rör sig i större utsträckning över kommungränserna ökar de externa effekterna eftersom det direkta bruket av andra kommuners service ökar. Om varje kommun fattar sina egna beslut om vilka investeringar de ska göra i exempelvis infrastruktur och bostäder, är risken stor att investeringarna blir lägre än vad som vore optimalt och att risken ökar att man satsar på fel saker. Det finns ett gemensamt beroende mellan boendekommunens satsningar på en god boendemiljö och jobbkommunens satsningar på näringslivsklimat. Boendekommunen kanske inte tar hänsyn till att deras satsningar på en god boendemiljö, eller tillgången till bostäder över huvud taget, påverkar jobbkommunens möjligheter att rekrytera, och omvänt tar inte jobbkommunen hänsyn till att deras företagsklimat även påverkar skatteintäkterna och attraktiviteten hos boendekommunen. Allra tydligast gäller detta förhållande mellan storstäderna och deras kranskommuner. Ökad internationalisering och konkurrens om högteknologiska företag och kompetent personal ställer nya krav på storstäder att ha en fungerande infrastruktur, vilket kan tänkas öka behovet av att samordna planeringen inom en gemensam kommun.

Större kommuner innebär dock att man riskerar att gå miste om de fördelar som följer med decentralisering och att (relativt sett) ha många och små kommuner. Enligt den så kallade Tieboutmekanismen, som vi beskrev i kapitel 2, riskerar kommunsammanslagningar att medföra att den lokala anpassningen till invånarnas preferenser blir sämre. Färre kommuner kan också innebära att mångfalden i experimenten minskar och möjligheterna att jämföra verksamhetens effektivitet med liknande kommuner försämras. Dessutom kan en alltför stor organisation minska överblickbarhe-

Större kommuner riskerar att försämra anpassningen till lokala krav.

Minskad mångfald i experiment.

Geografiskt koncentrerade minoriteter kan hamna i permanent opposition.

Ökat avstånd till politiker kan ha negativ effekt på det politiska deltagandet.

ten och öka komplexiteten, särskilt om heterogeniteten i förutsättningar och preferenser ökar kraftigt. Det kan göra att den större organisationen blir sämre på att anpassa sig till förändrade förutsättningar eller till nya krav från medborgarna. Sammanläggningar riskerar också att bidra till att geografiskt koncentrerade minoriteter med homogena politiska preferenser, som skiljer sig från den nya storkommunens, mer eller mindre hamnar i permanent opposition.

Kommunsammanslagningar kan tänkas påverka demokratin också på andra sätt. Avståndet mellan medborgare och kommunpolitiker ökar när det blir färre politiker per invånare, liksom människors fysiska avstånd till kommunförvaltningen. Detta kan leda till att kontakterna mellan politiker och väljare minskar, vilket kan försämra ansvarsutkrävandet eftersom det gör det svårare för politikerna att få information om medborgarnas preferenser och önskemål och svårare för väljare att få information om den förda politiken. Medborgarna kan då uppleva ett minskat inflytande, som i sin tur kan få negativa effekter på det politiska deltagandet. I ett slags scenarioanalys av de svenska sammanslagningarna 1952–1974 visar Nielsen (2003) att man kan räkna med särskilt stora negativa demokratieffekter i glest befolkade kommuner som till ytan är stora, och som dessutom är »flerkärniga« (det vill säga har flera orter – till exempel tidigare centralorter – som är ungefär lika stora). I teorin skulle man kunna tänka sig att demokratin i stora kommuner borde påverkas mindre av att småkommuner uppgår i dem än tvärtom. Detta är emellertid inte helt givet. Forskning om de danska erfarenheterna har uppmärksammat att de mer perifera kommundelarna tycks ha överkompenserats med platser i storkommunens nya fullmäktige (Jakobsen och Kjaer 2016).

Sammanläggningar skulle dock kunna ha positiva effekter på

demokratin, dels då det blir lättare för partier att hitta uppdragsvilliga kandidater att ställa upp till val i större kommuner, dels för att det kan antas att tillgången till kompetenta fullmäktigekandidater ökar vid kommunförstoring. En ytterligare fördel ur demokratisynpunkt är att viss forskning uppmärksammat att det finns en tendens till att kvinno- och invandrarrepresentation stärks ju större en kommun blir (till exempel Johansson 2007; Webster och Fa'apoi 2018).

Lättare att hitta villiga och kompetenta kandidater i större kommuner.

En avigsida med sammanläggningar, som är särskilt aktuell ur ett svenskt glesbygdsperspektiv, är att det kan uppstå stora geografiska avstånd inom en och samma kommun. För att man ska kunna dra nytta av stordriftsfördelar behövs ett tillräckligt stort antal invånare. I glesbygdsområden kan detta innebära att kommunen behöver täcka enorma geografiska ytor. Kommunsammanläggningar skulle därför kunna förstärka en pågående centralisering till större städer och ge de som bor utanför centralorten mindre inflytande och betydligt längre restider till den kommunala servicen.

Den pågående centraliseringen till större städer förstärks.

En svårighet när man studerar effekter av kommunsammanläggningar är hur man ska tolka förändringar i kostnader per invånare. En sammanläggning kan leda till effektiviseringar utifrån realiserade stordriftsfördelar i administrationen, men de totala kostnaderna i administrationen måste inte nödvändigtvis minska eftersom nya specialister och funktioner kan te sig värda att investera i när befolkningsunderlaget växer. I stället för en nettobesparing kan kommunen alltså välja att satsa på kvalitetshöjande åtgärder. En besparing i administrationen kan också användas till att höja ambitionsnivån i andra verksamheter. Det är dock svårt att mäta välfärdsverksamheternas kvalitet på ett bra och heltäckande sätt.

Av särskilt intresse för Sverige är de utvärderingar som gjorts av den danska kommunsammanläggningsreformen. Det finns

*Danmarks kommun-
sammanläggnings-
reform har lett till ...*

flera skäl till det: i) reformerna är gjorda i någorlunda modern tid, ii) Danmarks kommunsystem liknar i stora drag det svenska och iii) många forskare har studerat reformen och fått sina artiklar publicerade i ansedda internationella tidskrifter.

Den danska reformen som genomfördes 2007 innebar att antalet kommuner minskade från 271 till 98 (238 primärkommuner slogs samman till 65, medan 33 av de danska kommunerna förblev oförändrade). Den genomsnittliga storleken på en dansk kommun gick från att vara omkring 20 000 invånare, till runt 58 000. Jämfört med Sverige är Danmark ett land där man i förväg kan förvänta sig att sammanläggningar ska ha goda förutsättningar för att nå framgång eftersom Danmark är betydligt mer tätbefolkat än vad Sverige är.³

*... stärkt budgetbalans
i kommunerna ...*

I en studie av de danska reformerna finner Hansen, Houlberg och Holm Pedersen (2014) att dessa har lett till stärkt budgetbalans hos kommunerna. Det tyder på att de blivit mer finansiellt robusta och att deras styrningskapacitet stärkts. Som stöd för detta finns studier som tyder på att de sammanslagna kommunerna varit bättre på att hantera den ekonomiska kris som drabbade landet 2010 (Foged 2015; jämför Blom-Hansen, Houlberg och Serritzlew 2016).

*... och till att stor-
driftsfördelar inom
administration
realiserats ...*

När det gäller kostnadsutvecklingen finner Blom-Hansen m.fl. (2016) att kostnaderna för administration minskade i de kommuner som slogs samman jämfört med andra kommuner. Detta resultat tyder alltså på att stordriftsfördelar inom administration i allt väsentligt realiserades. Men denna kostnadsminskning motverka-

3. Bland annat Sundström och Tingvall (2006) menar att det är i tätbefolkade regioner, med välutbyggd infrastruktur och goda kommunikationer som vi kan förvänta oss att sammanläggningar ger de största vinsterna utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

des av att kostnaderna för arbetsmarknadsåtgärder ökade mer i dessa kommuner än i andra. För de flesta välfärdsverksamheterna hade däremot reformen ingen effekt på kostnadsnivån. Sammantaget visar studien av den danska reformen att sammanläggningarna inte tycks ha lett till minskade totala kostnader. Samtidigt säger inte resultaten i Blom-Hansen m.fl. (2016) något om huruvida kvaliteten påverkats av reformen. En positiv effekt på kvaliteten skulle kunna motivera kortsiktiga omställningskostnader, och skulle dessutom kunna bidra till att förklara varför kostnaderna inte gått ned. Hansen (2015) finner emellertid inte att medborgarnas nöjdhet med den kommunala servicen ökat som en följd av reformen. En enkätundersökning som genomfördes tio år efter reformen fann i allt väsentligt samma sak.⁴

När det kommer till demokratieffekter konstaterar Houlberg (2015) att sammanläggningarna inte tycks ha inverkat på politiskt förtroende och valdeltagande. Men reformen i Danmark verkar ha haft negativ påverkan på demokratin i de sammanslagna kommunerna på andra sätt (se också forskningsöversikten i Blom-Hansen, Houlberg och Serritzlew 2016). Lassen och Serritzlew (2011) finner nämligen att medborgarna i de sammanslagna kommunerna upplevde minskade möjligheter till politisk påverkan och därigenom minskad förståelse för den lokala politiska processen. Enligt Kjaer, Hjelmars och Olsen (2010) upplever politiker i de sammanslagna kommunerna att de förlorat makt och inflytande, och

... men dessa har motverkats av ökade kostnader för arbetsmarknadsåtgärder.

Medborgarnas nöjdhet med kommunal service har inte ökat ...

... och deras möjligheter till politisk påverkan har minskat.

4. En enkätundersökning som gick ut till över 2 300 danskar tio år efter reformen gav vid handen att nästan var tredje dansk upplevde att den kommunala servicen *försämrats* i kölvattnet av reformen. 11 procent ansåg att den förbättrats, 28 procent att den var oförändrad och 23 procent uppgav att de inte visste. Måhända överraskande, sett till tesen om stordriftsfördelar som följd av sammanläggning, var nöjdhet med service högst i kommungruppen med lägst invånarantal (Ugebrevet 2017).

att makten tycks ha koncentrerats och cementerats till hel- och deltidisarvoderade i toppen av de nya kommunala organisationerna. Dessutom menar de att det tycks som att förvaltningsapparaten stärkt sitt politiska inflytande på de folkvaldas bekostnad i de sammanslagna kommunerna, jämfört med de kommuner som fortsatt i egen regi.

Sammanläggningar leder inte med automatik till kostnadsbesparingar.

Ett av de viktigare resultaten från det danska sammanhanget, nämligen att sammanläggningar inte med någon automatik leder till kostnadsbesparingar återfinns, med några få undantag, i flera andra studier av sammanläggningsreformer.⁵ Emellertid har endast ett fåtal studier – förutom studien av Hansen (2015) som nämndes ovan – undersökt hur reformerna påverkat kvaliteten i verksamheten. Medan Allers och Geertsema (2016) inte finner att verksamhetens kvalitet (mätt i huspriser)⁶ påverkats av de holländska kommunsammanslagningarna, finner Sandsør, Falch och Strøm (2018) att det går bättre för elever i norska kranskommuner efter att dessa slagits samman med en centralort.⁷

Slutsatserna från de danska studierna – att demokratieffekterna är negativa – finner ofta stöd i forskningen (se till exempel forskningsöversikterna Tavares 2018; Erlingsson och Flemgård 2018). I sammanslagna kommuner minskar valdeltagandet något, det politiska självförtroendet hos medborgarna försämras en aning, sammanläggningarna tycks kunna urholka gemenskapsband/samhörighetskänslor och tenderar att ge ett slags »centrum–peri-

Medborgarnas känsla av gemenskap tycks kunna urholkas.

5. Detta resultat rapporteras i flera forskningsöversikter om erfarenheter av kommunsammanslagningar i utvecklade demokratier (se till exempel Erlingsson och Flemgård 2018; Tavares 2018; Aulich m.fl. 2011; Fox och Gurley 2006; Bish 2001; Sancton 2000).

6. Ökade huspriser används av författarna som en proxy för ökad kvalitet i den kommunala servicen.

7. Se kapitel 4 för en vidare diskussion av denna studie.

feri«-spänningar inom de nya storkommunerna – företrädesvis i så kallade flerkärniga kommuner – där ytterdelarna upplever sig förfördelade.

Erfarenheter från andra länder kan ge viss vägledning om vilka konsekvenser man kan förvänta sig av sammanläggningar. Man bör dock ha i bakhuvudet att det kan vara svårt att dra generella slutsatser om kommunsammanslaggnings effekter. I en översikt gjord på Världsbankens uppdrag (Fox och Gurley 2006) uppmärksammas att sannolikheten för att nå långsiktiga fördelar av sammanläggningar påverkas av landspecifika faktorer. Dessa kan exempelvis vara hur glest befolkat landet är, hur stora kommunerna i genomsnitt var före reformen, liksom huruvida kommunerna gavs ansvar för nya politikområden efter reformen eller inte. Dessutom kan sammanläggningar utformas på många olika sätt och resultatet kan bero på vilka incitament som ges till sammanläggning, liksom på politikernas, tjänstemäns och medborgares attityd till reformerna.

Just motståndet är intressant i en svensk kontext. Från tidigare svenska erfarenheter vet vi att motståndet mot kommunreformer tenderar att vara stort (Wångmar 2003; 2013; se också Johansson 2007). Detta är kanske inte alltför överraskande. Förutom att hota invanda gemenskaper och lokala identiteter, utmanar hotet om sammanläggning befintliga politiska makthavare som gynnas av *status quo*. Dessutom riskerar många kommunanställda att förlora sina jobb i och med rationaliseringar inom administrationen och kärnverksamheten, och de kan därför mobilisera motstånd mot en sammanläggning. Sådant motstånd kan göra det svårare att realisera stordriftsfördelar.

När man i efterhand utvärderar reformer kan det vara svårt att avgöra vilken roll motståndet har spelat och vilka effekterna hade

Stort motstånd mot kommunsammanslaggningar i Sverige.

Bättre med frivilliga sammanläggningar än påtvingade?

blivit om motståndet inte hade funnits. Generellt sett vet vi inte mycket om detta eftersom frågan inte utretts i någon större utsträckning. Resultaten från de studier som försökt ta hänsyn till motståndets betydelse spretar. Vissa studier antyder att sammanläggningar som gjorts frivilligt, snarare än med tvång, har bättre förutsättningar att långsiktigt vara lyckade. Dollery och King Ting (2017) resonerar om detta utifrån australiensiska erfarenheter och Hanes och Wikström (2010) med data från Sverige. Blesse och Baskaran (2016) ser dock det motsatta utfallet med tysk empiri: här observeras kostnadsbesparingar i de påtvingade sammanläggningarna, men inte alls i motsvarande utsträckning i de frivilliga.⁸ Nielsen (2003) i sin tur finner inga långsiktiga effekter av frivillighet kontra tvång på demokratins funktionsduglighet när han studerar de svenska sammanläggningarna.

REFORM 3: Asymmetrisk ansvarsfördelning

Asymmetrisk förvaltningsmodell: anpassa uppgifter efter lokala förutsättningar att klara av dem.

På 2000-talet har allt fler aktörer börjat utforska presumtiva fördelar med en »asymmetrisk« eller »differentierad« förvaltningsmodell (till exempel Statskontoret 2005; Nergelius 2007). Med asymmetri i förvaltningsmodellen avses att de uppgifter en politisk enhet får anpassas efter uppgiftsmottagarens förutsättningar att klara av uppgiften. Den kommunmodell som kom till stand 1862 kan sägas ha varit asymmetrisk, då det fanns tre typer av kommuner: landskommuner, städer och köpingar. Även i dag

8. Författarna förklarar detta med att de frivilligt sammanslagna kommunerna strategiskt valt partners att gå samman med där man haft ett samförstånd om att inte skära ned i sina utgifter.

finns asymmetriska inslag i svensk förvaltningsmodell genom att vi har regioner på vissa ställen och landsting på andra (alltså en politisk mellannivå där uppgifterna varierar mellan enheterna).

Sverige har, som vi visat i kapitel 3, en obalanserad regional befolkningsutveckling med växande storstäder och avfolkning i avlägsen landsbygd. För krympande kommuner kan det vara svårt att hitta personal till verksamheterna och upprätthålla kvaliteten i välfärdstjänsterna. Möjligheterna att lösa problemen med hjälp av kommunsamarbeten eller kommunsammanläggningar begränsas av de stora avstånden. I städerna finns tillräckligt stort befolkningsunderlag för att tillhandahålla välfärdstjänster och dra nytta av stordriftsfördelar. Men de behöver i stället hantera en växande befolkning, vilket medför behov av att bygga ut infrastruktur och välfärdstjänster, något som i sin tur kräver stora investeringar.

Givet att kommuner ser så olika ut och möter så olika utmaningar är det långt ifrån uppenbart att den bästa lösningen är att alla kommuner ska ha exakt samma krav på sig från lagstiftaren att göra samma saker. I stället kan man tänka sig en asymmetrisk modell där olika typer av kommuner får ansvaret för olika uppgifter. Förenklat, men kanske mest naturligt, är att tänka sig en tudelad kommunmodell. Större kommuner behåller här de uppgifter de har i dag, men staten (eller regioner) tar över vissa uppgifter från mindre kommuner som inte bedöms ha kapacitet eller långsiktig bärkraft att hantera dem.

Fördelen med en tudelad modell är att kommuner kan få uppgifter som bättre är anpassade till deras förutsättningar. Modellen skulle förhoppningsvis skapa två välfungerande kommuntyper med tydligare ansvar. Vi kan bättre utnyttja stordriftsfördelar i de verksamheter som förs över till en annan nivå, men samtidigt behålla närheten och småskaligheten i små kommuner. Dessutom

Inte uppenbart att alla kommuner ska ha samma krav på sig att göra samma saker.

En tudelad kommunmodell där staten/regioner tar över vissa uppgifter från mindre kommuner.

Tydligare ansvar skapas.

kan behovet av kostnads- och inkomstutjämnning tänkas minska, eftersom de mindre kommunerna kommer att ha en mindre omfattande verksamhet. På så sätt minskar statsbidragsberoendet i mindre kommuner, samtidigt som rikare kommunerna får starkare incitament till tillväxt när de får behålla en större del av sina skatteintäkter.⁹

*Risk för A- och B-lag
bland kommunerna.*

Den uppenbara nackdelen, förutom att reformen kräver omfattande översyn av såväl statens som kostnads- och intäktsutjämningsystemens roll, är att det finns risk för att det uppstår ett A- och ett B-lag bland kommunerna, och att de kommuner som blir av med uppgifter protesterar. För att begränsa detta möjliga problem skulle man kunna tänka sig frivillighet, det vill säga att små kommuner erbjuds möjlighet att själva avstå vissa ansvarsområden till staten, alternativt att kommuner ges möjlighet till prövning att behålla ansvaret.

REFORM 4: Förstatligande

När det svenska välfärdssamhället byggdes ut valde politikerna att låta kommunerna ansvara för att tillhandahålla viktiga välfärdstjänster. Efter 1960- och 1970-talen, som i stor utsträckning karaktäriserades av centralisering, började vi under 1980-talet och 1990-talets första hälft se en stark decentraliseringsvåg dra fram (se till exempel Montin 2016). Som framgick av kapitel 2 är det dock långt ifrån självklart att kommunerna är bäst lämpade att

9. Dahlberg och Rattsø (2010) illustrerar hur det svenska inkomstutjämningsystemet innebär att kommuner med låg skattebas och låg skattesats får minskade intäkter om den egna skattebasen ökar.

ansvara för att tillhandahålla tunga och speciallagsreglerade välfärdstjänster där kraven på likvärdighet är höga. Ett alternativ till dagens modell skulle vara att krympa kommunernas ansvarsområden och åter förstatliga vissa uppgifter.

Fördelen med att förstatliga välfärdstjänster är att det blir en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun, mindre statlig styrning och större självbestämmande för kommunen när det gäller de uppgifter den ges fortsatt ansvar för. Väljarna får lättare att avgöra från vilka politiker de ska utkräva politiskt ansvar, och det blir lättare för staten att garantera likvärdighet i hela landet. Vidare minskar behovet av statsbidrag till kommunerna och nyttjandepincipen stärks. Man kan alltså, i princip, behålla den befintliga kommunstrukturen och därmed slippa potentiellt kostsamma kommunsammanläggningar.

Den största nackdelen med ett förstatligande är att man riskerar att gå miste om de decentraliseringsvinster som diskuterades i kapitel 2. Det blir svårare att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och preferenser, och väljarna kan inte använda grannkommunerna som en måttstock för att bedöma de egna politikerna. Det kan också tänkas uppstå en stor statlig byråkrati.

Ett alternativ är att återförstatliga vissa av kommunernas uppgifter ...

... vilket kan underlätta ansvarsutkrävande och garantera likvärdighet i hela landet ...

... men det blir svårare att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar.

Vägar framåt

Låt oss sammanfatta de viktigaste slutsatserna från vår genomgång, framför allt vad gäller de fyra alternativens förmåga att förbättra kvalitet och likvärdighet i välfärdstjänsterna, ge ökade intäkter till sektorn samt förstärka ansvarsutkrävande av politikerna.

När det gäller kvaliteten i tjänsterna kan kommunsammanläggningar möjligen leda till förbättringar inom kärnverksamhe-

terna genom personalens ökade specialisering samt bättre styrning och administration. Men som många argumenterat före oss, kan effekterna förväntas vara små i områden med stora geografiska avstånd. Dessutom vet vi utifrån befintlig forskning väldigt lite om vilka effekter kommunsammanslagningar har på kvaliteten på de kommunala tjänsterna. Detsamma gäller effekterna av samverkan, delvis på grund av att det samverkas förhållandevis begränsat inom kärnverksamheterna.

För att säkra kvaliteten i avlägsna landsbygdskommuner, där behovet av att dela på vissa tjänster och verksamhetsorgan är särskilt omfattande, skulle en asymmetrisk kommunmodell kunna vara en potentiellt framgångsrik väg att gå. Ett tänkbart område att överföra från de mindre kommunerna är skolan. Innan en sådan modell kan bli aktuell krävs dock betydligt mer utredning än vad som rymms inom ramen för denna rapport.

Alternativet att förstatliga stora delar av den kommunala verksamheten är med största sannolikhet förknippat med mycket höga omställningskostnader. Även om en sådan reform kan tänkas leda till mer likvärdig service över hela landet är det osäkert hur den övergripande kvaliteten påverkas då man går miste om potentiella vinster av konkurrens och lärande mellan kommuner. Det finns dock starka argument för att förstatliga viss myndighetsutövning inom tillsyn och inspektion.¹⁰

När det gäller möjligheterna att underlätta finansieringen av

10. Ett liknande förslag har varit uppe för diskussion tidigare, bland annat i Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10). Utredningen föreslog att staten, efter en särskild prövning, skulle överta ansvaret för kommunernas tillsynsuppgifter. Tanken var att avlasta kommunerna denna typ av uppgifter, både av resurs-, kompetens- och rättssäkerhetsskäl, men att prövningen skulle undersöka om det inom några områden kunde finnas särskilda skäl för ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap.

framtida välfärd visar erfarenheter från kommunsammanläggningsreformer under 1990- och 2000-talet att besparingspotentialen främst verkar ligga inom administration. Som vi såg från de danska erfarenheterna tenderar de totala kostnaderna att vara oförändrade. Med tanke på att några av länderna som studerats – till exempel Danmark och Nederländerna – är betydligt mer tätbefolkade än Sverige, bedömer vi sannolikheten som liten för att betydande stordriftsfördelar kan realiseras i de mer glesbebyggda områdena i norra Sverige.¹¹ Mellankommunal samverkan pågår redan i tämligen stor utsträckning i Sverige och har underlättats i och med den nya lagen om generell avtalssamverkan och möjlighet till extern delegation. Innan vi vet vilken effekt denna lag får på kommunernas beteenden – till exempel huruvida de börjar samverka mer aktivt inom kärnverksamheterna – finns i dag inget omedelbart behov av ytterligare lagändringar för att uppnå ökad samverkan. Ett förstatligande riskerar att skapa en stor byråkrati, samtidigt som man går miste om de potentiella effektivitetsvinster som kan uppkomma av konkurrens eller lärande mellan kommunerna. Det är svårt att tro att stordriftsfördelarna skulle vara så betydande att dessa uppväger för detta.

När det gäller ansvarsutkrävandet, slutligen, är det önskvärt att det är tydligt vem som ansvarar för att tillhandahålla en viss verksamhet. Här finns uppenbara nackdelar med mellankommunal samverkan. Även om kommunsammanläggningar och förstatligande skulle öka tydligheten i ansvarsförhållanden, ökar sådana reformer avståndet mellan väljare och politiker. Det blir svårare för den enskilda lokala väljaren att rösta bort en politiker som inte

11. Noterbart är att Sverige kommer på plats 50 av 54 på listan över Europas mest tätbefolkade länder och även utan sammanläggningsreformer hör till den fjärdedel av Europas länder som har befolkningsmässigt störst kommuner.

sköter sitt uppdrag. I en asymmetrisk kommunmodell skulle man potentiellt kunna nå en kompromiss genom att låta stora kommuner behålla uppdraget, medan man i små kommuner visserligen får mindre att säga till om men behåller närheten mellan väljare och politiker.

Kombinera element från alla fyra kommunreformalternativen.

Som framgått av texten ovan har alla fyra alternativen både för- och nackdelar. Det handlar därför inte om att välja en av dessa modeller före de andra, utan snarare om att kombinera element från respektive modell. Utifrån diskussionen i detta kapitel landar vi i fyra huvudsakliga slutsatser.

Uppmuntra till ökad samverkan inom välfärdsområdena.

För det första kan det finnas en hittills icke-realiserad besparingspotential av ökad samverkan inom välfärdsområdena. Denna typ av samverkan har blivit enklare i och med reglerna om generell avtalssamverkan och generell möjlighet till extern delegation som började gälla 2018. Det kan här vara lämpligt att uppmuntra kommunerna ytterligare.

Kommunsammanläggningar leder knappast till stora besparingar i glesbygd.

För det andra är vår bedömning att frivilliga sammanläggningar i tätbefolkade områden kan vara ett bra sätt att dra nytta av stordrift, koordination och synergier och på så sätt gynna attraktionskraft och tillväxt. Däremot finns det mindre anledning att tro att kommunsammanläggningar kan leda till besparingar för landsbygdskommuner där avstånden mellan invånarna är stora.

Överväg om väl avgränsade områden i små kommuner med bristande kapacitet kan föras över till staten.

För det tredje bör man överväga en asymmetrisk modell där ansvaret för väl avgränsade områden förs över från små kommuner med bristande kapacitet till staten. I en sådan modell kan man behålla närheten och den lokala förankringen i de ansvarsområden som behålls hos kommunerna och samtidigt dra nytta av stordriftsfördelar inom styrning och administration i de ansvarsområden som förs över till staten. En sådan reform behöver dock utredas närmare.

För det fjärde är det svårt att se de uppenbara fördelarna med att kommunerna ska ansvara för viss tillsyn och tillståndsgivning. Ett förstatligande av sådana uppgifter vore önskvärt – främst av rättssäkerhetsskäl – men också för att avlasta små och krympande kommuner.

*Önskvärt med
förstatligande
av viss tillsyn och
tillståndsgivning.*

Slutsatser

ATT DECENTRALISERA ansvarsområden till en lägre nivå, i vårt fall kommuner, gör det möjligt att utnyttja informationsfördelar om lokala preferenser och förutsättningar och på så sätt tillhandahålla tjänsterna mer effektivt. Dessutom förväntas ansvarsutkrävandet förbättras när medborgarna i) kan jämföra kvaliteten på verksamheten i den egna kommunen med den i grannkommunen och ii) befinner sig närmare politikerna och därför lättare kan utkräva politiskt ansvar i de politiska valen.

Nackdelen med decentraliserat beslutsfattande är att man går miste om stordriftsfördelar och att de lokala beslutsfattarna förmodligen inte tar hänsyn till externa effekter, det vill säga att även andra än de egna kommuninvånarna påverkas av de beslut som fattas i den kommunen. Dessutom kan det uppstå stora skillnader i servicenivån i olika delar av landet.

De svenska kommunerna har historiskt sett till stor del fått fungera som förvaltningskommuner som tillhandahållit viktiga välfärdstjänster på områden där staten haft höga ambitioner om kvalitet och likvärdighet. Detta har lett till en situation där det är

otydligt för medborgarna vem som egentligen bär ansvaret om den kommunala servicen inte fungerar, och där de lokala politikerna inte alltid har vare sig incitament eller förutsättningar att sköta verksamheten effektivt. Ökad urbanisering har inneburit att det finns ett antal krympande landsbygdskommuner som förväntas leverera ett likvärdigt serviceutbud som de växande storstäderna. De närmaste två decennierna kommer dessutom 1940-talets höga födelsetal att skapa en kortsiktig finansieringsutmaning.

För att möta de utmaningar som kommunerna står inför kan man inte förlita sig på *en* lösningsmodell. I stället behöver en kombination av flera av de verktyg som diskuterats i denna rapport användas. Framför allt finns behov av att se över i) statens styrning av kommunerna, ii) förutsättningar för ansvarsutkrävande iii) hur kvaliteten på den kommunala verksamheten i särskilt små och krympande kommuner ska säkras och iv) den offentliga sektorns finansieringsmöjligheter. Vi drar följande slutsatser:

För det första behöver ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bli tydligare. Staten bör vara mycket återhållsam med riktade statsbidrag och i stället låta de kommunala politikerna ansvara för prioriteringar inom verksamheten. Om det är något staten finner att det är absolut nödvändigt att kommunerna gör bör detta snarare regleras i lag än via riktade statsbidrag. Det finns däremot goda kompetens- och rättssäkerhetsskäl till att förstatliga myndighetsutövning som tillsyn och inspektion.

För det andra behöver det politiska ansvarsutkrävandet i kommunerna stärkas. Här skulle möjligen skilda valdagar kunna vara en dellösning. Skilda valdagar har potential att tydliggöra de lokala valfrågorna och öka sannolikheten att väljarna verkligen håller

Kommunernas utmaningar kan inte mötas med en enda lösningsmodell.

Tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

Lagreglering hellre än riktade statsbidrag.

Tydligare ansvarsfördelning i kommunerna.

Skilda valdagar.

lokala politiker ansvariga, och inte bara slentrianmässigt röstar på samma parti lokalt som i riksdagsvalet. Eftersom skilda valdagar riskerar att leda till ett sänkt valdeltagande, och effekterna av det är svårförutsägbara, behövs mer forskning innan en sådan reform kan rekommenderas. Vi föreslår därför en ny statlig utredning som grundligt genomlyser förslaget. Utöver detta förespråkar vi, likt SOU 2015:24, ett försök med kommunal parlamentarism. Det är en reform som kan tänkas tydliggöra skiljelinjer i politiska ståndpunkter och därmed underlätta för väljarna att utkräva politiskt ansvar.

Försök med kommunal parlamentarism.

Strategi för hur krympande landsbygds-kommuner ska klara sitt uppdrag.

För det tredje behövs en strategi för hur krympande landsbygds-kommuner ska klara av att upprätthålla sitt kommunala uppdrag och erbjuda till exempel skola och äldreomsorg av hög kvalitet. Om inga förändringar genomförs kommer behovet av inkomst- och kostnadsutjämningsbidrag till dessa kommuner att stiga mycket framöver, vilket i förlängningen kan innebära att utjämningsystemet förlorar i legitimitet. En hög grad av bidragsfinansiering riskerar dessutom att hämma effektiviseringsarbetet och det politiska ansvarsutkrävandet. Vi utesluter inte att det finns fall där kommunsammanslagningar utgör ett svar på utmaningarna, men vi bedömer inte att en landsomfattande kommunsammansläggningsreform är lösningen på framför allt glesbygdskommunernas problem. Snarare tror vi på att uppmuntra kommuner att samverka, framför allt inom välfärdsområdet där det samverkas jämförelsevis lite i dag. Ökad samverkan kan kompletteras med en asymmetrisk kommunmodell, där ansvaret för vissa verksamheter förs över från små kommuner till exempelvis staten. Bland välfärdstjänsterna tänker vi primärt på skolan. Här behövs dock ytterligare utredning om exakt vilka verksamhetsområden

Uppmuntra till samverkan, framför allt inom välfärdsområdet.

För över vissa verksamheter i små kommuner till staten, regionen eller grannkommunen.

som ska föras över från kommunerna, vilka kommuner som detta ska gälla och vem som ska överta ansvaret för dessa verksamheter. Man kan till exempel tänka sig att inrätta regioner (exempelvis skolregioner), men ansvaret skulle också kunna föras över till grannkommunen eller till staten/länsstyrelsen/regionen.

För det fjärde behöver man finna vägar att hantera den kortsiktiga finansieringsutmaningen. En höjd fastighetsskatt, ökade miljöskatter och mer frihet för kommunerna att ta ut avgifter inom exempelvis förskola och äldreomsorg är här tänkbara vägar. Dessutom är det önskvärt med effektiviseringar av den kommunala verksamheten, till exempel med utökad användning av digitala hjälpmedel. Här kan staten spela en roll genom att avstå från riktade statsbidrag till personalförstärkningar och genom att tillhandahålla infrastruktur för lärande och spridning av framgångsrika metoder. Förhoppningsvis kan de reformer vi diskuterat ovan i form av tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun och förstärkt politiskt ansvarsutkrävande också öka trycket på kommunala politiker att effektivisera verksamheten.

Hantering av den kortsiktiga finansieringsutmaningen.

Höjd fastighetsskatt, ökade miljöskatter och mer frihet att ta ut avgifter.

REFERENSER

- Acemoglu, D., S. Johnson, J. A. Robinson och P. Yared (2005). »From education to democracy?«. *American Economic Review* 95(2): 44–49.
- Adermon, A. och L. Laun (2018). »Bristyrken i offentlig verksamhet: var arbetar de utbildade?«. Rapport 2018:19. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Aftonbladet (2008). »55 procent vet inte vilka som regerar«. 16 januari.
- Aggeborn, L. (2016). »Voter turnout and the size of government«. *European Journal of Political Economy* 43: 29–40.
- Ahlin, Å. (2003). »Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance«. Working Paper 2003:2. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Ahlin, Å. och E. Mörk (2005). »Vad händer med resurserna när den svenska skolan decentraliseras?«. Rapport 2005:1. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Aldén, L. och M. Hammarstedt (2016). »Flyktinginvandring – Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser.« Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/1.
- Allers, M. A. och J. B. Geertsema (2016). »The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation«. *Journal of Regional Science* 56(4): 659–682.
- Almond, D., J. Currie och V. Duque (2018). »Childhood circumstances and adult outcomes: Act II«. *Journal of Economic Literature*. Tidig onlineversion.
- Andersson, S. och T. Babajan (2014). »Korruption i det svenska folkstyret: Vad säger medborgarna?«. *Surveyjournalen* 14(2): 103–121.

- Arnek, M. (red.) (2014). *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetens utveckling i offentlig sektor*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2014:7. Stockholm: Fritzes.
- Arnek, M., T. Melin och A. Norrlid (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2016:6. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Aulich, C., M. Gibbs, A. Gooding, P. McKinlay, S. Pillora och G. Sansom (2011). *Consolidation in Local Government: A Fresh Look. Background Papers*. Broadway, NSW: ACLEG.
- Baumol, W. J. (1993). »Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice«. *Public Choice* 77(1): 17–28.
- Berger, T. och K. Enflo (2014). »Infrastruktursatsningar och lokal ekonomisk tillväxt – vad kan vi lära av historien?«. *Ekonomisk Debatt* 42(5): 20–32.
- Berggren, C., G. Brulin och L.-L. Gustafsson (1998). *Från Italien till Gnosjö: Om det sociala kapitalets betydelse för livskraftiga industriella regioner*. Stockholm: Rådet för arbetslivsforskning.
- Bergh, A. (2008). *Tillväxtfrämjande åtgärder: Vad kan politiker göra och på vilken nivå ska det ske?* Stockholm: KPMG.
- Bergh, A. (2018). »Alla kommuner vill växa – men gagnar det verkligen invånarna?«. *Dagens Samhälle*, 9 mars.
- Bergh, A., G. Ó. Erlingsson och M. Sjölin (2009). »Egoism, grupplöjaltitet och korruption i svensk kommunpolitik«. *Statsvetenskaplig tidskrift* 111(4): 347–374.
- Bergh, A., G. Erlingsson, R. Öhrvall och M. Sjölin (2016). *A Clean House: Studies of Corruption in Sweden*. Lund: Nordic Academic Press.
- Bergman, M. A., P. Johansson, S. Lundberg och G. Spagnolo (2016). »Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden«. *Journal of Health Economics* 49: 109–119.

- Bergman M., H. Jordahl och S. Lundberg (2018). »Choice and competition in the welfare state: Home care as the ideal quasi-market«. Working paper nr 1213. Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Stockholm.
- Bergman, T. (1999). »Varför införs inte kommunal parlamentarism?«. *Statsvetenskaplig tidskrift* 102(2): 182–199.
- Besley, T. och S. Coate (2003). »Centralized and decentralized provision of local public goods: A political economy approach«. *Journal of Public Economics* 87(12): 2611–2637.
- Bish, R. L. (2001). *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First*. Montreal: C. D. Howe Institute.
- Blesse, S. och T. Baskaran (2016). »Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state«. *Regional Science and Urban Economics* 59: 54–74.
- Blom-Hansen, J., K. Houllberg och S. Serritzlew (2016). »Hurtig, ofrivillig og omfattande: Den danske kommunereform«. Kapitel i Klausen, J. E., J. Askim och I. Vabo (red.). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Blom-Hansen, J., K. Houllberg, S. Serritzlew och D. Treisman (2016). »Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation«. *American Political Science Review* 110(4): 812–831.
- Boström Elias, J., K. Elias, E. Eneqvist, J. Fredriksson, J. Ulmanen (2015). »Näringslivets regionala geografi och omvandling: En kunskapsöversikt om näringsliv i stadsutveckling«. Mistra Urban Futures Report 2015:13. Göteborg.
- Bovens, M. och S. Zouridis (2002). »From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control«. *Public Administration Review* 62(2): 174–184.

- Boverket (2018). »Underskott på särskilda boendeplatser i alla kom-
muntyper«. Artikel publicerad 9 maj.
- Bracco, E. och F. Revelli (2018). »Concurrent elections and political
accountability: Evidence from Italian local elections«. *Journal of Eco-
nomic Behavior and Organization* 148: 135–149.
- Brink, A. (2004). »The break-up of municipalities: Voting behavior in
local referenda«. *Economics of Governance* 5(2): 119–135.
- Bäck, H. (2006). *Komparativ kommunal konstitutionspolitik: en kun-
skapsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Bäck, H. och F. Johansson (2001). *Kommunal demokrati under fyra
decennier*. Stockholm: Liber.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl (2012). »Har den växande friskolesektorn
varit bra för elevernas utbildningsresultat på lång sikt?«. Rapport
2012:7. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspoli-
tisk utvärdering (IFAU).
- Caragliu, A., C. Del Bo och P. Nijkamp (2011). »Smart cities in Europe«. *Journal of Urban Technology* 18(2): 65–82.
- Chetty, R., J. N. Friedman och J. E. Rockoff (2014). »Measuring the
impact of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in
adulthood«. *American Economic Review* 104(9): 2633–2679.
- Coates, D. (2015). »Growth effects of sports franchises, stadiums, and
arenas: 15 years later«. Mercatus Working Paper. Mercatus Center at
George Mason University, Washington DC.
- Coates, D. och B. R. Humphreys (1999). »The growth effects of sport
franchises, stadia and arenas«. *Journal of Policy Analysis and Man-
agement* 18(4): 601–624.
- Coenen, L. och J. Moodysson (2009). »Putting constructed regional
advantage into Swedish practice«. *European Planning Studies* 17(4):
587–604.
- Cutler, D. M. (2002). »Health care and the public sector«. Kapitel 31 i
Auerbach, A. J. och M. Feldstein (red.). *Handbook of Public Econo-
mics*, Volume 4. Amsterdam: North-Holland.

- Dagens Samhälle (2009). »Dags att rensa bland lagarna«. 25 juni.
- Dagens Samhälle (2014). »Rekordmånga oheliga allianser i kommunerna«. 11 december.
- Dahl, R. (1991). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlberg, M. och K. Edmark (2008). »Is there a 'race-to-the-bottom' in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention«. *Journal of Public Economics* 92: 1193–1209.
- Dahlberg, M., E. Mörk, J. Rattsø och H. Ågren (2008). »Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending«. *Journal of Public Economics* 92: 2320–2335.
- Dahlberg, M., E. Mörk och H. Ågren (2005). »Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin?«. *Ekonomisk Debatt* 33(5): 33–47.
- Dahlberg, M. och J. Rattsø (2010). »Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik«. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2010:5. Stockholm: Fritzes.
- Dahlkvist, M. och U. Strandberg (1994). »Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap?«. *Statsvetenskaplig tidskrift* 97(1): 62–81.
- Dahlkvist, M. och U. Strandberg (1999). »Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt«. Kapitel i SOU 1999:76 *Maktdelning*. Stockholm: Fritzes.
- Dal Bó, E., F. Finan, O. Folke, T. Persson och J. Rickne (2017). »Who becomes a politician?«. *The Quarterly Journal of Economics* 32(4): 1877–1914.
- Dannestam, T. (2009). *Stadspolitik i Malmö*. Lund: Lund Political Studies.
- Denters, B. (2002). »Size and political trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom«. *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6): 793–812.
- Dir 2017:13. »Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen«. Finansdepartementet.

- Dollery, B. E. och S. King Ting (2017). »Counting the cost: An analysis of the post-merger performance of the Clarence Valley Council in New South Wales«. *Economic Analysis and Policy* 56: 72–78.
- Drange, N. (2018). »Promoting integration through child care: Lessons from Norway«. SNS Analys nr 50. Stockholm.
- Edmark, K. och H. Ågren (2005). »Skattekonkurrerar svenska kommuner?«. *Ekonomisk Debatt* 33(1): 30–39.
- Ekstedt, E. och L.-E. Wolvén (red.) (2003). *Relationsbyggande för ekonomisk utveckling. Från idéer om ekonomisk utveckling till lokalt utvecklingsarbete i Norrlands inland*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Engström, A. (2017). »Läroutbildningen nu på högskolornas lågprishylla«. *Göteborgsposten*, 11 december.
- Erlingsson, G. (2015). »Utmanare i kommunpolitiken«. Kapitel i Hagevi, M. (red.). *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, G. (2017). »Svenskens sviktande kärlek till kommunnivån«. Kapitel i Andersson, U., J. Ohlsson, H. Oscarsson och M. Oskarsson (red.). *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.
- Erlingsson, G. och J. Flemgård (2018). *Att (om)organisera den politiska basorganisationen. Översikt över forskning om organisering av lokalnivån i utvecklade demokratier*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Erlingsson, G. och J. Hessling (2018). *Hur regleras kommunala bolags möjligheter att sponsra*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Erlingsson, G. och H. Oscarsson (2015). »Röstdelning«. Kapitel i Johansson, B. och M. Oskarsson. *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet.
- Erlingsson, G., J. Syssner och J. Ödalen (2015). »Strategier för att möta småkommuners utmaningar«. SNS Analys nr 26. Stockholm.
- Erlingsson, G. och J. Wänström (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

- Erlingsson, G., J. Ödalen och E. Wångmar (2015). »Understanding large-scale institutional change: Social conflicts and the politics of Swedish municipal amalgamations 1952–1974«. *Scandinavian Journal of History* 40(2): 195–214.
- Erlingsson, G. och R. Öhrvall (2013). »Kommunerna brister i hantering av anställdas bisysslor«. *Ekonomisk Debatt* 41(3): 5–15.
- Erlingsson, G. och R. Öhrvall (2015). *Att ta plats i politiken: Om engagemang, aktivism och villkor i kommunpolitiken*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Ferraresi, M., G. Migali och L. Rizzo (2018). »Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions«. *Journal of Regional Science* 58(5):1017–1044.
- Finansdepartementet (2018). »Demografi, välfärd och offentlig konsumtion«. Promemoria 2018-05-04.
- Fisher, S. D. och S. B. Hobolt (2010). »Coalition government and electoral accountability«. *Electoral Studies* 29(3): 358–369.
- Fitzgerald, J. och J. Wolak (2016). »The roots of trust in local government in western Europe«. *International Political Science Review* 37(1): 130–146.
- Fiva, J. H. (2009). »Does welfare policy affect residential choices? An empirical investigation accounting for policy endogeneity«. *Journal of Public Economics* 93(3–4): 529–540.
- Fiva, J. H. och J. Rattsø (2006). »Welfare competition in Norway: Norms and expenditures«. *European Journal of Political Economy* 22: 202–222.
- Fjellkner, M. (2007). »Det behövs en totalöversyn av svensk lärarutbildning«. *DN Debatt*, 13 februari.
- Fjertorp, J. (2013). *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie. Rapport 17. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

- Fjertorp, J., R. G. Larsson och O. Mattisson (2012). *Kommunal tillväxt. Konsten att hantera lokala förutsättningar*. Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie. Rapport 7. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Foged, S. K. (2015). »En effektevaluering på danske kommuners regnskaber, 2010–2013«. *Ökonomi & Politik* 88(1): 57–75.
- Fokus (2012). »Jakten på en kreativ klass«. 31 maj.
- Folkesson, A. (2014a). *Är samverkan en gyllene medelväg? Tankar kring kommunernas framtid*. Stockholm: Arena för tillväxt.
- Folkesson, A. (2014b). »Interkommunal samverkan – en gyllene medelväg«, powerpointpresentation presenterad på seminariet »Den gyllene medelvägen – ett samtal om kommunernas framtid«, Almedalsveckan i Visby, 2 juli.
- Fowler, A. (2013). »Electoral and policy consequences of voter turnout: Evidence from compulsory voting in Australia«. *Quarterly Journal of Political Science* 8(2): 159–182.
- Fox, W. F. och T. Gurley (2006). »Will consolidation improve sub-national governments?«. Working Paper nr 3913. The World Bank.
- Försäkringskassan (2016). »Sjukfrånvaro per bransch och sektor«. Statistikbilaga till pressmeddelande, november.
- Gawthrop, L.C. (1998). »The human side of public administration«. *PS: Political Science and Politics* 31(4): 763–769.
- Gidlund, J. (1998). *Regioner och demokratisk legitimitet*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Gidlund, G. och T. Möller (1999). *Demokratins trotjänare*. Stockholm: Fritzes.
- Glaeser, E. L. (2005). »Review of Richard Florida's *The Rise of the Creative Class*«. *Regional Science and Urban Economics* 35(5): 593–596.

- Glaeser, E. L. (2010). »Introduction«. I Glaeser, E. L. (red.). *Agglomeration Economics*. NBER Conference Report. Chicago: University of Chicago Press.
- Glaeser, E. L. och D. C. Maré (2001). »Cities and Skills«. *Journal of Labor Economics* 19(2): 316–342.
- Glaeser, E. L., G. A. M. Ponzetto och A. Shleifer (2007). »Why does democracy need education«. *Journal of Economic Growth* 12(2): 77–99.
- Grönqvist, E. och J. Vlachos (2008). »Hur lärares förmågor påverkar eleverns studieresultat«. Rapport 2008:25. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Gustafsson, A. (1996). *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hanberger, A., A. Khakee, L. Nygren och C. Segerholm (2005). *De kommungranskande aktörernas betydelse*. Umeå: UCER, Umeå universitet.
- Hanes, N. och M. Wikström (2010). »Amalgamation impacts on local growth: Are voluntary amalgamations more efficient than compulsory amalgamations?«. *Canadian Journal of Regional Science* 33(1): 57–70.
- Hansen, S. W. (2015). »The democratic costs of size: How increasing size affects citizen satisfaction with local government«. *Political Studies* 63(2): 373–389.
- Hansen, S. W., K. Houlberg och L. Holm Pedersen (2014). »Do municipal mergers improve fiscal outcomes?«. *Scandinavian Political Studies* 37(2): 196–214.
- von Hayek, F. (1960). *The Constitution of Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Henrekson, M. och J. Wennström (2018). »'Post-truth' schooling and marketized education: Explaining the decline in Sweden's school quality«. Working Paper nr 1228. Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Stockholm.

- Hirschman, A. O. (1990). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Holmberg, S. (2013). »Politikerkännedom«. Kapitel i Bergström, A. och J. Ohlsson (red.). *En region för alla?* Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, S. (2015). »Blir kommunpolitiker mer kända och populära under valår?«. Kapitel i Bergström, A. och J. Ohlsson (red.). *Alla dessa val*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, S. och L. Weibull (2015). »Demokratins haloeffekt«. Kapitel i Bergström, A. m.fl. (red.). *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmlund, H., J. Häggblom, E. Lindahl, S. Martinson, A. Sjögren, U. Vikman och B. Öckert (2014). »Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola«. Rapport 2014:25. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Houlberg, K. (2015). *Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark*. KORA: Köpenhamn.
- Institutet för mediastudier (2017). *Mediastudiers årsbok: Tillståndet för journalisten 2015/2016*. Stockholm: Institutet för mediastudier.
- Jain, A. K. (2001). »Corruption: A review«. *Journal of Economic Surveys* 15(1): 71–121.
- Jakobsen, M. och U. Kjaer (2016). »Political representation and geographical bias in amalgamated local governments«. *Local Government Studies* 42(2): 208–227.
- Jefferson, T. (1984). *Thomas Jefferson: Writings*. Peterson, M. D. (red.). New York: The Library of America.
- Johansson, F. (2007). »Sammanfattning«. I Johansson, F. m.fl. (red.). *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Johansson, J. (1995). *Europeiska regioner – Regionforskning i empirisk och normativ belysning*. Örebro: Örebro Studies.

- Johansson, P., L. Laun, M. Palme och H. O. Stensöta (2018). *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*. SNS Förlag.
- Jordahl, H. och L. Persson (2018). »Exploring digital time measurement in the public sector: Labor productivity and service quality in home care«. IFN Working Paper nr 1212. Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Stockholm.
- Kastberg, P. (2015). *Kommunala aktiebolag: en handbok*. Stockholm: Jure förlag.
- Kjaer, U., U. Hjelm och A. L. Olsen (2010). »Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform«. *Local Government Studies* 36(4): 569–585.
- Klok, P.-J., M. Boogers, B. Denters och M. Sanders (2018). »Inter-municipal cooperation in the Netherlands«. Kapitel i Teles, F. och P. Swianiewicz (red.). *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Konjunkturinstitutet (2015). »Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna«. Specialstudier nr 43.
- Konjunkturinstitutet (2018). »Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna«. Specialstudier 2018:2.
- de Lange, S. (2008). *From Pariah to Power: The Government Participation of Radical Right-Wing Populist Parties in West European Democracies*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.
- Larsen, S. och M. Hedberg (2013). »Välfärden kräver färre och större kommuner«. *Dagens Samhälle*, 1 juli.
- Lassen, D. D. och S. Serritzlew (2011). »Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform«. *American Political Science Review* 105(2): 238–258.
- Legnér, M. (2009). »Regeneration, quarterization and historic preservation in urban Sweden: Norrköping, 1970–2010«. Kapitel i Legnér, M.

- och D. Ponzini (red.). *Cultural Quarters and Urban Transformation: International Perspectives*. Klintehamn: Gotlandica Förlag.
- Lerulf, P. (2010). *Arenafeber – Glädjekalkyler när svenska kommuner bygger nya arenor*. Stockholm: Timbro.
- Lerulf, P. (2012). *Badhusboom – Slarv och slöseri när kommunerna bygger nytt för miljarder*. Stockholm: Timbro.
- Lundin, D., E. Mörk och B. Öckert (2008). »Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrarna arbetar?«. *Ekonomisk Debatt* 36(7): 29–43.
- Mattisson, O. och H. Knutsson (2015). »Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur«. Kapitel i *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Mirrlees, J. A. (1971). »An exploration in the theory of optimum income taxation«. *Review of Economic Studies* 38(2): 175–208.
- Modig, A. (2012). *Välfärdsteknologi inom äldreomsorgen. En kartläggning av samtliga Sveriges kommuner*. Sundbyberg: Hjälpmedelsinstitutet.
- Montin, S. (1989). »Från demokrati till management. Decentralisering i kommunerna«. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 92(2): 77–87.
- Montin, S. (1994). »Neighbourhood councils in Sweden 1980–1993 – some experiences«. Kapitel i *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Bryssel: Council of Europe. Local and regional authorities in Europe.
- Montin, S. (2004). *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Montin, S. (2016). »Bilaga 2 till rapport Statens styrning av kommunerna (2016:24)«. Statskontoret.
- Montin, S. (2018). »Styrning och klarering«. Kapitel i Johansson, V., L. Lindgren och S. Montin (red.). *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.

- Moretti, E. (2011). »Local labor markets«. Kapitel 14 i Card, D. och O. Aschenfelt (red.). *Handbook of Labor Economics*, Volume 4B. Amsterdam: Elsevier.
- Motion 2012/13: K295. »Ny kommunreform för färre kommuner«. Motion av Katarina Brännström (Moderaterna).
- Motion 2012/13: K381. »Kommunsammanslagning«. Motion av Nina Larsson (Folkpartiet).
- Motion 2013/14: K347. »Underlätta frivilliga kommunsammanslagningar«. Motion av Edward Riedl och Anette Åkesson (Moderaterna).
- Munoz, J. (2017). »Political trust and multilevel governance«. Kapitel i Zmerli, S. (red.). *Handbook on Political Trust*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Nergelius, J. (2007). »Asymmetri mellan kommuner och regioner: måste alla följa samma regler?«. Kapitel i Karlsson, N. och J. Nergelius (red.). *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Nergelius, J. (2013). *Samarbete vs. storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet.
- Niedomysl, T. (2004). »Evaluating the effects of place marketing campaigns on interregional migration in Sweden«. *Environment and Planning A* 36(11): 1991–2009.
- Nielsen, P. (2003). *Kommunindelning och demokrati: Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Nilsson, M. och P. Granfalk (2005). »Solna: Från kris till mönsterkommun«. Timbro Briefing Papers nr 6.
- Nilsson, L. och J. Westerståhl (1997). »Lokal självstyrelse i Sverige«. Kapitel i Jönsson, S. m.fl. *Decentraliserad välfärdsstad: Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS Förlag.

- Nord, L. och G. Nygren (2007a). *Präktiga massmedier: de lokala mediernas valbevakning 2006*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Nord, L. och G. Nygren (2007b). »Valbevakning i lokala medier ett förräderi mot demokratin«. *Dagens Nyheter*, 18 januari.
- Nordström Skans, O., S. Eriksson och L. Hensvik (2017). *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Konjunkturrådets rapport 2017. Stockholm: SNS Förlag.
- Norra Skåne (2014). »42 procent vet inte vilka som styr Region Skåne«. 3 januari.
- Nygren, G. och K. Althén (2014). »Landsbygd i medieskugga«. *Journalistikstudier vid Södertörns högskola nr 7*.
- Näringsdepartementet (2007). »En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.«.
- Oates, W. E. (1969). »The effects of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis». *Journal of Political Economy* 77(6): 957–971.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olsson, J. (1995). *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi. En jämförande kommuntypsstudie*. Örebro: Örebro Studies.
- Oscarsson, H. (2003). »Demokrati i nätverkssamhället«. Kapitel i Oscarsson, H. (red.). *Demokratitrender*. Göteborg: SOM-institutet.
- Oscarsson, H. (2017a). »Stad-land-skiljelinjen: Finns den?«. Powerpointpresentation. http://som.gu.se/digitalAssets/1656/1656635_snes-som-f--rtroende-stad-land-j--nk--ping-henrik-oscarsson.pdf?fref=gc&cdti=524969194204109.
- Oscarsson, H. (2017b). »Sverige i världstoppen för politisk kunskap». *Politologerna*, 25 oktober.

- Paulson, A. (2014). *Arenan och den entreprenöriella staden. Byråkrati, viljan att samverka och gåvans moraliska ekonomi*. Lund: Lunds universitet.
- Persson, M., M. Solevid och R. Öhrvall (2013). »Voter turnout and political equality: Testing the 'law of dispersion' in a Swedish natural experiment«. *Politics* 33(3): 172–184.
- Petersson, O. (2006). *Kommunalpolitik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Petersson, O., S. Holmberg, L. Lewin och H. M. Narud (2002). *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson-Lidbom, P. (2008). »Do parties matter for economic outcomes? A regression-discontinuity approach«. *Journal of the European Economic Association* 6(5): 1037–1056.
- Pierre, J. (2004). *En samlad tillväxtpolitik*. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Premfors, R., P. Ehn, E. Haldén och G. Sundström (2009). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Prop. 1990/91:14. »Om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.«
- Prop. 2016/17:171. »En ny kommunallag«.
- Prop. 2017/18:151. »En generell rätt till kommunal avtalsamverkan«.
- Prop. 2017/18:154. »Journalistik i hela landet«.
- Przeworski, A., S. C. Stokes och B. Manin (red.) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Ranci, C. och E. Pavolini (red.) (2013). *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe – Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer.
- Riksrevisionen (2005). »Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem«. RiR 2005:9.
- Riksrevisionen (2017a). »Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov«. RiR 2017:30.

- Riksrevisionen (2017b). »Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket«. RiR 2017:32.
- Riksrevisionen (2017c). »Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet: högre lön men sämre sammanhållning«. RiR 2017:18.
- Riksrevisionen (2018). »Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?«. RiR 2018:8.
- Rodden, J., G. Eskeland och J. Litvack (red.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Washington DC: The World Bank.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania: The Assault on Local Government*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- Sandsør, A. M. J., T. Falch och B. Strøm (2018). »Local government mergers and school quality«. Mimeo, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- SCB (2016). *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2015*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2017a). »Syrien vanligaste födelselandet bland invandrade 2016«. Artikel publicerad 2017-10-16.
- SCB (2017b). »Ökad sysselsättning bland utrikes födda«. Artikel publicerad 2017-10-03.
- SCB (2017c). »Flyktingar flyttar ofta till Stockholmsområdet«. Artikel publicerad 2017-03-06.
- SCB (2017d). »Lärare utanför yrket«. Temarapport 2017:2.
- SCB (2018a). »Folkmängd och befolkningsförändringar 2017: Flera miljongränser passerades under 2017«. Statistiknyhet från SCB 2018-02-21.
- SCB (2018b). »Sveriges framtida befolkning 2018–2070«. Demografiska rapporter 2018:1.

- Seabright, P. (1996). »Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model«. *European Economic Review* 40(1): 61–89.
- Shapiro, J. M. (2006). »Smart cities: Quality of life, productivity and the growth effects of human capital«. *Review of Economics and Statistics* 88(2): 324–335.
- Shleifer, A. (1998). »State versus private ownership«. *Journal of Economic Perspectives* 12(4): 133–150.
- SKL (2005). *Hushållning i lagens namn – att sköta ekonomin med mål, uppföljning och åtgärder*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2007). *310 val. 2006 års kommun- och landstingsval*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2009). »Dålig kunskap om lokalt ansvar«. *EFD En fråga om demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2011). *310 val. 2010 års kommun- och landstingsval*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2013). *150 år av självstyrelse. Kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2015a). *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2015b). *310 val. 2014 års kommun- och landstingsval*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2016). *Kommuners och landstings pensionsskuld 2015. Ekonomi och hantering*. Enkätredovisning. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2017a). *Öppna jämförelser 2017 – Vård och omsorg om äldre*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2017b). *Ekonomirapporten, oktober 2017. Om kommunernas och landstingens ekonomi*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

- SKL (2018a). »Sektorn i siffror. Sammanställning av kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter«. September 2018.
<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror.1821.html>.
- SKL (2018b). »Valfrihetssystem i kommuner 2018 – Beslutsläget i införande av LOV«. <https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformer-valfrihet/valfrihetssystemersattningssystem/socialomsorg/valfrihetssystemikommunerbeslutslaget2018.25188.html>
- SKL (2018c). *Ekonomirapporten, maj 2018. Om kommunernas och landstingens ekonomi*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2018d). *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Rekryteringsrapport 2018*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skogstad, I. (2018). »Läroutbildningen gör ingen nytta«. *Skola & Samhälle*, 11 juli.
- Skolverket (1993). »Bildn av skolan 1993. Fördjupad anslagsframställning 1994/95–1996/97«. Rapport nr 32.
- Skolverket (1996). »Bildn av skolan 1996«. Rapport nr 100.
- Skolverket (2017). »Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskolelärare och olika lärarkategorier«. 2017-12-18. Dnr: 2016:906.
- Socialdepartementet (2015). *Höjt avgiftstak för avgift enligt Socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. Ds 2015:23*. Stockholm: Fritzes.
- Socialdepartementet (2017). »Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner«. Överenskommelser 2017-12-14.
- Socialstyrelsen (2005). »Avgifter inom äldre- och handikappomsorg«. Lägesbeskrivning 2005.
- Socialstyrelsen (2009). *Folkhälsorapport 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2014). *Avgifter inom äldreomsorgen. Kartläggning och analys av kommunernas avgiftssystem*.

- Socialstyrelsen (2016a). »E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2016«. Rapport.
- Socialstyrelsen (2016b). »Ändringar i högkostnadsskyddet för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen«. Meddelandeblad, nr 5.
- Socialstyrelsen (2017a). *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2017*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017b). »Enhetsundersökningen om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård, 2017«. Rapport.
- Socialstyrelsen (2017c). »E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2017«. Rapport.
- Socialstyrelsen (2017d). *Stimulansmedel för ökad bemanning inom äldreomsorgen. Uppföljning av 2016 års medel*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018a). *Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2017*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018b). »E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2018«. Rapport.
- Socialstyrelsen (2018c). »Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2017«. Faktablad 2018-02-26.
- SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning*. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- SOU 2006:101. *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:72. *Kommunal kompetens i utveckling*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2009:92. *Se medborgarna – för bättre offentlig service*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:39. *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämnningen*. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2015:24. *En utredning om en kommunallag för framtiden*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:80. *Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:95. *Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser* (bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015). Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2015:101. *Demografins regionala utmaningar* (bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015). Stockholm: Fritzes.
- SOU 2016:26. *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- SOU 2018:74. *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Statskontoret (2005). »Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden«. Rapport 2005:24.
- Statskontoret (2011). »Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting«. Rapport 2011:22.
- Statskontoret (2012). »Köpta relationer. Om korrupcion i det kommunala Sverige«. Rapport 2012:20.

- Statskontoret (2014a). »Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet 2014«. Rapport 2014:2.
- Statskontoret (2014b). »Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1«. Rapport 2015:12.
- Statskontoret (2016a). »Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting«. PM 2016-02-04.
- Statskontoret (2016b). »Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2«. Rapport 2016:1.
- Statskontoret (2016c). »Kommunal avtalsamverkan – behövs ökade möjligheter?«. Rapport 2016:23.
- Statskontoret (2017a). »Den offentliga sektorn i korthet«. Rapport.
- Statskontoret (2017b). »Det kommunala utjämningsystemets historik 1993–2017«. PM 2017-06-15.
- Statskontoret (2017c). »Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3«. Rapport 2017:1.
- Staxäng, L.-A. (2015). »Dags för en ny kommunreform«. *Dagens Samhälle*, 19 november.
- Stenkula, M. och G. Hansson (2010). »Städer och tillväxt: Vad säger forskningen?«. Dnr 2010/065. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.
- Stivers, C. (1994). »The listening bureaucrat: Responsiveness in public administration«. *Public Administration Review* 54(4): 364–369.
- Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.
- Strandberg, U. (2005). »Nationell politik och kommunal självstyrelse – ett historiskt perspektiv«. Kapitel i Molander, P. och K. Stigmark (red.). *Lokal självstyrelse, likvärdighet och effektivitet*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond.
- Strömberg, L. och J. Westerståhl (1983). *De nya kommunerna: en sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber.

- Strömbäck, J. (2017). *Mellan skönmålning och svartmålning: Sverige i ett internationellt perspektiv*. Stockholm: Futurion.
- Sundberg, J. och S. Sjöblom (2011). »Nationell reglering och avreglering av det kommunala styret«. Kapitel i Sundberg, J. m.fl. (red.). *Kommunala folkhemmet: Uppbyggnad, de gyllene åren, nedmontering*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Sundell, A. (2018). »Den politiska splittringen i landets kommuner ökar«. *Politologerna*, 23 november.
- Sundén, A., T. M. Andersen och J. Roine (2014). *Hur får vi råd med välfärden?* Konjunkturrådets rapport 2014. Stockholm: SNS Förlag.
- Sundström, B. och L. Tingvall (2006). *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Stockholm: Ansvarskommitténs Skriftserie.
- Svanström, S. (2013). »Staten måste ta initiativ till en ny kommunreform«. *Dagens Samhälle*, 27 december.
- Svenska Dagbladet (2008). »Tio lärarutbildningar får underkänt«. 8 april.
- Sveriges Television (2018). »Många kommunala maktskiften under mandatperioden«. 29 augusti.
- Swianiewicz, P., A. Gendźwiłł och A. Zardi (2017). »Territorial reforms in Europe: Does size matter?«. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, Bryssel.
- Swianiewicz, P. och F. Teles (2018). »Inter-municipal cooperation: Diversity, evolution and future research agenda«. Kapitel i Teles, F. och P. Swianiewicz (red.). *Inter-municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Cham: Palgrave MacMillan.
- von Sydow, H., K. Lundgren, D. Tarschys, I. Svensson och P. Eriksson (2008). »Alliansen och mp ense om ändrad grundlag«. *Dagens Nyheter*, 19 maj.
- Syssner, J. (2006). *What Kind of Regionalism? Regionalism and Region Building in Northern European Peripheries*. Frankfurt: Peter Lang Publishing Group.

- Syssner, J. (2014). »Politik för kommuner som krymper«. Rapport 2014:4. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Norrköping.
- Syssner, J. (2018). *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta: Dokument Press.
- Sebeheley, M., A. Stranz, och R. Strandell. (2017). »Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg?«. Arbetsrapport 2017:1. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Tavares, A. F. (2018). »Municipal amalgamations and their effects: A literature review«. *Miscellanea Geographica: Regional Studies on Development*. Tidig online-version.
- Thomasson, A. (2018). »Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt«. Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02.
- Tiebout, C. M. (1956). »A pure theory of local expenditures«. *Journal of Political Economy* 64(5): 416–424.
- Tillväxtanalys (2014). »Bättre statistik för bättre regional- och landsbygds politik«. Rapport 2014:04.
- Tillväxtanalys (2015). »Funktionella analysregioner – revidering 2015«. PM 2015:22.
- Tyrefors Hinnerich, B. och J. Vlachos (2013). »Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport«. Bilaga 5 i Skolinspektionens rapport »Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013«.
- Ugebrevet (2017). »Reform skulle förändra det kommunale Danmark. Sådan er det gået«. 18 januari.
- Waldenström, D., S. Bastani och Å. Hansson (2018). *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Konjunkturrådets rapport 2018. Stockholm: SNS Förlag.

- Wanngård, K. (2015). »Sverige har alltför många kommuner«. *Svenska Dagbladet*, 1 februari.
- Webster, K. L. och E. Fa'apoi (2018). »Political representation on the new Auckland council: Has amalgamation led to greater diversity?«. *Australian Journal of Public Administration* 77(2): 331–351.
- Wikström, C. och M. Wikström (2005). »Grade inflation and school competition: An empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools«. *Economics of Education Review* 24(3): 309–322.
- Winblad, U., P. Blomqvist och A. Karlsson (2017). »Do public nursing home care providers deliver higher quality than private providers? Evidence from Sweden«. *BMC Health Services Research* 17:487.
- Wångmar, E. (2003). *Från sockenkommun till storkommun. En analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext*. Växjö: Växjö universitet.
- Wångmar, E. (2013). *Från storkommun till kommunblock. En djupstudie av reformen som skapade de moderna svenska kommunerna 1959–1974*. Stockholm: Centrum för kommunhistoria.
- Vårdanalys (2013). »Produktivitetsskillnader i äldreomsorgen: Variationer, förklaringsfaktorer och utvecklingsbehov«. Rapport 2013:10.
- Värja, E. (2016). *Local Public Expenditure: Equality, Quality and Growth*. Örebro: Handelshögskolan vid Örebro universitet.
- Ågren, H. (2005). »Electoral accountability, performance comparison and local tax setting«. Essä nr 4 i Ågren, H., *Essays on Political Representation, Electoral Accountability and Strategic Interactions*. Economic Studies nr 89. Uppsala: Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Öhrvall, R. (2014). »I2 partier, men inte FP«. *Svenska Dagbladet – Trehundra* 16, 13 oktober.

SVERIGES KOMMUNER STÅR inför stora utmaningar vad gäller finansiering, kompetensförsörjning, en åldrande befolkning, ett högt flyktningmottagande och ökande skillnader mellan städer och landsbygd.

SNS Konjunkturråd 2019 undersöker hur ändamålsenlig den nuvarande svenska kommunmodellen är för att möta dessa utmaningar. De föreslår reformer som syftar till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, säkerställa kvaliteten på den kommunala verksamheten i små och krympande kommuner, stärka väljarnas ansvarsutkrävande samt säkra finansieringen av morgondagens välfärd.

SNS Konjunkturråd 2019 består av *Eva Mörk* (ordförande), professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, *Gissur Ó Erlingsson*, biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet, och *Lovisa Persson*, fil.dr i nationalekonomi och forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

