

3

# Kapacitet och kommunalt självstyre



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



# Kapacitet och kommunalt självstyre

Upplysningar om innehållet:

Björn Kullander, bjorn.kullander@skr.se

Lena Langlet, lena.langlet@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-050-6

Text: Bo Per Larsson

Produktion: Advant

## **Förord**

Under 2022 genomför SKR en särskild satsning på att skapa kunskap, diskutera och debattera grunderna för lokalt självstyre. Satsningen innebär också att utveckla samarbetet mellan den nationella nivån och den lokala för att på bästa sätt utnyttja självstyrelsens potential för medborgarnas välfärd.

Under 1950-talet och 1970-talet genomfördes i Sverige stora kommunreformer där vi gick från cirka 2 500 kommuner till 277. Några av dessa har sedan delats så vi idag har 290 kommuner. Syftet var att skapa kommuner med tillräcklig kapacitet för välfärdsuppdraget.

Sveriges 290 kommuner och 21 regioner ser olika ut, har olika förutsättningar och dess medborgare har olika behov av utformning av välfärden för den enskildes livskvalitet. I debatten om det lokala självstyret så ifrågasätts till och från kommuners och regioners kapacitet. Speciellt ifrågasätts små kommuners kapacitet vilket skulle motivera ny kommunreform eller förstatligande av uppgifter. SKR vill med denna skrift belysa kapacitet utifrån bredare perspektiv och de lösningar som redan idag används för att skapa en effektiv verksamhet. Vi lyfter även tankar kring utvecklingen av den statliga styrningen för att bättre stödja kommuner och regioner i relation till dess kapacitet.

Denna skrift är den tredje i den serie av skrifter SKR kommer att ge ut under 2022 för att belysa det lokala självstyret ur olika perspektiv. Vi hoppas att skriften ska stimulera till diskussion och dialog om det lokala självstyret.

Stockholm i februari 2022

Anders Knappe  
**Ordförande**

Sveriges Kommuner och Regioner

# Innehåll

- 6 **Kapitel 1. Inledning**
- 6 Har den kommunala sektorn kapacitet för uppdraget?
- 8 Vad innebär begreppet kapacitet?
  
- 10 **Kapitel 2. Kommunerna**
- 11 Mindre kommuners kapacitet
- 22 Kommuner med svaga resultat
- 23 Bristande överensstämmelse mellan geografi och funktionalitet
- 26 Regionerna
  
- 28 **Kapitel 3. Hur kan staten bidra till att stärka kommunernas kapacitet?**

# Inledning

## Har den kommunala sektorn kapacitet för uppdraget?

Ett återkommande motiv för en starkare statlig styrning eller ett ändrat huvudmannaskap är att kommuner respektive regioner saknar tillräcklig kapacitet för att fullgöra sina uppdrag. Ifrågasättandet av kommuners och av regioners kapacitet överensstämmer på vissa punkter. Det handlar om att vissa konkreta verksamheter anses alltför komplexa och att det därför övergår kommuners respektive regioners förmåga att sköta dem. Konsekvensen bör enligt detta synsätt vara antingen att staten tar över huvudmannaskapet eller att en starkare statlig styrning gör det enklare för kommuner och regioner att klara uppdraget. När det gäller frågan om huvudmannaskap har diskussionen för kommunernas del främst handlat om skolan och för regionerna om hälso- och sjukvården. När det gäller behovet av en starkare statlig styrning riktas kraven även mot fler verksamheter, inte minst kommunernas äldreomsorg.

Det finns även de som visserligen inte riktar sin kritik mot kommunsektorn i dess helhet men som menar att det finns alltför många enskilda kommuner och regioner som inte klarar av att erbjuda sina medborgare den service som efterfrågas. Det leder i sin tur till oacceptabla variationer. Man anser därför att staten bör ingripa för att säkerställa att kravet på en likvärdig välfärd av god kvalitet kan uppnås. En del av diskussionen om bristande resultat och kvalitet landar i att det finns såväl kommuner som regioner vars storlek anses göra det svårt att upprätthålla den kapacitet som krävs. Bland regionerna pågick under en längre tid omfattande diskussioner och processer för att bilda större regioner och flertalet regioner ansåg att det behövdes en ny indelning för att de skulle bli mer slagkraftiga. Regering och riksdag valde dock att inte gå vidare med förslaget till en sådan reform. Även bland kommunerna har behovet av att bilda större kommuner diskuterats och relativt nyligen argumenterade Kommunutredningen<sup>1</sup> för en ny indelningsreform. Förslaget har dock minimalt stöd bland kommunala företrädare.

Vi ser att ifrågasättandet av kommuners och regioners kapacitet följer ungefär samma mönster – att uppgifterna är för komplexa, att enskilda kommuners/regioners brister äventyrar välfärdens kvalitet och likvärdighet eller att vissa kommuner och regioner är alltför små för att kunna upprätthålla den kapacitet som krävs. Samtidigt finns det tydliga skillnader. Exempelvis ifrågasätts ibland regionernas men aldrig kommunernas existens. Det finns också konkreta skillnader som motiverar att respektive sektors kapacitet diskuteras var för sig. Men först finns det anledning att försöka ringa in innebörden i begreppet kapacitet.

Not. 1 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).



## Vad innebär begreppet kapacitet?

Enkelt uttryckt kan kapacitet ses som synonymt med förmåga. En kommuns kapacitet handlar om att den klarar av att utföra sina uppgifter och att möta olika utmaningar på ett ändamålsenligt sätt. Det är dock inte rimligt att se enskilda eller ens återkommande misstag och misslyckanden som tecken på bristande kapacitet. Det är nog svårt att finna någon kommun eller region – eller för den delen myndighet, företag eller organisation – som aldrig gör misstag och som alltid lyckas utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Kapacitet bör därför definieras som en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen.

För en kommun eller region innebär det till exempel att den ska kunna bereda, fatta och genomföra beslut som gör det möjligt att erbjuda samhällsservice inom olika verksamhetsområden utifrån nationella krav och medborgarnas behov. Den ska även kunna anlägga en helhetssyn vid prioriteringar mellan olika behov och anpassa verksamheten efter lokala och regionala förutsättningar. Den behöver involvera medborgarna, förankra beslut och skapa förståelse för motiven för de åtgärder och förändringar som ska genomföras. Den måste ha en stabil ekonomi och förmåga att inom givna ekonomiska ramar kunna finansiera verksamhet och investeringar och samtidigt säkerställa sin personal- och kompetensförsörjning. Vidare behöver den främja verksamhetsutveckling och kunna införliva ny kunskap och teknik, inte minst för att utnyttja digitaliseringens möjligheter. Dessutom behöver den utveckla ett väl fungerande samspel med näringsliv, civilsamhälle och statliga myndigheter samt med närliggande region(er) respektive kommuner. Därutöver har pandemin tydliggjort behovet av beredskap och omställningsförmåga för att hantera mer eller mindre oväntade händelser men som utlöser allvarliga kriser med dramatiska konsekvenser.

De förmågor som räknas upp ovan kan sammanfattas som kommuners respektive regioners **strategiska** eller **institutionella** kapacitet<sup>2</sup>. De innefattar vad Kommunutredningen<sup>3</sup> benämnde som deras **driftskapacitet**, det vill säga förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget<sup>4</sup> respektive **utvecklingskapacitet**, det vill säga förmågan till utveckling och förnyelse av såväl den kommunala verksamheten som kommunen som geografiskt område. Till detta bör även läggas kommunens förmåga att leda och styra verksamheten, det vill säga dess **politiska styrningskapacitet**. Detta sätt att se på begreppet kapacitet utesluter inte att man behöver värdera och ifrågasätta förmågan att ta ansvar för enskilda verksamhetsområden eller uppgifter. Men då handlar det inte om brister och tillkortakommanden inom dessa verksamheter. Bristande kapacitet innebär istället att man saknar förmåga att komma till rätta med dessa brister och att långsiktigt driva och utveckla verksamheten. Vår decentraliserade samhällsmodell förutsätter att varje enskild kommun och region tar ansvar för att stärka sin kapacitet, förnya verksamheten, öka effektiviteten och utveckla demokratin, det vill säga att de själva kan påverka och vid behov stärka sin kapacitet. Här utgör ett tydligt politiskt ledarskap, en väl fungerande organisation, en effektiv styrning och ett starkt lokalt ansvarstagande avgörande förutsättningar.

Not. 2 Dir. 2017:13 Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen, s. 7-8.

Not. 3 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget, (SOU 2020:8) s. 353-356.

Not. 4 För att begreppet driftskapacitet ska vara ändamålsenligt behöver det inkludera ekonomisk och professionell kapacitet.

## Kommunerna

I grunden är svenska kommuner synnerligen resursstarka organisationer som i rimlig utsträckning besitter den institutionella kapacitet som beskrivits ovan. Det hindrar inte att det finns en rad utmaningar som är generella för den kommunala sektorn men som är särskilt bekymmersamma för vissa kommuner. Välfärdens finansiering, kompetensförsörjningen och digitaliseringen är exempel som visar att samtliga kommuner kommer att behöva stärka sin kapacitet och där statens insatser har stor betydelse. Samtidigt innebär framför allt den demografiska utvecklingen och den pågående urbaniseringen att utmaningarna är väsentligt annorlunda till exempel för växande och krympande kommuner. Det brukar framhållas att samtliga kommuner har samma grundläggande uppdrag. Det betyder dock inte att omfattningen och variationen i uppdraget är identiska eller att uppgiftsfrekvensen är densamma. Skillnaderna har betydelse för vilken kapacitet som krävs och vilken specialistkompetens som behöver finnas i kommuner av olika storlek och struktur.

## Mindre kommuners kapacitet

Stora och växande kommuner ställs inför utmaningar när det till exempel gäller att snabbt bygga ut infrastruktur och verksamheter och att hantera de problem som följer av en ökad boendesegregation. Det finns dock ett särskilt ifrågasättande av mindre kommuners kapacitet att klara uppdraget<sup>5</sup>. Alla kommuner har samma grunduppdrag oberoende av storlek samtidigt som 72 kommuner har färre än 10 000 invånare och 28 kommuner färre än 6 000 invånare. Flertalet av dessa kommuner har en minskande befolkning och en ökande andel äldre. Generellt sett har därför mindre kommuner svårare förutsättningar i flera viktiga avseenden:

- Färre invånare innebär ett minskat underlag för att bedriva vissa verksamheter. Det kan handla om svårigheter att uppnå kostnadseffektivitet (till exempel för att skolklasser inte kan fyllas), att erbjuda ett varierat tjänsteutbud (till exempel ett fåtal gymnasieprogram) eller valmöjligheter mellan olika omsorgsformer (till exempel vård i hemmet respektive i särskilt boende) och utförare.
- En mindre ekonomi innebär mer begränsade möjligheter till prioriteringar och kraftsamling för att hantera behov, brister och utmaningar samtidigt som utrymmet för investeringar är mer begränsat.
- Samtidigt som skatte- och statsbidragsintäkter minskar ska infrastruktur och anläggningar som är dimensionerade för en större befolkning underhållas och förnyas och man ska fullgöra pensionsåtaganden gentemot en personalstyrka som tidigare varit större.
- En liten organisation är ofta mer sårbar och känslig för påfrestningar som sjukfrånvaro, personalomsättning och särskilda händelser.

Not. 5 Exempelvis förordade Kommunutredningen (SOU 2020:8) sammanläggningar av små kommuner utifrån vad man uppfattar som brister i deras kapacitet.

- Möjligheterna till specialisering är väsentligt mindre<sup>6</sup> vilket gör det svårare att upprätthålla erforderlig kompetens, besätta olika specialisttjänster och erbjuda professionella miljöer inom olika verksamhetsområden. Allt detta påverkar möjligheterna att klara personalförsörjningen.
- Utrymmet för att arbeta med strategiska frågor och med långsiktigt utvecklingsarbete kan vara mer begränsat i en organisation som kontinuerligt måste uppåda sina krafter för att hantera akuta problem.
- Underlaget för rekrytering till politiska uppdrag är mindre.
- Det kan vara känsligt att genomföra välmotiverade men kontroversiella beslut när ”alla känner alla” och det finns släkt-, vänskaps- och lojalitetsband mellan beslutsfattare och berörda medborgare.

Exemplen ovan visar att ett litet och krympande invånarantal kan innebära större svårigheter för små kommuner att utföra sitt uppdrag. Det betyder dock inte att dessa kommuner genomgående har sämre förutsättningar. Det betyder inte heller att dessa krävande förutsättningar självklart leder till svaga prestationer.

- För stora välfärdsområden som förskola, grundskola, äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård för äldre finns även i mindre kommuner ett tillräckligt underlag för att bedriva verksamheten med god kvalitet även om det kan vara svårare att rekrytera vissa specialistfunktioner och typer av tjänster.

Not. 6 Kommunutredningen visar bland annat med stöd av så kallade AID-etiketter den stora spännvidden mellan stora och små kommuner när det gäller graden av specialisering (SOU 2020:8, s. 247-248).

- SCB:s medborgarundersökning visar inte på något tydligt samband mellan kommunens invånarantal och medborgarnas nöjdhet med kommunen som plats, kommunens verksamheter eller med möjligheterna till inflytande. Små kommuner återfinns både bland de som erhåller positiva och negativa omdömen från sina medborgare, och sambandet mellan storlek och graden av nöjdhet pekar i olika riktningar. Även i flera andra mätningar av kommuners resultat och kvalitet återfinns små kommuner både i toppen och botten och på alla nivåer däremellan<sup>7</sup>.
- Små kommuner har även vissa andra fördelar jämfört med större kommuner: Medborgarna upplever att det är lätt att få kontakt med kommunens politiker och att man känner större trygghet. Kommunens politiker och tjänstemannaledning har god överblick över förhållandena i kommunen. Beslutsvägarna inom den kommunala organisationen uppfattas som korta och enkla. Medarbetare har utvecklat en bred generalistkompetens inom olika områden.

Not. 7 Se till exempel Svenskt Näringsliv, Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet i kommunerna (2019) och RKA, Effektivitet i kommuner (2021).

## **Stärkt kapacitet genom samverkan**

Även om små kommuner således har flera viktiga styrkor och många gånger uppvisar goda resultat är det uppenbart att de behöver stärka och utveckla sin kapacitet i de avseenden där storleken utgör en begränsande faktor. Erfarenheten visar att detta är möjligt. Kommuner har möjlighet att vidta åtgärder för att påverka sina förutsättningar och stärka kapaciteteten. Intresset för att göra detta genom sammanläggningar för att bilda större kommuner förefaller dock synnerligen lågt. Vid de få tillfällen när enskilda kommuner har diskuterat och utrett en sammanläggning har man inte lyckats erhålla tillräckligt stöd bland sina invånare. Dessutom ifrågasätter ytstora och glesbefolkade kommuner om deras kapacitet verkligen skulle stärkas i en ny men lika glesbefolkad kommun som tidigare och med ännu större geografiska avstånd. Simuleringar visar för övrigt att de ekonomiska vinsterna av en sammanläggning skulle vara ytterst begränsade på grund av avstånden<sup>8</sup>.

Istället förefaller samverkan med andra kommuner vara det viktigaste sättet för många små kommuner att stärka sin kapacitet. Även om alla kommuner samverkar spelar detta en särskilt viktig roll för många mindre kommuner och gör det möjligt för dem att kompensera svaga förutsättningar och att därmed stärka sin kapacitet. Konkret kan samverkan med andra kommuner bland annat innebära att:

- › Kommunens ungdomar ges tillgång till ett större utbud av gymnasieprogram.
- › Kommunens invånare kan låna böcker från bibliotek i andra kommuner.

Not. 8   SOU 2020:8, s 416 ff.; Stärkt kapacitet i kommunerna – en studie av fyra olika kommungrupper, Kommunutredning-en Fi 2017:02 och SKL (2018).

- Kommunaltekniska anläggningar/verksamheter kan bedrivas mer professionellt och kostnadseffektivt.
- Kommunen kan tillhandahålla funktioner som man själv saknar tillräckligt underlag för, till exempel för att ständigt upprätthålla en övergripande ledning för räddningstjänsten<sup>9</sup>.
- Kommunen får tillgång till specialistkompetens inom olika områden där man saknar underlag för att själv rekrytera denna kompetens.
- Kommunens handläggare kan ingå i en större professionell miljö för att hantera vissa frågor, till exempel upphandling, IT-service, plan- bygg- och miljöfrågor, livsmedelskontroll och överförmyndarärenden.
- Kommunens politiker, chefstjänstemän och andra nyckelfunktioner kan genom deltagande i olika nätverk utbyta erfarenheter och hantera gemensamma problem.

Not. 9 Lagen om skydd mot olyckor innehåller sedan 2021 en bestämmelse (3 kap. 16 b §) om att kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där "en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas" och att om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna.



## Samverkan ur ett demokrati- och styrningsperspektiv

Utgångspunkten vid samverkan är att de deltagande kommunerna har behov som tillgodoses bättre gemensamt än av varje enskild kommun. Samtidigt innebär samverkan att en kommun avstår en del av sitt självbestämmande till den eller de kommuner som den samverkar med. Eftersom politiker från flera kommuner delar ansvaret för verksamheter som bedrivs i samverkan blir det principiellt svårare för medborgarna i de samverkande kommunerna att utöva inflytande och att utkräva ansvar. Även en väl fungerande samverkan kan därför innebära utmaningar utifrån ett demokrati-perspektiv. Samtidigt omfattar samverkan ofta en begränsad del av kommunens verksamhet och budget<sup>10</sup>, rör administrativa eller hårt reglerade funktioner eller grundläggande servicebehov inom områden som normalt inte är politiskt kontroversiella. Det är därför tveksamt om flertalet av de frågor som idag hanteras genom samverkan har särskilt stor betydelse när medborgare bestämmer sig för vilket parti som de ska rösta på i kommunvalet. De demokratiska problemen vid samverkan ska därför kanske inte överdrivas.

Även om samverkan förväntas leda till att en viss verksamhet, uppgift eller funktion utförs mer effektivt är det uppenbart att den också kan skapa en mer komplex stysituation. En effektiv samverkan förutsätter att samtliga kommuner är beredda att ta ansvar för att tillgodose behov inom hela samverkansområdet, det vill säga inte bara inom den egna kommunen. Men samverkande kommuner kan ha varierande behov och ambitioner och det kan finnas olika syn på till exempel servicenivåer, anslagsprinciper, avgifter, investeringsbehov, lokaliseringar, chefsrekryteringar samt rutiner för information och återkoppling, vilket gör det svårt att anlägga en sådan helhetssyn. Problem kan även uppstå i

Not. 10 Även för kommuner som bedriver en särskilt omfattande samverkan understiger kostnaderna för berörda verksamheter 20 procent av deras sammanlagda utgifter. För flertalet kommuner är denna andel betydligt lägre.

relationerna mellan ett samverkansorgan och dess huvudmän och i organets samverkan med övriga verksamheter i berörda kommuner. Detta kan vara mer eller mindre enkelt att hantera beroende på vilken verksamhet, uppgift eller funktion som samverkan avser, hur samverkan organiseras och hur väl den förbereds. Verksamheter och uppgifter som anses ha särskild strategisk och ekonomisk betydelse kräver självklart ett större engagemang från kommunens ledning. Det brukar dessutom framhållas att samverkan förutsätter en grundläggande tillit – men att därför också förändrade majoritetsförhållanden och personskiften på ledande poster kan innebära påfrestningar för samarbetet.

Sammantaget skapar samverkan möjligheter för kommuner att stärka sin driftskapacitet samtidigt som den medför utmaningar utifrån såväl ett demokrati- som styrningsperspektiv. Det gäller för övrigt inte enbart samverkan mellan kommuner. Det gäller även samverkan med regioner respektive statliga myndigheter i de fall som frågornas karaktär kräver samverkan över sektors- och huvudmannaskapsgränser för att överhuvudtaget kunna hanteras.

## **Politisk styrningskapacitet**

Samverkan löser dock inte alla kapacitetsproblem. Varje enskild kommun behöver **politisk styrningskapacitet** för att kunna fullgöra sina uppdrag. Kommunerna är i grunden politiska organisationer där besluten fattas av församlingar som är valda av och ansvariga inför kommunens medborgare. Det är dessa fullmäktigeförsamlingar som tillsammans med kommunens styrelse och nämnder har det politiska ansvaret för hur kommunen fullgör sina uppdrag. Det förutsätter att det finns ett tillräckligt antal medborgare som är beredda att kandidera till och åta sig politiska uppdrag. Här utgör medlemsutvecklingen i de politiska partierna en begräsning. Färre aktiva partimedlemmar minskar rekryteringsbasen vilket kan vara särskilt bekymmersamt i mindre kommuner.

Många mindre kommuner väljer att behålla ett relativt stort fullmäktige och en mer traditionell nämndorganisation. Andra utnyttjar möjligheterna att minimera antalet fullmäktigeledamöter och/eller att reducera antalet nämnder. I vissa fall inför de istället utskott till styrelsen och/eller fullmäktigeberedningar<sup>11</sup>. Det innebär färre uppdrag att besätta. Samtidigt innebär ett fullmäktige med färre ledamöter en högre tröskel för att ett parti ska bli representerat. Även om det finns kritik mot att man minskar antalet uppdrag bör man betänka att politikertätheten är betydligt högre i en liten kommun som minskat antalet uppdrag än i de flesta större kommuner. Risken för försvagad demokrati på grund av få ledamöter är därför knappast störst i små kommuner. Då finns det större anledning att rikta uppmärksamheten mot hur ett sjunkande antal medlemmar i de politiska partierna påverkar rekryteringsbasen till de politiska uppdragen.

En fungerande politisk styrning förutsätter vidare att kommunens politiska organ har ett tillräckligt bra underlag för att kunna göra medvetna avvägningar och prioriteringar utifrån en helhetssyn på kommunens förutsättningar och utveckling. Här krävs en beredningsprocess där konsekvenser och alternativa lösningar beskrivs och där möjliga vägval tydliggörs. En del företrädare för små kommuner framhåller att de saknar tillräckliga kansliresurser för att ta fram kvalificerade beslutsunderlag inför strategiska styrelse- och fullmäktigebeslut. En kommun med en liten kommunledningsstab kan här ha svårt att upprätthålla samma kompetensbredd som en större kommun.

Men den politiska styrningen handlar framför allt om att besluten kan genomföras så att medborgarviljan förverkligas. Här är spelet mellan den politiska ledningen och förvaltningsledningen

Not. 11 Av Sveriges 16 befolkningsmässigt minsta kommuner har 9 valt en sådan "nämndlös" politisk organisation.

central. Ledande politiker och tjänstepersoner har en nyckelroll när det gäller utformningen av styrningen och dialogen såväl mellan verksamhetsområden som mellan olika nivåer i organisationen. Ledningen måste ha förmåga att långsiktigt säkerställa att kommunen har en ekonomi i balans, att den klarar sin personal- och kompetensförsörjning och att den kontinuerligt utvecklar sin verksamhet. Det här är uppgifter som varje kommun måste kunna hantera och som kräver djup och bred kompetens och som behöver utföras i nära samspel mellan den politiska ledningen och berörda tjänstepersoner.

Varje kommun måste således ha politisk och professionell kapacitet för att själv leda och styra sin verksamhet och för att kunna fungera som egen kommun. Däremot bör det vara möjligt för mindre kommuner att stärka sin kapacitet genom att samverka även kring strategiska stödfunktioner till exempel för att ta fram kvalificerade beslutsunderlag och planeringsdokument till de politiska ledningarna i berörda kommuner. Det finns exempel på att samverkande kommuner bildar gemensamma förvaltningar liksom att de delar chefstjänster eller utvecklings- och specialistfunktioner kring strategiska ledningsfrågor. Det finns även exempel på gemensamma ledningsgrupper på såväl kommunlednings- som förvaltningsnivå. Det finns säkert fler möjliga samverkansformer. Gemensamt för exemplen är att de samverkande kommunerna behåller sitt besluts- och verksamhetsansvar samtidigt som de stärker sin politiska styrningskapacitet genom att utveckla en mer robust lednings- och stabsorganisation. En förutsättning är att det finns eller går att skapa ett nära samarbete och en grundläggande tillit mellan de politiska ledningarna och mellan förvaltningsledningarna i berörda kommuner. Och att berörda medarbetare utvecklar en god kännedom om förhållandena i varandras kommuner.

## Utvecklingskapacitet

Ytterligare ett kritiskt område rör förmågan att främja verksamhetsutveckling och förnyelse. Små kommuner har i betydligt mindre utsträckning än stora kommuner särskilda funktioner för att initiera och stödja verksamhetsutveckling. Istället vilar utvecklingsansvaret i hög grad på medarbetarna och första linjens chefer. Det betyder att det inte självklart finns utrymme för ett mer omfattande och långsiktigt förändringsarbete. Men kontinuerlig förnyelse kräver ett aktivt arbete och en öppenhet för nya lösningar, inte minst när det gäller att dra nytta av de möjligheter som digitaliseringen innebär.

En intressant fråga är om flera små kommuner kan inrätta särskilda utvecklingsfunktioner som är gemensamma för dem, till exempel utvecklingsledare inom verksamhetsområden som skola eller äldreomsorg. För att detta ska fungera krävs att dessa utvecklingsledare skaffar sig god kännedom om förhållandena i och har direkta kontakter med verksamheterna i alla samverkande kommuner. Ett alternativ kan vara att en större kommun, regionen, en regional statlig myndighet eller högskola kan engageras för att ge stöd för verksamhetsutveckling i små kommuner och därmed stärka kommunernas utvecklingskapacitet. Oavsett lösning är det av största vikt att det finns en tydlig koppling till berörda kommuners ledning och att insatserna bedrivs kontinuerligt och systematiskt. Ett tillfälligt stöd av till exempel konsulter, forskare eller myndigheter är ett återkommande och nödvändigt inslag i många kommuners utrednings- och planeringsprocesser. Men det kan aldrig ersätta en gedigen lednings- och styrningskapacitet hos kommunens politiska och tjänstemannaledning.

## **Pröva och vidareutveckla olika samverkanslösningar**

Det är svårt att göra en samlad bedömning av små kommuners förmåga att utföra sitt uppdrag. En hypotes är att de antingen har den driftskapacitet som krävs eller också att de har möjlighet att förstärka den genom samverkan med andra kommuner kring vissa funktioner. Det gäller i första hand olika specialistfunktioner men även vissa verksamheter som av olika skäl kräver ett större underlag. Varje kommun behöver dock förmåga att politiskt styra sin kommun. Det ställer krav på att skapa en väl fungerande politisk organisation och att rekrytera förtroendevalda till de politiska uppdragen. Det ställer också krav på den politiska beslutsprocessen. Det finns därför anledning att pröva och vidareutveckla olika samverkanslösningar som kan stärka mindre kommuners politiska styrningskapacitet. Det finns också anledning att utveckla nya samverkanslösningar för att stödja till exempel digitalisering och verksamhetsutveckling. En grundläggande förutsättning är att detta sker så att varje kommun behåller ett tydligt politiskt besluts- och verksamhetsansvar.

Frågan är vilken roll som staten bör spela i detta sammanhang. Det har tveklöst stor betydelse att staten skapar mer likvärdiga förutsättningar mellan samtliga kommuner, främst genom det kommunala utjämnningssystemet, dimensionering och lokalisering av högskoleutbildningar, utveckling av en digital infrastruktur och genom att medverka till att utveckla och tillgängliggöra relevant kunskap. Detta bör ha särskilt stor betydelse för mindre kommuner. Staten kan också, genom reglering, underlätta kommuners möjligheter att förstärka sin kapacitet genom samverkan. Det skedde senast 2018 genom de vidgade möjligheterna till avtals-samverkan<sup>12</sup>. Det kan därutöver finnas skäl för den nationella

Not. 12 En generell rätt till kommunal avtals-samverkan (Prop. 2017/18:151).

nivån att särskilt följa och vid behov stimulera utvecklingen av samverkan mellan kommuner och även mellan kommuner och regioner liksom att överväga ytterligare åtgärder för att stärka mindre kommuners kapacitet.

Diskussionen i denna rapport utgår från antagandet att en kommuns storlek påverkar dess kapacitet och har försökt visa hur små kommuner strävar efter att stärka sin kapacitet, främst genom olika former av samverkan. Däremot diskuteras inte kommunsammanläggningar som en alternativ strategi. Det betyder inte att även en sådan åtgärd skulle kunna vara motiverad och bidra till att stärka kapaciteten. Men en kommunsammanläggning är en långtgående åtgärd som kräver ett starkt engagemang hos berörda kommuner. Det finns ingenting som tyder på att det idag skulle finnas ett sådant engagemang – trots att frågan varit uppe till diskussion, bland annat i samband med Kommunutredningens arbete. De argument som utredningen redovisade tycks uppenbarligen inte ha övertygat de kommuner som anses vara berörda.

## **Kommuner med svaga resultat**

En alternativ utgångspunkt för att diskutera kommuners kapacitet är att granska vad de faktiskt åstadkommit i termer av resultat och kvalitet. Här finns en stor mängd information att tillgå, till exempel genom officiell statistik om olika kommunala verksamheter och från öppna jämförelser och liknande mätningar. Denna information visar vilka resultatmässiga styrkor och svagheter som olika kommuner har och hur dessa varierar över tid. Här går det också att se om det finns kommuner som uppvisar svaga resultat inom flera eller kanske rentav samtliga verksamheter och även från år till år.

Ett viktigt syfte med att jämföra resultat och kvalitet är att ge politiker och ledande tjänstepersoner ökade kunskaper och bättre förutsättningar att analysera den verksamhet de ansvarar för. Svaga resultat kräver en grundlig analys för att förklara orsaker och för att kunna identifiera möjliga förbättringsåtgärder. Skillnader kan på det sättet fungera som ett varningssystem och som en hävstång för att förbättra resultaten. Brister kan även uppmärksammas på en rad andra sätt – såväl genom eget systematiskt kvalitetsarbete som externa granskningar, till exempel av inspektionsmyndigheter. Vilken typ av åtgärder som behöver vidtas kommer med säkerhet att variera. Det kan både handla om ökade resurser, förändrad arbetsorganisation, kompetensutveckling, nya arbetssätt och mycket annat. Svaga resultat kräver ett engagemang från såväl den politiska ledningen som chefer och medarbetare. De kräver också ett samspel med berörda brukare. Lokala brister kräver lokala åtgärder som leder till förbättringar och som stärker den kommunala organisationens kapacitet. Det viktiga är att kommunen identifierar dessa brister och tar ansvar för att rätta till dem.

## **Bristande överensstämmelse mellan geografi och funktionalitet**

I samband med kommunblocksreformen (1965–1974 fanns en strävan att bilda kommuner som motsvarade en arbetsmarknadsregion kring en centralort. Under indelningsarbetet spelade kulturgeograferna en viktig roll när det gällde att föreslå en optimal indelning. En bärande tanke var att kommunernas administrativa gränser skulle motsvara det territorium där flertalet invånare levde sina liv, arbetade, studerade och tog del av kultur, fritidsaktiviteter, kommersiell service osv. Sedan 1970-talet har medborgarnas räckvidd successivt vidgats. Enligt SCB fanns 1985 126 lokala arbetsmarknadsregioner varav 75 bestod av enbart



en kommun. 2019 hade antalet lokala arbetsmarknadsregioner minskat till 67 varav 23 omfattade en kommun varav de flesta hade låga invånarantal. 1985 omfattade de lokala arbetsmarknadsregionerna runt Stockholm, Göteborg och Malmö 57 kommuner medan antalet 2019 uppgick till 90 kommuner.

Den här utvecklingen kan sägas påverka styrningskapaciteten i framför allt storstadsregionerna. Frågor som rör till exempel fysisk planering, bostäder, infrastruktur, kollektivtrafik, gymnasieutbildning, lokalt tillväxtarbete och arbetsmarknadspolitik kan visserligen hanteras av enskilda kommuner. Men i och med att medborgarnas vardagsgeografi överskrider den egna kommunens gränser är man i sin planering beroende av övriga kommuner inom den funktionella regionen. Mot den bakgrunden kan kommuners kapacitet anses vara begränsad. Det är dock knappast realistiskt att skapa kommuner där de funktionella och administrativa gränserna överensstämmer. Det skulle innebära gigantiska storstadskommuner samtidigt som flertalet små glesbygdskommuner inte skulle beröras. Dessutom förändras den funktionella geografin kontinuerligt utifrån medborgarnas beteende. Den kontinuitet som krävs för att en ny kommun successivt ska kunna bygga en gemensam identitet utesluter ständiga förändringar av den administrativa indelningen – men innebär också att den snabbt riskerar att förlora sin funktionalitet.

Det finns ändå en rad möjligheter att hantera de utmaningar som följer av den bristande överensstämmelsen mellan geografi och funktionalitet. Regionen kan spela en samordnande roll, till exempel genom arbetet med att ta fram regionala utvecklingsstrategier, länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala kulturplaner. I flertalet län är regionen regional kollektivtrafikmyndighet och i Stockholm och Skåne ansvarar regionen för regional fysisk planering som berör flera kommuner, till exempel genom att ta fram en regionplan. I dessa fall bygger regionernas

roll på lagstiftning samtidigt som den förutsätts utövas i nära samspel med länets kommuner och andra berörda aktörer. För vissa frågor har istället kommunerna inom en funktionell geografi bildat kommunalförbund, gemensamma nämnder eller träffat särskilda avtal för att hantera gränsöverskridande frågor. Ytterligare en lösning som har diskuterats är att inrätta en ny direktvald mellannivå mellan kommun och region inom en funktionell geografi<sup>13</sup>.

Exemplen ovan visar att det finns en visserligen avgränsad men samtidigt reell kapacitetsproblematik som behöver hanteras av berörda kommuner och där även regionen kan spela en roll. Det är samtidigt tydligt att det finns flera möjliga samverkanslösningar, såväl mellan kommuner inom en funktionell geografi eller mellan region och kommuner inom ett län. Det är i det senare fallet av avgörande betydelse att inte relationen mellan region och kommuner utvecklas i hierarkisk riktning så att regionerna blir "överkommuner".

Not. 13 Se till exempel Lidström, A. Stadsregioner och landsbygdsregioner – en asymmetrisk regionaliseringslogik ur Regionala tillväxtpolitiska utmaningar, Tillväxtanalys PM 2017:10.

## Regionerna

När regionernas kapacitet ifrågasätts är det inte ovanligt att man samtidigt ifrågasätter deras existensberättigande, framför allt deras roll som huvudman för hälso- och sjukvården. En del av kritiken handlar om att man väljer att göra olika eller prioritera olika mm men också om skillnader vad gäller ersättningsystem, journalsystem osv. En annan del handlar om variationer i väntetider, vårdresultat, följsamhet mot nationella riktlinjer och vilka läkemedel man är beredd att subventionera. Ibland beskrivs problemet som att regionerna är för många och att det därför är svårt för statliga myndigheter att få till stånd en ändamålsenlig samverkan. Ibland läggs tonvikten på att flertalet regioner är små och att de därför saknar de muskler som krävs för att klara verksamheten.

Det är i sammanhanget av intresse att det under en lång tid funnits en majoritetsuppfattning inom den kommunala sektorn om värdet av en indelningsreform som skulle leda till större och därmed mer slagkraftiga regioner. Det fanns ett starkt stöd bland kommuner och landsting för Ansvarskommitténs principförslag om att bilda 6–9 regioner<sup>14</sup> och senare uttalade 18 av 21 regioner i sina remissvar sitt stöd för Indelningskommitténs konkreta förslag till en ny regionindelning med 6 nya regioner<sup>15</sup>. Sedan riksdagspartierna inte lyckades enas om en indelningsreform avfördes frågan från den politiska dagordningen. Istället pågår en omfattande samverkan inom flera politikområden, inte minst inom ramen för de sex sjukvårdsregionerna men också genom kommunalförbund, gemensamma nämnder, gemensamma bolag, avtal och i andra former. Regionerna har själva etablerat en sammanhållen struktur för kunskapsstyrning som bland annat inkluderar nationella programområden med experter inom sjukdomsspecifika eller organisatoriska fält samt nationella samverkansgrupper med

Not. 14 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10.

Not. 15 Regional indelning - tre nya län, SOU 2016:48.

experter inom tvärgående områden. Det sker också samverkan kring bland annat kvalitetsregister, ordnat införande av nya läkemedel, nivåstrukturering, frågor som rör utomlänspatienter och mycket annat. Många gånger sker samspelet genom processer som staten deltar i och i vissa fall samordnar.

Det är tveksamt om det idag finns något större engagemang för att återuppta diskussionerna om en indelningsreform. Däremot finns ett uttalat intresse av att utvidga och fördjupa regionernas samverkan. Ett alternativ skulle kunna vara att detta sker inom ramen för ett institutionaliserat samarbete inom ramen för ”regionblock”. Med tanke på att hälso- och sjukvård utgör den dominerande verksamheten i regionerna kan det i så fall vara rimligt att utgå från dagens indelning i sjukvårdsregioner och att bredda och fördjupa den samverkan som redan pågår. Det kan för övrigt noteras att en statlig utredning föreslår en indelning av landet i större geografiska områden för civil ledning och samordning som i huvudsak överensstämmer med indelningen i sjukvårdsregioner<sup>16</sup>. Det ska samtidigt konstateras att en utvidgad samverkan kring regionernas kärnverksamheter kan innebära utmaningar när det gäller politisk styrning och ansvarsutkrävande och medborgarnas möjligheter till insyn och inflytande. Diskussionen om regionernas kapacitet behöver därför i hög grad inkludera deras förmåga att utföra sitt demokratiuppdrag.

Not. 16 Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25.

## Hur kan staten bidra till att stärka kommunernas kapacitet?

Staten har ett övergripande ansvar för att såväl kommuner som regioner har kapacitet för att klara sina uppdrag. Den nationella nivån lägger fast ramvillkoren för den kommunala sektorn. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att ge kommuner respektive regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Genom lagstiftning och annan reglering tydliggör staten kommunernas och regionernas uppdrag inom olika områden. Genom olika typer av granskning kontrollerar den hur uppdragen utförs och om de nationella målen uppfylls. Genom så kallad kunskapsstyrning bidrar den till att göra relevant kunskap tillgänglig för beslutsfattare och medarbetare inom den kommunala verksamheten. Dessutom utgör statliga verksamheter nödvändiga komplement och viktigt stöd för lokala och regionala insatser – till exempel när det gäller högre utbildning, arbetsmarknadspolitik, socialförsäkringar, rättsväsende och infrastruktur.

Men vad bör staten göra om den får indikationer på att kommuner och regioner saknar den kapacitet som uppdraget kräver? Eller om man ser att det finns brister av strukturell karaktär i den kommunala verksamheten? Eller att enskilda kommuner eller regioner tycks sakna förmåga att utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt? En vanlig uppfattning idag är att statens styrning behöver bli mer omfattande och ingripande. Enligt denna uppfattning bör staten inte nöja sig med att ange mål för vad som bör åstadkommas utan i betydligt högre grad reglera hur detta ska ske. Som Statskontorets kartläggningar av den statliga styrningen visar är man också redan på god väg att göra detta. Regeringsformens stadganden om att "regeringen styr riket" har kommit att tolkas som att staten inte bara har rätt utan även ett ansvar för att ingripa för att genom detaljerad reglering ställa saker till rätta.

Om man istället ser värdet och potentialen i en decentraliserad samhällsorganisation och en stark kommunal självstyrelse finns det andra vägar att gå. Först och främst behöver statens styrning utformas med ambitionen att det ska finnas ett stort lokalt och regionalt ansvar och handlingsutrymme. Det måste finnas en välgrundad tillit till att kommuner och regioner har förmåga att utföra sina uppgifter och till att de kontinuerligt uppmärksammar och tar itu med de brister och problem som oundvikligen uppstår.

Samtidigt är det rimligt att staten kontinuerligt granskar och följer utvecklingen i kommuner och regioner. Här kan de statliga inspektionsmyndigheterna spela en viktig och konstruktiv roll. Genom att granska verksamheten i enskilda kommuner, återkoppla sina iakttagelser och föra en dialog om brister och utvecklingsbehov kan de stödja det lokala förbättringsarbetet. Men granskningen skulle också i enskilda fall kunna visa att en kommun eller region saknar förmåga att lösa problemen på egen hand. Här är det rimligt att antingen den granskande myndigheten eller någon annan myndighet ska kunna erbjuda ett riktat stöd. Det bör dock betonas

att det inte bör handla om tvångsförvaltning eller att staten tar över driftsansvaret utan att den istället aktivt verkar för att kommunen, regionen eller verksamheten själv ska kunna hantera situationen. Det innebär att stödinsatserna innehåller såväl krav som stöd och vägledning. Denna typ av insats bör kunna initieras av såväl berörd kommun/region som relevant statlig myndighet.

Statens granskningar kan också synliggöra brister som inte enbart berör enskilda kommuner eller regioner utan som förekommer mer allmänt. I det läget bör staten ta initiativ till dialoger med företrädare för den berörda sektorn eller verksamheten. Syftet bör vara att försöka skapa en gemensam bild av situationen och av vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att komma till rätta med bristerna. En sådan dialog skulle kunna utmynna i en rad tänkbara åtgärder. Den skulle kunna leda till överenskommelser om gemensamma satsningar, nationellt stöd till lokalt och regionalt förbättringsarbete, fördjupad analys av situationen, försöksverksamhet eller tillsättande av en statlig utredning för att överväga ny lagstiftning etcetera. Det avgörande är att berörda samhällsnivåer tar ett gemensamt ansvar för att lösa de problem som identifierats och att man undviker att hamna i en situation där myndigheter årligen rapporterar om olika brister utan att någonting händer. Med ett sådant förhållningssätt skulle regeringen kunna ta sitt ansvar för att ”styra riket” utan att gå i fällan att öka detaljstyrningen och reducera kommunernas och regionernas eget ansvarstagande.

Det finns olika orsaker till brister och problem i kommunala verksamheter. Det normala bör vara att varje enskild kommun eller region själv identifierar dessa och utifrån sina egna förutsättningar vidtar de åtgärder som man bedömer som ändamålsenliga. Som tidigare konstaterats har även små kommuner realistiska möjligheter att vidta åtgärder för att stärka sin kapacitet. I vissa fall kan dock problemen vara av sådan omfattning och karaktär att det krävs mer omfattande insatser och/eller stöd utifrån.

Men det är inte självklart att brister och problem är ett tecken på bristande kapacitet i meningen att man saknar en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen. Med tanke på utmaningarna för den kommunala sektorn är det viktigt att såväl kommuner och regioner som staten är beredda att pröva fler vägar för att stärka kapaciteten. I grunden handlar det om att fortsätta att ta till vara potentialen i en decentraliserad samhällsorganisation. En del anser att det enbart är staten och den nationella nivån som sitter inne med den kapacitet som krävs för att möta dagens och morgondagens utmaningar. Men ingen samhällsnivå förfogar ensam över alla lösningar. Utvecklingskraften i ett samhälle kräver kapacitet på alla nivåer – inte minst i den lokala styrningen och utförandet av alla de tjänster som skapar välfärd och samhällsutveckling. De flesta samhällsutmaningar har en lokal dimension och kräver därför lokal kapacitet, runt om i landet, för att kunna mötas.





# Kapacitet och kommunalt självstyre

Under 2022 genomför SKR en särskild satsning på att skapa kunskap, diskutera och debattera grunderna för lokalt självstyre. Satsningen innebär också att utveckla samarbetet mellan den nationella nivån och den lokala för att på bästa sätt utnyttja självstyrelsens potential för medborgarnas välfärd.

Denna skrift är den tredje i den serie av skrifter SKR kommer att ge ut under 2022 för att belysa det lokala självstyret ur olika perspektiv. Vi hoppas att skriften ska stimulera till diskussion och dialog om det lokala självstyret.

ISBN 978-91-8047-050-6

Beställ eller ladda ner på [webbutik.skr.se](http://webbutik.skr.se)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](http://skr.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner