

# Urbaniseringens effekter

UTMANINGAR FÖR MINSKANDE OCH VÄXANDE KOMMUNER



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting

# Samhällsorganisation i förändring

En ny kommunreform har börjat diskuteras, som följd av att förutsättningarna idag ser så olika ut för kommunerna att fullfölja sitt uppdrag. Bakom detta ligger de stora befolkningsförändringar som skett de senaste 40 åren. Begreppet urbanisering har blivit en viktig del i den allmänna debatten. Den är ingen ny företeelse men effekterna av den har accelererat alltmer. Detta ställer större och större krav på agerande från kommunernas sida.

En historisk återblick 150 år tillbaka i tiden ger en bild av ett samhälle i stark förändring. Det gäller inte minst kommunerna och deras utveckling. Ända fram till 1920-talet var Sverige ett land där de flesta bodde på landsbygden och försörjde sig där. Alltför drastiskt.

I början av 1920-talet var industrisamhället etablerat och kommunerna deltog i att bygga välfärdssamhället. Tätorterna växte snabbt och befolkningen omfördelades från landsbygd till städer. Utvecklingen krävde robustare kommuner. Lösningen var att slå dem samman.

Två indelningsreformer genomfördes under 1900-talet. 1952 års Storkommunreform minskade kraftigt antalet småkommuner i syfte att förbättra kommunernas möjlighet att hantera det ökade välfärdsuppdraget. Redan i början av 1960-talet startades en ny indelningsreform – den så kallade kommunblocksreformen. Denna gång var de främsta motiven ökande krav inom skolväsendet (enhetsskolans högstadium) och socialvården (professionella tjänstemän och moderna äldreboenden). År 1974 var reformen genomförd och på 22 år hade antalet kommuner minskat från 2 498 till 278.

Motiv för ny indelningsreform – ökande krav inom skolväsendet och socialvården.



Efter sammanslagningarna på 1970-talet inleddes en ny period när industrisamhället alltmer fick ge vika för tjänsteföretag och kreativa näringar. En debatt om kommundemokrati och lokal identitet ledde till införande av kommundelar och i några få fall till att kommuner delades. Samarbeten mellan kommunerna uppmuntrades.

Nu står kommunreformfrågan åter högt på den politiska agendan och regeringen har aviserat att en utredning skall tillsättas 2017. Innan vi rusar på lösningar kan det vara klokt att fundera över vilka utmaningarna är.

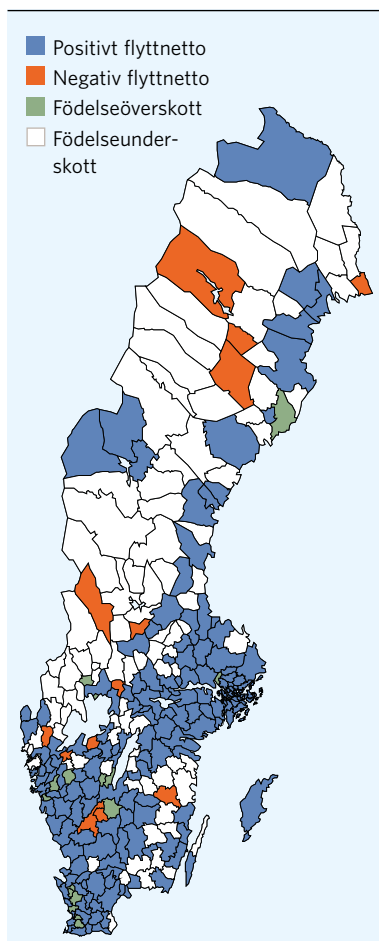
Den här broschyren är ett sammandrag av skriften "Urbanisering - utmaningar för kommuner med växande och krympande befolkning" som tidigare givits ut av SKL. Den är en antologi över olika studier som behandlar de stora utmaningar som dagens växande och minskande kommuner har att möta.

**DRAMATISK**  
**UTVECKLING**

Kommunindelningsreformerna sedan 1950 har minskat antalet kommuner från 3 000 till 290!

# Befolkningsförändringar

KARTA 1. Befolkningsutveckling och huvudsaklig förklaringsfaktor därtill i Sveriges kommuner 2010-2014



Sveriges kommuner har en spännvidd på mellan 2 500–900 000 invånare.

Befolkningsutvecklingen drar Sverige i två olika riktningar. En omfördelning har skett sedan i början av 2000-talet. Regioner och kommuner med redan relativt hög befolkningstäthet växer, medan glesbefolkade områden och små landsbygdskommuner får allt färre invånare. Det är inte bara i vissa delar av landet som befolkningen koncentreras. Även inom de minskande kommunerna är det centralorten som växer.

Det är värt att ha i åtanke att urbanisering är en global trend och att den i Sverige har samma tempo som i jämförbara länder inom EU.

## Intressanta iakttagelser:

- › I växande kommuner förklaras utvecklingen främst av ett positivt flyttnetto. De som flyttar in är fler än de som lämnar. Där befolkningen minskar beror det främst på födelseunderskott som i sin tur beror på en åldrande befolkning.
- › De snabbast växande är förortskommuner kring någon av Sveriges tre största städer, men ökningen sker också i kranskommunerna och i större städer.
- › Mest dramatisk är befolkningsminskningen i kommuner som inte ligger nära städer eller storstadsregioner. Deras andel av befolkningen har minskat från drygt 40 till strax över 30 procent mellan 1968 och 2014.
- › Invandring utgör ryggraden av det positiva flyttnettot. Människor med utländskt påbrå söker sig i högre grad än andra grupper till Stockholms län.
- › Flyttmönstren hänger tydligt samman med arbetsmarknadsläget, men också med sociala faktorer som släkt och med sådant som goda möjligheter till vård och omsorg och bra kommunikationer.
- › Befolkningen väntas under överskådlig tid fortsätta koncentreras till storstäder och större städer.

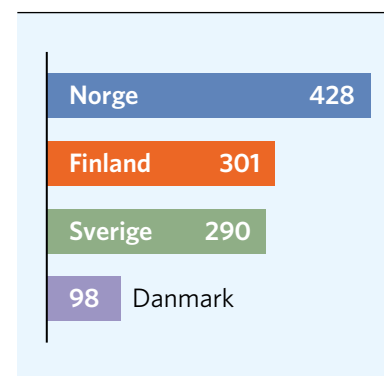
# Starka och bärkraftiga kommuner

Våra nordiska grannländer möter liknande utmaningar med urbanisering som vi i Sverige. I Danmark, Finland och Norge har det sedan sekelskiftet i varierande utsträckning pågått sammanslagningsreform för att åstadkomma kommunindelningar. Det har skett för att kommunerna ska kunna erbjuda den service de är ålagda att leverera till invånarna.

## Reformer i grannländerna:

- › Den danska regeringen lyckades mellan åren 2004 och 2007 genomdriva en strukturreform som sammantaget varit framgångsrik.
- › I Finland har processen varit mer utdragen och slutresultatet varierande. Effekterna är svåra att isolera eftersom verkställigheten präglades av nya reforminitiativ och motstridiga styrsignaler från finska statens sida.
- › I Norge har ambitionen varit att åstadkomma en ny regionindelning på frivillig väg, men fram till 2013 har det inte varit framgångsrikt. Efter 2013 har ambitionsnivån från regeringshåll att åstadkomma kommunsammanslagningar stigit och riktlinjerna i det frivilliga arbetet har blivit tydligare. 2017 ska regeringen komma med förslag på helhetlig kommunstruktur.
- › Finland och Norge har en mer småkommunbetonad kommunstruktur än Danmark och Sverige. I de båda förstnämnda länderna är motsättningen mellan centrum och periferi i den nationella politiken stark och kommunerna har en viktig plats på den politiska agendan.

FIGUR 1. Antal kommuner i de nordiska länderna



*”Det är möjligt att slå samman en tät kommun med några stycken glesa och skapa en större, resursstark kommun.”*

*Mats Svegfors, publicist och fd landshövding i Västmanland*

#### Argument för reformer:

- Omvärldsförändringar: Urbanisering, ändrade boendemönster och ny teknologi.
- Demografiska förändringar: Fler äldre sätter press på kommunala verksamheter.
- Obalans mellan lagstiftningens krav och kommunernas kapacitet.
- Ökande krav från medborgarnas sida när det gäller sådant som närmiljö och kommunal service.
- Alternativa sätt att lösa utmaningarna misslyckas. Frivilliga förändringar och kommunal samverkan räcker inte till.

#### Intressanta iakttagelser:

- Exempel från de flesta länder som genomfört indelningsreformer visar att de förorsakar ökade kostnader på kort sikt och utlovade förbättringar materialiseras långsamt. I Danmark minskade dock de administrativa kostnaderna med 10 % på fyra år.
- De stora reformerna under 1950–1970-talet skedde under en tid när offentliga utgifter tilläts öka och den offentliga servicen byggdes ut.
- 2000-talsreformerna sker under strama statsfinansiella förutsättningar.

#### Lärdomar:

- Utan ingripande från statsmakten sker inga storskaliga förändringar i kommunindelningen.
- En konsekvent styrning från start till mål av sammanslagningsreformer gav i Danmark en legitimitet åt processen, med spelrum för kommunerna i valet av sammanläggningspartner.
- Ett öppnare upplägg i Norge och Finland gav större spelrum för regionala variationer och kommunala preferenser, men innebar att det var svårt att hitta lösningar när kommunerna ville olika saker.
- Kommunsammanslagning löser inte alla utmaningar.
- Även om kommunerna blir större återstår uppgifter som kräver samverkan både mellan de olika politiska nivåerna och mellan enskilda kommuner.

TABELL 1. Kommunstrukturen i Danmark, Finland, Norge och Sverige år 2000 och 2015

	Danmark		Finland (exklusive Åland)		Norge		Sverige	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015	2000	2015
Antal kommuner	275	98	436	301	435	428	290	290
Antal invånare i mediankommunen	10 267	42 584	4 997	6 642	4 364	4 674	15 113	15 324
Genomsnittligt antal invånare/kommun	19 382	57 140	11 801	18 015	10 219	12 069	30 630	33 612
Antal (%) kommuner med färre än 10 000 invånare	134 49 %	4 4 %	329 76 %	199 66 %	336 77 %	314 73 %	72 25 %	78 27 %
Antal (%) kommuner med fler än 50 000 invånare	17 6 %	37 37 %	14 3	20 7 %	10 2 %	15 4 %	42 15 %	47 16 %
Andel av landets befolkning bosatt i kommuner med färre än 10 000 invånare	18 %	< 0,01 %	26 %	17 %	28 %	22 %	6 %	6 %
Andel av landets befolkning bosatt i kommuner med fler än 50 000 invånare	36 %	65 %	38 %	51 %	31 %	39 %	53 %	58 %
Andel av landets befolkning bosatt i de 5 största kommunerna	23 %	22 %	25 %	28 %	24 %	26 %	20 %	22 %

Källa: Danmarks statistik, Statistikcentralen (Finland), Statistisk Sentralbyrå (Norge) och Statistiska Centralbyrån (Sverige).

# Utmaningar med ökad befolkning

*”Inflyttningen till storstäderna har under många år varit ungefär fem gånger så snabb som bostadsbyggandet.”*

*Klas Eklund, seniorekonom på SEB*

Nästan hälften av Sveriges kommuner har växande befolkning. 75 procent av dessa kommuner växte med 10 procent eller mer (mellan 1990-2010). 63 procent av svenskarna kommer att bo i någon av de tre största stadsregionerna år 2030 och 80 procent i någon av de tio största.

Att vara en tillväxtkommun medför inte bara fördelar. Med tillväxten uppstår också utmaningar för kommunen att möta. Kraftig befolkningsökning leder till brist på bostäder, underdimensionerade kommunikationssystem och behov att skala upp den kommunala serviceverksamheten.

## Gemensamma utmaningar:

- Tillgodose behovet av bostäder till alla nya invånare: Utmaningen ser olika ut beroende på hur stark ekonomi invånarna har. Vissa växande kommuner har svårt att attrahera privata investeringar. Ökade inkomstklyftor och ökad invandring innebär risk för framväxt av segregerade områden och växande kommuner framhåller vikten av att driva bostadsbyggandet på ett socialt hållbart sätt. Ekologisk hållbarhet är också viktig vid stadsplanering och nybyggnation.
- Bygga ut infrastruktur och kommunikationer: Med bostäder följer behov av förbättringar av infrastrukturen som kräver investeringar. Kommunerna svarar för vatten, avlopp och gator. Vägnätet är statens ansvar, men kommunerna måste lösa behoven av kommunikationer och kollektivtrafik till nya bostadsområden. Ofta är kommunerna beroende av ett samspel mellan regionala trafikbolag och staten. I vissa fall kräver staten att kommunerna ska vara medfinansierare i stora kommunikationsprojekt.





TABELL 2. Befolkningsförändringar 1990–2030 i tre typer av kommuner

Typ av kommun (2010)	Antal kommuner	Befolkningsförändring 1990–2010		Befolkningsprognos 2010–2030	
		Genomsnitt (%)	Antal som växer	Genomsnitt (%)	Antal som växer
Kommuner i storstadsregioner	82	18,3	76	17,4	82
Universitets- och högskolekommuner	24	9,2	23	10,7	23
Övriga kommuner	184	-8,8	24	-1,2	89

Kommuner i storstadsregionerna omfattar de som ingick i Stockholms, Göteborgs och Malmös lokala arbetsmarknadsområde 2010. Universitets- och högskolekommuner utgörs av de kommuner utanför storstadsregionerna som enligt UKÄ hade universitet eller högskola 2010.

- Ökade krav på service och anpassad kommunal organisation: Fler invånare innebär självfallet större behov av skolor, äldreomsorg, idrottsanläggningar och kulturutbud. Den kommunala förvaltningen måste lösa rekrytering av kompetent och specialiserad personal i hård konkurrens. Bred politisk majoritet är en bra förutsättning, men växande kommuner gagnas också av samarbeten med andra kommuner, regionala organ och företag.
- Investeringar: Den höga investeringsnivån kommer att påverka de växande kommunernas framtida finanser genom höga avskrivningar, amorteringar och räntekostnader. Frågan är om de växande kommunernas resultatnivå – två procent av skatter och utjämning – är tillräcklig för att klara räntekostnaderna när räntorna stiger till en mer normal nivå? Är den tillräcklig för att också klara amorteringar och avskrivningar?
- Framtidssatsningar: Engagemanget i statliga infrastruktursatsningar sätter press på växande kommuners finansieringsbehov och risk-exponering.



### Problem att hantera:

- Det finns ett antal hinder för kommunerna att lösa sina problem. Några exempel är: Trögheter i planeringssystemet, bullerregler, riksintressen, strandskydd och länsstyrelsernas kontroller.
- Urbaniseringen leder till ökad segregation, förstärkt av ökade inkomst- och förmögenhetsklyftor.
- Kan samordning på sikt hantera kommunernas behov när tillväxtområdena växer och allt fler kommuner behöver delta i den?

### Växande kommuners önskemål på staten:

- Växande kommuner känner sig i stor utsträckning rustade att hantera ökad tillväxt. Vissa kommuner tycker att det statliga utjämnings-systemet inte väger in de kostnader som tillväxt innebär.
- Kommunerna vill ha snabbare processer för att planera och bygga. De efterfrågar också större flexibilitet för sådant som bland annat rör strandskyddet, offentliga upphandlingar och länsstyrelsernas kontroller.



Med 13,1 procent tillväxt de senaste 20 åren är Habo kommun i Jönköpings län den snabbast växande av de mindre och mellanstora kommunerna. Här väntas tillväxten öka ytterligare.  
Foto: Lars-Göran Hedin.



*”Vad vi behöver är en samhällsorganisation som är så följsam som möjligt, som kan anpassa sig efter att näringslivet förändras och att människor vill olika saker.”*

*Gunnar Wetterberg, historiker och författare, tidigare chef på Svenska kommunförbundet och Saco*





# Utmaningar med minskad befolkning

Liksom de växande kommunerna har de kommuner som tappar befolkning också utmaningar att möta. Men för deras del är de av annorlunda slag. Här handlar det inte om att skala upp verksamheter utan istället om att anpassa dem till en krympande befolknings behov.

## Gemensamma utmaningar:

- › En krympande ekonomi kräver kontinuerliga anpassningar av verksamheten. Minskad befolkning ger minskat skatteunderlag och minskat behov av kommunal service. De minskande kommunerna har extremt svag soliditet. I de mest krympande är skulderna 20 procent högre än tillgångarna.

## Intressanta iakttagelser:

- › Det är inte i första hand utflyttning som bidrar till att befolkningen minskar. En hög medelålder i befolkningen gör att födelsetalen är låga.
- › När befolkningen minskar blir infrastrukturen överdimensionerad, skolor stängs - men skolbyggnaderna står kvar och genererar kostnader.
- › Att anpassa antalet enheter i äldreomsorgen till antalet äldre är ett problem, men ännu svårare är det att anpassa skolans organisation till elevantalet. Klarar kommunen att skala ner service och organisation och samtidigt upprätthålla en god kvalitet på servicen till medborgarna? Redan idag är kostnaderna för åldringsvården avsevärt högre i de krympande kommunerna, räknat per invånare.

*”Det handlar inte om att rädda Norrland eller att rädda landsbygden utan Sveriges totala möjlighet att kunna utvecklas. Vi behöver varandra.”*

*Terese Bengard, verksamhetschef, Hela Sverige ska leva*



- För att upprätthålla hög kvalitet på undervisningen är en lösning ofta att slå samman skolor i centralorten. Det kan vara svårt för medborgarna att förstå, men än värre är det när kommunen tvingas lägga ner skolor utanför centralorten. Det framkallar ofta lokala protestaktioner.
- Besparingar eller anpassning? Besparingar minskar kostnaden per elev eller vårdplats medan anpassning innebär oförändrad kostnad per brukare – fast verksamheten som helhet får mindre budget när antalet brukare minskar. Ett problem är dock att det är svårt att förklara skillnaden mellan besparing och anpassning för medborgarna.
- Det är svårt att upprätthålla kostnadseffektiviteten och kvalitén vid minskande brukarunderlag.
- Många krympande kommuner har svårt orka med att tillgodose behovet av investeringar. De skjuter en växande investeringsskuld framför sig. De har samma problem när det gäller drift och underhåll av kommunens anläggningar.
- Arbetsbelastningen inom kommunadministrationen minskar inte bara för att befolkningen gör det. Det är snarare tvärtom – ingen kommer undan kommunallagens krav på kommunens verksamhet.
- Rekrytering och personalförsörjning är svårare för en krympande kommun. Det gäller särskilt för specialister. Minskat underlag för specialtjänster kräver anställande av "mångkonstnärer" och det blir svårare att rekrytera kompetent personal inom alla yrken.
- Gymnasieskolor kan ofta erbjudas genom samverkan mellan kommunerna, men antalet linjer är färre än i de växande och det krävs ibland långa resor för att komma till skolan.
- För- och grundskolor kan hanteras med färre skolenheter och mindre klasser, men det är svårt att rekrytera specialpedagoger och olika stödresurser.

### Ett politiskt dilemma:

- › Trots att befolkningen minskat under längre tid, är uppfattningen i flera kommuner att politiker och tjänstemän inte riktigt vill kännas vid det, utan hellre talar om att utvecklingen kan vända.
- › I kommuner där det är allmänt accepterat att befolkningsunderlaget kommer att fortsätta minska upplevs det som att politikerna har svårt att hantera konsekvenserna av detta.
- › Kommunledningar som vågar ta tag i frågor kring besparing eller anpassning straffas ofta när det är dags för allmänna val. Det kan leda till maktskiften och till uppkomst av starka lokala protestpartier.

### Tre generella slutsatser:

- › Långvarig befolkningsminskning är ett större problem i kommuner som redan är små. De har mindre utrymme för nya lösningar, intern omorganisation och effektivisering än större kommuner och är mer känsliga för plötsliga förändringar på kostnads- och intäktsidan, förändrade eller skärpta krav från staten och för kompetensförlusten när medarbetare slutar.
- › Små och krympande kommuner ser krav från staten som mer komplexa och krävande. Krav på administrativa rutiner upplevs som orimligt stora.
- › Små kommuner har sämst förutsättning att avsätta tid och resurser för strategiskt utvecklings- och utvecklingsarbete. Här behöver de kunskapsstöd.

*”Det är inga problem att driva kommunal verksamhet med 5 000–6 000 invånare i kommunen. Verksamheten kan bli lika effektiv och hålla lika hög kvalitet som i en större kommun, men då måste man samarbeta med andra kommuner. Det här är mer en politisk fråga än en organisatorisk.”*

*Intervjuad tjänsteman i krympande kommun*

# Samverkan med andra kommuner

*”Jag tror på att underlätta samverkan mellan kommuner, genom att tillåta att vi köper tjänster av varandra, utan att upphandla.”*

*Kommunchef i krympande kommun*



Räddningstjänsten är ett av de vanligaste samverkansområdena. Foto: Lars-Göran Hedin.

En allt mer vanlig strategi för kommunerna att tackla sina utmaningar är att göra det i samverkan med andra kommuner. Samverkan förekommer inom en mängd olika områden, men den har också sina utmaningar. Effektiv samverkan kräver att kommunen har strategisk kapacitet att klara den. Ett annat problem i sammanhanget är att det ibland blir svårare att fastställa vem som är ansvarig för vad.

Fyra huvudskäl till att samverka:

- Rationalisering och effektivisering för att minska de totala kostnaderna eller ge utrymme för att erbjuda mer till samma kostnad.
- Utökning av erbjudandet. Rationaliseringsvinster används för att öka produktionsvolymen eller göra kvalitetsförbättringar.
- Utveckling och förnyelse. Större verksamhetsvolym skapar utrymme för detta.
- Rekrytering och kompetensförsörjning. Större organisationer kan erbjuda intressantare arbetsuppgifter.

Intressanta iakttagelser:

- På regional nivå finns många projekt och samverkan kring sådant som IT, utbildning, regional utveckling, attraktivitet och destinationsutveckling. De betraktas ofta som "framtidsorienterade samarbeten" och strategiskt betydelsefulla.



- När kommuner samverkar kring enskilda funktioner och aktiviteter är det ofta ett mindre antal kommuner som tillsammans skapat resurser för att täcka gemensamma behov, som exempelvis konsumentrådgivning, näringslivsorganisation, inköp och upphandling, energirådgivning, SFI och juridiktjänster.
- En omfattande samverkan sker också inom tjänsteproduktion och myndighetsutövning. De har ofta administrativ karaktär och kan handla om: Gemensam telefonväxel, överförmyndare, resurser för bygg och miljö, personalsystem, lönekontor, ekonomiadministration och rehabilitering.
- Mycken samverkan sker också kring kommunal produktion, till exempel i fråga om: Teknisk försörjning, räddningstjänst/brandkår, bredbandsnät, kollektivtrafik och samarbeten inom skolan.
- Alla dessa samverkansformer svarar dock för en begränsad del av kommunernas budget. Inom de kostnadsmässigt stora verksamheterna, som vård och omsorg, saknas i princip exempel på samverkan. Det är verksamheter som är personalintensiva och har begränsade stordriftsfördelar. Samtidigt är de politiskt känsliga.
- Samverkan resulterar i skalfördelar som gör verksamheten mer kostnadseffektiv. Däremot har det varit svårt att realisera dessa i form av lägre kostnader utan istället handlar det om att få ut mer av de resurser man satsar.
- Att hitta gemensamma mål och visioner kommer att vara avgörande för att utveckla de framtida strukturerna för strategisk och långsiktig samverkan.

### **EFFEKTER AV SAMVERKAN**

Det är svårt att entydigt uttala sig om effekterna av samverkan. De intervjuade i studien framhåller några erfarenheter – de flesta positiva men också ett par negativa:

- + Kunskap och kompetens förstärks genom lättare rekrytering av specialister.
- + En högre grad av professionalism.
- + Högre kvalitet.
- + Minskade kostnader för verksamheten, men effekten varierar mellan olika områden.
- + Kostnadseffektivisering.
- + Förbättrad extern samordning.
- Försämrad medborgardialog i och med att nya instanser och organ skapas utanför kommunen. Det kan vara svårt för politikerna att förklara hur de fungerar och vad de innebär i praktiken.
- Försämrad intern samordning, styrning och kontroll. Det kan finnas risk för att samverkansorganen blir för självständiga.

# Medborgarnas inflytande

*”Demokratin i Sverige fungerar riktigt bra. Problemet är hur det ser ut med den ekonomiska fördelningen av välfärdens resurser.”*

*Terese Bengard, verksamhetschef, Hela Sverige ska leva*

Hur ser medborgarna på sina möjligheter till inflytande i växande och krympande kommuner? Svaren på den här frågan grundar sig på SCB:s medborgarenkät, aktuell demokratistatistik och forskning på området.

Vilket inflytande upplever medborgarna att de har i kommunen?

- ✦ Medborgarnas bedömning av möjligheterna till inflytande är positivare i stora och små växande kommuner än i kommuner som krymper.
- ✦ Små kommuner kännetecknas av närhet till medborgarna, starkt lokalt engagemang och många förtroendevalda per invånare. Personröstning, röstdelning och lokala partier utnyttjas för att utkräva ansvar.
- ✦ Demokratin förefaller mer robust i stora och växande kommuner, men också de har demokratiska utmaningar – som att motverka segregation och skapa ett mer jämlikt deltagande.
- ✦ I små kommuner ger medborgarna klart högre betyg för möjligheten att få kontakt med politikerna, men det är i de stora kommunerna som medborgarna ger den mest positiva helhetsbedömningen till insyn och inflytande.

Hur ser medborgarna på kommunens verksamheter?

- ✦ Det är relativt små skillnader mellan växande och krympande kommuner när det gäller medborgarnas syn på kommunens verksamhet. Det gäller inte minst kärnverksamheterna förskola, grundskola och äldreomsorg, men också bemötande och tillgänglighet.

- Att de förtroendevalda lite lättvindigt förknippas med nedläggningar och hårda prioriteringar kan förklara varför medborgarna i krympande kommuner ändå gör en klart mer negativ helhetsbedömning av verksamheten, jämfört med i växande kommuner.

Vilka är skillnaderna i deltagande och engagemang mellan olika kommuner?

- Valdeltagandet i kommunala val har inget samband med kommunstorlek, men medborgare i små kommuner känner bättre till kandidater och partiståndpunkter. De personröstar i större utsträckning och röstar ofta olika i kommun- och riksdagsval.
- I mindre kommuner identifierar medborgarna sig mer med sin kommun. De är mer observanta på lokala förhållanden.
- Intresset för politik i allmänhet är större i de stora kommunerna, liksom försöken att påverka beslut genom arbete i aktionsgrupper.
- Förtroendet för politiker och för det politiska systemet skiljer sig inte mellan stora och små kommuner.
- Andelen kvinnor med förtroendeuppdrag är större i stora kommuner. I de största kommunerna är andelen utlandsfödda högre.

Vad skiljer upplevelsen av den politiska styrningen mellan kommunerna?

- Andelen blocköverskridande styren är något större i mindre kommuner, liksom andelen minoritetsstyren. I dessa kommuner har det skett fler maktskiften under de fem senaste valen.
- Politikerna tycker att möjligheten att genomföra beslut ökar med kommunens storlek.



Det är ingen skillnad på valdeltagandet i stora och små kommuner. Foto: Malmöbild.

*”Inom alla partier finns en klyfta mellan partierna på riksnivå och den lokala partiorganisationen, till exempel på kommunal nivå. Den lokala politiken är mer pragmatisk, mer samförståndsriktad – och mer lokal.”*

*Klas Eklund, seniorekonom på SEB*

# Utjämningsystemet i framtiden

*”Många sitter fast i en förfelad tillväxtfantasi. Till och med kommuner som krympt i 40 år har fortfarande en politik som är helt orienterad mot tillväxt.”*

*Po Tidholm, journalist, föreläsare och författare*

Utvecklingen ger anledning till några viktiga frågeställningar kring det svenska utjämningsystemet:

- › Fungerar utjämningsystemet fullt ut tillfredställande? Klarar det att ge alla kommuner likartade ekonomiska förutsättningar så att de kan ge alla medborgare en likvärdig service?
- › Beaktar utjämningsystemet kostnaderna för att växa? Detta är en frågeställning som ofta förs fram av de växande kommunerna.
- › Varför har kompensationen för den krympande befolkningen legat stilla under en längre tid, frågar sig å andra sidan de krympande kommunerna.
- › Omfördelningen kommer att öka framöver, i takt med ökade skillnader mellan kommuner och regioner. Hur upprätthåller man utjämningsystemets legitimitet?



Foto: Anders Wiklund/TT.

## MIGRATIONEN GER MÖJLIGHETER?

Det finns en del tecken på att en vändning i befolkningsutvecklingen kan vara på gång i många kommuner:

- › På senare år har många kommuner glatt sig åt en positiv, men liten, befolkningsökning. 248 av landets 290 kommuner noterade ett ökat invånarantal.
- › Tre fjärdedelar av ökningen beror på ett positivt migrationsnetto, en fjärdedel på ökade födelsetal.
- › För flera kommuner beror ökningen uteslutande på ett ökat flyktingmottagande. Det väntas fortsätta öka befolkningen och är spritt över alla landets kommuner.
- › Ändå kommer gapet mellan växande och krympande kommuner att finnas kvar – och troligen öka ytterligare, eftersom mindre kommuner ofta är genomströmningskommuner.

# Sammanfattande reflektioner

Som vi sett i den här skriften är det stora utmaningar att tackla för både krympande och växande kommuner. Urbaniseringen och befolkningsförändringen är krafter som skapat dessa utmaningar och som de facto inte visar några andra tecken än att tillta i styrka.

28 procent av landets kommuner har sedan 1970-talet fått se sin befolkning minska med mer än 10 procent. De 29 värst drabbade av dessa har krympt med nästan en tredjedel.

I andra änden av tillväxtskalan hittar vi 29 kommuner som ökat sin befolkning med i snitt 83 procent. De tillhör de 40 procent av landets kommuner som ökat med mer än 10 procent.

För många krympande kommuner har den senaste tidens höga invandring inneburit en utplaning i befolkningskurvan. Flera av dem har de senaste åren ökat i invånarantal som följd av flyktingmottagandet, men mycket talar för att tidigare mönster kommer att upprepa sig: Landsbygdskommunerna fortsätter vara genomströmningskommuner innan de nyanlända söker sig vidare till storstadsregionerna.

Utjämningsystemet har lindrat effekterna av att befolkningsutvecklingen går åt olika håll i landets kommuner, men det har inte förmått att lösa hela problemet. Det omfördelar brutto 150 miljarder kronor om året och stod 2014 för 23 procent av de minskande kommunernas intäkter. En utmaning är att upprätthålla systemets legitimitet i takt med att omfördelningen kommer att öka framöver.

Samverkan har också haft en lindrande effekt på skillnaderna mellan växande och krympande kommuner. Här finns säkert ytterligare potential att möta både växandets och krympandets utmaningar. Särskilt om de

*”Det är fel att beskriva urbaniseringen som ett problem. Det gör oss som nation rikare och det innebär att våra möjligheter ökar att ta hand om olika samhällsproblem. Så i grunden är detta en positiv process.”*


*Mats Svefors, publicist och tidigare landshövding i Västmanland*

Förutsättningarna är olika i olika delar av landet och sannolikt kommer det att krävas en kombination av åtgärder.

stora välfärdsområdena skola och omsorg också blev föremål för samverkansinitiativ – något som inte är särskilt vanligt idag. En stor hjälp på vägen skulle staten också kunna ge om lagstiftningen öppnades upp för större möjligheter att arbeta med avtalsamverkan.

Det kan vara svårt att bibehålla kommunens egen identitet och inflytande om mer och mer av verksamheten drivs i samverkan med andra. I debatten lyfts också asymmetrisk uppgiftsfördelning och sammanläggningar av kommuner fram som tänkbara lösningar. Detta är naturligtvis möjliga vägar framåt, åtminstone i några fall. Förutsättningarna är olika i olika delar av landet och sannolikt kommer det att krävas en kombination av åtgärder. Det gäller att gå varligt fram. Det handlar om välfärdens grundbultar och villkoren för människors dagliga liv. Innan vi skider till verket med stora förändringar bör vi därför noga fundera över vad vi vill förändra och vad vi vill bevara, sätta fokus på sakfrågorna och inte för tidigt kasta oss över organisatoriska lösningar.





Upplysningar om innehållet:  
Lennart Hansson, [lennart.hansson@skl.se](mailto:lennart.hansson@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016  
Bestnr: 5425

Text: Lars-Göran Hedin och Jesper Mott

Foto: Lars-Göran Hedin, Leif Johansson, Maskot,  
Scandinav, Gun Persson Ljusne, Thomas Henrikson  
och Rickard L Eriksson

Produktion: Advant Produktionsbyrå  
Tryck: LTAB, 2016

Den här skriften är en sammanfattning av rapporten "Urbanisering - utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning som tagits fram av SKL. Den fullständiga rapporten hittar du på [skl.se](http://skl.se). De externa författare som bidragit till rapporten är: Jan Amcoff, Uppsala universitet; Siv Sandberg, Åbo Akademi; Anders Lidström, Umeå universitet; Josefina Sysner och Albin Olausson, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet; Ola Mattisson och Hans Knutsson, Lunds universitet och BoPer Larsson, Intellectum AB.

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

Bestnr: 5425