

# **Framtidsstudie för Borgholm, Kalmar, Mörbylånga, Nybro och Torsås**

**Björn Sundström**

**2012-10-30**



## Förord

Kommunerna Borgholm, Kalmar, Mörbylånga, Nybro och Torsås har uppdragit åt undertecknad på Sveriges Kommuner och Landsting att belysa

- den demografiska och ekonomiska utvecklingen tio år framåt för respektive kommun
- möjligheterna att klara personal- och kompetensförsörjningen i respektive kommun tio år framåt
- möjligheterna att fortsätta som egna kommuner, samordna verksamhet i kommunalförbund eller bilda ny eller nya kommuner
- frågor om medinflytande och demokrati.

Resultatet av uppdraget redovisas i föreliggande rapport. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har som organisation inte tagit ställning till utredningens slutsatser och förslag. Utöver undertecknad har ekonomen Derk de Beer, SKL, medverkat i de ekonomiska bedömningarna. Måns Norberg, f.d. SKL, har biträtt utredningen i avsnittet om personal- och kompetensförsörjningen.

Stockholm den 30 oktober 2012

Björn Sundström

## Innehåll

Förord.....	3
<b>1 Inledning.....</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Utredningens uppläggning.....	5
<b>2 Den demografiska utvecklingen .....</b>	<b>6</b>
2.1 Befolkningsutvecklingen .....	6
2.2 Demografiskt kostnadstryck .....	7
<b>3 Den ekonomiska utvecklingen.....</b>	<b>11</b>
3.1 Utgångspunkter .....	11
3.2 Verksamhetens nettokostnader 2011–2021 .....	12
3.3 Skatteintäkterna 2011–2021 .....	13
3.4 Statsbidrag och utjämning 2011–2021 .....	14
3.5 Gapanalys 2011–2021.....	14
3.6 Resultaträkning 2011–2021 .....	15
<b>4 Personal- och kompetensförsörjningen .....</b>	<b>16</b>
4.1 Förutsättningar .....	16
4.2 Rekryteringsbehov .....	19
4.3 Kommunens storlek påverkar antalet anställda .....	20
<b>5 Hur klara det framtida välfärdsuppdraget?.....</b>	<b>21</b>
5.1 En effektivare verksamhet .....	21
5.2 Kommunal samverkan .....	23
5.3 Kommunsammanläggningar .....	31
5.3 Åtgärder för att underlätta personalrekryteringen.....	33
5.4 Utjämning och riskdelning.....	35
<b>6 Frågor om medinflytande och demokrati .....</b>	<b>36</b>
6.1 Allmänt .....	36
6.2 Demos .....	37
6.3 Offentliga rum och demokratiska procedurer .....	38
6.4 Slutsatser – demografi och demokrati.....	39
<b>7 Sammanfattande slutsatser .....</b>	<b>40</b>

### Bilaga 1 Rekryteringsbehov i Kalmarsund efter yrkeskategori

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Det har knappast undgått någon att den offentliga sektorn står inför stora utmaningar. Under de närmaste 30 åren kommer antalet invånare över 85 år att fördubblas. Kostnaderna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg beräknas öka i snabbare takt än skatteinkomsterna.

En åldrande befolkning kräver förhållandevis mer resurser i fråga om personal. Så en central fråga för framtiden är om det kommer att finnas tillräckligt mycket personal att tillgå.

Med ökad allmän ekonomisk standard kommer även förväntningarna på den offentliga sektorn att öka, med krav på bättre skola, vård och omsorg. Invånarnas efterfrågan, högre kvalitetskrav och växande behov av välfärdstjänster kommer att bli mer omfattande och kosta mer än vad som kan finansieras med ett oförändrat kommunalt skatte- och avgiftsuttag.

Kommuner med ett vikande befolkningsunderlag har särskilda ekonomiska problem. För att få ekonomin att gå ihop är det nödvändigt att kommuner som krymper befolkningsmässigt successivt anpassar verksamheten till de minskade intäkter som följer av färre invånare.

Någon patentlösning på de problem som följer av alla utmaningar som kommunerna står inför finns inte. Skilda förutsättningar mellan kommuner som växer respektive krymper befolkningsmässigt, kräver olika handlingsstrategier. Det kommer att krävas en kombination av olika insatser för att möta framtiden.

Det är mot den bakgrunden denna utredning ska ses. I april 2012 uppdrog kommunerna Borgholm, Kalmar, Mörbylånga, Nybro och Torsås åt Sveriges Kommuner och Landsting att belysa

- den demografiska och ekonomiska utvecklingen tio år framåt för respektive kommun
- möjligheterna att klara personal- och kompetensförsörjningen i respektive kommun tio år framåt
- möjligheterna att fortsätta som egna kommuner, samordna verksamhet i kommunalförbund eller bilda ny eller nya kommuner
- frågor om medinflytande och demokrati.

## 1.2 Utredningens uppläggning

Utredningen är disponerad enligt följande. I avsnitt 2 redovisas de kommunala utmaningarna med avseende på den demografiska utvecklingen. I avsnitt 3 redovisas en framtidsanalys av den ekonomiska utvecklingen baserad på en demografisk framskrivning.

I avsnitt 4 redovisas en analys av personal- och rekryteringsbehovet fram till 2021 och i avsnitt 5 ges en beskrivning av olika tänkbara handlingsstrategier för att klara de framtida välfärdsuppdraget inklusive den problematik som har med kommunstrukturen att göra.

I avsnitt 6 behandlas frågor om medinflytande och demokrati. Utredningens slutsatser sammanfattas i avsnitt 7.

Som ett komplement till den skriftliga rapporten skickas ett omfattande bildmaterial i form av powerpoint-filer ut till de berörda kommunerna.

## 2 Den demografiska utvecklingen

### 2.1 Befolkningsutvecklingen

Utvecklingen av antalet invånare i en kommun bestäms av fyra olika faktorer: hur många som föds, hur många som dör, hur många som flyttar in och hur många som flyttar ut.

Perioden 1970–2011 ökade befolkningen med totalt 11 555 personer i de för utredningen aktuella kommunerna, se tabell 2.1. I två kommuner, Nybro och Torsås, minskade befolkningen med 2 600 respektive knappt 700 personer under den aktuella perioden. Sedan 1990 har även befolkningen i Borgholms kommun minskat.

**Tabell 2.1 Befolkningsutvecklingen 1970–2011**

	1970	1980	1990	2000	2005	2011	Förändr.
Borgholm	10 432	11 030	11 484	11 288	11 067	10 622	190
Mörbylånga	9 898	12 613	13 447	13 442	13 405	14 138	4 240
Kalmar	52 637	52 846	56 206	59 308	60 924	63 055	10 418
Nybro	22 241	21 636	20 978	19 785	19 775	19 636	– 2 605
Torsås	7 574	7 923	7 873	7 468	7 240	6 886	– 688
<b>Summa</b>	<b>102 782</b>	<b>106 048</b>	<b>109 988</b>	<b>111 291</b>	<b>112 411</b>	<b>114 337</b>	<b>11 555</b>

*Källa: SCB*

Enligt kommunernas egna befolkningsprognoser förväntas en fortsatt befolkningsminskning i Borgholm och Torsås fram till 2021. I Kalmar, Nybro och Mörbylånga förväntas befolkningen öka under den aktuella tidsperioden, se tabell 2.2. I relation till nuvarande folkmängd är den förväntade ökningstakten särskilt påtaglig i Mörbylånga kommun, cirka 1 procent per år.

Tabell 2.2 Befolkningsutvecklingen 2011–2021

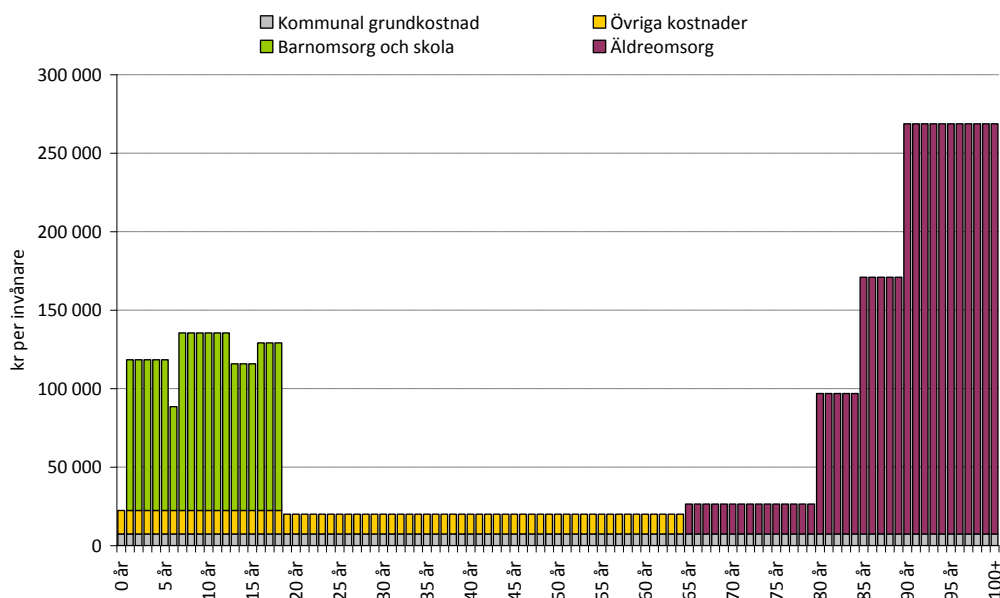
	2011	2013	2015	2017	2019	2021	Förändr.
Borgholm	10 622	10 513	10 430	10 372	10 333	10 306	– 316
Mörbylånga	14 138	14 418	14 706	15 008	15 307	15 606	1 468
Kalmar	63 023	63 718	64 337	64 961	65 594	66 161	3 138
Nybro	19 636	19 645	19 652	19 679	19 726	19 778	142
Torsås	6 886	6 782	6 682	6 614	6 568	6 526	– 360
<b>Summa</b>	<b>114 305</b>	<b>115 075</b>	<b>115 807</b>	<b>116 633</b>	<b>117 528</b>	<b>118 377</b>	<b>4 072</b>

Källa: Kommunernas egna befolkningsprognoser

## 2.2 Demografiskt kostnadstryck

Kommunernas åldersspecifika kostnader varierar mellan olika åldersgrupper: från cirka 12 000 kronor per invånare och år i åldrarna 19-64 år till över 260 000 kronor i åldrarna över 90 år, se diagram 2.1. Till detta ska läggas en grundkostnad per kommun på cirka 7 600 kronor per invånare.

Diagram 2.1 Kommunernas årskostnad per person i olika åldrar 2009



Källa: SCB:s räkenskapsammandrag och befolkningsregister

Således varierar utgiftstrycket på kommunerna med befolkningens ålderssammansättning, vilket är en följd av att olika åldersgrupper har varierande behov av den verksamhet kommunerna bedriver.

Det finns även skillnader i social och geografisk struktur som påverkar kommunernas kostnader. I glesbygd blir kostnaderna för skolan betydligt högre på grund av små skolenheter och långa skolskjutsavstånd. Detsamma gäller hemtjänsten.

Vidare kan konstateras att det finns både social och etnisk segregation som i varierande utsträckning medför att vissa kommuner har högre kostnader än andra.

Som framgår av tabell 2.3 uppgick de berörda kommunernas kostnader för den egentliga verksamheten till totalt 7,7 miljarder kronor 2011. I fasta priser beräknas kostnaderna öka med 660 miljoner kronor till 2021. Kostnaderna kommer således öka betydligt mer än vad som följer den förväntade befolkningsökningen, plus 8,6 procent jämfört med 3,5 procent. Den främsta anledningen till den relativt stora kostnadsökningen är att en åldrande befolkning kräver mer resurser.

**Tabell 2.3 Det demografiska kostnadstrycket för samtliga verksamheter<sup>1</sup> 2011–2021 (mkr, 2011 års priser)**

	2011	2021	Förändring (mkr)	Förändring (%)
Borgholm	808,2	850,2	42,0	5,2 %
Mörbylånga	861,7	991,9	130,3	15,1 %
Kalmar	4 261,7	4 667,2	405,5	9,5 %
Nybro	1 287,7	1 387,3	99,6	7,7 %
Torsås	451,3	434,1	- 17,3	- 3,8 %
<b>Summa</b>	<b>7 670,6</b>	<b>8 330,7</b>	<b>660,1</b>	<b>8,6 %</b>

Källa: SCB:s räkenskapsammandrag och egna beräkningar

### Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Beträffande förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen förväntas kostnaderna öka med totalt 51 miljoner kronor i fasta priser eller 6,8 procent till 2021. I två av de berörda kommunerna, Borgholm och Torsås, uppstår dock ett demografiskt sparingsbeting på cirka 12 procent vardera eftersom antalet barn i de aktuella åldersgrupperna förväntas sjunka.

**Tabell 2.4 Det demografiska kostnadstrycket för barnomsorgen 2011–2021 (mkr, 2011 års priser)**

	2011	2021	Förändring (mkr)	Förändring (%)
Borgholm	53,8	47,5	- 6,3	- 11,8 %
Mörbylånga	99,9	118,4	18,5	18,5 %
Kalmar	448,4	482,9	34,5	7,7 %
Nybro	110,3	119,6	9,3	8,4 %
Torsås	38,0	33,3	- 4,7	- 12,3 %
<b>Summa</b>	<b>750,5</b>	<b>801,7</b>	<b>51,3</b>	<b>6,8 %</b>

Källa: SCB:s räkenskapsammandrag och egna beräkningar

<sup>1</sup> Exklusive de affärsdrivande verksamheterna



## Grundskolan

Den förväntade utvecklingen beträffande grundskolan påminner om den som gäller för barnomsorgen, dvs. Borgholm och Torsås behöver dra ned på verksamheten eftersom barnantalet sjunker medan antalet grundskolebarn i övriga tre kommuner beräknas öka med mellan 14 och 34 procent fram till 2021.

**Tabell 2.5 Det demografiska kostnadstrycket för grundskolan 2011–2021 (mkr, 2011 års priser)**

	2011	2021	Förändring (mkr)	Förändring (%)
Borgholm	99,6	86,6	- 13,0	- 13,1%
Mörbylånga	130,9	175,8	44,9	34,3%
Kalmar	484,7	577,9	93,2	19,2%
Nybro	165,6	189,2	23,6	14,3%
Torsås	59,9	56,9	- 3,0	- 5,0 %
<b>Summa</b>	<b>940,6</b>	<b>1 086,4</b>	<b>145,8</b>	<b>15,5 %</b>

*Källa: SCB:s räkenskapssammandrag och egna beräkningar*

## Gymnasieskolan

Gymnasieundervisning och kommunal vuxenutbildning sköts av Kalmarsunds Gymnasieförbund för samtliga berörda kommuner utom för Nybro. Som framgår av tabell 2.6 kommer förbundet att behöva göra betydande neddragningar i verksamheten eftersom antalet gymnasieelever beräknas sjunka. År 2011 hade förbundet 4 993 elever från Borgholm, Mörbylånga, Kalmar och Torsås. År 2021 förväntas 550 färre elever. I Nybro beräknas antalet elever sjunka med 19 procent (cirka 200 elever).

**Tabell 2.6 Det demografiska kostnadstrycket för gymnasieskolan 2011–2021 (mkr, 2011 års priser)**

	2011	2021	Förändring (mkr)	Förändring (%)
Borgholm	38,7	27,8	- 10,9	- 28,2 %
Mörbylånga	57,9	54,4	-3,5	- 6,0 %
Kalmar	240,4	219,8	- 20,6	- 8,6 %
Nybro	85,3	68,9	- 16,3	- 19,1 %
Torsås	31,2	24,7	- 6,5	- 20,9 %
<b>Summa</b>	<b>453,5</b>	<b>395,7</b>	<b>- 57,9</b>	<b>- 12,8 %</b>

*Källa: SCB:s räkenskapssammandrag och egna beräkningar*

## Äldreomsorg

Vad gäller äldreomsorgen kan samtliga kommuner utom Torsås se fram mot ett betydandekostnads tryck på verksamheten till följd av att både antalet yngre äldre (65–79 år) och äldre-äldre (80+) ökar. Om dagens servicenivå ska kunna upprätthållas handlar det om en kostnadsökning på cirka 400 miljoner kronor i 2011 års prisnivå.

**Tabell 2.7 Det demografiska kostnadstrycket för äldreomsorgen 2011–2021 (mkr, 2011 års priser)**

	2011	2021	Förändring (mkr)	Förändring (%)
Borgholm	388,4	475,4	87,0	22,4 %
Mörbylånga	353,5	396,8	43,3	12,2 %
Kalmar	1 586,9	1 785,0	198,1	12,5 %
Nybro	465,5	532,2	66,6	14,3 %
Torsås	203,8	207,3	3,5	1,7 %
<b>Summa</b>	<b>2 998,1</b>	<b>3 396,7</b>	<b>398,6</b>	<b>13,3 %</b>

*Källa: SCB:s räkenskapssammandrag och egna beräkningar*

## Omsorg om funktionshinderade

Inom funktionshinderområdet gör vi bedömningen att det inte är tillräckligt med en framskrivning som enbart baseras på den demografiska utvecklingen. Mot den bakgrunden görs ett extra pålägg utöver demografien på en procent per år under hela planeringsperioden.

**Tabell 2.8 Det demografiska kostnadstrycket för omsorgen om funktionshinderade 2011–2021 (mkr, 2011 års priser)**

	2011	2021	Förändring (mkr)	Förändring (%)
Borgholm	79,5	76,9	– 2,6	– 3,2 %
Mörbylånga	92,3	108,8	16,5	17,9 %
Kalmar	518,1	583,1	65,0	12,5 %
Nybro	191,9	207,4	15,6	8,1 %
Torsås	38,5	38,3	– 0,2	– 0,5 %
<b>Summa</b>	<b>920,3</b>	<b>1 014,5</b>	<b>94,2</b>	<b>10,2 %</b>

*Källa: SCB:s räkenskapssammandrag och egna beräkningar*

## Övrig verksamhet

Vag gäller övrig kommunal verksamhet, bortsett från den s.k. affärsverksamheten, antas att kostnaderna kommer att följa befolkningsutvecklingen i stort. Hänsyn har dock tagits till att kostnaderna för kollektivtrafiken överförts till Kalmar läns landsting från och med den 1 januari 2012, en kostnad som landstinget fått kompensation för i form av en skatteväxling mellan kommunkollektivet och landstinget.

**Tabell 2.9 Det demografiska kostnadstrycket för kommunal verksamhet 2011–2021 (mkr, 2011 års priser)**

	2011	2021	Förändring (mkr)	Förändring (%)
Borgholm	148	136	- 12	- 8,2 %
Mörbylånga	127	138	11	8,4 %
Kalmar	983	1018	35	3,6 %
Nybro	269	270	1	0,3 %
Torsås	80	74	- 6	- 8,0 %
<b>Summa</b>	<b>1608</b>	<b>1636</b>	<b>28</b>	<b>1,7 %</b>

*Källa: SCB:s räkenskapssammandrag och egna beräkningar*

## 3 Den ekonomiska utvecklingen

### 3.1 Utgångspunkter

I de ekonomiska kalkyler som redovisas nedan har vi utgått från 2011 års räkenskapssammandrag i respektive kommun. Dagens servicenivå har antagits oförändrad under hela planeringsperioden om man bortser från ovan nämnda tillägg på en procent per år beträffande omsorgerna om funktionshindrade. Kalkylerna tar således ingen hänsyn till planerade och redan gjorda besparingar 2012. En viss avstämning har dock gjorts mot de prognostiserade resultaten 2012 i respektive kommun.

Vi har vidare antagit att skatteunderlag, löner samt priser utvecklas enligt vår senaste samhällsekonomiska bedömning från oktober 2012. Beträffande löneutvecklingen i kommunerna har vi antagit att denna kommer att följa utvecklingen på arbetsmarknaden i stort. Kostnader för pensioner, avskrivningar och räntor baseras på uppgifter från kommunerna. Detsamma gäller befolkningsprognoserna.

Beträffande statsbidragen antas att dessa kommer att värdesäkras. Kostnaderna skrivs fram med de demografiska förändringarna, dvs. befolkningsutvecklingen enligt kommunernas egna prognoser. Kalkylerna bygger således på full anpassning till den demografiska utvecklingen, vilket bl.a. innebär att vi förutsätter att t.ex. gymnasieskolan kan dra ned sina kostnader i takt med att elevkullarna minskar.

Kostnaderna skrivs i genomsnitt fram med 74 procent för löneutvecklingen och med 26 procent för prisutvecklingen (KPI).

De s.k. AFA pengarna som utbetalas till kommunerna 2012 har lagts in som en extraordinär intäkt i kommunernas resultaträkning. Samtliga beräkningar görs i löpande priser.

### 3.2 Verksamhetens nettokostnader 2011–2021

Som framgår av tabell 3.1 beräknas verksamhetens nettokostnader öka med mellan 36 och 47 procent i löpande priser fram till 2021. Som tidigare redovisats i tabell 2.3 handlar det om en kostnadsförändring på mellan minus 4 och plus 15 procent i fasta priser.

**Tabell 3.1 Nettokostnadernas utveckling 2011–2021 (mkr, löpande priser)**

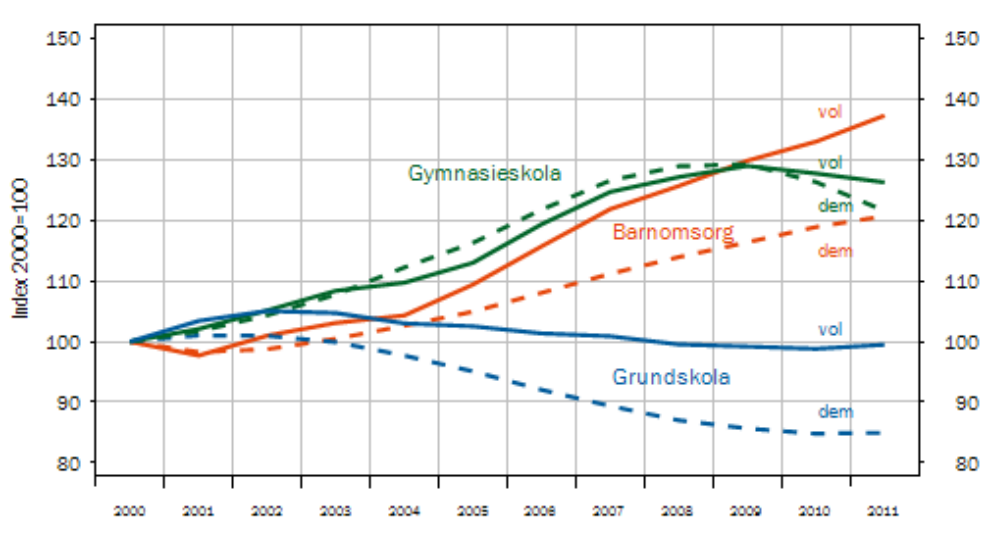
	2011	2012	2013	2015	2017	2019	2021	Förändr mkr	Förändr. (%)
Borgholm	536	539	555	590	633	690	756	221	41 %
Mörbylånga	648	665	691	754	831	921	1 021	372	57 %
Kalmar	3 065	3 024	3 130	3 376	3 699	4 073	4 491	1 426	47 %
Nybro	913	928	959	1 023	1 121	1 233	1 353	440	48 %
Torsås	333	335	343	357	382	412	445	112	34 %
<b>Summa</b>	<b>5 495</b>	<b>5 490</b>	<b>5 677</b>	<b>6 099</b>	<b>6 666</b>	<b>7 330</b>	<b>8 066</b>	<b>2 571</b>	<b>47 %</b>

*Källa: SCB:s räkenskapssammandrag och egna beräkningar*

Beräkningarna av verksamhetens nettokostnader bygger på att dagens service-nivå och dagens styckkostnader hålls oförändrade vilket innebär att kommunerna fullt ut måste klarar av att omfördela resurser utifrån de demografiska förändringarna. Det bör påpekas att denna anpassning innebär en mycket stor utmaning. Historiskt har det visat sig svårt för kommuner att anpassa sina styckkostnader till de demografiska förutsättningarna, se diagram 3.1. Det är särskilt svårt i verksamheter där lokalkostnaderna utgör en stor del av de totala kostnaderna. Antalet barn i grundskolebarn i riket har minskat med sammanlagt 15 procent mellan 2000 och 2011. Kostnaderna har däremot varit i stort sett oförändrade.

För gymnasieskolan, där elevantalet ökat, har dock styckkostnaderna i allt väsentligt följt det demografiska trycket

**Diagram 3.1 Verksamhetens kostnadsvolym och demografisk utveckling i riket inom barn- och utbildning (Index, år 2000 = 100)**



Källa: SCB:s räkenskapsammandrag och egna beräkningar

### 3.3 Skatteintäkterna 2011–2021

Som framgår av vad som redovisas i tabell 3.2 kommer inte skatteintäkterna att öka i samma takt som nettokostnaderna i tabell 3.1 perioden 2011–2021. Men det är först efter 2016 som skatteintäkterna inte förmår att följa nettokostnadernas utveckling för den fem kommunerna sammantaget, se diagram 3.2. Orsaken till detta är ett allt tyngre demografiskt kostnadstryck samt att den ekonomiska återhämtning som för närvarande pågår avtar efter 2015. För Borgholms kommun uppstår dock ett betydande gap mellan behovs- och resursutvecklingen redan 2012/2012. Detsamma gäller även för Torsås kommun.

**Tabell 3.2 Skatteintäkterna 2011–2021 (mkr, löpande priser)**

	2011	2012	2013	2015	2017	2019	2021	Förändr mkr	Förändr. (%)
Borgholm	372	377	375	394	418	444	471	99	27 %
Mörbylånga	509	524	539	587	641	699	761	251	49 %
Kalmar	2 421	2 472	2 539	2 727	2 951	3 183	3 427	1 006	42 %
Nybro	700	699	707	752	806	862	921	221	32 %
Torsås	238	239	244	256	270	285	301	63	27 %
<b>Summa</b>	<b>4 239</b>	<b>4 312</b>	<b>4 403</b>	<b>4 716</b>	<b>5 087</b>	<b>5 473</b>	<b>5 880</b>	<b>1 641</b>	<b>39 %</b>

Källa: SCB:s räkenskapsammandrag och egna beräkningar

### 3.4 Statsbidrag och utjämning 2011–2021

Intäkterna från de specialdestinerade statsbidragen och utjämningsystemet förmår inte heller att följa nettokostnadernas utveckling under den aktuella planeringsperioden trots att vi antagit att statsbidragen värdesäkras. För de fem kommunerna sammantaget blir inte gapet mellan nettokostnads- och bidragsutvecklingen särskilt påtagligt förrän 2019. Men för Borgholm och Torsås uppstår ett gap redan 2012, ett gap som successivt växer under planeringsperioden.

**Tabell 3.3 Statsbidrag och utjämning 2011–2021 (mkr, löpande priser)**

	2011	2012	2013	2015	2017	2019	2021	Förändr mkr	Förändr. (%)
Borgholm	168	163	168	179	190	203	218	49	29 %
Mörbylånga	150	154	155	171	190	212	231	81	54 %
Kalmar	571	546	577	631	692	759	812	240	42 %
Nybro	242	241	264	284	305	338	370	128	53 %
Torsås	97	99	93	95	101	104	110	12	13 %
<b>Summa</b>	<b>1 229</b>	<b>1 204</b>	<b>1 257</b>	<b>1 361</b>	<b>1 478</b>	<b>1 616</b>	<b>1 740</b>	<b>511</b>	<b>42 %</b>

*Källa: SCB:s räkenskapsammandrag och egna beräkningar*

### 3.5 Gapanalys 2011–2021

I tabell 3.4 redovisas en sammanställning över hur nettokostnaderna kommer att utvecklas vid en demografisk framskrivning i förhållande till intäkterna från skatter och bidrag, vilket ger en indikation på gapet mellan behov och resurser om inget görs. Som framgår av tabellen står Borgholm och Torsås inför relativt stora utmaningar under hela planeringsperioden medan problemen för övriga kommuner tar fart först efter 2016.

Att Borgholm får problem tidigare än andra beror bl.a. på att kommunen förlorat 853 kronor per invånare i kostnadsutjämnings mellan 2011 och 2012 och kommer att förlora ytterligare 253 kr/inv. mellan 2012 och 2013. Mellan 2012 och 2013 förlorar Torsås preliminärt 616 kr/inv. i kostnadsutjämnings.

**Tabell 3.4 Nettokostnader och finansnetto som andel av intäkterna från skatter och bidrag**

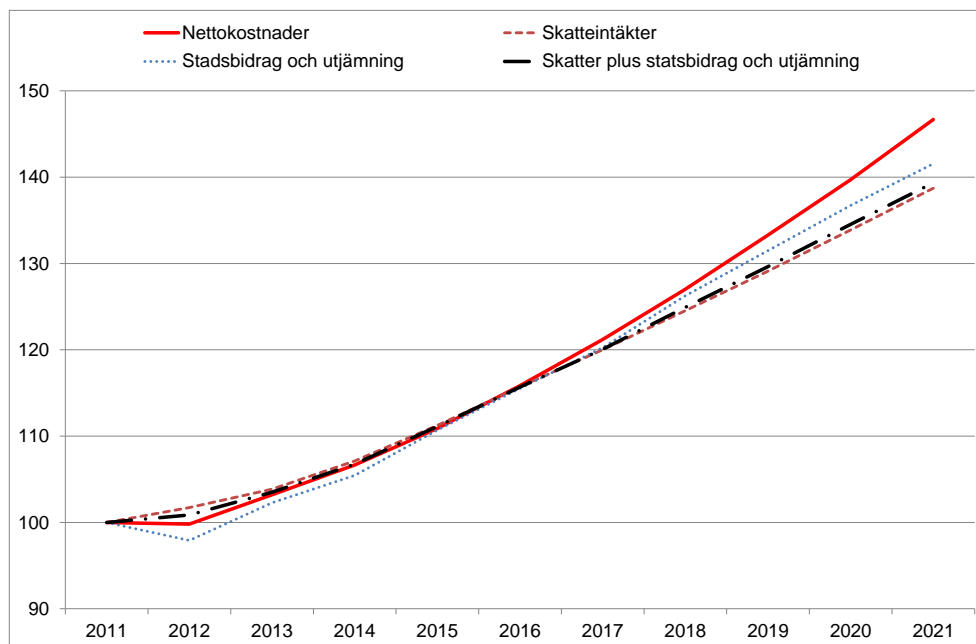
	2011	2012	2013	2015	2017	2019	2021
Borgholm	100 %	101 %	104 %	104 %	105 %	108 %	111 %
Mörbylånga	100 %	99 %	101 %	101 %	102 %	103 %	104 %
Kalmar	103 %	101 %	101 %	101 %	102 %	104 %	106 %
Nybro	98 %	100 %	100 %	100 %	102 %	104 %	106 %
Torsås	99 %	99 %	101 %	101 %	103 %	106 %	108 %
<b>Summa</b>	<b>101 %</b>	<b>100 %</b>	<b>101 %</b>	<b>101 %</b>	<b>102 %</b>	<b>104 %</b>	<b>107 %</b>

*Källa: SCB:s räkenskapsammandrag och egna beräkningar*

Siffrorna i tabellen ger enbart en indikation på hur stora neddragningar kommunerna står inför för att uppnå ekonomisk balans. För att leva upp till målet om god ekonomisk hushållning tillkommer ytterligare 2 procent.

I diagram 3.2 redovisas följsamheten mellan kostnads- och intäktsutvecklingen 2011–2021. Att kostnaderna och intäkterna följs år fram till 2016 beror i allt väsentligt på att vi förväntar oss en uppgång i sysselsättningen fram till dess.

**Diagram 3.2 Kostnads- respektive intäktsutvecklingen 2011–2021**



Källa: SCB:s räkenskapssammandra, SKL och egna beräkningar

### 3.6 Resultaträkning 2011–2021

I tabellerna 3.5 respektive 3.6 redovisas kommunernas förväntade resultat om inget görs fram till 2021. Som framgår försämras resultaten drastiskt efter 2015.

**Tabell 3.5 Årets resultat före extraordinära poster 2011–2021 (mkr)**

	2011	2012	2013	2015	2017	2019	2021
Borgholm	1	-4	-19	-23	-32	-50	-75
Mörbylånga	3	4	-9	-9	-13	-24	-42
Kalmar	-87	-19	-30	-41	-83	-159	-272
Nybro	19	0	0	2	-22	-45	-74
Torsås	5	3	-4	-5	-10	-22	-33
<b>Summa</b>	<b>-60</b>	<b>-16</b>	<b>-63</b>	<b>-77</b>	<b>-159</b>	<b>-299</b>	<b>-496</b>

Källa: SCB:s räkenskapssammandra och egna beräkningar

**Tabell 3.6 Årets resultat (inkl. AFA pengarna) 2011–2021 (mkr)**

	2011	2012	2013	2015	2017	2019	2021
Borgholm	1	6	-19	-23	-32	-50	-75
Mörbylånga	3	15	-9	-9	-13	-24	-42
Kalmar	-87	35	-30	-41	-83	-159	-272
Nybro	19	20	0	2	-22	-45	-74
Torsås	5	7	-4	-5	-10	-22	-33
<b>Summa</b>	<b>-60</b>	<b>82</b>	<b>-63</b>	<b>-77</b>	<b>-159</b>	<b>-299</b>	<b>-496</b>

*Källa: SCB:s räkenskapsammandra och egna beräkningar*

Om kommunerna enbart ska möta de framtida utmaningarna med skattehöjningar behöver skatten höjas med mellan 0,9 och 2,5 procentenheter fram till 2021 i de aktuella kommunerna för att uppnå ekonomisk balans, se tabell 3.7.

**Tabell 3.7 Behov av skattehöjningar för att finansiera de prognostiserade underskotten**

	2012	2013	2014	2015	2017	2019	2021
Borgholm	0,16	0,83	1,08	0,95	1,21	1,80	2,52
Mörbylånga	-0,13	0,30	0,32	0,27	0,34	0,58	0,94
Kalmar	0,14	0,21	0,26	0,28	0,51	0,91	1,44
Nybro	0,00	0,00	-0,04	-0,04	0,45	0,84	1,30
Torsås	-0,23	0,24	0,50	0,32	0,60	1,22	1,78

*Källa: SCB och egna beräkningar*

I sammanhanget bör dock nämnas att det kommer att finnas ett betydande utrymme i statens finanser för att tillföra kommunsektorn ytterligare resurser om regeringens makroekonomiska bedömningar 2012 slår in. Dessutom talar historiska erfarenheter för att statsbidragen höjs över tiden. De beräknade utfallen efter 2015 bör mot den bakgrunden ”tas med en nypa salt”.

## 4 Personal- och kompetensförsörjningen

### 4.1 Förutsättningar

#### Allmänt

I utredningsuppdraget ingår som tidigare nämnts att belysa möjligheterna att klara personal- och kompetensförsörjningen i respektive kommun tio år framåt i tiden. Den partsgemensamma personal- och lönestatistik som årligen samlas in av SKL ligger till grund för utredningens beräkningar. Statistiken är en totalundersökning som omfattar samtliga kommunalt anställda. Mättilfallet är november 2011.

Den personal som ingår i beräkningarna är anställda i kommunens förvaltning, exklusive timavlönade. De anställda delas in i 30 yrken och sex verksamheter.



Framskrivningen av personalbehoven görs utifrån respektive kommuns befolkningsprognos kopplad till kommunens kostnader basåret (2011). Kommunens personaltäthet basåret antas gälla under hela planeringsperioden. Undantaget är handikappomsorgen där en ”reformfaktor” på en procent per år lagts till. Kommunens personalsammansättning förändras dock med behoven.

### **Rekryteringsbehov**

Rekryteringsbehovet beror på förändrade behov, förändrad personalsammansättning samt personalomsättning. Personalsammansättningen inom respektive verksamhet antas oförändrad dvs. förhållandet barnskötare/förskollärare i förskolan antas oförändrat.

På marginalen förändras rekryteringsbehovet också av behovet av vikarier samt sysselsättningsgraderna. Sysselsättningsgraderna och ”sannolikheten” att bli t.ex. sjuk förändras med personalens ålder. I övrigt antas oförändrade förutsättningar.

En rekryterad person stannar inte i all framtid. Under prognosperioden hinner folk såväl börja som sluta, och därmed generera ytterligare rekryteringsbehov.

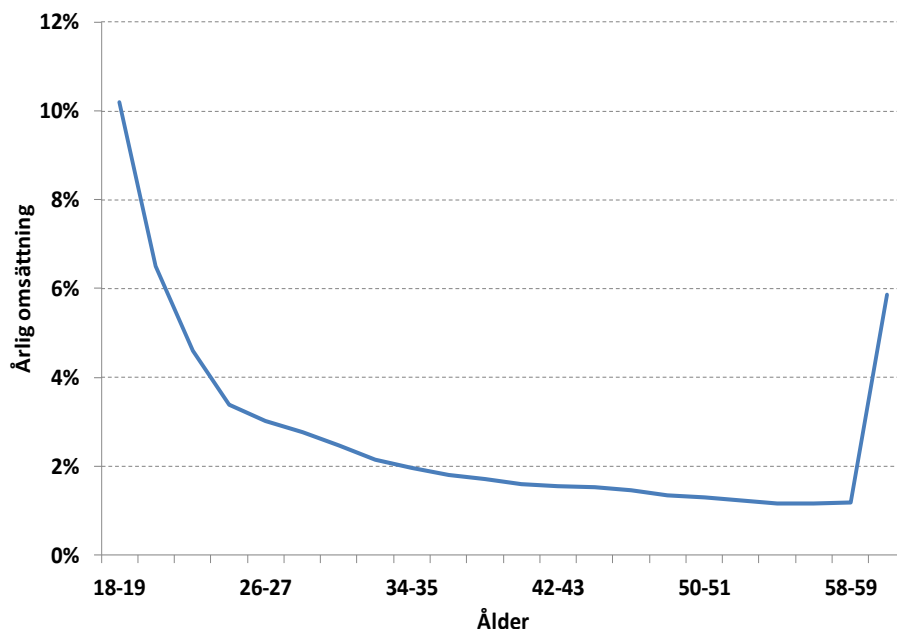
### **Personalomsättning**

Det är dock inte bara förändrade behov som påverkar kommunernas rekryteringsbehov. Än viktigare är behovet av ersättningsrekryteringar. Pensioneringar, frivilliga avgångar och vikariat som upphör förklarar hela rekryteringsbehovet i många verksamheter.

De anställdas egenskaper i form av ålder, yrke och anställningsform bestämmer avgångarna i utredningens prognoser. Omsättningen bland tillsvidareanställda varierar med åldern och mellan olika yrken. Diagram 4.1 visar omsättningen för alla yrken i Kalmar kommun mellan två år. Exempel på yrken med högre omsättning är sjuksköterskor samt tekniska yrken. Yrken med lägre omsättning är t.ex. grund- och förskollärare. Omsättningen bland kommunerna i Kalmarsund uppgår generellt till omkring två tredjedelar av riksgenomsnittet.

Omsättningen är olika hög i olika kommuner, beroende av den alternativa arbetsmarknaden. Vidare varierar omsättningen över tiden (den är konjunkturkänslig). De antaganden som ligger till grund för utredningens prognoser kommer därför att vara mer eller mindre exakta år från år. Tanken är dock att gjorda antaganden ska spegla ett normaltillstånd.

Diagram 4.1 Personalomsättning i olika åldersgrupper (Kalmar kommun)



Källa: SKL:s personal- och lönestatistik

## Pensioneringar

Antalet pensioneringar beror på åldersstruktur och pensioneringsmönster. Den genomsnittliga pensionsåldern har stigit de senaste åren.

Yrken med ”framtung” åldersprofil, och därmed stora pensionsavgångar är bl.a. ledningspersonal, administratörer, hantverksarbeten och sjuksköterskor. Yrken med ”ung” åldersprofil är socialsekreterare och fritidspedagog.

I Nybro förklarar pensioneringarna knappt 30 procent av det totala rekryteringsbehovet. I Torsås är motsvarande siffra omkring 45 procent. I övriga kommuner är siffran cirka 32-34 procent.

För t.ex. ledningspersonal och administratörer förklarar pensioneringarna mer än halva rekryteringsbehovet.

## Bedömning för en eventuellt nybildad Kalmarsunds kommun

Bedömningen för den eventuellt sammanslagna kommunen görs i princip genom att addera personal, befolkning och behov i de fem kommunerna. Potentiella samordningsvinster till följd av eventuella kommunsammanslagningar har inte beaktats.

## Kalmarsunds Gymnasieförbund

Samtliga kommuner utom Nybro ingår i ett kommunalförbund för gymnasieskolan. Mot den bakgrunden redovisas Kalmarsunds Gymnasieförbund som en separat enhet.

### Att tänka på

Man bör vara medveten om att personalstatistiken har brister. I en kommun kodas nästan alla undersköterskor som vårdbiträden. I en annan kommun är alla grundskollärare kodade inom vuxenutbildningen. Rättningar har gjorts med ambitionen att grundmaterialet ska vara rättvisande, dock inte exakt.

Rekryteringsbehovet i en eventuellt sammanslagen Kalmarsunds kommun blir mindre än det sammanlagda rekryteringsbehovet för de fem kommunerna var och en för sig. Orsaken till detta är så kallad ”internrörlighet”. Om en person lämnar sin anställning i Kalmar kommun och börjar i Torsås genererar det ett rekryteringsbehov i Kalmar. I den eventuellt sammanslagna kommunen innebär detta inte någon avgång och inte heller något rekryteringsbehov.

En framskrivning på tio år måste tolkas försiktigt och den skebara ”exaktheten” i siffrorna ska inte övertolkas.

## 4.2 Rekryteringsbehov

I tabell 4.1 redovisas det totala rekryteringsbehovet för kommunerna i Kalmarsund, inklusive Kalmarsunds Gymnasieförbund fram till 2021. Rekryteringsbehovet per kommun uppdelat på olika personalkategorier redovisas även i form av separata PowerPoint-dokument som skickats ut till respektive kommun. I en bilaga till denna utredning, bilaga 1, ges dock en redovisning av rekryteringsbehovet per yrkeskategori för de fem kommunerna sammantaget.

**Tabell 4.1 Totalt rekryteringsbehov 2011–2021**

	Anställda 2011	Anställda 2021	Förändring	Rekryterings- behov	Rekryterings- behov (% av (2011 års anst.)
Borgholm	913	967	6 %	929	102 %
Mörbylånga	1 085	1 283	18 %	1 183	109 %
Kalmar	5 365	5 909	10 %	4 547	85 %
Nybro	1 889	2 006	6 %	1 996	106 %
Torsås	598	560	– 6 %	532	72 %
Kalmarsunds Gymnasie- förbund	610	566	– 7 %	567	93 %
<b>Summa</b>	<b>10 460</b>	<b>11 291</b>	<b>8 %</b>	<b>8 435</b>	<b>81 %</b>

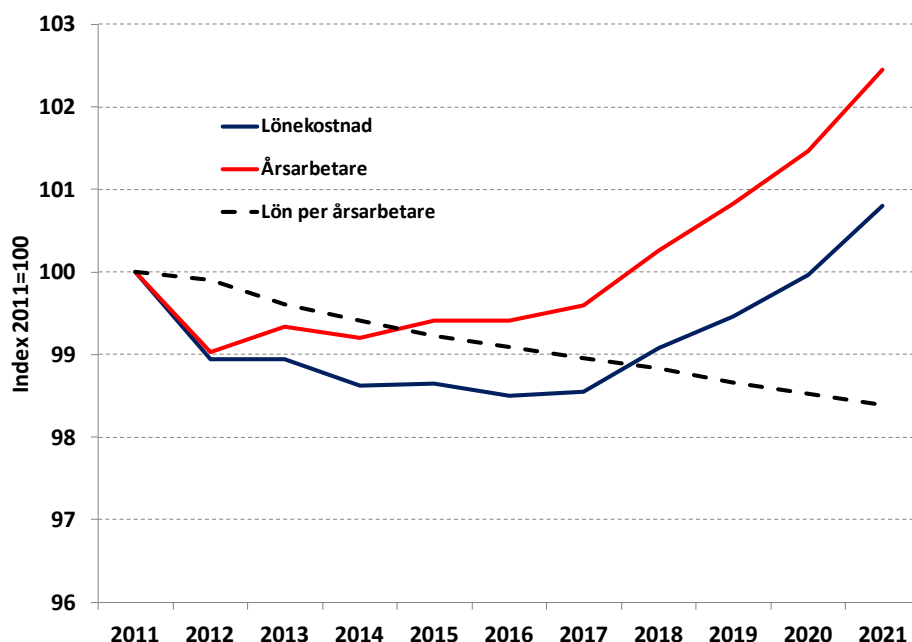
*Källa: SKL:s personal- och lönestatistik samt SKL:s personalrekryteringsmodell*

Det är på intet sätt anmärkningsvärt att rekryteringsbehovet under en tioårsperiod uppgår till cirka 100 procent av antalet anställda utgångsåret. Många som nyrekryteras hinner också sluta inom loppet av 10 år.

### Hur nyrekrytering påverkar lönekostnaderna

Lönekostnaderna förändras med personalens åldersstruktur och sammansättning efter yrken. Fler anställda i omsorgen och motsvarande färre i gymnasiet innebär, allt annat lika, lägre lönekostnad. För de flesta kommuner innebär det en marginell minskning av lönekostnaden per anställd. Störst blir minskningen i Borgholm, minus 1,6 procent år 2021, vilket motsvarar ca 3,5 miljoner kronor årligen.

Diagram 4.2 Lön och lönekostnad 2011–2021 (Exempel, Borgholms kommun)



Källa: SKL:s personal- och lönestatistik samt SKL:s personalrekryteringsmodell

### 4.3 Kommunens storlek påverkar antalet anställda

Antalet anställda i kommunerna ökar med invånarantalet, men i proportion till antalet invånare har små kommuner generellt sett fler anställda, se tabell 4.2. Små kommuner har således svårare att uppnå skalfördelar.

Tabell 4.2 Anställda per 1 000 invånare

Invånare	Anställda/1000 inv.
0–4 999	117
5 000–9 999	98
>10 000 (ovägt)	87
>10 000 (vägt)	78

Källa: SKL:s personal- och lönestatistik

I landets minskade kommuner är omkring hälften av de anställda ensamma på sina befattningskoder. I de större kommunerna finns i princip två eller fler anställda på respektive kod. På vissa koder, t.ex. undersköterska, finns flera tusen anställda i de större kommunerna.

Sårbarheten och ”känsligheten” beträffande kompetensförsörjningen i stort ökar i omvänd proportion till storleken. Givetvis är kommunens attraktivitet som arbetsgivare mer komplex än att det ryms inom en enda förklaringsvariabel, men större kommuner har generellt skalfördelar vad gäller kompetensförsörjningen.

I tabell 4.3 redovisas hur många befattningar (”yrken”) som endast har en anställd i Kalmarsund.

**Tabell 4.2 Andel anställda som är ensamma på sin befattning**

	Antal ”yrken”	Antal ”yrken” med en anställd	Andel med en anställd
Borgholm	137	67	49 %
Mörbylånga	161	76	47 %
Kalmar	313	121	39 %
Nybro	241	107	44 %
Torsås	160	95	59 %

*Källa: SKL:s personal- och lönestatistik*

## 5 Hur klara det framtida välfärdsuppdraget?

Någon patentrösning på de problem som följer av de ekonomiska utmaningarna och det faktum att rekryteringsbehoven de kommande 10 åren uppgår till mellan 70–110 procent av antalet anställda 2011 finns inte. Det kommer att krävas en kombination av olika insatser för att möta framtiden. I det följande analyseras några tänkbara handlingsstrategier.

### 5.1 En effektivare verksamhet

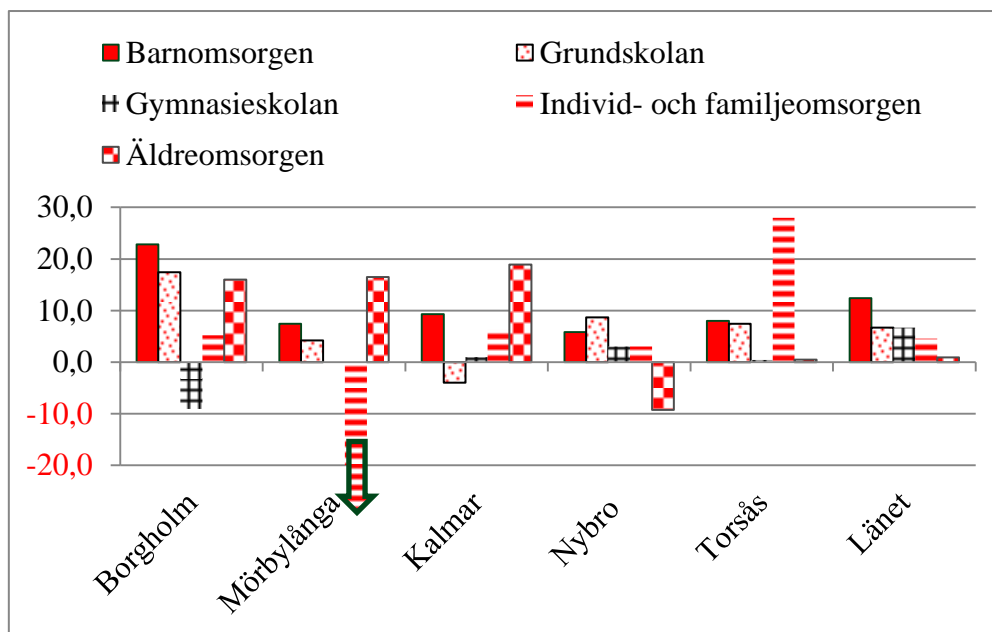
Ökad produktivitet innebär att lönerna kan höjas utan att totalkostnaderna påverkas. Ökad produktivitet i näringslivet ger utrymme för löneökningar, men dessa pressar även upp lönerna i offentlig sektor. Eftersom en stor del av de offentliga tjänsterna består av tjänster person till person är det svårt att höja produktiviteten i samma takt som i näringslivet.

Personalintensiv verksamhet blir alltså relativt sett allt dyrare. Detta gäller såväl i privat som offentlig sektor. Skatteunderlaget ökar men på grund av löneökningen räcker det i stort sett bara till tjänster i oförändrad omfattning eller kvalitet. Välfärdstjänsterna kan därmed inte utvecklas i samma takt som i industrin, givet skattesats och avgiftsfinansieringsgrad. Detta finansieringsproblem av offentlig verksamhet, orsakat av högre produktivitetstillväxt i ekonomin som helhet, kallas Baumols dilemma.

För kommuner och landsting gäller således att undersöka och ta tillvara alla möjligheter att öka effektiviteten i verksamheten. Det får effekt direkt och är den väg som först och främst måste prövas för att möta en utveckling där behoven av välfärdstjänster växer mer än resurserna med nuvarande nivå på skatteuttaget. En hög effektivitet är nödvändig både för att dämpa finansieringsbehovet för välfärdstjänster och för att upprätthålla legitimiteten för det skatteuttag som är nödvändigt.

Vår bedömning är att potentialen för att öka effektiviteten i de kommuner som ingår i studien är stor. Som framgår av diagram 5.1 är de aktuella kommunernas kostnader för barnomsorg, grundskola samt individ- och familjeomsorg med få undantag betydligt högre än genomsnittskostnaden för riket. Den enda verksamheten där kommunerna i Kalmarsund har en betydligt bättre standardkostnadsavvikelse än länsgenomsnittet är gymnasieskolan, en verksamhet kring vilka 4 av de 5 kommunerna i Kalmarsund redan samverkar.

**Diagram 5.1 Standardkostnadsavvikelse 2011 i procent**



Källa: KOLAD (Kommun och landstingsdatabasen)

Med standardkostnadsavvikelse avses avvikelsen i procent jämfört med om verksamheten bedrevs till riksgenomsnittlig standard och till riksgenomsnittligt pris per prestation.

Det verkar även som om kommunerna i Kalmarsund har en hel del att lära av varandra. Som exempel kan nämnas att kostnaden för individ- och familjeomsorg är extremt låg i Mörbylånga medan den är hög i Torsås. Kostnaderna för barnomsorg och grundskola är mycket höga i Borgholm, både i jämförelse med grannkommunen Mörbylånga och med kommunerna på fastlandet.

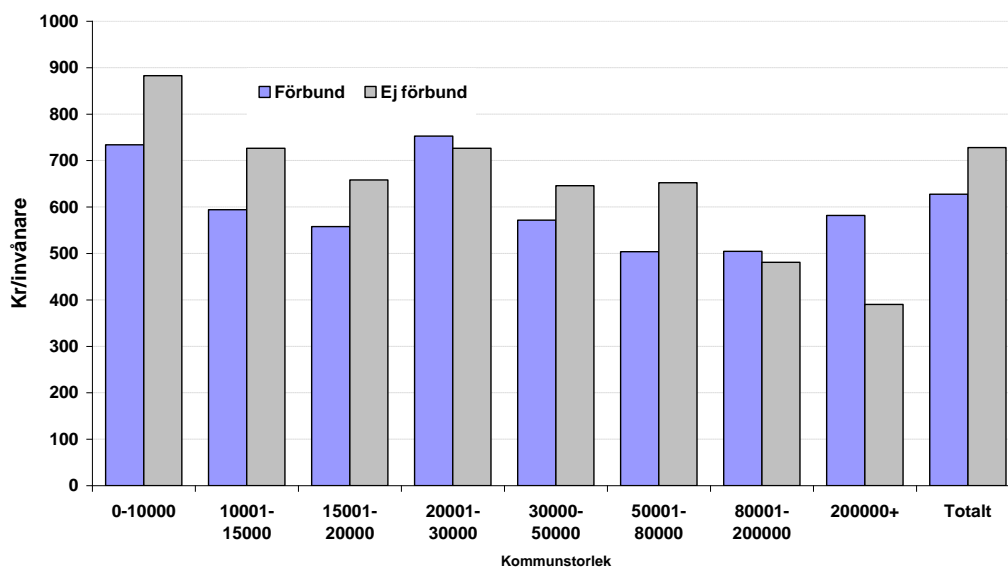
## 5.2 Kommunal samverkan

Alla kommuner, oavsett storlek, samverkar. Samarbete mellan kommuner är inte enbart viktigt för att hantera ekonomiska problem, utan kan också förbättra verksamheterna. Samverkan inom olika verksamheter kan leda till en effektivare användning av resurser, underlätta rekrytering av personal och därigenom förbättra kvaliteten på servicen till medborgarna.

Dagens samverkan kan grovt indelas i samordning av resurser, köp av tjänster samt gemensam ledning och produktion. Under senare år har sektorslagstiftningen successivt kompletterats i syfte att underlätta samverkan, vilket är bra. Men ytterligare justeringar i regelverk och praxis kommer att behövas. För samverkan är och förblir en nödvändighet för små och medelstora kommuner, vilket tidigare uppmärksammats i flera olika utredningar.

Exempel på skalfördelar som kan uppnås vid samverkan redovisas i diagram 5.2. Av figuren framgår hur kostnaderna för räddningstjänsten varierar med kommunstorlek och organisationsform (egen regi respektive samverkan). Materialet är hämtat från tidigare studier inom Sveriges Kommuner och Landsting.

**Diagram 5.2 Kostnad för räddningstjänst efter kommunstorlek och organisationsform**



Källa: SCB (RS) och SKL

Kommunal samverkan i olika former har förekommit allt sedan 1862 då kommunalförordningarna kom till. På det obligatoriska området fanns i äldre rätt t.ex. fattigvårdssamhällen och gemensamma skoldistrikt, en reglering som kvarstod till 1956 respektive 1958.

Det finns både offentligrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentligrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är företag, stiftelser och föreningar samt interkommunala avtal. Valet av form styrs i stor utsträckning av vilken verksamhet samverkan rör sig kring, om den t.ex. innefattar myndighetsutövning.

Behovet av samverkan mellan kommuner har av allt att döma ökat under senare år. I stort sett alla kommuner är med i flera samverkanskonstellationer för att lösa mer komplicerade uppgifter, effektivisera genom att ta tillvara potentiella skalfördelar eller för att få tillgång till spetskompetens.

Någon heltäckande bild över den samverkan som för närvarande pågår i landet finns inte. Däremot finns en mängd kartläggningar och rapporter som beskriver kommunal samverkan, både utifrån olika verksamheter och utifrån samverkansform.

### **Informell samverkan är vanligast**

Av studier som Sveriges Kommuner och Landsting gjort framgår att informell samverkan i form av projekt och nätverk är den i särklass vanligaste samverkansformen<sup>2</sup>. Markus Gossas kartläggning av Borlänge kommuns samverkan<sup>3</sup>, där han fann ett 80-tal samverkanskonstellationer med andra kommuner, styrker denna slutsats.

En kartläggning av interkommunal samverkan i östgötaregionen resulterade i att nära 280 pågående interkommunala samverkansaktiviteter identifierades.<sup>4</sup>

Øresundsinstitutet har på uppdrag av Kommunala kompetensutredningen och Kommunförbundet Skåne genomfört en enkätstudie riktad till samtliga 33 kommuner i Skåne. Inom ramen för studien rapporteras 168 exempel på samverkan. Det främsta skälet till samverkan enligt tillfrågade kommuner i Skåne är kompetensbehovet – både vad gäller specialistkompetens och att rekrytera kompetent personal mer generellt.<sup>5</sup>

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna studie kartlägga all den informella samverkan som förekommer mellan kommunerna i Kalmarsund.

---

2 Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar (2005) samt Interkommunal samverkan – En undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige, 2002

3 Kommunen som nätverksaktör – En kommunreform för 2000-talet, Institutet för framtidsstudier, 2003

4 Hådal, Kastensson & Rosander, Rapport 2005:04 Kommunala samverkansmönster, Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet

5 Kommunal samverkan i Skåne (utkast), Øresundsinstitutet januari 2007



## Kommunalförbund

Kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över till förbundet. De frågor medlemmarna överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför deras egen kompetens.<sup>6</sup> Förbundet har i mångt och mycket samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun eller ett landsting. Närmare regler om kommunalförbund finns i Kommunallagen (KL).

Före storkommunreformen 1952 fanns åtskilliga kommunalförbund; 509 stycken år 1942. Efter storkommunreformen sjönk siffran till 173. Som lägst har den varit nere i 18. Idag har vi knappt 100 förbund, exklusive samverkansförbunden.

De flesta kommunalförbunden finns inom räddningstjänsten, för närvarande drygt 30 stycken, och utbildning på gymnasienivå. Det finns också flera exempel på flersaksförbund, t.ex. Ölands kommunalförbund (turism, räddningstjänst, konsumentvägledning m.m.), Regeringen såg vid moderniseringen av kommunalförbundsreglerna inget hinder för att bilda s.k. flersaksförbund ”i sådana fall då det finns verksamhetsmässiga skäl för det”.

### Ölands kommunalförbund

Ölands Kommunalförbund är ett formellt samarbetsorgan för kommunerna Borgholm och Mörbylånga. Förbundet är huvudman för Ölands Näringslivskontor och Räddningstjänsten på Öland.

Samverkan mellan kommunerna sker i många frågor även utanför kommunalförbundets formella uppdrag. Gemensamt för hela Öland finns ett Krishanterigråd.

### Kalmarsunds Gymnasieförbund

I Kalmarsunds Gymnasieförbund ingår Borgholms, Kalmar, Mörbylånga och Torsås kommuner. Förbundet har hand om gymnasieundervisning och kommunal vuxenutbildning. De allra flesta gymnasielinjerna finns i Kalmar, dit en stor andel av kranskommunernas elever har möjlighet att resa dagligen. Gymnasieförbundet organiserar också särvox och svenska för invandrare (sfi).

### KSRR Kalmarsundsregionens renhållare

KSRR sköter renhållningen inom serviceområdena Kalmar, Mörbylånga, Nybro, Torsås.

### Räddningstjänstens förmåga

Räddningstjänstens förmåga är ett kommunalförbund med kommungemensamma resurser inom Mörbylånga och Borgholms kommuner (ökad samlad förmåga) samt samverkan i länet.

---

6 Kommunal IT i samverkan – Juridiska förutsättningar för olika samverkansformer, Sveriges Kommuner och Landsting, s 53

## Gemensam nämnd

En gemensam nämnd är, i motsats till kommunalförbund, inte en egen juridisk person utan ingår i en av de samverkande kommunernas politiska organisation. Denna kommun brukar ofta omnämnas som ”värdkommun”. Någon ny juridisk person bildas således inte. Till grund för överenskommelsen ska det finnas en överenskommelse och ett nämndreglemente.

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun som tillsatt nämnden. Övriga samverkande parter får ta in en post i sina budgetar avseende de ekonomiska medel som kommunen bidrar med till nämndens verksamhet.

En gemensam nämnd kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter. Uppgifter som kommunstyrelsen har vid höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd. Den gemensamma nämnden kan, liksom andra nämnder, inte heller ges uppgifter som faller inom ramen för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt enligt 3 kap. 9 § KL. En gemensam nämnd ska kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som en inomkommunal nämnd. Uppgifterna som överlämnas måste dock vara gemensamma för de samverkande kommunerna.

En gemensam nämnd kan inte anställa personal i eget namn. Personalen måste vara anställd av någon av huvudmännen. Den kommun eller det landsting som tillsätter nämnden bör i första hand komma i fråga som arbetsgivare. En annan möjlighet är att i överenskommelsen om samverkan lösa frågor om villkor för anställda och hur de organisatoriskt skall samarbeta trots att de har olika arbetsgivare. Frågor om vem som skall svara för pensioner m.m. måste då lösas.

Nuvarande regler om gemensam nämnd tillkom efter lagändringar 1997. Antalet nämnder har successivt ökat och uppgick år 2006 knappt 70 stycken. De flesta nämnderna finns inom miljö- och byggområdet, för närvarande 10 stycken, utbildning på gymnasienivå (8 nämnder) och hjälpmedel (8 nämnder).

**Överförmyndarnämnden för Emmaboda-, Nybro-, Torsås- och Uppvidinge kommun** är en av två gemensamma nämnder i Kalmarsund. Expedition ligger i Nybro (kommunhuset).

### **KHS – Kommunal hjälpmedelssamverkan i Kalmar län**

Elva kommuner samverkar genom en gemensam nämnd för att tillhandahålla hjälpmedelsservice i de berörda kommunerna som är Borgholm, Emmaboda, Hultsfred, Högsby, Kalmar, Mönsterås, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn, Vimmerby och Västervik.

Verksamheten startade den 2 januari 2012. Kalmar kommun är värdkommun och arbetsgivare för KHS. KHS uppgift är att genomföra upphandling, inköp, lagring, teknisk service, rådgivning och utprovning, recirkulation, distribution, utveckling, utbildning, information, ekonomisk redovisning, IT-stöd samt sortimentsarbete rörande tekniska hjälpmedel. Centralerna är placerade i Kalmar och

Västervik. På centralerna arbetar hjälpmedelskonsulenter, hjälpmedelstekniker och förrådsassistenter. Här finns även medarbetare som bland annat ansvarar för IT-system, kundkontakt och ekonomi.

### **Samverkan via avtal**

Den svenska kommunallagen saknar – i motsats till den finska – uttryckliga regler om avtal som samverkansform. I frånvaro av särskild reglering får kompetensenligheten i avtalssamverkan bedömas utifrån 2 kap. 1 § kommunallagen. En kommun får t.ex. inte vidta åtgärd uteslutande i en annan kommuns intresse, eller utan rimlig ersättning för sina insatser. Det ska finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet. Oftast betyder detta att samverkan begränsas till grannkommunerna..

Det kan också finnas vissa andra begränsningar i möjligheten att utnyttja det enkla interkommunala avtalet för samarbete. Om det har angetts i lag att en särskild förvaltningsuppgift ska handhas av kommunens egna organ, får uppgiften inte överlåtas till annat organ utan särskilt lagstöd.

Interkommunala avtal är i första hand lämpade för frivillig verksamhet eller för sådan obligatorisk verksamhet där utrymme ges för andra alternativa lösningar än egen regi, såsom gemensamt utnyttjande av reningsverk eller sopstation.

Inom det frivilliga området finns även möjligheter att träffa avtal om gemensamt utnyttjande av personal, t.ex. energirådgivare och beredskapssamordnare.

Obligatoriska områden för vilka det finns särskilt lagstöd för gemensamt utnyttjande av personal rör bl.a. skolan, räddningstjänsten, överförmyndarverksamheten, parkeringsvakter, miljöområdet, plan- och byggområdet, socialtjänsten och djurskyddet.

I det följande ges en kort beskrivning av den samverkan via avtal som förekommer i Kalmarsund.

#### **Jourverksamhet för räddningschef i beredskap**

Räddningstjänsterna i Emmaboda, Nybro och Torsås samarbetar och delar på jourverksamheten för Räddningschef i beredskap.

#### **Samordningsförbundet i Kalmar län**

Samordningsförbundet i Kalmar län finansierar och utvecklar insatser så att länsinnevånare i yrkesverksam ålder ska kunna få eller förbättra förmågan att arbeta. Det handlar om att bedriva en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Allt arbete sker med stark lokal förankring. Medlemmar i förbundet är Försäkringskassan, Landstinget i Kalmar län, Arbetsförmedlingen och länets samtliga 12 kommuner. Förbundet bildades den 1 oktober 2005.

### **Alternativ till våld i Södra Kalmar län, ATV**

Alternativ till våld" är en samverkan mellan kommunerna Kalmar, Torsås, Emmaboda, Nybro, Mönsterås, Borgholm och Mörbylånga. ATV arbetar med våld i nära relationer. Med nära relation avses att förövare och offer står i relation till varandra som partner, f.d. partner eller förälder/styvförälder och barn. När det gäller personer som utsätts för hedersrelaterat våld, kan denna krets utvidgas. Personalgruppen består av män och kvinnor med erfarenhet av psykosocialt utrednings- och behandlingsarbete från olika verksamhetsområden.

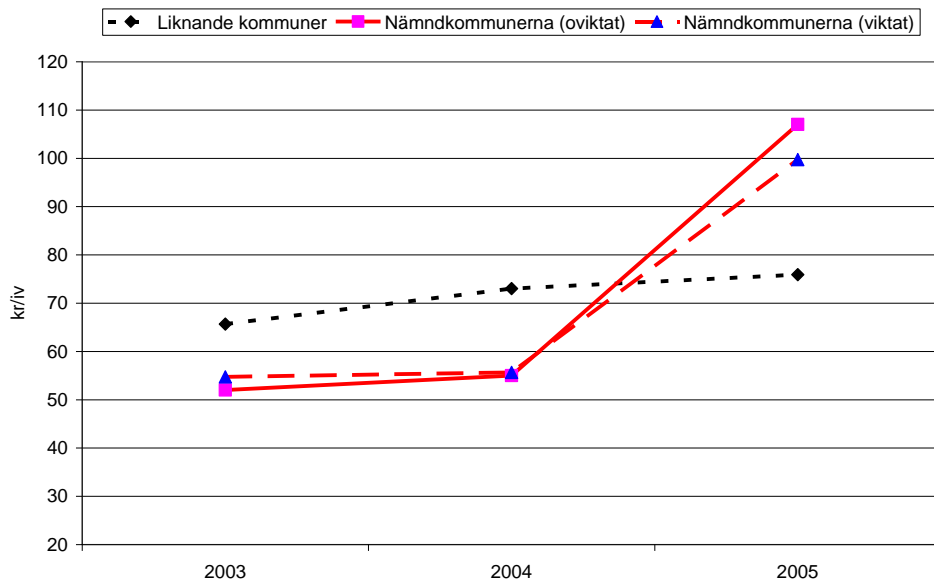
### **Erfarenheter av kommunal samverkan**

Lagstiftningen kring de mer reglerade formerna för samverkan uppfattas av många kommuner som komplicerad. Bestämmelserna om kommunalförbund och gemensam nämnd bedöms skapa tungroddhet och onödig byråkrati liksom minskade möjligheter till inflytande och kontroll. Vid försäljning av tjänster blir ofta lagen om offentlig upphandling tillämplig, vilket av många kommuner upplevs som ett hinder.

Tanken bakom interkommunalt samarbete är i de flesta fall att dra nytta av potentiella skalfördelar. Men som framgår av diagram 5.3 och 5.4 föreligger stor risk för att samarbetet kan leda till kostnadsökningar istället för besparingar om förbunden/nämnderna får alltför fria tyglar när det gäller verksamhetens organisation och omfattning. Diagram 5.3 är ett typiskt exempel på hur kostnaderna kan skena om tillsättandet av en gemensam nämnd medför en ambitionshöjning i verksamheten. En kostnadsutveckling i enlighet med diagram 5.4 visar att det kan ta tid innan den potentiella skalfördelen för den aktuella verksamheten kan hämtas hem. I sammanhanget får man dock inte glömma bort att en höjd ambitionsnivå kan ha bidragit till en kvalitetshöjning i verksamheten

### Diagram 5.3 Exempel på negativt ekonomiskt utfall efter påbörjad samverkan

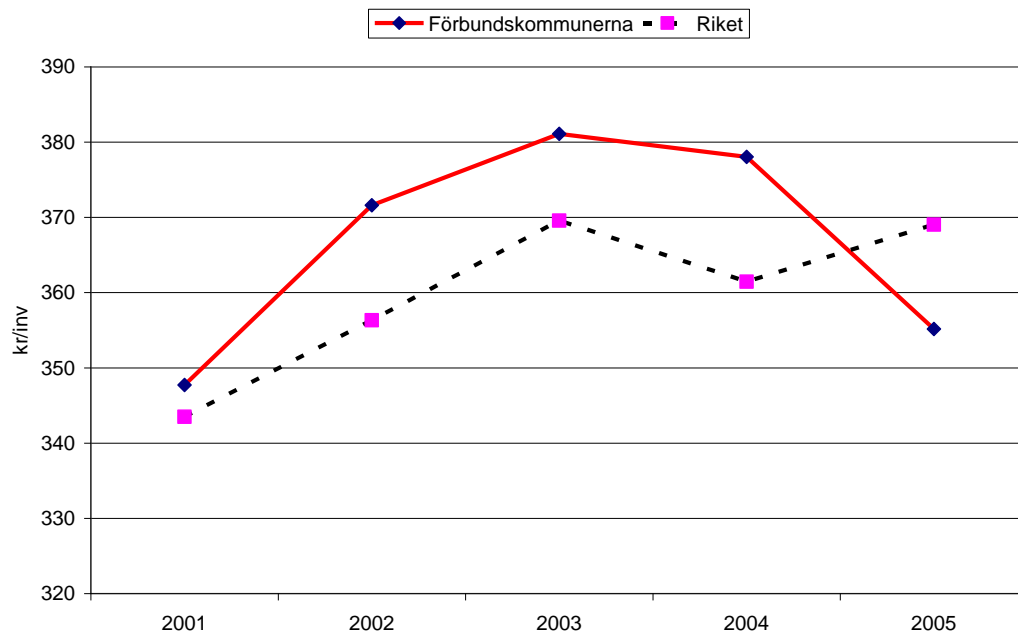
Tre kommuner som bildar en gemensam nämnd för familjerätt från och med år 2005



Källa: SCB (RS) och egna beräkningar

### Diagram 5.4 Exempel på negativt ekonomiskt utfall som förbättras efter hand

Fyra kommuner bildade ett kommunalförbund för biblioteksverksamhet fr.o.m. 2002



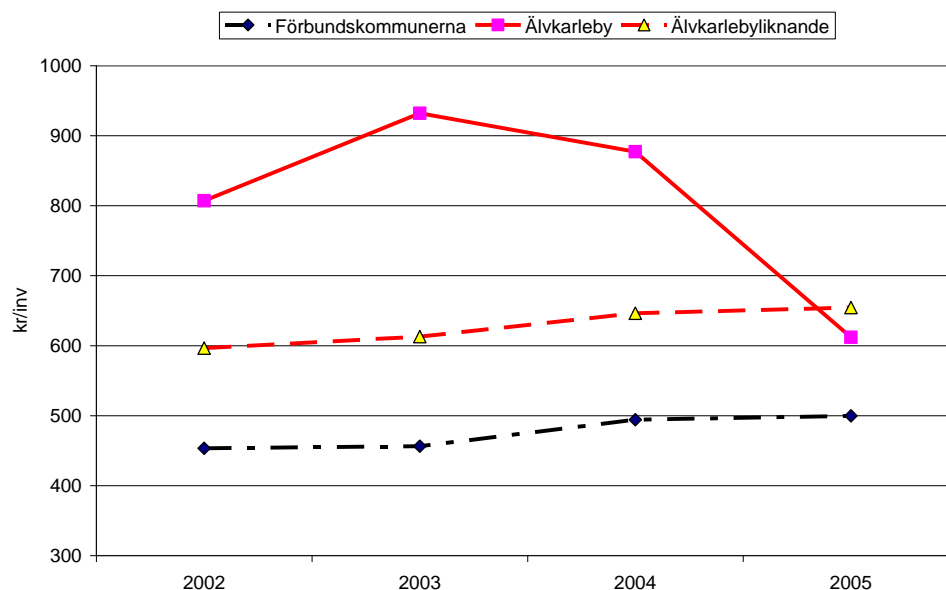
Källa: SCB (RS) och egna beräkningar

Men det finns även exempel på hur kommuner direkt kan tjäna på att ansluta sig till ett kommunalförbund. Av diagram 5.5 framgår att Älvkarleby kommuns

kostnader för räddningstjänsten sjönk från 900 till 600 kronor per invånare och år sedan kommunen gick med i Gästrikre Räddningstjänstförbund år 2004.

Ett annat lyckat exempel på kommunal samverkan, som av allt att döma verkar hålla kostnaderna nere, är Kalmarsunds Gymnasieförbund. Som ovan redovisats är gymnasieskolan den enda verksamheten där kommunerna i Kalmarsund har en betydligt bättre standardkostnadsavvikelse än länsgenomsnittet.

**Diagram 5.5 Kostnader för räddningstjänsten i Älvkarleby kommun 2002-2005**



Källa: SCB (RS) och egna beräkningar

En slutsats man kan dra utifrån ovan redovisade exempel och annan tillgänglig räkenskapsstatistik är att kostnaderna tenderar att öka efter bildandet av gemensamma nämnder eller kommunalförbund om verksamheten är av ringa ekonomisk omfattning, verksamheter av kommunalteknisk karaktär undantagna. Inom kommunaltekniken finns det sedan lång tid tillbaka en tradition av att samarbeta för att spara pengar.

För många verksamheter blir den politiska överbyggnaden omotiverat stor i förhållande till verksamhetens omfattning. Vidare tenderar ambitionsnivån att öka och då särskilt inom de ”mjuka sektorerna”. Men lyfter man in flera små verksamheter under en gemensam nämnd är det mycket som talar för att betydande rationaliseringsvinster kan uppnås.

### Regionförbundet i Kalmar län

Regionförbundet är en politiskt styrd organisation som arbetar med tillväxt- och utvecklingsfrågor i Kalmar län. Organisationen är offentligt finansierad och ägs av länets 12 kommuner samt landstinget. Målgrupperna är offentliga aktörer, näringslivet, ideell verksamhet och länsinvånarna.

Förbundet erbjuder nätverk, samordning och ekonomiskt stöd för att uppnå konkreta mål som gagnar den regionala utvecklingen. Genom ett snabbt och flexibelt arbetssätt utvecklar förbundet nya metoder för samarbete mellan olika aktörer, både regionalt, nationellt och internationellt. Förbundets roll varierar från att starta projekt, till kontinuerligt deltagande och ett långsiktigt engagemang.

Styrelsen är Regionförbundets högsta beslutande organ. Den består av 33 ledamöter och lika många ersättare. 22 av dessa är utsedda av kommunerna och 11 av landstinget.

Regionförbundet har även en primärkommunal nämnd som fungerar som ett organ för primärkommunala frågor av gemensamt intresse.

AV-Media och Fokus Kalmar län ingår också i Regionförbundet men som separata resultatenheter. AV-media är länets pedagogiska och tekniska mediaresurs. Fokus är en enhet för forsknings- och kunskapsutveckling inom äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg i länet.

Tillsammans med de övriga regionerna i Småland och Blekinge driver förbundet även ett representationskontor i Bryssel.

Regionförbundets övergripande verksamhetsområden är

- Trafik och infrastruktur
- Kultur
- Näringsliv och tillväxt
- Lärande
- Miljö
- Ungdomsfrågor
- Valfärd, vård och omsorg.

### **5.3 Kommunsammanläggningar**

Sedan kommunsammanläggningarna 1971-1974 har det skett betydande samhällsförändringar. Det kommunala uppdraget har utökats. Omfattande befolkningsomflyttningar och kommunindelningar har resulterat i fler kommuner med liten folkmängd. Utjämningsystemet garanterar kommunerna i stort sett likvärdiga förutsättningar oavsett kommunstorlek och skattekraft. Vidare har den geografiska rörligheten för att söka arbete, bostad och service ökat betydligt, s.k. regionförstoring.

Mot bakgrund av nämnda förändringar är det högst relevant att ställa frågan om det behövs en ny indelningsreform. Finns det ett minsta befolkningsunderlag för att kunna bedriva kommunal verksamhet effektivt? I Danmark har man beslutat att en kommun bör ha minst 30 000 invånare och reducerat antalet kommuner från 271 till 98. Och liknande tankegångar har även framförts i Finland.

Men det som gäller i Danmark och Finland går inte att översätta till svenska förhållanden. Till ytan är Danmark inte större än två kommuner av Kirunas storlek.

Förutsättningarna för att kunna bedriva en effektiv verksamhet i de svenska kommunerna varierar med bebyggelsestruktur och befolkningstäthet. Det som är rationellt och effektivt i kommuner som ligger i tätbefolkade regioner gäller långt ifrån alltid i glesbygden. Kommunal service måste kunna erbjudas inom ett avstånd som är rimligt för invånarna. De som arbetar i kommunen kan inte resa hur långt som helst.

Den geografiska logiken för kommunal personal handlar om hur långt de är beredda att förflytta sig för att ta sig till jobbet. Avståndet har utökats successivt men ett pendlingsavstånd på mer än 5 mil eller 45 minuters restid till jobbet är det få som är beredda att acceptera och särskilt inte kvinnor.

SKL:s analyser<sup>7</sup> av den kommunala konsumtionen efter avståndet från bostaden visar att cirka 15 procent konsumeras i den egna bostaden och ytterligare drygt 15 procent i grannskapet. En kumulativ summering av konsumtionen efter avståndet från bostaden visar att denna successivt stiger för att vid kommunens gräns (eller max 50 km) uppgå till 90-95 procent, vilket således innebär att den kommunala verksamheten är mycket lokal till sin karaktär.

Enligt indelningslagen får beslut om indelningsändringar endast fattas om ändringen efter prövning väntas medföra bestående fördelar. Med detta menas att en eventuell ändring ska leda till bättre anpassning till demografiska och näringsgeografiska förhållanden, bättre eller åtminstone inte sämre ekonomi i de nybildade kommunerna samt bättre villkor för den kommunala demokratin.

Om 1962 års kommunblocksreform hade gjorts idag med samma intentioner som då gällde skulle vi ha betydligt färre kommuner. Detta gäller särskilt i tätbyggda regioner där många kommuner ingår i en och samma arbetsmarknad. Tanken bakom reformen var ju att skapa administrativa enheter som skulle svara mot hushållens vardagsgeografi.

Det finns även ekonomiska incitament för större och färre kommuner. En kommunsammanslagning skulle sannolikt leda till att de administrativa kostnaderna skulle reduceras, t.ex. beträffande personaladministration, IT-verksamhet och upphandling. Och detta gäller även i glest befolkade kommuner. Men den förhållandevis lilla besparingspotential som ligger i dessa verksamheter måste givetvis vägas mot såväl tillgänglighetsaspekten som demokratiaspekten, särskilt i skogsläna. Små kommuner som utgör egna LA har oerhört lite att tjäna på en sammanslagning med andra.

I mer tätbebyggda områden är de ekonomiska incitamenten för färre och större kommuner väsentligt större. Bortsett från de vinster som följer av en minskad administration skulle antalet utbudspunkter inom vissa verksamheter kunna re-

---

<sup>7</sup> SOU, Färre kommuner? – Om små kommuners problem och utmaningar



duceras betydligt. Men där besparingspotentialen är störst, Skåne, verkar trycket på kommunsammanslagningar vara minst. Det är dock inte förvånande eftersom kommunerna i Skåne har bra ekonomi samtidigt som invånarna har en av landets lägsta skattesatser för kommuner och landsting sammantaget.

Tidigare analyser som utförts av undertecknad<sup>8</sup> visar att många kommuner med liten folkmängd i de mer tätbefolkade delarna av landet inte har någon märkbart förhöjd kostnad jämfört med övriga kommuner, bortsett från vad som eventuellt följer av invånarnas åldersstruktur.

Men kommuner med under 5 000 invånare har både väsentligt högre nettokostnader (>6 000 kr/inv.) och ett sämre resultat än genomsnittskommunen. För kommuner med mellan 5 000–10 000 invånare är kostnaderna cirka 2 000 kronor högre per invånare och år jämfört med genomsnittet för riket.

I Kalmarsund har de två minsta kommunerna, Torsås och Borgholm, ett mer bekymmersamt läge ekonomiskt än övriga tre kommuner.

Efterhand som allt fler kommuner hamnar under ”den kritiska gränsen”, cirka 8 000 invånare är det sannolikt att trycket på kommunsammanslagningar kommer att öka. Möjligen kan trycket börja öka redan när kommunerna understiger 10 000 invånare?

Den geografiska logiken för kommunal verksamhet kan därför komma att leda till olika utveckling i olika delar av landet;

- Sammanläggningar i de mer tätbefolkade regionerna, där de små kommunerna redan ingår som en del i en större lokal arbetsmarknad (LA).
- En bibehållen kommunstruktur där de små kommunerna utgör en egen LA och/eller FA-region.

Samtliga kommuner i studien ingår tillsammans med Emmaboda i Kalmars lokala arbetsmarknad, med Kalmar som självständigt centrum.

### 5.3 Åtgärder för att underlätta personalrekryteringen

För att underlätta rekryteringen och stödja kompetensutvecklingen på vikande marknader kan särskilda insatser behöva övervägas. Rätt kompetens är en framtidsfråga för välfärdens arbetsgivare.

Även om medarbetarna är engagerade, motiverade och i stor utsträckning trivs med sina jobb och arbetsplatser måste kommuner och landsting hela tiden utvecklas för att bli ännu bättre och mer attraktiva arbetsgivare.

För närvarande pågår ett omfattande utvecklingsarbete runt om i landet på många områden. De närmaste 10 åren kommer 15 000 av de 37 000 chefer som finns i kommuner och landsting att ha nått pensionsålder. 7 000 av dessa kom-

---

<sup>8</sup> SOU, Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar

mer att gå i pension under de närmaste fem åren. Intervjuer med potentiella chefer i kommunala chefsaspirantprogram visar på ett antal viktiga faktorer för att få fram fler unga chefer. Några sådana är att gradvis få växa in i chefsrollen, få tydlig information om karriärvägar och att kunna växla mellan att vara chef och specialist. Unga, potentiella chefer efterlyser också förebilder i form av erfarna chefer.

Många kommuner och landsting har utbildningar och trainee-program för att utveckla framtida chefer. Dessutom finns satsningar på ledarskaps- och mentorsprogram där flera kommuner samverkar.

Vidare pågår ett stort utbildningsprogram, ”Leda för resultat”, som riktar sig till ledningsgrupper och chefer i socialtjänst/äldreomsorg. Just nu deltar ledningsgrupper i 32 kommuner i satsningen som ska pågå i tre år.

Vid årsskiftet 2011/2012 startade SKL och Rektorsakademien en praktisk ledarskapsutbildning specialanpassad för rektorer som redan gått den statliga rektorsutbildningen. Varje år deltar ett antal högre chefer i SKL:s toppledarprogram, ett program som fokuserar på det strategiska ledaruppdraget i politiskt styrd verksamhet. SKL stödjer initiativ för att lyfta fram goda förebilder, bland annat genom stiftelsen *Ungt ledarskap* som varje år delar ut stipendier till unga chefer som visat prov på gott ledarskap

Redan idag har arbetsgivaren skyldighet att erbjuda de deltidsanställda som vill arbeta mer en heltidsanställning om det är möjligt. Utvecklingen går sedan länge mot att fler arbetar heltid. Det är en fråga om att vara attraktiva arbetsgivare. Men det kan också ge positiva effekter som minskade rekryteringsbehov och bättre kontinuitet för brukarna.

SKL har inlett ett gemensamt arbete med Kommunal för att stötta de lokala arbetsgivarna för att fler ska få jobba mer. Mellan åren 2000 och 2010 har andelen heltidsanställda i kommunerna ökat med 11 procent. Antalet heltidsanställda har blivit 33 000 fler.

Kommuner och landsting måste som alla arbetsgivare ha konkurrenskraftiga löner. Det är viktigt att medarbetarna kan se en tydlig koppling mellan prestation och vad man får i lönekuvertet. Varje arbetsgivare har ett stort ansvar att använda den individuella lönen för att premiera resultat och prestation.

Då måste också medarbetare och fackliga organisationer acceptera en lönespridning på arbetsplatserna. Hos många arbetsgivare fungerar detta bra medan det på andra ställen finns mer att göra. I den kommunala sektorn finns de avtal som ger störst utrymme för lokal lönebildning och individuell lönesättning.

Individuell lönesättning är även ett framgångsrikt arbetsätt att minska löneskillnader mellan män och kvinnor. Avgörande för en bra individuell lönesättning är ett starkt ledarskap, med aktiva, närvarande chefer som sätter upp tydliga mål, ser och värderar varje medarbetare och premierar bra arbetsinsatser.

De som arbetar i kommunerna gör skillnad för medborgarna varje dag. Men det finns ett glapp mellan hur medarbetarna i välfärdssektorn upplever sina arbetsplatser och jobb, och hur de upplever att omvärlden ser på deras arbetsplatser. Detta glapp är viktigt att överbrygga. En angelägen insats är att kommunicera resultaten av arbetet i välfärdssektorn, vad jobben innebär och vilka villkor som finns.

## 5.4 Utjämning och riskdelning

Kommunalekonomisk utjämning är nödvändig för att alla medborgare ska ha tillgång till någorlunda likvärdiga välfärdstjänster oavsett var i landet de bor. Den är också nödvändig för ett bibehållet kommunalt självstyre, inte minst för små kommuner.

Hur utjämningen ska finansieras och hur långtgående den ska vara är ständigt föremål för diskussioner. I takt med att samhället förändras måste systemet ses över och justeras. En ökad omfördelning kommer att kräva fortsatta insatser för att stärka systemets legitimitet.

I april 2011 presenterade en enhällig utjämningskommitté (Utjämningskommittén.<sup>08</sup>) betänkandet *Likvärdiga förutsättningar* (SOU 2011:39) med förslag till förändringar i dagens utjämningsystem. Ett enat Finansutskott har uppmanat regeringen att under hösten 2012 återkomma med en proposition i frågan. Men regeringens proposition låter vänta på sig. Det är uppenbart att det finns starka krafter som ifrågasätter om vi verkligen ska ha en likvärdig skola, vård och omsorg, något som politiken är överens om. Om Utjämningskommitténs förslag genomförs fullt ut skulle den ekonomiska situationen för kommunerna i Kalmar- och Torsås förbättras med cirka 60 miljoner kronor i 2011 års priser, se tabell 5.1.

**Tabell 5.1 Ekonomisk utfall om Utjämningskommitténs förslag hade genomförts fullt ut 2011**

	Utfall (kr/inv.)	Utfall (mkr)
Borgholm	538	5,7
Mörbylånga	1 155	16,3
Kalmar	419	26,4
Nybro	168	3,3
Torsås	1 550	10,7
<b>Summa</b>		<b>62,4</b>

Källa: SOU 2011:39

Men även i dagens utjämningsystem skulle utfallet förbättras om kommunerna gick samman i en eller flera konstellationer, se tabell 5.2. Det som främst förkla-

rar intäktsökningen är att de eventuellt nybildade kommunerna blir större än de nuvarande kommunerna och att en stor kommun beräknas ha högre kostnader för individ- och familjeomsorg än små.

**Tabell 5.2 Kostnadsutjämnings – ekonomiskt utfall i dagen system om kommunerna läggs samman (kr/inv)**

	Idag	Alla	Borgholm & Mörbylånga	Kalmar & Torsås	Kalmar & Nybron	Kalmar & Torsås & Nybron
<b>B/A</b>						
Borgholm	-1 089	-1 514	-1 549			
Kalmar	-2 544	-1 514		-2 200	-2 076	-1 829
Mörbylånga	-2 080	-1 514	-1 549			
Nybro	-1 361	-1 514			-2 076	-1 829
Torsås	92	-1 514		-2 200		-1 829
<i>Snitt</i>	<i>-1 945</i>					
<b>Förändring</b>						
Borgholm		-425	-460			
Kalmar		1 030		344	468	715
Mörbylånga		566	531			
Nybro		-153			-715	-468
Torsås		-1 606		-2 292		-1 921
<i>Snitt</i>		<i>431</i>	<i>105</i>	<i>84</i>	<i>187</i>	<i>253</i>
<i>Varav BO</i>		<i>-19</i>	<i>-25</i>	<i>-7</i>	<i>-12</i>	<i>-14</i>
<i>Varav IFO</i>		<i>450</i>	<i>131</i>	<i>91</i>	<i>199</i>	<i>267</i>

Källa: SCB och egna beräkningar

## 6 Frågor om medinflytande och demokrati

### 6.1 Allmänt

Som ovan redovisats säger Indelningslagen att beslut om en indelningsändring endast får fattas om ändringen efter prövning väntas medföra bestående fördelar. Med detta menas att en eventuell ändring ska leda till bättre anpassning till demografiska och näringsgeografiska förhållanden, bättre eller åtminstone inte sämre ekonomi i de nybildade kommunerna samt bättre villkor för den kommunala demokratin.

Den representativa demokratin är ingen politisk universalmedicin utan bygger på bestämda förutsättningar. När förutsättningarna inte uppfylls kan den levande demokratin heller inte förverkligas.

Begreppet demokrati är en sammansättning av de två grekiska orden demos, som betyder folk, och kratia med innebörden styrelse och auktoritet.

När det gäller den representativa demokratin är det tre grundkomponenter som är särskilt intressanta i indelningssammanhang; demos, offentliga rum och demokratiska procedurer. Medborgarnas stöd för det politiska systemet – den demokratiska legitimiteten – har att göra med alla tre komponenterna.

Demostanken är att det krävs en grundläggande samhörighet och solidaritet hos medborgarna (det demografiska perspektivet), annars riskerar kollektivt beslutsfattande att sakna folkligt stöd.

Men det räcker inte med att det råder en samhörighet människor emellan. Demokrati är i hög grad en debattordning som bygger på åsiktsutbyte och opinionsbildning. För att samhällsdebatten ska kunna fungera måste det finnas massmedier som når ut till medborgarna i området; ett offentligt regionalt rum. Utifrån förutsättningarna ifråga om samhörighet och samhällsdebatt kan sedan utformningen av de demokratiska procedurerna diskuteras<sup>9</sup>.

## 6.2 Demos

Den representativa demokratin växte fram som en demokratisering av ofta storskaliga politiska system i form av europeiska nationalstater. Det finns en lång vetenskaplig tradition kring frågan om vad som var ägget eller hönan; medborgarnas territoriella samhörighet eller nationalstatens prägning av medborgarna. Mycket talar för att de nationella demos som finns i flertalet fall har skapats av olika statsbildningar i en lång historisk process. Territoriella identifikationer är sociala konstruktioner.

Det som är typiskt för nationalstaten är att den nästan undantagslöst består av överlappande territorier med kommuner och regioner som mindre enheter. Den representativa demokratin begränsas därför inte enbart till det nationella territoriet utan även till kommuner och regioner.

Ett territorium är en politikens ”vi” som etablerar en geografisk gräns för vilka som är bundna av en viss maktstruktur och vilka som står utanför. Därmed avgränsas också vilka som skall omfattas av solidariteten i systemet.

I indelningssammanhang handlar således den demografiska problematiken om att åstadkomma administrativa gränser inom vilka befolkningen känner samhörighet.

Hur förhåller sig då människor till politiskt – administrativa gränser?

Den forskning som finns på området (Gidlund m.fl.) visar att inifrån (av oss själva) definierade gränser som har mening och betydelse i folks vardagsliv har en betydligt större förankring i människors medvetande än utifrån (av myndigheter) definierade gränser av politiskt-administrativ art. Sociala nätverk följer inga administrativa gränser. Det är andra sorters enheter som har social betydelse

---

<sup>9</sup> Se bl.a. Gidlund Janerik, *Regionalisering och demokratisk legitimitet*, utgiven av Regionförbundet i Kalmar län

och som skapar identitet i vardagslivet. Sådana nätverk handlar om släkt och vänner, arbetskamrater, grannar, dagliga kontakter och gemenskap.

Detta konstaterande hindrar inte att den service som kommunerna förmedlar upplevs som positiv och angelägen. Vardagslivet inom mindre geografiska områden (mindre än kommunen) är basen för det lokala medvetandet och den lokala identiteten. Dessa områden konstruerar vanligen kommuninvånarna själva.

I befolkningsmässigt större kommuner blir situationen än mer komplex när de lokala och de inifrån definierade systemen skall avgränsas. Infödda människor är mer områdescentrerade medan inflyttade är mer sektors centrerade, dvs. mer riktade mot sina arbeten och kollegor än mot grannar i det "egna" området.

Större befolkningskoncentrationer inrymmer också många olika människotyper som har olika livsstilar. Man brukar i detta sammanhang tala om den koncentrerade, områdescentrerade, urbana och den internationella livsstilen.

Vilken livsstil kommer att vara förhärskande eller att dominera i framtiden och vilken slutsats kan man dra av detta när det gäller frågan om hur de politiskt administrativa gränserna lämpligen bör se ut?

Frågan går givetvis inte att besvara men forskningen på området har klart och entydigt kommit fram till att oavsett livsstil så finns en önskan om "mer lokal gemenskap, liksom om lokal makt, lokal frihet och tillvaratagande av lokala resurser" (Gidlund m.fl.).

Den slutsats man kan dra av detta behöver nödvändigtvis inte innebära att små administrativa enheter alltid är bättre än stora. Vad det handlar om är att på sikt åstadkomma många olika och flexibla lösningar som inte styrs av samma indelningsprinciper för alla frågor. Det handlar således mer om att åstadkomma en omvandling av de politiska institutionerna än att ändra på politiskt administrativa gränser som ändå aldrig kommer att upplevas som rätt utformade.

Äldreomsorgen, skolan, barnomsorgen och individ- och familjeomsorgen är exempel på verksamheter som i hög utsträckning redan har lokala lösningar. På motsvarande sätt löses centrala problem, som bl.a. har med den tekniska infrastrukturen att göra, på central nivå i kommunerna. Beträffande infrastrukturen har även den regionala nivån en betydelsefull roll i sammanhanget.

### **6.3 Offentliga rum och demokratiska procedurer**

Frågor som har med den kommunala demokratin att göra blandas ofta ihop med den demografiska problematik som ovan beskrivits. Demokrati är ett flerdimensionellt begrepp som dels innefattar hur den politiska processen är arrangerad, dels hur den faktiskt går till i politiken.

Till de yttre ramarna för en fungerande representativ demokrati hör goda förutsättningar beträffande åsiktsbildningen om politikens innehåll. Detta kräver i sin tur en bra politisk information till kommuninvånarna, ett politiskt deltagande

från invånarnas sida samt en förmåga hos politikerna att formulera politiska visioner och strategier.

Fungerande yttre ramar räcker dock inte för att demokratin ska fungera i praktiken. Det krävs också en fungerande åsiktsbildning om lokala frågor idag och i morgon. I detta sammanhang har medierna särskilt stor betydelse. Därför kan man ifrågasätta om det ur demokratisynpunkt är lämpligt med alltför små enheter eftersom mediernas möjligheter att bevaka den politiska dialogen på områdenivå är begränsade.

Alltför små enheter har också i regel svårare att hantera konflikter i samhället. Harmoni och samstämmighet blir beslutsideal. Man bortser från att demokrati också är en legitim lösning av intressekonflikter i samhället. Vem diskuterar kontroversiella politiska problem med sina grannar? En god grannsämja förutsätter att man koncentrerar sig på frågor kring vilka man kan nå konsensus.

Vad som ovan nämnts ska definitivt inte betraktas som ett försvarstal för stora politiskt administrativa enheter. Hos de flesta medborgare finns en önskan om ett samhälle där den politiska och ekonomiska makten decentraliseras i väsentliga avseenden. Effekterna av den centrala politikens sektorisering och brist på anpassning till varierade lokala förhållanden är väl dokumenterade. Problemet är dock att många av dagens småskaliga utopier målar upp en framtid som speglar gårdagens samhälle med stark lokal samhörighet och stabila hierarkiska strukturer till vilket vi aldrig kommer tillbaka.

Dagens post-industriella samhälle kräver nya och flexibla lösningar. Och detta gäller såväl den politiska administrationen som den demokratiska representationen.

Att problemet ifråga egentligen inte har med den fysiska tillgängligheten (närheten) till politikerna att göra understryks av det faktum att vi fått allt närmare till våra beslutsfattare under de senaste 20 åren. Alla hushåll har telefon. De flesta har tillgång till bil och många har skaffat sig internet och e-post. Trots detta upplever vi att avstånden mellan invånare och förtroendevalda i kommunerna ökar.

## 6.4 Slutsatser – demografi och demokrati

Det bör påpekas att vad som ovan anförts i demokratifrågan inte innebär ett ställningstagande i indelningsfrågan. Verklig demokrati kräver att man tar reda på kommuninvånarnas inställning.

Utredningens slutsatser när det gäller frågan om en indelningsändring á priori påverkar demokratin och sammanhållningen människor emellan är att det helt enkelt inte finns något entydigt svar på frågan. Vissa tycker så och andra tycker så.

Det har dock länge varit en etablerad uppfattning att större kommuner skulle innebära att vi förlorar viktiga demokratiska värden. Redan när storkommunreformen genomfördes fruktade många att de förväntade effektivitetsvinsterna skulle följas av motsvarande demokratiförluster. Den omfattande forskningen om reformens effekter har dock visat att demokratin inte blivit vare sig bättre eller sämre. Däremot har den blivit annorlunda.

I en relativt nyutkommen skrift, *Kommunstorlek och demokrati*<sup>10</sup> konsaterar sju forskare att förtroendet för politiker och politiska system är lika högt i stora som små kommuner.

## 7 Sammanfattande slutsatser

Som framgår av vad som ovan redovisats står kommunerna i Kalmarsund inför stora utmaningar fram till 2021. Kostnaderna för pensioner, äldreomsorg och annan kommunal verksamhet beräknas öka i snabbare takt än inkomsterna från skatter och bidrag.

Vidare kräver en åldrande befolkning förhållandevis mer resurser i fråga om personal. Detta i kombination med pensionsavgångar och naturlig personalomsättning gör att kommunerna i Kalmarsund behöver nyrekrytera cirka 8 500 personer fram till 2021 (81 procent av antalet anställda 2011).

Någon patentlösning på de problem som följer av de ekonomiska utmaningarna och det faktum att rekryteringsbehoven de kommande 10 åren uppgår till mellan 70–110 procent av antalet anställda 2011 finns inte. Det kommer att krävas en kombination av olika insatser för att möta framtiden.

Vår bedömning är att potentialen för att öka effektiviteten i de kommuner som ingår i studien är stor. De aktuella kommunernas kostnader för barnomsorg, grundskola samt individ- och familjeomsorg är med få undantag betydligt högre än genomsnittskostnaden för riket. Den enda verksamheten där kommunerna i Kalmarsund har en betydligt bättre standardkostnadsavvikelse än läns-genomsnittet är gymnasieskolan, en verksamhet kring vilka 4 av de 5 kommunerna i Kalmarsund redan samverkar.

Med standardkostnadsavvikelse avses avvikelser i procent jämfört med om verksamheten bedrevs till riksgenomsnittlig standard och till riksgenomsnittligt pris per prestation.

Det verkar även som om kommunerna i Kalmarsund har en hel del att lära av varandra. Som exempel kan nämnas att kostnaden för individ- och familjeomsorg är extremt låg i Mörbylånga medan den är hög i Torsås. Kostnaderna för barnomsorg och grundskola är mycket höga i Borgholm, både i jämförelse med grannkommunen Mörbylånga och med kommunerna på fastlandet.

---

<sup>10</sup> SKL (2007) i samarbete med Cefos.



Alla kommuner, oavsett storlek, samverkar. Samarbete mellan kommuner är inte enbart viktigt för att hantera ekonomiska problem, utan kan också förbättra verksamheterna. Samverkan inom olika verksamheter kan leda till en effektivare användning av resurser, underlätta rekrytering av personal och därigenom förbättra kvaliteten på servicen till medborgarna.

För att underlätta rekryteringen och stödja kompetensutvecklingen kan särskilda insatser behöva övervägas. Rätt kompetens är en framtidsfråga för välfärdens arbetsgivare.

Det finns även ekonomiska incitament för större och färre kommuner. En kommunsammanslagning skulle sannolikt leda till att de administrativa kostnaderna skulle reduceras, t.ex. beträffande personaladministration, IT-verksamhet och upphandling.

Vidare skulle det ekonomiska utfallet i utjämningsystemet (kostnadsutjämningsen) förbättras om kommunerna gick samman i en eller flera konstellationer. Det som främst förklarar intäktsökningen är att de eventuellt nybildade kommunerna blir större än de nuvarande kommunerna och att en stor kommun beräknas ha högre kostnader för individ- och familjeomsorg än små.

Enligt indelningslagen får beslut om indelningsändringar endast fattas om ändringen efter prövning väntas medföra bestående fördelar. Med detta menas att en eventuell ändring ska leda till bättre anpassning till demografiska och näringsgeografiska förhållanden, bättre eller åtminstone inte sämre ekonomi i de nybildade kommunerna samt bättre villkor för den kommunala demokratin.

Vad gäller de näringsgeografiska sambanden ingår samtliga berörda kommuner i Kalmars lokala arbetsmarknad tillsammans med Emmaboda, med Kalmar som självständigt centrum.

Beträffande ekonomin har större kommuner uppenbara skalfördelar.

Utredningens slutsatser när det gäller frågan om en eventuell indelningsändring å priori påverkar demokratin och sammanhållningen människor emellan är att det helt enkelt inte finns något entydigt svar på frågan. Vissa tycker så och andra tycker så. Forskningen på området konsaterar dock att förtroendet för politiker och politiska system är lika högt i stora som små kommuner.

Det bör påpekas att vad som sägs i demokratifrågan inte innebär ett ställningstagande i indelningsfrågan. Verklig demokrati kräver att man tar reda på kommuninvånarnas inställning.

**Bilaga 1 Rekryteringsbehov i Kalmarsund efter yrkeskategori**

<b>Yrke</b>	<b>2012-2021</b>
Ledningsarbete	313
Handläggarsarbete	206
Administratörsarbete	286
Sjuksköterska	245
Undersköterska skötare	1157
Vårdbiträde vårdare m fl	1667
Personlig assistent	137
Övrigt vård omsorgsarbete	14
Rehabilitering förebyggande	131
Socialsekreterare m fl	180
Övrigt socialt o kurativt	137
Grundskollärare	856
Gymnasielärare	298
Förskollärare	631
Fritidspedagog	152
Övrigt lärararbete	420
Barnskötare	277
Dagbarnvårdare	46
Elevassistent	112
Övrigt skol förskolearbete	40
Fritidsledare	55
Bibliotekarie, biblioteksass	70
Övrig kultur turism fritid	59
Teknisk handläggare	87
Ingenjörer	62
Tekniker	39
Hantverkararbete mm	243
Räddningstjänstarbete	44
Köks- o måltidsarbete	264
Städ tvätt renhållningsarb	207
<b>Totalt</b>	<b>8435</b>