



# LUND UNIVERSITY

## Kommunsektor i förändring

### -mer forskning efterlyses

Ramberg, Ulf; Österholm, Per; Häggroth, Sören ; Syssner, Josefina; Värja, Emelie

2021

#### *Document Version:*

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

#### *Citation for published version (APA):*

Ramberg, U., Österholm, P., Häggroth, S., Syssner, J., & Värja, E. (2021). *Kommunsektor i förändring: -mer forskning efterlyses*. (1 uppl.) Kommuninvest Forskningsberedning.

#### *Total number of authors:*

5

#### *Creative Commons License:*

Ospecificerad

#### **General rights**

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# Kommunsektor i förändring

## - mer forskning efterlyses

2021-06-15



KOMMUNINVEST  
FORSKNINGSBEREDNING

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Ett akut läge - forskning efterlyses	3	4.2 Skillnaden i likvärdighet och frågan om kvalitet	12
2. Demografiska utvecklingen lägger grunden	5	4.3 Samhällets ansvarsfördelning	13
2.1 Ökad befolkning	5	4.4 Frivillig eller obligatorisk samverkan - farbara vägar?	14
2.2 Förändrad befolkningsstruktur	5	5: Kommuners handlingsutrymme på hemmaplan	16
3: Befolkningsförändringar och några ekonomiska konsekvenser	8	5.1 Effektivitet i kommunala verksamheter - en hård nöt som behöver knäckas	16
3.1 Påverkar investeringar och kommunsektorns skuldsättning	8	5.2 Organisation och ledning - en ödesfråga	16
3.2 Kompetensförsörjningen en svår ekvation	9	6: Hur kan forskningen bidra till att stärka den kommunala sektorns bärkraft på lång sikt?	19
3.3 Kostnads- och finansieringsutmaningar	9	Referenser	21
4: Vittrar centrala principer långsamt sönder?	11		
4.1 Försörjningskvot medför press	11		

## Om rapporten

Detta är en rapport från Kommuninvests forskningsberedning. Forskningsberedningen leds av Sören Häggroth. I gruppen ingår: Pär Österholm, Ulf Ramberg, Josefina Syssner och Emelie Värja. Dessa svarar också för innehållet i denna rapport. Syftet med Kommuninvests forskningsberedning är att öka kunskapen om kommunsektorns ekonomiska situation och långsiktiga utmaningar. Den ska också bidra till att öka medlemmarnas förståelse för de krav som kommer att ställas på såväl förtroendevalda som tjänstepersoner i kommunsektorn.

Beredningen ska verka för att olika perspektiv på kommunernas och regionernas utveckling tas fram och aktivt sprida forskningsresultat till verksamma inom kommunsektorn. Forskningen bör kunna bidra till ett mer effektivt nyttjande av de offentliga resurserna. Syftet med denna rapport är att övergripande beskriva ett antal större utmaningar sektorn står inför och väcka intresse för forskning rörande kommunsektorns utveckling. Vår förhoppning är att detta dokument synliggör behovet av forskning och ökar intresset för kommuner och regioner bland både forskare och forskningsfinansiärer.



# 1. Ett akut läge – forskning efterlyses

Hur kommuner anpassar sig till förändrade förutsättningar och besvärliga situationer samt hur kommuner arbetar med resursanpassning och verksamhetsutveckling var de övergripande frågorna som det Nationella kommunforskningsprogrammet<sup>1</sup> sökte svar på under åren 2010 -2017. Utifrån vad vi vet nu, några år senare, har inte frågorna tappat i relevans. Prognoserna under programperioden pekade mot att kommunerna skulle ha några relativt goda ekonomiska år framför sig – ett möjlighetsfönster – där det idealt skulle kunna finnas utrymme att initiera handlingar för att i möjligaste mån förbereda sig för ett kommande decennium med påtagligt mörkare prognoser och kämpigare läge för realisering av det kommunala uppdraget.

Kommuninvånarens boende- och flyttmönster, samt den demografiska utvecklingens effekter på realiseringen av uppdraget, var kända aspekter under 2010-talet – likaså den successiva ökningen av den kommunala låneskulden. Välkända, men med mer osäkra effekter på det kommunala uppdraget, var också drivkrafter såsom globalisering och den tekniska utvecklingen (närmast då digitalisering och dess förväntade effektivitetsvinster). Andra välkända, men mer abstrakta och svårångade drivkrafter – som inte minst politiken förhåller sig till – var förändringar rörande befolkningens grundläggande normer och värderingar om välfärdens uppdrag och hur det kunde gestaltas i framtiden; dessa förändringar pågår ständigt, men har till synes accentuerats och inte minst konkretiserats via sociala media. Ju mer heterogen värderingsbas väljarna har, desto svårare blir det också att beskriva och nå enighet om väsentliga kommunala principer som t.ex. likvärdighet.

Ytterligare en faktor som i ökande grad kommer att påverka kommunerna och regionerna är kraven och behoven av miljömässig och social hållbarhet. Som lokal samhällsaktör har kommuner och regioner

redan en central roll i denna omställning. Klimatförändringarna ställer kommunerna inför behovet av att till exempel göra investeringar som skyddar bebyggelse och infrastruktur från översvämningar och rasrisker. Kommuner och regioner behöver även vidta åtgärder för att minska koldioxidutsläpp, exempelvis genom fortsatt utbyggnad av kollektivtrafiken. Kommunerna behöver vidare möta kraven på ett socioekonomiskt hållbart samhälle. Här ryms alltifrån hur initierade, väl underbyggda, insatser inom till exempel skola samt hälsa och omsorg kan stärka enskilda individers förutsättningar för sysselsättning och meningsfull fritid till att bedriva en samhällsplanering som tar sikte på att bygga städer och samhällen som främjar inkludering och social gemenskap. Det är varken lämpligt eller önskvärt att se centrala hållbarhetsdimensioner som åtskilda när utmaningarna för en framtida bärkraftig kommunal struktur diskuteras.

Det kan också konstateras att tanken på att en pandemi kan inträffa, med omfattande kort- och långsiktiga effekter på det kommunala uppdraget, inte var så utbredd bland kommunala beslutsfattare. Att en pandemi skulle drabba Sverige var i det närmaste otänkbart – det fanns inte på kartan mer än hos de fåtal som i sin yrkesroll mycket väl var införstådda med att sannolikheten till och med var ganska hög. Nu kan emellertid ingen med bestämdhet veta vad framtiden bär i sitt sköte. Det går emellertid att förbereda sig för mer eller mindre rimliga scenarier. Day och Schoemaker (2005) har uttryckt det som att det finns anledning att fundera över vad som finns i horisontens periferi och om det som finns där, knappt synligt, någon gång kommer att påverka befintlig kommunal verksamhet.

I denna rapport tecknar vi ett antal bakgrundsbilder och diskuterar ett antal scenarier kring kommunsektorns utmaningar. Ambitionen är att väcka frågor, men också ifrågasätta

1) (<https://natkom.se>)

vissa vedertagna föreställningar om det kommunala uppdraget. Det finns inga enkla svar på utmaningarna och konsekvenserna av att ändra några delar i det kommunala uppdraget, dess organisation och styrning är svåra att greppa. Vi menar att det finns ett stort behov av mer forskning på området som både kan stimulera med nya infallsvinklar och fungera som relevant beslutsunderlag. En väl underbyggd diskussion om hur en hållbar framtida kommunal verksamhet kan gestalta sig är essentiell för såväl nuvarande som kommande generationer av invånare. Förhoppningen är att Kommuninvest med detta initiativ kan stimulera en nyfikenhet bland forskare och på så sätt bidra till denna nödvändiga diskussion.

Vi inleder denna rapport med en beskrivning av den demografiska utvecklingen som påverkar kommunsektorn ur flera viktiga

aspekter såsom investeringsbehov, kompetensförsörjning samt intäkt- och kostnadsutveckling. Därefter diskuterar vi hur spridningen i förutsättningar mellan kommunerna kan tänkas påverka likvärdigheten samt hur vi med dessa förutsättningar kan bygga en bärkraftig kommunstruktur. Kommunsektorn har egna möjligheter att möta kommande utmaningar genom effektiviseringar. Mycket landar här på ledning, styrning och organisation, och vi diskuterar hur kraven ser ut på framtidens ledarskap. I det sista kapitlet sammanställer vi ett antal frågor som vi från vår horisont menar kräver vidare forskning. Vårt frågebatteri är varken uttömmande eller till närmelsevis komplett, men vi när förhoppningen att det skall inspirera andra till systematisk kunskapsutveckling som kan bidra till och ge perspektiv på framtidens välfärd.

## 2. Demografiska utvecklingen lägger grunden

### 2.1 Ökad befolkning

Den demografiska utvecklingen har under en längre tid tagit stor plats i diskussionerna om kommunsektorns ekonomi.

Sveriges befolkning har ökat kraftigt under de senaste decennierna. Som en jämförelse tog det 35 år för Sverige att växa från 8 till 9 miljoner invånare medan det endast tog 13 år att växa från 9 till 10 miljoner invånare, vilket inträffade 2017. Enligt prognosen når vi 11 miljoner invånare på ytterligare 12 år, det vill säga 2029. *Diagram 1* visar att den höga befolkningsökningstakten främst beror på en hög nettoimmigration, men även ett positivt födelseöverskott bidrar.

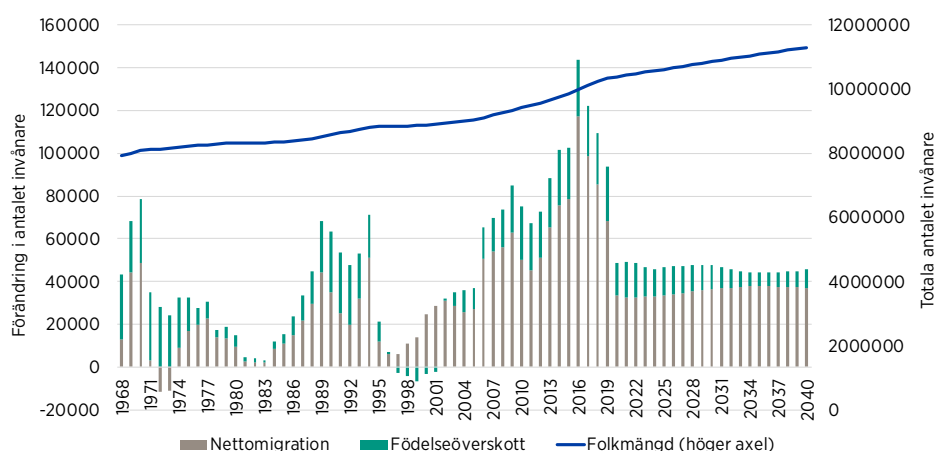
Den höga befolkningsstillväxten har inneburit att kommunsektorn sedan millennieskiftet mestadels fått hantera en expanderande verksamhet snarare än en minskande. Prognosen framåt tyder på en något lägre befolkningsstillväxt, men ändå över genomsnittet, under ett antal år framåt. Men den senaste befolkningsframskrivningen tar inte hänsyn till förändringar i födelsetal, dödstal och nettoimmigration till följd av pandemin. Prognosen för 2020 indikerade en ökning av Sveriges befolkning med närmare 88 000 personer. Nu när SCB publicerat färsk befolkningsstatistik<sup>2</sup> ser vi att utfallet istället

blev strax under 52 000 personer. Skillnaden mellan prognos och utfall blev alltså ungefär 36 000 personer, vilket motsvarar befolkningen i två mediankommuner. Folkökningen under 2020 var den lägsta på 15 år; sett ur ett längre perspektiv var den dock fortfarande på en hög nivå och motsvarade alltså ungefär 0,5 procent. Vart utvecklingen tar vägen under 2021 och därefter är mycket svårt att säga, men att utfallet blir lägre än vad prognoser från innan pandemin indikerade förefaller inte osannolikt.

### 2.2 Förändrad befolkningsstruktur

För kommunernas planering av verksamhet och investeringar är det dock inte enbart utvecklingen av folkmängden som är intressant, utan även befolkningsstrukturen. Liksom i övriga Europa så ökar andelen äldre i den svenska befolkningen mer än andelen i arbetsför ålder, vilket sätter press på såväl kommunernas ekonomi som rekryteringsbehoven. Den demografiska försörjningskvoten, beräknad som yngre (0–19 år) och äldre (65+) i förhållande till den arbetsföra befolkningen (20–64 år), förväntas öka; detta har varit fallet sedan 2006. Utvecklingen hittills beror främst på en ökad andel i gruppen 65–79 år, ökningen framöver beror på en ökad andel 80 år och äldre; se *diagram 2* på nästa sida.

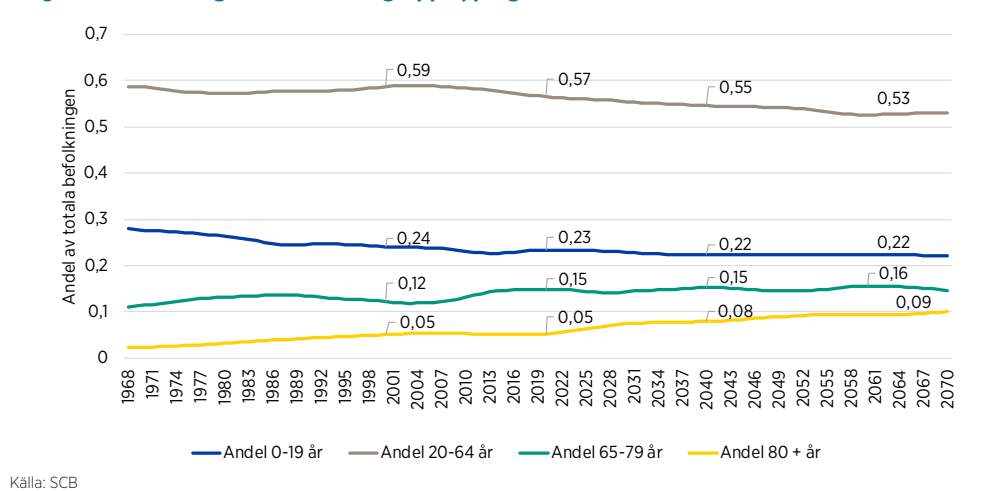
Diagram 1: Befolkningsutveckling 1968–2020 samt prognos från 2021.



Källa: SCB 2020

1) SCB, Statistikdatabasen, Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 - 2020.

Diagram 2: Utvecklingen i olika åldersgrupper, prognos från och med år 2020.



Källa: SCB

I landet som helhet förväntas försörjningskvoten öka från 0,76 år 2019 till 0,83 år 2040. Då efterfrågan av välfärd varierar stort mellan de olika åldersgrupperna kommer detta att påverka både kostnader, intäkter och investeringar för kommunsektorn.

Beträffande sammansättningen så har fokus under en längre tid legat på det faktum att Sverige står inför en högre andel äldre i vår befolkning. Denna utveckling beror både på en trendmässigt ökande livslängd och en kohorteffekt där de stora barnkullarna från 1940-talet nu börjar uppnå en hög ålder. En hög andel äldre i befolkningen sätter press på offentlig sektor. Detta är särskilt påtagligt för gruppen som utgör de äldsta i samhället – ofta definierade som 80 år och äldre (gula linjen i *diagram 2* ovan) – vilka är förknippade med påtagligt högre kostnader än övriga invånare.<sup>3</sup> Här kan det noteras att även om fyrtyotalisterna i huvudsak varit pensionärer sedan ett antal år tillbaka så ligger den kostnadsdrivande delen av denna demografiska utveckling fortfarande huvudsakligen framför oss. Mellan 2008 och 2018 medförde det ökade antalet invånare som är äldre än 80 år ett ökat kostnadstryck på cirka tio miljarder kronor; mellan 2018 och 2028 kommer motsvarande ökning att vara cirka 50 miljarder kronor.

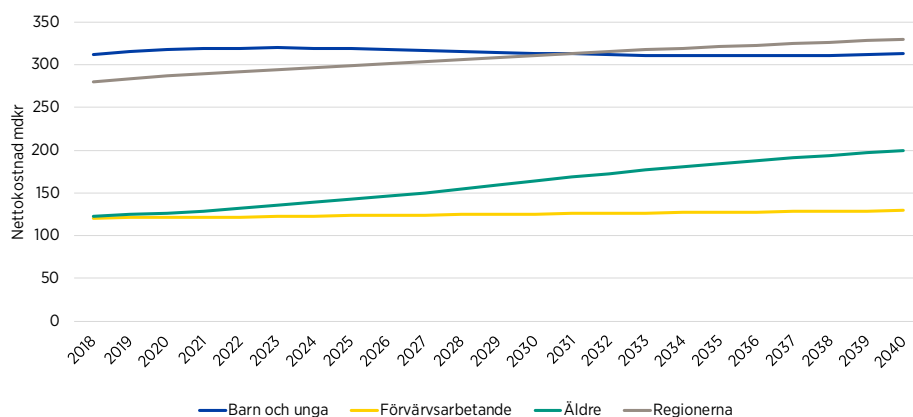
3) Som en jämförelse kan noteras att enligt SKR:s mall från 2019 kostade en 90-åring varje år 382 000 kr. Detta kan relateras till kostnaden för en 10-åring som var 178 000 kr, en 40-åring som var 46000 kr och en 70-åring som var 75000 kr.

De demografiska förändringar som Sverige står inför innebär att kostnaden för kommunal och regional verksamhet inom välfärdsområdet kommer att öka; se *diagram 3*.

Diagrammet visar att de kommunala kostnaderna för äldreomsorgen ökar snabbast fram till år 2040; bara den demografiskt betingade kostnaden ökar med 2018 års prislappar från att vara 123 mdkr till 199 mdkr – en ökning med 62 procent, givet 2018 års kostnadsnivå. Äldreomsorg utgör dock ett mindre område än barn och unga vars kommunala kostnader 2018 baserat på prislapparna från SKR var 312 mdkr. Senaste befolkningsprognosen från SCB utgjorde en kraftig nedrevidering från den tidigare prognosen. Främst minskade antalet barn vilket medför en marginell minskning av den demografiska kostnadsökningen fram till 2040 på 1 mdkr. Sammantaget ökar den demografiskt betingade efterfrågan på kommunala tjänster med 16 procent fram till 2040.

De demografiska förändringarna innebär att det med nuvarande arbetssätt uppstår ett gap mellan intäkterna och kostnaderna för kommuner och regioner. Finansdepartementet uppskattade innan pandemin att detta gap skulle motsvara 90 mdkr år 2026. Med de ökade generella bidragen i samband med pandemin har gapet troligen minskat men den

Diagram 3: Kostnadsutvecklingen baserat på demografi 2018-2040



Källa: SKR och SCB

Anmärkning: Diagrammet ger de kommunala kostnaderna för olika åldersgrupper baserat på SKR:s kostnadsmall och SCB:s befolkningsprognos. För regionerna ges endast totalkostnaden för alla invånare (baserat på SKR:s mall och SCB:s prognos).

långsiktiga utmaningen kvarstår och riskerar att öka skillnaderna mellan olika kommuner och regioner.

Problematiken med en åldrande befolkning inte är oberoende av den andra viktiga demografiska frågan, nämligen Sveriges ökande befolkning. Som påpekades ovan har Sveriges befolkning ökat synnerligen kraftigt de senaste åren. Här kan det noteras att en omfattande invandring teoretiskt sett kan bidra till att kortsiktigt minska problematiken kring en åldrande befolkning något. Det finns dock viktiga aspekter att beakta av detta. För det första är det inte möjligt att i ett längre perspektiv behålla en konstant demografisk försörjningskvot i Sverige genom invandring då det kräver en extrem nivå på invandringen; se till exempel Helleniak och Sanchez Gassen (2016).<sup>4</sup> För det andra måste man komma ihåg att det är skillnad på den demografiska och den ekonomiska försörjningskvoten. I den mån invandringen till Sverige i stor utsträckning består av asylsökande och deras anhöriga – vilka tenderar att ha en låg sysselsättningsgrad – behöver en lägre demo-

grafisk försörjningskvot inte medföra en lägre ekonomisk försörjningskvot; se till exempel Konjunkturinstitutet (2015).<sup>5</sup> En ytterligare fråga man kan ställa sig är hur de äldres hälsa eller ungas benägenhet att utbilda sig kommer påverka efterfrågan på välfärd och utvecklingen av skattekraften. Arbetar vi längre eller kommer ut på arbetsmarknaden tidigare ökar skattekraften; blir vi friskare förskjuts behovet av vård och omsorg. Beräkningar av denna karaktär görs i Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport (2021) och visar sig ha stor effekt på de offentliga finanserna.

En växande befolkning har dessutom i sig ekonomiska och praktiska konsekvenser för kommunsektorn. Med en växande befolkning krävs typiskt sett investeringar i till exempel skolor, sjukhus och infrastruktur; dessutom skall välfärdssektorn både finansieras och bemannas. Såväl den ökande som åldrande befolkningen reser således frågor kring finansieringen och bemanningen av kommunsektorns verksamhet. Vi kommer härnäst att kortfattat diskutera några aspekter av dessa.

4) Om Sveriges åldersstruktur från 2015 skulle hållas konstant till år 2080 krävs enligt Sanchez Gassen och Helleniak (2016) beräkningar en nettoinvandring på 38,1 miljoner individer. Sveriges befolkning skulle då vara 54,6 miljoner.  
5) Dessutom indikerar en studie av Deiaco och Eklund (2020) att det är en påtaglig skillnad mellan sysselsättning och självförsörjning bland utrikes födda, där författarna menar att sysselsättningsstatistiken mäter en alltför ljus ekonomisk bild.



# 3. Befolkningsförändringar och några ekonomiska konsekvenser

## 3.1 Påverkar investeringar och kommunsektorns skuldsättning

Under det senaste decenniet har kommunsektorns investeringar ökat kraftigt. Den genomsnittliga tillväxten under perioden 2010-2019 var sju procent per år och 2019 uppgick kommunsektorns samlade investeringar till 193 miljarder kronor. Detta har drivits av ett antal faktorer, vilka inkluderar de ovan nämnda i termer av kraftig befolkningstillväxt och en förändrad befolkningsstruktur. Andra viktiga bidragande faktorer är urbanisering och en stor "underhållspuckel" då många verksamhetslokaler – såsom skolor, äldreboenden och sjukhus – och bostäder byggdes under 1960- och 1970-talen; dessa är nu i behov av kraftig renovering eller att ersättas helt.

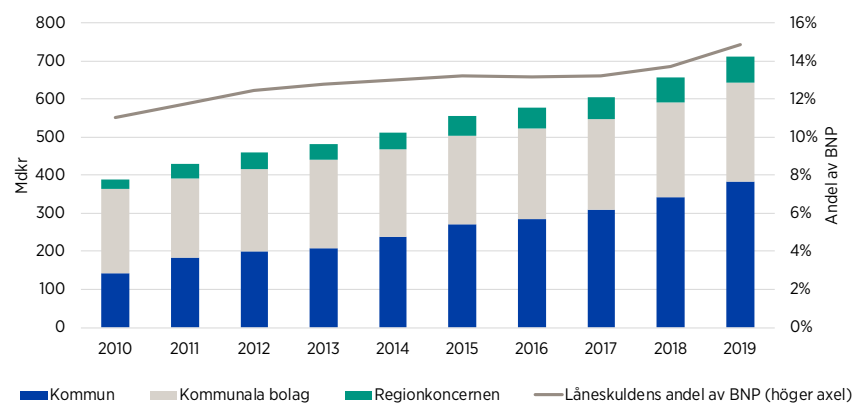
I ljuset av de omfattande investeringarna har också kommunsektorns låneskuld vuxit mycket påtagligt det senaste decenniet. I nominella termer har låneskulden ungefär fördubblats och uppgår idag till drygt 700 miljarder kronor; se *diagram 4*. Om låneskulden istället sätts i proportion till ekonomins storlek så har den gått från cirka elva till 14 procent av BNP.

Investeringsbehovet bedöms vara fortsatt stort även framgent. Till exempel menar Nilsson och Dalheim (2021) att det behövs

23 miljarder kronor per år de kommande 20 åren bara för att rusta upp VA-systemen; även om detta faller på taxekollektivet så är det ett kommunalt ansvar. Vidare kommer vi att se ett fortsatt behov av infrastrukturinvesteringar och investeringar i verksamhetslokaler såsom skolor och sjukhus för att hantera den ökande befolkningen. Därtill kommer en åldrande befolkning med stor sannolikhet att kräva tilltagande investeringar i äldreboenden.

Självfinansieringsgraden har i genomsnitt legat på 71 procent mellan 2010-2019 sett till kommuner och regioner; inkluderas också de kommunala och regionala bolagen har den genomsnittliga självfinansieringsgraden under perioden varit 64 procent. Trenden med en fallande självfinansieringsgrad bröts 2019 men den ligger fortfarande under den genomsnittliga. En högre ökningstakt på kostnadsidan än intäktssidan i och med demografin kan leda till en lägre självfinansieringsgrad på längre sikt. Då behovet av investeringar är högt under de kommande åren är bedömningen att investeringar fortsatt och möjligen till ökande grad kommer att lånefinansieras. Vi kommer därmed att se en ökande skuldsättning hos kommunsektorn även det kommande decenniet. I en tid med kraftiga investeringar är detta inte nödvändigtvis oroväckande; räntekvoten för kommunkon-

Diagram 4: Kommunsektorns låneskuld



Källa: Kommuninvest

cernerna beräknat som finansiella kostnader i förhållande till totala intäkter har minskat från 6 procent 1998 till 1 procent 2019 trots den ökade skuldsättningen. Men kommuner måste ta höjd för stigande räntor; ökar räntan med en procentenhet fördubblas kostnaderna.

Den höga investeringstakten idag väcker frågor om i vad och hur kommunen investerar, och hur välfärd kommer att levereras i framtiden. Har vi till exempel en flexibilitet i de nya lokalerna för att ha möjligheten att anpassa verksamheten till nya krav?

### 3.2 Kompetensförsörjningen en svår ekvation

Den ökande och åldrande befolkningen kommer också att sätta ytterligare press på kompetensförsörjningen inom välfärdssektorn. Till exempel råder det idag en brist på lärare och det kan noteras att Skolverket (2019) har beräknat att skolor och förskolor fram till 2033 skulle behöva rekrytera motsvarande 160 000 lärare och förskollärare; Skolverkets prognos innebär också att i frånvaro av förändringar i rätt riktning skulle det 2033 föreligga en brist på cirka 45 000 behöriga lärare.

Även inom vården finns stora problem. Socialstyrelsen (2021) påpekar att samtliga Sveriges 21 regioner har en brist på specialist-sjuksköterskor. Dessutom har en stor majoritet av regionerna en brist på bland annat läkare, barnmorskor, tandläkare och psykologer. Den stora ökningen av antalet äldre i befolkningen kommer också att medföra ett påtagligt rekryteringsbehov till äldrevården om dagens nivå på ”omsorg per äldre” skall upprätthållas. Sammantaget har alltså vårdssektorn ett omfattande rekryteringsbehov om det som genomsnittsmedborgaren upplever som en rimlig nivå på vårdtjänsterna skall kunna upprätthållas. Analys från SCB (2016) tyder på att det skulle vara problematiskt att lösa dessa rekryteringar.

Osäkerheter i hur invånarnas preferenser kring framtidens välfärd utvecklas är gällande även här. Hur kommer välfärden i framtiden levereras? Vad ställer detta för krav på framtidens bemanning? Den brist på personal

som redan idag råder på många håll talar – tillsammans med det stora framtida rekryteringsbehovet – om behovet av en omställning av arbetssätt. Vad skulle till exempel en omställning till nära vård, med egenmonitorering och ett större ansvar på individen, få för konsekvenser?

### 3.3 Kostnads- och finansieringsutmaningar

Det mesta tyder på att kostnader för såväl investeringar som löpande verksamhet inom den kommunala sektorn kommer att öka påtagligt de kommande åren. Hur dessa kostnader skall finansieras är naturligtvis en fundamental fråga.

Många kommuner och regioner har idag problem med sina kostnader och/eller intäkter. 2019 hade två av fem kommuner och åtta av 21 regioner ett negativt resultat för verksamheten (SCB, 2020). 2020 hade ingen region ett negativt resultat medan 16 kommuner redovisade detta. Resultatet för sektorn som helhet landade på rekordnivåer, men detta bedöms i relativt stor utsträckning bero på de riktade och generella statsbidrag som erhållits för att hantera coronapandemin.

Den lågkonjunktur som pandemin fört Sverige in i kommer dock generellt sett att innebära påfrestningar på kommunsektorns ekonomi. Till exempel har sysselsättningsgraden minskat. Under det tredje kvartalet 2020 uppgick sysselsättningsgraden i åldern 20–64 år till 81,1 vilket är en minskning med 1,7 procentenheter i jämförelse med motsvarande kvartal 2019. Nedgången i sysselsättning syns bland både män och kvinnor och i olika åldersgrupper. Denna minskande sysselsättning (och ökande arbetslöshet) kommer de närmaste åren att hålla tillbaka skatteintäkterna. Även utgiftssidan torde påverkas genom ökande utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Nettokostnaden för ekonomiskt bistånd utgör knappt 3 procent av kommunens totala nettokostnader i genomsnitt men varierar från 0.5 till 7 procent.

Det kan noteras att ur ett internationellt perspektiv har Sverige – trots det senaste

årets fall – en hög sysselsättningsgrad. Men coronakrisen har förstärkt en problematisk aspekt av den svenska arbetsmarknaden, nämligen den relativt låga sysselsättningsgraden för utrikes födda. Under krisen har utvecklingen på arbetsmarknaden varit särskilt ogynnsam för grupper som generellt sett har en svagare anknytning, vilket inkluderar utrikes födda (men även yngre). Till exempel var sysselsättningsgraden för utrikes födda i åldern 20–64 år 67,6 under det tredje kvartalet 2020; detta innebar en minskning med 2,9 procentenheter i förhållande till samma period 2019. Konjunkturedgången förstärker därmed en existerande strukturell problematik som är påtaglig. Behovet av att ändra denna problematik är lika uppenbar och en del av att få till stånd en god utveckling på arbetsmarknaden – något som är synnerligen viktigt för den kommunala ekonomin.

En annan fråga som ytterligare kan förstärka kommunernas finansiella problem är just den personalbrist inom välfärdssektorn som nämndes ovan. Det är inte osannolikt att detta kommer att leda till högre löneökningar inom välfärdssektorn. Finanspolitiska rådet (2020) undersökte vad högre lönetillväxttakt i välfärdssektorn (relativt den övriga ekonomin) skulle innebära för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och fann att en ökning i lönetillväxttakt som näppeligen kan beskrivas som särdeles iögonfallande skulle bidra till att påtagligt stressa hållbarheten; den offentliga sektorns nettoförmögenhet skulle bli tio procentenheter lägre år 2050 i ett sådant alternativscenario.<sup>6</sup>

Det kan alltså konstateras att den ökande och åldrande befolkningen medför påtagliga utmaningar för kommunsektorns verksamhet framgent. Här måste det dock hållas i åtanke att kommunsektorns (och Sveriges) finanser naturligtvis även beror på intäktssidan. Det är fundamentalt att skattebasen utvecklas på ett rimligt sätt om en god samhällsservice skall kunna upprätthållas. Här framstår utvecklingen i vissa kommuner som problematiska.

Flera kommuner är beroende av utjämnings-systemet – delvis på grund av olikheter på kostnadssidan men också skillnader i skatteunderlag. Det är naturligtvis av yttersta vikt att inte Sverige som helhet har en sådan diskrepans mellan intäkter och kostnader.

Möjligheterna att finansiera välfärdstjänsterna är också beroende av hur hälsotillståndet utvecklas, särskilt bland äldre; en fortsatt positiv utveckling innebär att behovet av insatser inom äldreomsorg och sjukvård minskar. En ökad sysselsättning bland vissa grupper – särskilt kvinnor och invandrare – samt ett senare utträde från arbetsmarknaden har också positiva konsekvenser för kommunernas ekonomi. Det skulle behövas en känslighetsanalys av de nämnda faktorernas betydelse för att få en bild av om skattekvoten behöver höjas för att finansieringen av välfärden ska underlättas.

Hur stora finansieringsbehov som uppstår under de närmaste decennierna beror också på vilka krav som staten ställer på kommunernas ekonomi. Om kravet enbart handlar om att kommunerna ska uppfylla balanskravet i Kommunallagen blir finansieringsbehovet mindre än om kravet är att det finansiella sparandet exempelvis ska hållas konstant över en längre period.

Det behövs forskning om de långsiktiga konsekvenserna för den offentliga ekonomin av de demografiska och andra förändringarna som kan förväntas ske. Men det finns också behov av att analysera olika alternativa intäktsmöjligheter; därvid bör det beaktas att staten har tillgång till betydligt fler skattebaser än de enskilda kommunerna och regionerna. Samtidigt kan det konstateras att förutsättningarna för Sveriges kommuner att ge sina invånare en god kommunal service är förhållandevis olika och att de problem som beskrivits ovan även måste beaktas i ljuset av detta. Vi går härnäst in på detta ämne.

6) Mer specifikt antogs att lönerna i välfärdssektorn under en tioårsperiod (från och med 2022) skulle öka 0,3 procentenheter mer per år än övriga löner under en tioårsperiod; därefter skulle de öka med 0,1 procentenhet mer per år i ytterligare tio år. Efter dessa två perioder skulle alla löner öka i samma takt.

## 4. Vittrar centrala principer långsamt sönder?

### 4.1 Försörjningskvot medför press

I landet som helhet förväntas den demografiska försörjningskvoten öka från 0,76 år 2019 till 0,83 år 2040. Men det finns stora skillnader mellan kommungrupperna; se *diagram 5*. I storstäderna ökar förvisso försörjningskvoten, men från en låg nivå – från 0,59 2019 till 0,63 2030. I landsbygdskommuner ökar försörjningskvoten från 0,92 till 1,03 under samma tidsperiod.

Ökningen är alltså som störst, 0,11 enheter, i landsbygdskommuner, som redan idag befinner sig på en hög nivå. Minst är ökningen i pendlingskommuner nära storstad med en ökning på 0,02 enheter; dessa befinner sig idag på en relativt sett låg nivå. Detta innebär alltså en ytterligare ökad spridning mellan kommungrupperna.

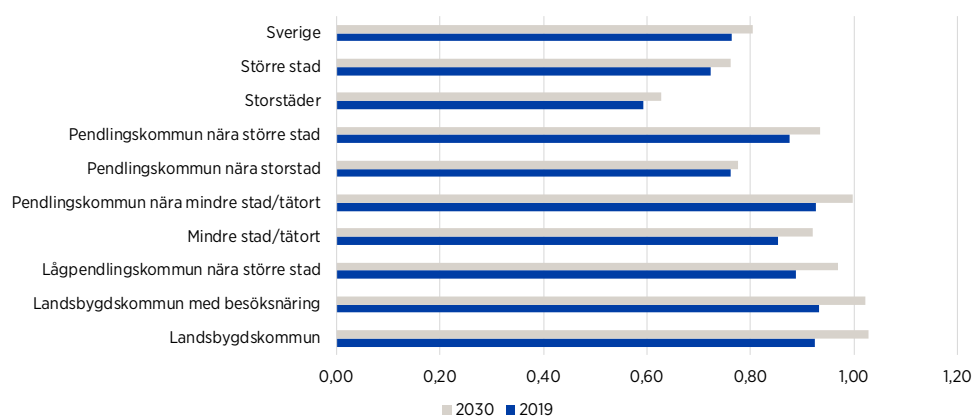
Även om den demografiskt drivna efterfrågan på välfärdstjänster ökar inom samtliga kommungrupper ökar kostnaderna mest i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner. Dessutom sker kostnadsökningen från redan höga nivåer. I de mycket avlägsna landsbygdsregionerna ökar utgifterna från 75 000 kronor per invånare 2020 till 82 000 kronor per invånare år 2035. Det kan jämföras med att utgifterna per invånare i landet som helhet ökar från 70 000 kronor

till drygt 75 000 kronor år 2035. Minst är ökningen i storstadsregionerna (Långtidsutredningen 2019).

Kommunerna och regionerna har olika förutsättningar för att möta de ekonomiska utmaningarna. Staten tar ansvar för likvärdigheten genom lagstiftning, ett kommunalt utjämningsystem och statsbidrag för olika ändamål. Kostnadsutjämningsystemet hanterar alltså delar av den utveckling vi har på kostnadssidan genom ett interkommunalt utjämningsystem. Men trots detta system finns det redan idag stora skillnader i kommunalskattesatser mellan olika kommuner. Under 2020 var skillnaden mellan den högsta (Dorotea) och den lägsta skattesatsen (Österåker) cirka 6 kronor. Särskilt storstäderna och pendlingskommuner nära storstad har de lägsta kommunalskatterna och ligger en bra bit under kommuner i övriga grupper. De högsta kommunalskattesatserna finns i kommuner med under 5 000 invånare, följt av kommuner med mellan 5 000 och 10 000 invånare. Skillnaderna i skattesatser mellan kommungruppen landsbygdskommuner och storstäder har ökat över tid.

Det finns ingen entydig förklaring till de stora skillnaderna i kommunalskatteuttag. Men en förklaring kan vara att det kommunala utjämningsystemet inte fullt ut kom-

Diagram 5: Försörjningskvoten per kommungrupp 2019 och 2030



Källa: SCB

penserar för strukturella skillnader mellan kommuner.<sup>7</sup> Med tanke på att behovet av äldreomsorg kommer att öka mest i kommuner med minskande befolkning finns det en risk för att skillnaderna i kommunalskattesatser kommer att öka ytterligare under de kommande decennierna. De avlägset belägna kommunerna har redan de högsta kommunalskatterna och att möta gapet mellan intäkterna och kostnaderna enbart med ökade skattesatser med möjliga effekter på arbetskraftsdeltagandet är inte en attraktiv väg. Det finns ett behov av forskning för att klargöra vilka orsakerna är till de stora skillnaderna i kommunalskatt mellan olika kommuner och regioner.

En annan möjlighet att öka intäkterna är att öka skattekraften i kommunen. Som vi har nämnt har vi ett kostnadsutjämningsystem, som baseras på strukturella icke-påverkbara parametrar. Vi har också ett inkomstutjämningsystem som utjämnar för skillnader i skattekraft; detta baseras på den faktiska skattekraften i kommunen. Riksrevisionen har försökt utreda om systemet är tillväxthämmande utan att kunna svara på frågan (Riksrevisionen 2020). Systemet är utformat så att om du får en ökad skattekraft får du en minskad utjämning, vissa kommuner har till och med negativa effekter av att öka sin skattekraft då utjämnningen minskar mer än skatteintäkterna ökar. En fråga man kan ställa sig är om incitamenten att öka intäkterna genom tillväxt av skattekraften är för små? Det är stor skillnad i skattekraft mellan kommunerna. Danderyd ligger högst med en skattekraft på 395 000 kr per invånare medan Årjäng har lägst på 168 000 kr, vilket också innebär att de har högst bidrag i kronor per invånare. Högst bidrag i absoluta tal har Malmö följt av Göteborg, Uppsala och Örebro.

Skillnader i förutsättningar och skattesats finns alltså, men finns det också skillnad i likvärdighet? Vi går härnäst vidare med denna frågeställning.

## 4.2 Skillnaden i likvärdighet och frågan om kvalitet

En grundläggande princip i flera centrala lagar inom välfärdsområdet är att offentliga tjänster ska vara av lika värde oavsett kön, ålder, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort. Likvärdighetsprincipen innebär dock inte att de tjänster som kommuner och regioner utför måste vara identiska till sin utformning. Inom både utbildning och hälso- och sjukvård finns dessutom ett fördelningsperspektiv, som innebär att den som har sämre förutsättningar eller större behov också ska kunna få stöd som kompenserar för detta.

Likvärdighetsprincipen innebär en principiell avgränsning mot den kommunala självstyrelsen; om skillnaderna i värdet av de offentliga tjänsterna för de enskilda medborgarna blir för stort har staten en lagstadgad skyldighet att utjämna skillnaderna. Balanspunkten mellan likvärdighet och kommunal självstyrelse har förskjutits över tiden (Häggroth 2020). Under 1980- och 1990-talen skedde en omfattande decentralisering och avreglering av den kommunala verksamheten. Den nuvarande tendensen är att det statliga inflytandet över den kommunala verksamheten ökar.

Ett decentraliserat välfärdssystem kan ge fördelen att kommuner är närmare invånarna, har mer information om invånarnas preferenser och därför effektivare kan tillhandahålla de välfärdstjänster som efterfrågas. En nackdel kan dock vara att likvärdigheten mellan kommuner minskar.

Att mäta likvärdigheten eller kvaliteten i kommunal verksamhet kan vara ett problem som inte enkelt kan lösas genom att samla in bättre data. Kommunal verksamhet består av tjänster, som till skillnad från varuprodukter är immateriella och i viss utsträckning flyktiga och skraddarsydda. Mottagaren av en tjänst är ”medproducent”, och dess förväntningar och samarbete påverkar dess

7) Andra förklaringar kan vara ambition, effektivitet eller preferenser (Kommuninvest 2020).



subjektiva uppfattning om tjänsten. Kvalitet i välfärdsverksamheter är mångdimensionell, men till skillnad från en smartphone finns det ingen mekanism för att sammanväga dessa kvalitetsdimensioner till en enda dimension: marknadspriset. Trots att det idag samlas in en ganska stor mängd data på kvalitet i kommunala verksamheter kvarstår mätproblematiken som beskrivs ovan.<sup>8</sup>

Att det för det första är svårt att mäta kvalitet och för det andra är svårt att ta in alla de varierade förutsättningar som gör att vissa kommuner kan ha svårare att nå en hög kvalitet gör att det är svårt att studera hur likvärdigheten mellan kommunerna egentligen ser ut.

Trots detta konstaterade Skolkommisionen i sitt betänkande (SOU 2017:35) att det sedan början av 1990-talet har skett en kraftigt ökad spridning i skolornas kunskapsresultat. Långtidsutredningen har konstaterat att dessa skillnader i hög grad kan hänföras till ökad skolsegregation. Elever blir allt mer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund. Skillnaderna mellan storstadskommunernas grundskolor och skolor belägna på landsbygden har också tilltagit över tid (Långtidsutredningen 2019 bilaga 7).

Kommunernas storlek och geografiska placering påverkar idag möjligheten att erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar. I många små kommuner är det svårt att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieskolans nationella program. Likvärdigheten över landet vad gäller möjligheten att kunna ta del av utbildningen blir på detta sätt åsidosatt. Frågan här är vad digitaliseringen skulle kunna möjliggöra och, i så fall, till vilken kostnad.

Äldreomsorgen regleras av Socialtjänstlagen, vilken är en ramlag som ger kommunerna en relativt stor frihet att lokalt utforma insatserna till de äldre som är i behov av vård och omsorg. Socialstyrelsen har i en rad undersökningar under senare år funnit att de äldre i alla typer av kommuner överlag är

mycket eller ganska nöjda med sin omsorg. Men då det enbart är den subjektiva uppfattningen om omsorgen som mäts berättar det egentligen inte om omsorgen är likvärdig.

Olika möjliga vägar för att möta den ökade efterfrågan och kostnadstrycket har lyfts, där förändrad ansvarsfördelning, effektiviseringar, nya arbetssätt och kommunsammanslagningar är några. I nästa stycke belyser vi ett par av dessa.

### 4.3 Samhällets ansvarsfördelning

Under senare år har det kommit allt fler förslag om att staten ska överta ansvar och funktioner från kommuner och regioner. Om något har denna tendens förstärkts ytterligare i och med coronakrisen, vilken har lett till krav om förändringar i ansvarsförändringen mellan staten, regionerna och kommunerna inom hälso- och sjukvården. Det finns förslag om att avskaffa regionerna och överföra ansvaret för specialistvården till staten och primärvården till kommunerna.<sup>9</sup> Det finns också förslag om att överföra hälso- och sjukvården till sex statligt styrda regioner. Ett förstatligande av hälso- och sjukvården vore inte utan komplikationer. Frågan är bland annat vilka konsekvenserna skulle bli för effektiviteten i vården om det var olika huvudmän för specialist- respektive primärvården; det brukar framhållas att den så kallade vårdkedjan inte bör brytas.

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen (Dir 2020:140). Utredningen ska bland annat pröva arbetsgivaransvaret för lärarna och finansieringen av skolans verksamhet.

De som förordar ett statligt huvudmannaskap för skolan brukar ange att endast ett sådant kan ge alla elever likvärdiga förutsättningar och kraftigt förbättra skolresultaten. Om man analyserar skillnaderna i elevernas

8) I exempelvis äldreomsorgen finns det i dag nästan 100 kvalitetsindikatorer som rapporteras i Kolada. Kolada är en statistikdatabas för uppföljning och analys av kommunala och regionala verksamheter. [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

9) Engqvist och Lövdén (2020). Dagens Nyheter (2020) har i en ledare förespråkat en avveckling av regionerna, men utan att precisera hur de kvarvarande uppgifterna inom hälso- och sjukvården ska organiseras. Kristdemokraterna presenterade en rapport i april 2021 (Kristdemokraterna 2021).

prestationer ska man emellertid finna att skolsegregationen är den faktor som mest förklarar skillnaderna i elevernas prestationer och möjligheter att uppnå behörighet till gymnasiet (Långtidsutredningen 2019 bilaga 7). Frågan blir här om ett förstatligande är den rätta lösningen?

När det gäller förslag om överförande av huvudmannaskap inom sjukvården och skolan finns det anledning att noggrant analysera konsekvenserna ur ett brett perspektiv. Det är ingen tvekan om att den kommunala självstyrelsen begränsas om staten övertar huvudmannaskapet för sjukvården och skolan. Det är däremot osäkert att likvärdigheten i välfärdstjänsterna ökar. Och det finns inga garantier för att staten skulle bedriva en mer effektiv verksamhet än kommuner och regioner. Om besluten flyttas från direktvalda organ till statliga förvaltningsenheter minskar dessutom medborgarnas möjligheter till inflytande.

#### **4.4 Frivillig eller obligatorisk samverkan – farbara vägar?**

Frågan är emellertid om den nuvarande kommunstrukturen är tillräckligt bärkraftig för att kunna utföra de uppgifter som staten vill att kommunerna ska utföra? Frågan har belysts dels i en rapport framtagen på uppdrag av Kommuninvest (Kommuninvest 2016), dels i en parlamentarisk kommitté (SOU 2020:8).

Som redan har påpekats i det föregående har staten ett stort ansvar för att alla kommuner och regioner har de ekonomiska förutsättningarna för att tillhandahålla en likvärdig samhällsservice i hela landet.

Sedan början av 1970-talet har statens politik varit att kommunsammanslagningar ska ske frivilligt. När det nu kan vara tid att på nytt pröva om kommunstrukturen är tillräckligt bärkraftig inför framtidens utmaningar finns det i princip två tänkbara lösningar: Den första är att kommunerna tar initiativ

till samverkan på frivillighetens grund. Den andra är att staten tar initiativ till obligatoriska lösningar.

En frivillig samverkan mellan kommuner kan skapa förutsättningar för att stärka kommunernas kapacitet, exempelvis genom att underlätta kompetensförsörjningen. Kommunutredningen har dragit slutsatsen, att frivillig kommunal samverkan, som den bedrivs idag, inte är lösningen på kommunernas långsiktiga strategiska utmaningar (SOU 2020:8). För att skapa en mer bärkraftig kommunstruktur har Kommunutredningen föreslagit att staten skapar ekonomiska incitament för kommuner som överväger att gå samman med en eller flera andra kommuner; det skulle bland annat kunna handla om nedskrivning av skulder.

Om staten gör bedömningen att det finns ett behov av samverkan inom ett speciellt verksamhetsområde kan staten lagstifta om detta. Ett aktuellt exempel är det förslag som den statliga Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har presenterat; utredningen har föreslagit att kommunerna ska träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner i fråga om komvux på gymnasial nivå (SOU 2020:33).

På motsvarande sätt skulle staten kunna göra när det gäller att få till stånd en strategisk samverkan mellan kommuner i funktionella regioner, dvs. lagstifta om att sådan samverkan bör komma till stånd i hela eller delar av landet; så skedde när riksdagen fattade beslut om att det ska bedrivas en regionplanering enligt plan- och bygglagens regelverk i Skåne-regionen under år 2018.

Det är inte osannolikt att större kommuner skulle ha en mer solid ekonomi och därmed bli mindre beroende av statlig finansiering, vilket vore bra med tanke på den kommunala självstyrelsen. Större kommuner skulle också kunna ha en bredare uppsättning av specialister, vilket skulle kunna vara positivt för kvaliteten i verksamheterna och i

myndighetsutövningen. Dessutom skulle större kommuner kunna innebära att staten skulle kunna minska sin detaljstyrning, på det sätt som skedde efter den förra indelningsreformen. Att skapa större kommuner är dock troligen ingen universallösning i Norrlands inland där kommunerna redan är stora till ytan. Gleshet liksom småskalighet är potentiella kostnadsdrivande parametrar vilket gör att det blir en avvägning mellan potentiella nackdelar med en till ytan ännu större, men fortfarande gles befolkad, kommun.

SKR har redovisat sin bedömning av hur sammanläggningar av kommuner och regioner skulle påverka effektiviteten i verksamheten (SKR 2019). Slutsatsen är att det förefaller finnas större möjlighet att uppnå effektivitet med regionsammanslagningar än

med kommunsammanslagningar. Orsaken är att större regioner innebär att det finns en flerkärnighet, vilken skulle kunna leda till bättre möjligheter till nivåstrukturering inom specialistvården, vilket är enklare när en region har fler sjukhus i stället för ett enda. Detsamma kan sägas gälla kollektivtrafiken, som binder ihop regionen på ett naturligare sätt om det finns fler regioncentra. Både vad gäller kommunsammanslagningar och regionsammanslagningar så finns det för- och nackdelar – det är en komplex fråga och sällan är slutsatser solklara. Det vore angeläget att forskning belyser dessa för- och nackdelar med större regioner och/eller större kommuner än de nuvarande; erfarenheter från de övriga nordiska länderna skulle kunna vara av intresse i en sådan forskning.

# 5. Kommuners handlingsutrymme på hemmaplan

## 5.1 Effektivitet i kommunala verksamheter – en hård nöt som behöver knäckas

Ett sätt att finansiera välfärden är genom effektiviseringar. Det kan vara svårt att avgöra om kommuner är effektiva eller inte, för vilken nivå är egentligen effektiv? I de rapporter som finns kring effektivitet får vi nöja oss med att bedöma den relativa effektiviteten – alltså hur effektiva kommunerna är i förhållande till varandra. Dessa rapporter visar på en effektiviseringspotential på runt 10 procent (ESO 2016, Svenskt Näringsliv 2019). I en dynamisk kommunsektor där innovationer hela tiden kommer till stånd kommer det dock alltid att finnas skillnader mellan kommuner i fråga om effektivitet. En kommunsektor utan effektivitetsskillnader skulle kunna tyda på en stagnerande kommunsektor. Utöver att fundera över hur man direkt kan mäta effektivitet måste vi därför även studera hur snabbt nya arbetssätt, idéer och välfärds-teknologier sprids mellan kommuner. Ett problem man skulle kunna upptäcka är att samma typ av kommun ständigt kommer med nya idéer och att idéerna sällan, eller endast efter lång tid, sprids till en annan typ av kommun. Detta skulle kunna tyda på att det finns strukturella hinder för vissa kommuner att effektivisera sina verksamheter.

Studier av den institutionella inramningen i förhållande till effektivitetsutveckling utgör ett viktigt komplement till att direkt studera utvecklingen av, och skillnader i, effektivitet, särskilt givet att effektivitetsmätningar lider av brister. I den institutionella inramningen ingår det lokala demokratiska ansvarsutkrävandet, statlig styrning via statsbidrag och den infrastruktur som existerar med syftet att sprida idéer och innovationer i kommunsektorn.

När skillnader mellan kommuners relativa effektivitet analyseras finner man att den till största del beror på ledning, styrning och organisation (RKA 2021, Svenskt Näringsliv 2019, Knutsson m fl 2006). Vi går därför in på detta område i kommande avsnitt.

## 5.2 Organisation och ledning - en ödesfråga

### *Ökar framtida komplexitet?*

För att hantera den framtida utvecklingen är det troligt att den kommunala ledningsfunktionen i sitt strategiarbete både behöver fundera över vad de vet om möjligheten att genomföra ett hållbart kommunalt uppdrag, men också veta vad de inte vet för att realisera dito. Men beslutsfattande är inte så enkelt. Kleppstø m fl (2021) beskriver dessa olika strategiska beslutsförutsättningar på en skala. I ena änden av denna skala sker beslutsfattande i situationer som kan karakteriseras av förutsägbarhet, hög säkerhet och kända orsak-verkan-samband – en rationell beslutssituation. En rationell beslutssituation karakteriseras också av stabila verksamhetsförutsättningar, kända förväntningar från berörda intressenter och god kontroll över de resurser som är tillgängliga för att realisera fattade beslut. I andra änden av skalan återfinns beslutssituationer som karakteriseras av osäkerhet, tvetydighet, hög komplexitet och oklara samband – en systemisk beslutssituation. I en systemisk beslutssituation är möjligheten för kraftfulla och omdanande förändringar påtaglig, intressentförväntningarna oklara och förutsättningar för god kontroll på de resurser som behövs för att realisera beslut betydligt sämre.

### *Vad förmår byråkratisk styrlogik?*

Kommunala organisationer är huvudsakligen organisationer och som sådana är de väl rustade att hantera enkla och delar av de lite mer komplicerade beslutssituationerna genom sin regelstyrning och sina expertisfunktioner. Det finns gott om beslutsmallar baserade på data och erfarenheter som varit möjliga att fånga, beskriva och mäta, vilket över tid möjliggjort att en explicit kunskapsbas etablerats som både går att distribuera till andra beslutsfattare och agera utifrån. Demografisk utveckling och utveckling av låneskuld är två exempel på sådana kunskapsbaser. Kunskapen har blivit operationaliserad och gripbar. I vissa givna situationer fungerar handlingsregel a

bra, i andra är det handlingsregel b som gäller. Eller, ökar skuldutvecklingen x, innebär det y. Denna operationalisering av kunskap till handlingsregler gör det med andra ord möjligt att lära ut vad som är ett mer eller mindre lämpligt agerande i givna situationer. Detta är nödvändigt både i byråkratiska och professionellt styrda organisationer.

### **Vad förmår professionell styrlogik?**

Blir beslutssituationerna alltför komplicerade med höga kunskapskrav lämpar sig emellertid en professionell logik och kunskapsöverföring mellan professionella bättre än en renodlad byråkrati. Även om många kommunala beslut är av repetitiv och standardiserad karaktär finns det betydande beslutsvolymer som har besvärligare, mer tvetydiga och osäkra beslutsförutsättningar – förutsättningar som inte låter sig följa någon vedertagen mall utan behöver anpassas efter den specifika beslutssituation. Beslutssituationerna baseras på mer implicita kunskapsbaser, som inte lika tydligt går att artikulera i specifika handlingsregler eller mallar. Den så kallade tysta kunskapen är t.ex. vanligt förekommande i starka professioner där samlad utbildning, upparbetade erfarenheter, normer och värderingar samspelar och bildar bas för ett agerande givet omständigheterna. Överföringen av denna kunskapsbas är svårare och mer tvetydig till sin karaktär. Kunskapen förmedlas inte enbart genom undervisning mellan ”expertis” och ”novis” utan behöver vanligtvis både tid och utrymme för reflektion och prövande för att överföras. Hur kvalitet skall värderas på en skola eller ett äldreboende är både svårångat och omtvistat. Hur dessa såväl komplicerade och komplexa beslutssituationer hanteras påverkar synen på kommunal effektivitet. (se Snowden, 2002).

### **Effektivitet, stegvis mot nytt ljus?**

Den kommunala effektivitetsdebatten innehåller både komplicerade och komplexa kvaliteter. Kanske behöver den många gånger inåtvända effektivitetsdebatten ”per verksamhet” kompletteras med bredare effektivitetsmått. Kommuner och regioner har ju ytterst

ett uppdrag/ansvar för sin befolkning och för att kunna bedriva någon form av effektivitet går det att fundera över om inte just befolkningen borde vara en centralare utgångspunkt jämfört med idag. Men för att kunna fånga kommunal ”befolkningseffektivitet” behöver både ett språk utvecklas och en fördjupad kunskap om befolkningens önskemål, behov och förmågor mm etableras, på ett eller annat sätt. Väljarnas röst vart fjärde år kan vara ett sätt att fånga några aspekter av kommunal ”befolkningseffektivitet”, men sannolikt behövs också andra beskrivningar ges betydelse. Mått som fångar livslängd, hälsa, självförsörjningsgrad, utbildning mm är redan etablerade men inte vanligt förekommande i den kommunala beslut- och strategipalleten.

Med rubriken ”Management in the 1980’s” spekulerade Leavitt och Whisler (1958) om den betydelse och inverkan som den då nya informationsteknologin skulle komma att ha på organisation och ledning av framtidens organisationer. De kunde konstatera att informationsteknologins inverkan på ledning och organisation under den första tiden huvudsakligen skett i periferin, fragmenterat, i blygsam skala och i befintliga strukturer. Artikeln avslutades därför med en brasklapp (1958, s 48):

*”Perhaps the biggest step managers need to take is an internal, psychological one. In view of the fact that information technology will challenge many long-established practices and doctrines, we will need to rethink some of the attitudes and values which we have taken for granted.”*

Förvisso har det skett betydande system- och teknikförändringar i den kommunala administration de senaste decennierna. Företrädevis har emellertid även dessa skett stegvis, fragmenterat och över längre tidsperioder. Att denna utveckling skall fortsätta är sannolikt mer rimlig att tänka sig än att alla kommuner en dag genomför större och transformativa administrativa reformer som över en natt påtagligt höjer den kommunala effektiviteten. Forskning pekar också på att ny teknik istället för att öppna upp för nya tillämpningar och lösningar tenderar att stärka befintliga maktstrukturer; se t ex Kraemer



och King (2006) och Norris och Reddick (2012).

Stegvisa förändringar kan emellertid både förändra det politiska arbetet samt öka kommuners effektivitet och produktivitet. Och kanske är det så att de centraliseringstendenser som var påtagliga i Natkoms slutrapport (Almqvist m fl 2017) är något som på olika sätt kommer att växa sig allt starkare framöver. Om detta sker kommer ytterligare en redan välfylld och krävande beslutsagenda bli än mer omfattande och sannolikt rejält pröva den kommunala ledningskapacitetens förmågor men också den kommunala hierarkins förmåga att realisera fattade politiska beslut. Stundtals kanske ledningsutmaningarna kräver andra förmågor och resurser än de befintliga och kanske är hierarkin inte alltid mest lämplig för implementering av beslut. Komplicerade men framför allt komplexa beslutssituationer kan behöva mer prövande och informationssökande ansatser där hierarkin får kompletteras med mer dialogbaserad ledning och uppföljning som möjliggör att kvaliteter fångas upp som annars förblivit oupptäckta.

Kompletterande ledningsansatser ställer också krav på alternativa kommunala strategier – ett behov att se sin omvärld på ett annat sätt. Grundfrågan är emellertid densamma: Hur använder vi klokast de gemensamma resurser som finns till förfogande? Givet att kompetensförsörjningen av stora kommunala yrkesgrupper såsom lärare och sjuksköterskor inte går att lösa genom påtagliga löneyft på gruppnivå finns det till exempel anledning att fundera hur tillgängliga resurser klokast används för att förbättra kommunala arbetsmiljöer.

Är utgångspunkten att allt kommer att trampa på i vanliga hjulspår behövs natur-

ligtvis inga förändringar, vare sig vad gäller ledningsförmågor eller den kommunala organisationens struktur. Emellertid, utgår vi från att det är rimligt att tänka sig att kommuner under de kommande tio åren successivt kommer att möta ökade grader av osäkerhet och komplexitet i sina ansträngningar att realisera sitt uppdrag är sannolikt ”icke-förändring” ett sämre alternativ. Mer troligt är att kraven på innovation och effektivitetsförbättringar kommer att öka ytterligare. Hartley m fl (2013, s 827) menar att ledande kommunala aktörer behöver se sig själva *“as meta-governors who are orchestrating collaborative arenas that harvest ideas and practices from a range of innovators”* för att öka innovationstakten. Detta är inget lätt eller självklart steg att ta i en situation där ledningskapaciteten redan är under press. Inte blir det bättre av att rådande kompetensförsörjningssituation redan nu tydligt pekar på det omöjliga i att alla kommuner skall kunna ersätta en anställd som slutar med en ny anställd.

Det finns all anledning att vara ödmjuk inför kommuners organisations- och ledningsutmaningar. Det är en ödesfråga som kräver nogsamma funderingar över vilka vägar framåt som är rimliga. Några pekar på att en bredare strategiansats, baserad på samarbete mellan olika aktörer med liknande målbilder, kan vara en lämplig väg att gå för att reducera inneboende komplexitet och tvetydighet i den kommunala omgivningen (Bryson m fl 2009, Favoreu m fl 2016). Att leda tillsammans med andra över kommun- och organisationella gränser är emellertid inte det enklaste. De institutionella hindren är många, för att inte nämna de handlingsramar och beteendemönster som påverkar i det dagliga kommunala beslutsfattandet.

## 6. Hur kan forskningen bidra till att stärka den kommunala sektorns bärkraft på lång sikt?

Kommuner och regioner står inför stora utmaningar – främst till följd av de demografiska förändringarna. En ökande befolkning och en ökande andel äldre i befolkningen ställer krav på ökade insatser främst inom omsorgen och vården. Kostnaderna för äldreomsorgen ökar, tillsammans med kostnaden för regionerna, snabbast.

Investeringarna inom den kommunala sektorn har ökat kraftigt under det senaste decenniet. En konsekvens av detta är att låneskulden enbart under det senaste decenniet har fördubblats och uppgår idag till cirka 700 miljarder kronor. Även under det närmaste decenniet kommer investeringarna att öka och därmed även låneskulden.

Kommunerna och regionerna står också inför stora utmaningar när det gäller kompetensförsörjningen inom välfärdsområdet. Många fler lärare samt anställda inom omsorg och vård kommer att behöva rekryteras på en arbetsmarknad där den offentliga sektorn konkurrerar med den privata sektorn; detta kan komma att ytterligare sätta den kommunala ekonomin under press.

Även sett i ett historiskt perspektiv står kommuner och regioner inför mycket stora utmaningar. SKR, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet följer fortlöpande upp hur den kommunala ekonomin utvecklas och hur aktörerna inom den kommunala sektorn hanterar de uppkommande utmaningarna. Vi menar att även forskningen har en viktig roll för att bidra till analysen av den kommunala ekonomin på längre sikt, i första hand fram till år 2040, och att bidra med fördjupade analyser inom särskilt strategiska områden. Ett sådant område handlar om att göra analyser utifrån alternativa antaganden om hur intäkter och kostnader påverkas av olika faktorer, mer eller mindre utanför kommunernas kontroll, exempelvis förändringar i sysselsättningsgraden i ekonomin. Ett annat strategiskt område handlar om hur olika intäktskällor kan underlätta finansieringen av framtidens välfärd.

Kommuner och regioner har olika förutsättningar för att tillhandahålla likvärdiga välfärdstjänster, främst beroende på att den demografiska försörjningskvoten är högre i de mer avlägset belägna kommunerna. Kommunalskatterna varierar med cirka 6 kronor mellan de högsta och de lägsta skattesatserna, vilket begränsar möjligheterna att finansiera de ökande behoven av insatser i kommuner och regioner med höga skattesatser. Forskningen skulle kunna bidra till att öka förståelsen av de stora skillnaderna i kommunal-skatteuttag.

Forskningen skulle också kunna bidra till den fortsatta diskussionen om kommunernas bärkraft genom att analysera för- och nackdelarna med den nuvarande kommun- och regionstrukturen, inte minst i ljuset av den fortgående urbaniseringsprocessen men också i skenet av pågående miljö- och energiomställning. Som alternativ till kommun- och regionsammanslagningar framförs allt oftare förslag om förstatligande av uppgifter, särskilt inom skolan och sjukvården; det finns ännu inte någon mer omfattande forskning om konsekvenserna av överföring av ansvar från kommuner och regioner till staten, vilket vore önskvärt för att ge underlag till en balanserad diskussion i frågan.

Ett kontinuerligt arbete med att öka effektiviteten inom kommuner och regioner kan ge substantiella bidrag till finansieringen av den kommunala verksamheten. Vi vill särskilt peka på möjligheterna att skapa grundläggande förutsättningar för effektivare arbetsformer. Det kan handla om att omsorgsfullt ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Men det är också nödvändigt att staten omprövar sitt sätt att styra kommuner och regioner med riktade statsbidrag; som flera statliga myndigheter har påpekat är denna styrform ineffektiv och ger inte tillräckligt spelrum för att stimulera ett lokalt utvecklingsarbete. Vad gäller innovationsförmåga pekar forskning på att samverkan mellan olika aktörer kan stärka innovationsförmå-

gan. Det är nödvändigt att skapa institutionella och värderingsmässiga förutsättningar för att sprida idéer och nya arbetssätt mellan kommuner och regioner; innovations- och/eller anpassningsförmågan behöver öka för att effektiviteten ska öka.

I tider av ökad komplexitet och osäkerhet pekar vidare mycket på att kommunal ledning behöver kompletteras med mer dialogbaserad ledning och uppföljning som möjliggör att kvaliteter fångas upp som annars förblivit oupptäckta. Likaså behövs att ledande aktörer i större utsträckning får ta på sig olika former av gränsbrytande roller för att initiera och stimulera innovation. Som nämnts ovan finns

en hel del institutionella, byråkratiska och värderingsmässiga hinder på vägen som behöver överbryggas. Forskning behövs för att både peka på behovet av förändring i dessa frågor och analysera dess konsekvenser men också för att visa på möjliga vägar framåt.

Det är tydligt att det finns många frågeställningar där enkla lösningar inte finns att tillgå. Troligen kommer det krävas ett samspel mellan kommuner, regioner och staten men också ett samspel mellan forskningen och verksamheten för att hitta olika pusselbitar till det stora välfärdspusslet. Förhoppningen är att du har en av dessa bitar.

# Referenser

- Almqvist, R., Donatella, P., Nilsson, V., Ramberg, U. och Wänström, J. (2017). Resursanpassning och utveckling av kommunal verksamhet – sammanfattning och slutord från det andra Nationella kommunforskningsprogrammet.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. och Bryson, J. K. (2009), "Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing: The Contributions of Actor-Network Theory", *International Public Management Journal*, vol. 12, nr 2, pp. 172-207.
- Day, G. S. och Schoemaker, P. J. H. (2005), "Scanning the periphery," *Harvard Business Review*, Nov 2005, 135-148.
- Deiaco, E. och Eklund, J. (2020), *Vägar till självförsörjning. Slutrapport i projektet Integration Sverige*.
- ESO 2016 "Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet"
- Favoreu, C., Carassus, D. och Maurel, C. (2016), "Strategic management in the Public sector: a rational, political or Collaborative Approach?", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, nr 3, 435-453.
- Finanspolitiska rådet (2020), *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2020*.
- Hartley, J., Sorensen, E., och Torfing, J. (2013). "Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship". *Public Administration Review*, vol. 73, nr 6, 821-830.
- Hellström, M., Kleppesø S. och Ramberg, U. (2021). Strategizing – at a new crossroads (kapitel 3). I I. Lapsley och O. Mattisson (Red.), *Managing Public Services: Making Informed Choices*, Routledge (kommande).
- Häggroth, S. (2020). *Den kommunala självstyrelsen. Dess ursprung, utveckling och möjligheter i det tjugoförsta århundradet*.
- Leavitt, H. J. och Whisler, T. L. (1958). "Management in the 1980's", *Harvard Business Review*, Nov-Dec 1958, 41-48.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. och Tagesson, T. (2005). *God kommunal hushållning måste man arbeta för*, Studentlitteratur, Lund.
- Kraemer, K. L. och King, J. L. (2006). "Information Technology and Administrative Reform: Will E-Government Be Different?", *International Journal of Electronic Government Research*, vol. 2, nr 1.
- Kommuninvest (2016). "En bärkraftig kommunstruktur-rapport"
- Kommuninvest (2020). "Utjämning av kommunalskat-terna"
- Konjunkturinstitutet (2015). *Konjunkturläget*, december 2015.
- Konjunkturinstitutet (2021). *Hållbarhetsrapport 2021 för de offentliga finanserna*.
- Nilsson, K. och Dalheim, P. (2021). "VA-systemen behöver 23 nya miljarder per år", *Dagens Industri*, 14:e februari.
- Norris, D. F. och Reddick, C. G. (2012). Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change? *Public Administration Review*, vol. 73, nr 1, 165-175.
- Riksrevisionen (2020). *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?*, RIR 2020:11.
- RKA (2021). *Effektivitet i kommuner*. www.rka.nu
- Sanchez Gassen, N. och Heleniak, T. (2016). "The impact of migration on projected population trends in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden: 2015–2080, Nordregio Working Paper 2016:5.
- SCB (2016). *Stora insatser krävs för att klara 40-talister-nas äldreomsorg*. www.scb.se
- SCB (2020), Statistikdatabasen, "Folkmängd efter inrikes/utrikes född, ålder och kön. År 2021 - 2120" samt "Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 - 2020"
- Skolverket (2019). *Läroprognos 2019 – Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.
- SKR (2019). "Ekonomirapporten oktober 2019 – Om kommunernas och regionernas ekonomi".
- Snowden, D. (2002). "Complex acts of knowing: Haradox and descriptive self-awareness," *Journal of Knowledge Management*, vol. 6, nr 2, 100-111.
- Socialstyrelsen (2021). *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård Nationella planeringsstödet 2021*.
- SOU 2017:35, "Samling för skolan Nationell strategi för kunskap och likvärdighet"
- SOU 2019:65, "Långtidsutredningen (2019), Huvudbetänkande"
- SOU 2019:40, "Långtidsutredningen (2019), bilaga 7, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan"
- SOU 2020:8, "Starkare kommuner-med kapacitet att klara välfärdsuppdraget."
- SOU 2020:33, "Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning"
- Svenskt Näringsliv (2019). *Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet?*, www.svensktnaringsliv.se



**KOMMUNINVEST**

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.  
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: [förnamn.efternamn@kommuninvest.se](mailto:förnamn.efternamn@kommuninvest.se)  
[www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se)