

Stärkt kapacitet i kommunerna

En studie av fyra olika kommungrupper

Kommunutredningen Fi 2017:02

Sveriges Kommuner och Landsting

Förord

Kommunutredningen (Fi 2017:02) har i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att kunna fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar (dir. 2017:13). En viktig del av Kommunutredningens arbete är att föra dialog med och inhämta information från olika typer av kommuner. Kommunutredningen ska också särskilt inhämta erfarenheter och synpunkter från kommuner som vill fördjupa sin samverkan eller på annat sätt planerar att genomföra förändringar som syftar till att stärka sin kapacitet att möta samhällsutvecklingen. Kommunutredningen har därför tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomfört fyra (4) fallstudier i olika delar av Sverige. Syftet med fallstudierna har varit att undersöka effekter av kommunsammanläggningar och vilken potential kommuner ser i kommunsammanläggningar, samverkan och asymmetriska lösningar för att långsiktigt stärka kommunernas kapacitet. Syftet har också varit att samla in empiri om erfarenheter och tankar från befintliga eller planerade samverkanslösningar.

De kontakter som Kommunutredningen och SKL har haft med fallstudiekommunerna har varit av största vikt för att få en fördjupad förståelse för kommunernas utmaningar. Fallstudierna har också varit ett viktigt tillfälle att få kommunernas syn på olika åtgärder för att långsiktigt stärka kommunernas förmåga att utföra sitt uppdrag. Kommunutredningen och SKL vill rikta ett stort tack till representanter för de kommuner som har deltagit i fallstudierna.

Stockholm oktober 2018

Innehållsförteckning

Förord.....	2
1. Inledning.....	4
1.1 Fyra olika kommungrupper	4
1.2 Metod och genomförande.....	7
1.3 Utmaningar för kommunerna.....	7
2. Samverkan som metod för ökad kommunal kapacitet	8
2.1 På vilka områden samarbetar kommunerna idag?	9
2.2 Synen på samverkan.....	12
3. Kommunsammanläggningar för stärkt kapacitet.....	12
3.1 Ekonomiska effekter av kommunsammanläggningar	13
3.2 Andra potentiella effekter av kommunsammanläggningar.....	16
3.3 Synen på kommunsammanläggningar i de olika kommungrupperna	17
4 Andra alternativ för att stärka kommunernas kapacitet.....	18
5 Slutsatser och reflektioner	18
6. Referenser.....	19
Bilaga 1 Beräkningsmodellen struktur	20
Bilaga 2: Beräkning av effekter vid sammanläggning på bidrag i det kommunala utjämningsystemet: Arjeplog, Arvidsjaur, Malå, Norsjö och Sorsele.	23

1. Inledning

Kommunutredningen har tillsammans med SKL genomfört fyra fallstudier med olika kommungrupper i syfte att undersöka vilken potential kommuner i olika typområden ser i kommunsammanslagningar, samverkan och asymmetriska lösningar, samla in empiri om erfarenheter och tankar från befintliga eller planerade samverkanslösningar från fallstudiekommunerna samt få viktiga inspel till Kommunutredningens fortsatta arbete.

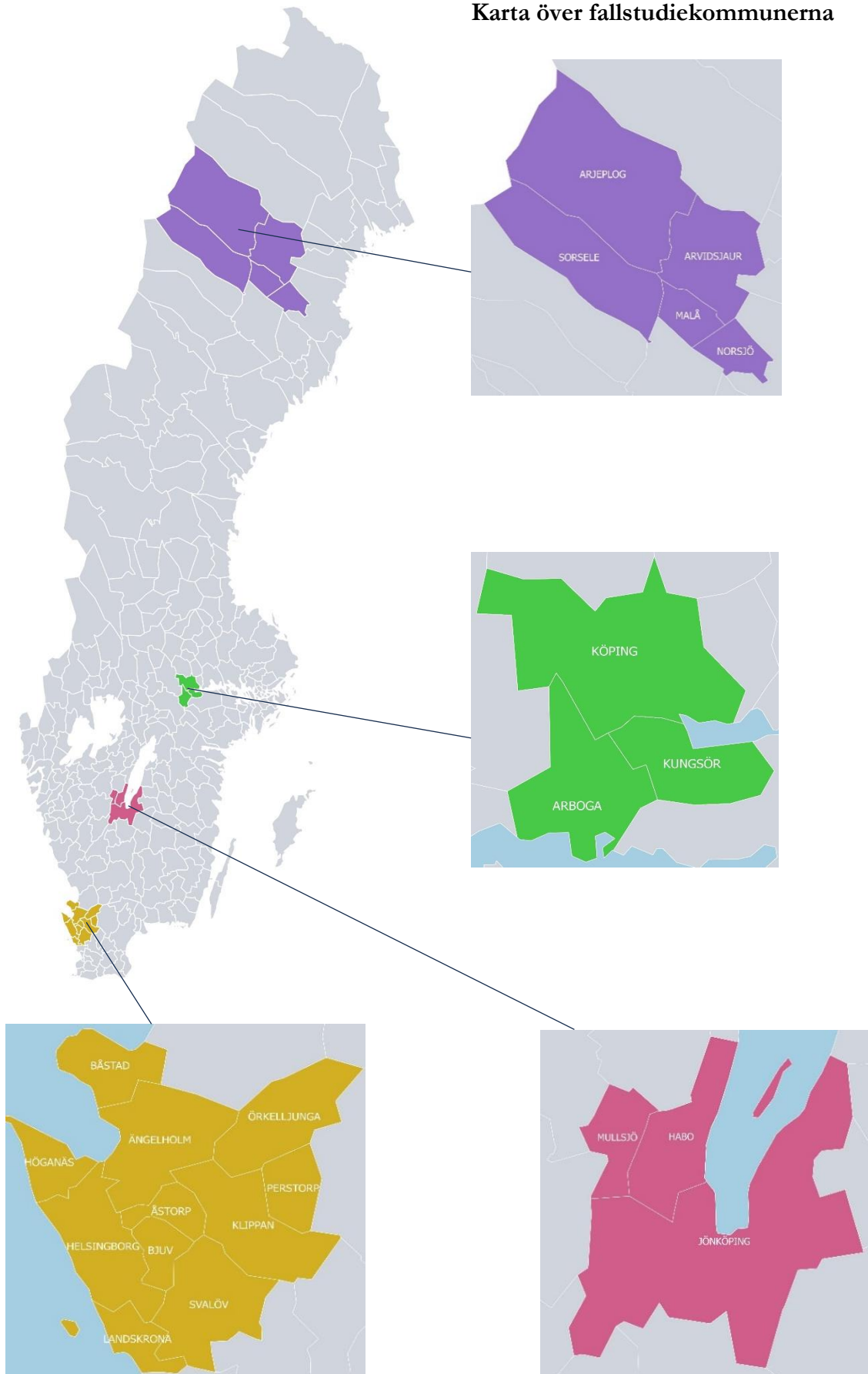
Fallstudierna har genomförts i form av två workshops med mellanliggande arbete. Stor vikt har lagts vid dialog och diskussion vid workshop-tillfällena. Första omgången workshops genomfördes februari-mars 2018 och den andra omgången maj-juni 2018. Deltagare vid workshop-tillfällena har i första hand varit kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommun- och/eller ekonomichefer i respektive kommun. I den här rapporten sammanfattas de viktigaste slutsatserna från fallstudierna. De olika frågor som tas upp i rapporten, både kring kommunernas möjligheter och utmaningar och kring åtgärder i form av utökad samverkan och kommunsammanläggningar, berörs endast översiktligt och kommer att vara föremål för fördjupade analyser i Kommunutredningens slutbetänkande.

1.1 Fyra olika kommungrupper

Ambitionen har varit att undersöka potentialen i de olika förslag till strukturella åtgärder som anges i direktiven i fyra grupper av kommuner (se karta) som skiljer sig åt i olika avseenden. Tabell 1 innehåller ett antal nyckeltal för respektive fallstudiekommun som visar på stora skillnader mellan kommunerna när det gäller befolkning, befolkningstäthet och tätortsgrad. Det finns också en viss variation när det gäller andelen personer 0–18 år och över 80 år, de åldersgrupper där de kommunala kostnaderna är som störst. Tabell 1 visar också variationen mellan fallstudiekommunerna i skattesats, nettokostnad per invånare, kommunalekonomiskt resultat per invånare och skatteutjämningsbidrag per invånare.

Den första fallstudien omfattar Arjeplog och Arvidsjaur i Norrbotten och Sorsele, Malå och Norsjö i Västerbotten. De fem kommunerna har en liten och minskande befolkning och präglas av långa avstånd. I den andra fallstudien ingår tre kommuner i Västra Mälardalen; Köping, Arboga och Kungsör som har en lång tradition av samverkan. Befolkningsmässigt så skiljer sig de tre kommunerna åt: Köping har drygt 25 000 invånare, medan Arboga och Kungsör är betydligt mindre med 14 000 respektive 8 600 invånare. Jönköping, Habo och Mullsjö utgör den tredje fallstudien. Skälet till att välja ut dessa tre kommuner är att de representerar en större kommun med två mindre kommuner från vilka pendlingsströmmarna in till den större kommunen är förhållandevis stora, det gäller särskilt från Habo till Jönköping. I den fjärde fallstudien ingår 11 kommuner i nordvästra Skåne; Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga. De 11 kommunerna ingår i samarbetsorganisationen Familjen Helsingborg.

Karta över fallstudiekommunerna



Tabell 1: Nyckeltal för fallstudiekommunerna

Kommun	Befolkning 2017	Areal (km ²)	Inv/km ²	Tät- orts- grad (%)	Andel 0–18 år (%)	Andel 80+ (%)	Skatte- sats	Netto- kost- nader kr/inv	Kom.ek. resultat kr/inv	Skatte- utj. och bidrag kr/inv
<i>Fallstudie 1</i>										
Arvidsjaur	6 440	5 656	1,1	76	19,4	7,6	22,80	-65 566	1 292	16 661
Arjeplog	2 821	12 558	0,2	63	17,5	8,0	23,50	-68 591	151	17 929
Norsjö	4 086	1 739	2,3	59	21,4	7,2	23,40	-66 477	3 695	20 671
Malå	3 133	1 598	2,0	66	21,2	7,4	23,40	-62 684	2 607	17 844
Sorsele	2 516	7 367	0,3	47	19,9	8,2	23,15	-73 188	659	27 910
<i>Fallstudie 2</i>										
Köping	26 116	604	43,2	83	21,5	6,5	22,16	-57 548	617	10 772
Arboga	13 934	325	42,8	82	20,5	6,3	22,41	-56 771	896	10 647
Kungsör	8 603	203	42,5	79	22,6	5,5	22,03	-54 961	2 515	9 210
<i>Fallstudie 3</i>										
Jönköping	137 481	1 480	92,9	91	22,2	5,3	21,34	-51 129	1 897	5 887
Mullsjö	7 328	200	36,6	87	23,8	5,2	21,84	-57 443	-2 344	11 277
Habo	11 845	328	36,1	77	29,1	3,5	22,17	-51 681	2 100	9 695
<i>Fallstudie 4</i>										
Bjuv	15 429	115	133,8	93	18,6	4,3	20,99	-51 763	898	14 555
Båstad	14 796	217	68,1	78	18,6	7,9	20,23	-50 010	1 125	5 171
Helsingborg	143 304	344	416,7	96	22,1	4,9	20,21	-49 416	1 774	9 193
Höganäs	26 193	144	182,5	92	22,3	6,3	19,73	-51 281	1 044	5 006
Klippan	17 462	374	46,7	76	21,6	5,7	20,75	-51 799	1 605	13 140
Landskrona	45 286	140	322,9	94	23,0	5,0	20,24	-51 922	8 436	14 651
Perstorp	7 335	159	46,2	81	23,0	6,0	20,81	-54 353	1 825	16 895
Svalöv	14 025	387	36,2	69	24,0	4,3	20,74	-53 364	45	11 462
Åstorp	15 828	92	171,4	93	25,9	4,1	20,29	-52 187	2	15 898
Ängelholm	41 786	420	99,5	85	21,2	6,6	20,24	-50 295	1 452	6 024
Örkelljunga	10 047	320	31,4	74	20,8	6,1	19,06	-50 706	1 284	14 682
Median- kommun	15 937	670	28	78	21,4	6,1	21,85	-54 974	1 643	10 658

1.2 Metod och genomförande

I samtliga fallstudier utom Familjen Helsingborg såg upplägget för workshop-tillfällena ut på följande sätt:

Under **workshop 1** presenterade utredningen de möjligheter och utmaningar som kommunerna står inför, främst som en följd av demografiska förändringar, urbanisering, teknikutveckling och klimatförändringar. Fallstudiekommunerna gav därefter sin bild av de utmaningar som deras kommuner framför allt har att hantera och på vilket sätt man försöker hantera utmaningarna idag, t.ex. genom samverkan med andra kommuner. Slutligen beskrev utredningen upplägg och metod för fallstudierna. Mellan första och andra workshop-tillfället levererade utredningen ett underlagsmaterial till fallstudiekommunerna i form av beräkningar av de ekonomiska effekterna av kommunsammanläggningar när det gäller grundskola och hemtjänst. Mellan första och andra workshop-tillfället genomförde också SKL intervjuer med personer på nyckelpositioner i samtliga kommuner i fallstudie 1–3. Under **workshop 2** redovisade Kommunutredningen och SKL resultatet av modellberäkningar och intervjuer. Därefter följde en diskussion om hur kommunerna kan hantera sina utmaningar och vilka förändringar som kommunerna ser krävs på systemnivå för att stärka kommunernas kapacitet att hantera sitt uppdrag.

Fallstudien med Familjen Helsingborg hade delvis ett annat upplägg än de övriga tre. Av tids- och resursskäl var det inte möjligt att genomföra intervjuer i de 11 kommuner som ingår i Familjen Helsingborg. Inför **workshop 1** ombads istället varje kommun att redogöra för de viktigaste utmaningar som deras kommun står inför samt även redogöra för den samverkan som kommunen idag har med andra kommuner och möjligheter till ytterligare samverkan. Inför **workshop 2** fick deltagarna ett material kring de förslag på strukturella åtgärder som finns med i direktiven; kommunsammanläggningar, samverkan, generell förändring av ansvarsfördelning, asymmetrisk förändring av ansvarsfördelning men även andra åtgärdsförslag som digitalisering och stödsystem för kommunerna. Dessa förslag diskuterades sedan under workshop 2.

1.3 Utmaningar för kommunerna

Kommunernas skilda förutsättningar har beskrivits i flertalet rapporter.¹ Prognoser som bland annat genomförts inom ramen för Långtidsutredningen pekar på att skillnaderna i befolkning mellan kommuner kommer att öka ytterligare. 2013 hade 14 kommuner över 100 000 invånare och 2040 beräknas antalet ha ökat till 23. 15 kommuner hade 2013 färre än 5000 invånare och 2040 beräknas det antalet ha ökat till 23 stycken.²

Kompetensförsörjning är ett område som samtliga fallstudiekommuner lyfter som en framtida utmaning. De större kommunerna i fallstudierna har förhållandevis goda förutsättningar att

¹ Se t.ex., Demografins regionala utmaningar, Bilaga till Långtidsutredningen 2015; SKL, Ekonomirapport 2018; Arena för tillväxt (2018), Sveriges nya geografi; Tillväxtverket, Tillstånd och trender för regional tillväxt, rapport 0256, 2018.

² Demografins regionala utmaningar, Bilaga till Långtidsutredningen 2015, s.88

attrahera personal och rätt kompetens även om siffror från SKL visar att samtliga kommuner kommer att stå inför stora svårigheter att fylla behovet av personal.³ Rekryteringen till politiska poster i kommunerna är en annan stor utmaning som fallstudiekommunerna lyfter.

Det finns även stora investeringsbehov i kommunerna, det handlar bland annat om investeringar i skolor, förskolor och äldre- och omsorgsboenden men också underhåll och renovering av t.ex. VA-system. Det är framför allt de små glesbygdskommunerna i fallstudie 1 som lyfter behovet av investeringar som en stor utmaning.

Det ökande antalet statsbidrag är också något som kommunerna lyfter som ett problem. Små kommuner har många gånger inte ens resurser att söka riktade statsbidrag. Det finns också en problematik i att kommunerna inte vet hur långsiktiga de riktade statsbidragen kommer att vara och därför har svårt att planera sin verksamhet.

2. Samverkan som metod för ökad kommunal kapacitet

Utökad mellankommunal samverkan lyfts ofta fram som ett sätt för kommuner att hantera kapacitetsbrister till följd av förändringar i befolkningsstorlek, åldersstruktur och pendlingsmönster. Det kan vara ett sätt för kommuner som funktionellt hänger samman att mer effektivt planera för bostadsförsörjning, kommunikationer och infrastruktur. För befolkningsmässigt små och krympande kommuner kan samverkan vara ett sätt att klara av att sköta alla uppgifter, inte minst uppgifter som kräver olika typer av specialistkompetens. Syftet med samverkan kan också vara att minska kostnader, förbättra verksamhetens kvalitet, öka tillgängligheten till arbete, utbildning och service, förbättra förutsättningarna för rekrytering och kompetensutveckling samt främja utveckling och förnyelse. Under de senaste decennierna har mellankommunal samverkan ökat och i dag deltar nästintill alla kommuner i någon form av samverkan.

Det finns stor spännvidd när det gäller formerna för mellankommunal samverkan. Kommunerna kan samarbeta i formella och/eller informella former. Formaliserad samverkan sker idag ske inom kommunalförbund, gemensam nämnd, gemensamt bolag och samverkan genom avtal. Den 1 juli 2018 trädde också lagändringar i kraft som gör det enklare att samverka genom avtal mellan kommuner. Det är också vanligt att kommunerna samarbetar med varandra genom informella nätverk både på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Samarbetet kan omfatta obligatoriska och/eller frivilliga uppgifter. I avsnitten som följer redovisas siffror på antalet kommunalförbund, gemensamma bolag och gemensamma bolag som fallstudiekommunerna ingår i. Det ger en bild av hur fallstudiekommunerna rent organisatoriskt valt att lägga upp sin samverkan. Det är dock svårare att visa den verkliga

³ SKL, Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden, Rekryteringsrapport 2018

omfattningen av samverkan eftersom t.ex. kommunalförbund kan omfatta en rad olika uppgifter eller bara en uppgift.

2.1 På vilka områden samarbetar kommunerna idag?

Arjeplog, Arvidsjaur, Sorsele, Malå och Norsjö samverkar i ganska begränsad utsträckning idag, både med varandra och med andra närliggande kommuner. Representanter för samtliga de fem kommunerna uttrycker dock en vilja att utöka samverkan, särskilt när det gäller myndighetsutövning. Tabell 1 visar antalet kommunalförbund, gemensamma nämnder och gemensamt bolag eller ekonomisk förening 2015 per kommun.

Tabell 2: Antal samverkansorganisationer per kommun, Arjeplog, Arvidsjaur, Malå, Norsjö, Sorsele, 2015

	Kommunal- förbund	Gemensam nämnd	Gemensamt bolag eller ekonomisk förening	Totalt
Arjeplog	2	2	6	10
Arvidsjaur	2	2	5	9
Malå	3	4	2	9
Norsjö	3	4	1	8
Sorsele	2	1	3	6

Källa: SKL

De framgår dock inte i statistiken vilka andra kommuner som ingår i respektive samverkansorganisation. I statistiken framgår inte heller hur många och vilka samverkansavtal som kommunerna har med varandra eller med andra kommuner. De fem kommunerna har formaliserad samverkan kring renhållning, överförmyndare, bygg- och miljö, kollektivtrafik och personalsystem.

Samtliga fem kommuner är medlemmar i kommunalförbundet Akademi Norr där totalt 13 kommuner⁴ ingår och som syftar till att initiera, samordna och genomföra högre utbildning. Kommunerna lyfter själva fram Akademi Norr och även Region 10 som viktiga samverkansorganisationer. I Region 10 ingår förutom de fem fallstudiekommunerna även Vilhelmina, Storuman, Lycksele, Åsele och Dorotea. Syftet med Region 10 är att ”främja kommunernas roll och utveckling i Norr- och Västerbotten”.⁵

Köping, Arboga och Kungsör har en lång tradition av samverkan. 2004 bildades Västra Mälardalens kommunalförbund med samarbete kring räddningstjänst. Tabell 3 visar antalet

⁴ Förutom Arjeplog, Arvidsjaur, Malå, Norsjö och Sorsele ingår även Dorotea, Kramfors, Lycksele, Sollefteå, Storuman, Strömsund, Vilhelmina och Åsele.

⁵ <https://region10.se/>

kommunalförbund, gemensamma nämnder och gemensamma bolag eller ekonomiska föreningar som respektive kommun ingick i 2015.

Tabell 3: Antal samverkansorganisationer per kommun, Köping, Arboga, Kungsör, 2015

	Kommunal- förbund	Gemensam Nämnd	Gemensamt bolag eller ekonomisk förening	Totalt
Köping	2	3	1	6
Arboga	4	4	3	11
Kungsör	4	4	0	8

Källa: SKL

2006 utökades Västra Mälardalens kommunalförbund även med samarbete kring administrativa tjänster, såsom lönehantering, it, upphandling, krisberedskap och bostadsanpassning. Surahammars kommun blev medlemmar 2012. Räddningstjänstsamarbetet omfattar endast Köping, Arboga och Kungsör.⁶ Kommunerna kan komma att lägga in fler samverkansområden i kommunalförbundet vilka har synergier med redan befintliga verksamheter i förbundet. Kommunerna framhåller dock att kommunalförbundet inte får expandera alltför mycket eftersom det då riskerar att bli en alltför stor och tungrodd organisation. Det är också viktigt att behålla kärnverksamheten inom de kommunala organisationerna.

2016 skrev Kungsör, Arboga och Köping en avsiktsförklaring om att ytterligare fördjupa sitt samarbete. De tre kommunerna har ambitioner att utöka sin samverkan, t.ex. när det gäller säkerhetsansvar, sjuksköterskejour, hemtjänst och gymnasieskola. Sammantaget utreds 19 olika områden för fördjupat samarbete.

I **Jönköping, Habo** och **Mullsjö** är den formaliserade samverkan, både mellan de tre kommunerna och med andra kommuner, mindre omfattande än i de två föregående fallstudierna. Tabell 2 visar antalet kommunalförbund, gemensamma nämnder och gemensamt bolag eller ekonomisk förening 2015 per kommun. Jönköping, Habo och Mullsjö ingår i samordningsförbundet Södra Vätternbygden (formellt ett kommunalförbund) och i kommunalförbundet Mediacyter Jönköpings län. De gemensamma bolag som Jönköpings kommun ingår i rör it respektive turism. Habo och Mullsjö har också en gemensam miljönämnd. Samverkan mellan kommunerna är alltså begränsad till samordningsförbund, turism, it och miljö.

⁶ Surahammar har gemensamt räddningstjänstförbund med Västerås kommun, Mälardalens räddningstjänstförbund

Tabell 4: Antal samverkansorganisationer per kommun, Habo, Jönköping, Mullsjö, 2015

	Kommunal- förbund	Gemensam Nämnd	Gemensamt bolag eller ekonomisk förening	Totalt
Habo	2	1	0	3
Jönköping	2	0	2	4
Mullsjö	2	1	0	3

Källa: SKL

De 11 kommuner (**Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga**) som ingår i samarbetskommittén **Familjen Helsingborg** har samverkat på olika sätt sedan 1996. Familjen Helsingborgs verksamhet regleras i ett samarbetsavtal för de 11 kommunerna. I tabell 4 framgår vilka formella samverkansformer som var och en av de 11 kommunerna ingår i. Det ger en bild av att den formaliserade samverkan är ganska begränsad, den kommun som ingår i flest antal samverkansformer, 6 stycken, är Klippan och de två kommuner som ingår i minst antal samverkansformer, 1 kommunalförbund, är Höganäs kommun och Landskrona kommun. Däremot så pågår samverkan inom ramen för Familjen Helsingborg när det gäller bland annat turism, näringsliv och infrastruktur. Samverkan på dessa områden sker dock inte i någon av de formaliserade samverkansformerna och därmed fångas den inte in i statistiken.

Tabell 5: Antal samverkansorganisationer per kommun, Familjen Helsingborg Fallstudie 4, 2015

	Kommunal- förbund	Gemensam Nämnd	Gemensamt bolag eller ekonomisk förening	Totalt
Bjuv	3	0	0	3
Båstad	2	0	0	2
Helsingborg	2	0	0	2
Höganäs	0	0	1	1
Klippan	3	2	1	6
Landskrona	1	0	0	1
Perstorp	3	1	1	5
Svalöv	2	0	0	2
Åstorp	3	1	0	4
Ängelholm	3	1	0	4
Örkelljunga	4	1	0	5

Källa: SKL

Den sammantagna bilden i de fyra fallstudierna är att det i första hand sker samverkan i frågor som rör specialisttjänster och tekniska tjänster (t.ex. avfallshantering och it-drift). Även näringslivsutveckling och turism är föremål för samverkan. Däremot är samverkan betydligt mer begränsad när det gäller kommunernas kärnverksamheter.

2.2 Synen på samverkan

Generellt sett ser representanter för fallstudiekommunerna stor potential i samverkan för att klara de kommunala uppgifterna men de ser också värdet av att samverka med andra kommuner för att driva utvecklingen i den egna kommunen framåt. Det finns också i samtliga kommungrupper en vilja och ambition att ytterligare utöka samverkan, både mellan kommunerna i fallstudien men också med andra kommuner. Förtroende mellan kommunerna och långsiktighet lyfts av fallstudiekommunerna som nycklar till framgångsrik samverkan. Det är också avgörande att beslut om samverkan är förankrat i hela den kommunala organisationen och inte bara i kommunledningen. Att samverkan kan följas upp och utvärderas är också viktigt; har vi uppnått det vi ville med vår samverkan?

I diskussionerna under workshop-tillfällena framhölls emellertid också de svårigheter och utmaningar som samverkan innebär. En allmän uppfattning bland fallstudiekommunerna var att samverkan genom kommunalförbund ansågs som en förhållandevis tungrodd lösning. Det framkom vissa synpunkter på att kommunalförbunden ansågs som organisatoriskt svårstyrda och fallstudiekommunerna uttryckte en ovilja att öka samverkan genom kommunalförbundsformen. Istället ville de flesta fallstudiekommunerna öka samverkan genom interkommunala avtal som ansågs vara en enklare och smidigare form för samverkan. Fallstudiekommunerna ställde sig därför också mycket positiva till de förbättrade möjligheter till samverkan genom avtal som infördes genom lagändringen den 1 juli 2018.

Under workshop-tillfällena framkom också önskemål om att göra en fördjupad analys av effekterna av samverkan i fallstudiekommunerna. Det har dock inte varit möjligt att göra inom ramen för de fallstudier som Kommunutredningen och SKL genomfört.

3. Kommunsammanläggningar för stärkt kapacitet

Den nuvarande kommunindelningen är resultatet av kommunreformen som genomfördes 1971 till 1974. Antalet kommuner minskade då från drygt 800 till 277. 13 kommuner har därefter tillkommit genom att ett antal kommuner har delats och idag har Sverige 290 kommuner. Drivkraften bakom reformen var att antalet kommuner med krympande befolkning hade ökat kraftigt och staten ansåg att många kommuner inte hade ett befolkningsunderlag som var tillräckligt för att genomföra stora reformer på välfärdsområdet.⁷ Skillnaden mellan de befolkningsmässigt största kommunerna och de minsta har fortsatt att

⁷ Se t.ex. Häggroth, S., En bärkraftig kommunstruktur, Kommuninvest, 2018.

öka sedan 1970-talet och prognoser visar att skillnaden sannolikt kommer att öka ytterligare under de närmaste decennierna.⁸ Många mindre kommuner har dock stärkt sin förmåga att hantera sina uppgifter genom samverkan med andra kommuner. Ett antal statliga åtgärder har också stärkt de små kommunernas kapacitet, däribland det kommunala utjämningsystemet och införandet av finansieringsprincipen enligt vilken staten är skyldig att se till att det finns finansiering när nya uppgifter läggs på kommunerna. Frågan är dock om dessa åtgärder räcker för att de minsta kommunerna långsiktigt ska klara av sitt uppdrag? Kommunutredningen ska analysera vilka effekter kommunsammanslagningar får på effektivitet och demokrati. Utredningen har därför inom ramen för de fyra fallstudierna närmare analyserat vilka *ekonomiska effekter* nya kommunsammanslagningar skulle kunna få. Effekter på demokratin har inte berörts närmare i fallstudierna, men kommer att analyseras i Kommunutredningens slutbetänkande.

3.1 Ekonomiska effekter av kommunsammanslagningar

Frågan om effektivitet och kommunstorlek har länge varit föremål för debatt.⁹ Utöver den studie av effekter av en sammanslagen kommun på Öland som SKL genomförde 2017 finns det dock få studier i Sverige där ekonomiska effekter av sammanläggning har beräknats. SKL skattade i studien av Öland de möjliga administrativa besparingarna till 8–9 miljoner kronor.¹⁰ Erfarenheter från kommun- och regionformen i Danmark som genomfördes 2007 indikerar att de ekonomiska effekterna av reformen har inneburit en ekonomisk besparing motsvarande 10 procent av de administrativa kostnaderna.¹¹ Utvärderingarna av den danska reformen visar också att rekryteringsmöjligheterna och den professionella robustheten har förbättrats i de sammanslagna kommunerna.¹²

Kostnader för administration utgör endast några procent av de totala kommunala kostnaderna och besparingar i administration får därför relativt begränsad effekt på kommunernas ekonomi. De största kostnaderna ligger i kommunernas kärnverksamhet såsom barn- och utbildnings-verksamhet samt vård och omsorg som står för mer än 70 procent av de kommunala utgifterna. Frågan blir därför om det skulle vara möjligt att göra mer betydande effektiviseringar inom de större verksamheterna genom sammanläggning av kommuner?

För att få en bild av vilka ekonomiska effekter en förändrad kommunindelning skulle kunna ge har Kommunutredningen genomfört *teoretiska* modellberäkningar för de kommuner som ingår i respektive fallstudie (dock inte för Familjen Helsingborg). Beräkningar har gjorts för grundskola och kommunal hemtjänst i ordinärt boende (beräknat på äldre över 80 år).

⁸ Demografins regionala utmaningar, Bilaga till Långtidsutredningen 2015, s.88

⁹ Se t.ex. Sundström, B och Tingvall, L., *Färre kommuner, om små kommuners problem och utmaningar*. Ansvarskommitténs skriftserie, 2006 och Houlberg, K., *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* AKF forlaget, 2000.

¹⁰ SKL, Studie av möjliga effekter vid en eventuell sammanslagning av Borgholms och Mörbylånga kommuner, 2017.

¹¹ Blom-Hansen, J. et al., Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *The American Political Science Review*, 110(4), 812–831, 2016; se även Sandberg, S., Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018, Underlagsrapport till Kommunutredningen, 2018, www.sou.gov.se/kommunutredningen.

¹² Ibid.

Beräkningarna har gjorts med två alternativa kommunindelningar (allt annat lika), en utifrån befintlig kommunindelning och en hypotetisk sammanslagen kommun där de studerade kommunerna bildar en sammanhållen kommun (en närmare beskrivning av modellen som använts för att göra beräkningarna finns i bilaga 1). **Observera att antalet skolor och antal enheter från vilka hemtjänsten utgår är teoretisk** både när vi låter modellen göra beräkningar på de enskilda kommunerna och på en hypotetisk sammanslagen kommun. Det har dock visat sig att det teoretiska antalet och utplaceringen i modellen stämmer relativt väl med den verkliga situationen i kommunerna.

I följande avsnitt sammanfattas resultaten av modellberäkningarna för respektive fallstudie.

3.1.1 Arjeplog, Arvidsjaur, Sorsele, Malå, Norsjö

I vår första fallstudie som omfattar Arjeplog, Arvidsjaur, Sorsele, Malå och Norsjö ger beräkningarna för F-5-skolor att antalet skolor blir detsamma, 8 stycken (1 i Arjeplog, 3 i Arvidsjaur, 1 i Malå, 2 i Norsjö och 1 i Sorsele¹³) oavsett om vi tittar på de enskilda kommunerna eller på en hypotetisk sammanslagen kommun. Beräkningarna för skolor och skolskjuts visar att det i princip inte blir några ekonomiska effekter av att slå samman kommunerna när det gäller F-5-skolor. Både kostnaden för driften av skolorna, och kostnaden för skolskjutsar, är ungefär desamma.

När det gäller 6–9-skolor ser bilden lite annorlunda ut. Antalet skolor minskar då från 6 skolor i beräkningarna för de enskilda kommunerna till 5 skolor för en hypotetisk sammanslagen kommun. Modellen placerar ut en (1) skola i Arvidsjaur i en hypotetisk sammanslagen kommun jämfört med två skolor för den enskilda kommunen. Beräkningarna indikerar en något billigare drift av skolorna, ca 2 mkr/år vilket är ett resultat av att modellen föreslår större skolor vid en sammanslagen kommun. Samtidigt ser vi att beräkningarna för skolskjutskostnader ökar i beräkningen för en hypotetisk sammanslagen kommun, vilket är ett resultat av att modellen lägger ut 5 istället för 6 skolor. Den totala kostnadsbesparingen när det gäller 6–9-skolor uppgår därför endast till ca 700 000 kr/år.

När det gäller hemtjänst i ordinärt boende visar resultaten av beräkningarna att antalet enheter från vilka hemtjänstpersonalen utgår blir detsamma, 6 stycken (2 i Arvidsjaur och en (1) i var och en av de övriga kommunerna) oavsett om vi tittar på de enskilda kommunerna eller på en hypotetisk sammanslagen kommun. En beräkning av ekonomiska konsekvenser för hemtjänstverksamheten i de fem studerade kommunerna visar mycket små ekonomiska effekter av en hypotetisk kommunsammanslagning.

¹³ Modellen placerar alltså inte ut någon skola i Ammarnäs, i Sorsele kommun utan endast i Sorsele centralort. I praktiken är det orimligt att låta eleverna dagspendla till skolan i Sorsele, knappt 90 km enkel väg.

3.1.2 Köping, Arboga, Kungsör

I vår andra fallstudie, Köping, Arboga och Kungsör visar beräkningarna för F-5-skolor att antalet skolor blir detsamma för de enskilda kommunerna som för en hypotetisk sammanslagen kommun. Modellen placerar ut totalt 17 stycken skolor, varav 5 i Arboga, 4 i Kungsör och 8 i Köping. De ekonomiska effekterna av att slå samman de tre kommunerna är mycket små när det gäller F-5-skolor. Både driften av skolorna, och kostnaderna för skolskjutsar, är ungefär desamma. Inte heller när vi tittar på 6–9-skolor indikerar beräkningarna några större ekonomiska effekter mellan enskilda kommuner och en hypotetisk sammanslagen kommun. Modellen placerar ut samma antal skolor i en sammanslagen kommun som för de enskilda kommunerna. Resultaten av modellberäkningarna pekar på endast mindre ekonomiska effekter av en sammanläggning.

När det gäller hemtjänst i ordinärt boende visar resultaten av beräkningarna att även antalet hemtjänstenheter blir detsamma, 8 stycken men modellen föreslår delvis andra utgångsorter för en hypotetisk sammanslagen kommun jämfört med de enskilda kommunerna. Modellen räknar med att kommunsammanslagning endast ger små ekonomiska vinster för hemtjänst i ordinärt boende för äldre över 80 år.

3.1.3 Jönköping, Habo, Mullsjö

I den tredje fallstudien, Jönköping, Habo och Mullsjö, pekar resultat från beräkningarna för F-5-skolor att de ekonomiska effekterna även i detta fall är förhållandevis små. Antalet skolor skiljer sig inte åt när vi jämför beräkningar för enskilda kommuner och för en sammanslagen kommun. Modellen placerar ut 52 skolor i båda fallen. När det gäller beräkningarna för 6–9-skolor placerar modellen ut 17 för de enskilda kommunerna medan den placerar ut 16 skolor för en hypotetisk sammanslagen kommun. En skola färre innebär också att det blir vissa besparingar när vi jämför kostnaderna i en sammanslagen kommun jämfört med i de enskilda kommunerna.

Även i denna fallstudie har vi tittat på hemtjänst i ordinärt boende. När vi tittar på de enskilda kommunerna placerar modellen ut 22 teoretiska enheter, från vilka hemtjänstpersonalen utgår. 20 enheter bildas i Jönköping, och en i vardera Habo och Mullsjö. Utifrån en hypotetisk sammanslagen kommun lägger modellen ut 21 hemtjänstenheter. Modellen lägger fortfarande ut en hemtjänstenhet i vardera Habo och Mullsjö. Däremot lägger modellen ut 19 enheter (en färre) i Jönköping. En beräkning av ekonomiska konsekvenser för hemtjänstverksamheten i de tre studerade kommunerna visar i stort sett inga ekonomiska effekter vid en hypotetisk kommunsammanslagning.

3.1.4 Sammanfattning av resultat

Sammantaget pekar resultaten av modellberäkningarna på enbart mindre ekonomiska effekter mellan de två beräkningarna (enskild kommun och sammanslagen kommun). Även om resultaten bör tolkas med viss försiktighet, pekar de mot att det *inte* kan förväntas ge bättre förutsättningar att uppnå ekonomiska skalfördelar genom att slå samman de kommuner som

ingår i respektive fallstudie när det gäller kostnader för grundskola och hemtjänst i ordinärt boende.

Resultaten från den första fallstudien (Arjeplog, Arvidsjaur, Norsjö, Malå och Norsjö) indikerar att de ekonomiska vinsterna av en sammanläggning är relativt små beroende på att de långa avstånden i stort sett motiverar samma antal skolor och enheter för hemtjänst oavsett om vi tittar på enskilda kommuner eller på en sammanslagen kommun. Om en skola försvinner innebär det också ökade kostnader för skolskjuts. I de två andra fallstudierna i Syd- och Mellansverige hade vi däremot förväntat oss att beräkningarna skulle peka på större besparingar genom att slå ihop skolor och enheter för hemtjänst i ordinärt boende. Orsaken till att det inte blir så stora besparingar är troligtvis att befolkningsunderlaget är tillräckligt stort för att fylla upp skolor och hemtjänstdistrikt så att en kostnadseffektiv verksamhet kan bedrivas.

De beräkningar som har gjorts inom ramen för fallstudierna omfattar endast grundskola och hemtjänst i ordinärt boende. För att få en mer heltäckande bild av de kommunala kostnaderna hade vi även behövt beräkna effekterna för övriga kommunala verksamheter. I nuläget är beräkningsmodellen dock begränsad till att endast kunna användas för grundskola och hemtjänst.

3.2 Andra potentiella effekter av kommunsammanläggningar

De resultat som redovisats ovan pekar mot endast relativt små *ekonomiska* vinster av sammanläggningar. De positiva effekterna av en sammanläggning torde därför snarare handla om förbättrade möjligheter till rekrytering och bemanning och även en större förmåga att klara de kommunala investeringsbehoven. Kompetensförsörjning lyfts av samtliga fallstudiekommuner som en av de största utmaningarna och det är en bild som också bekräftas av SKL.¹⁴ Att hitta vägar för att klara av rekrytering och bemanning är därför helt centralt för alla kommuner. Efter kommunreformen i Danmark ansåg 58 procent av de nya kommunerna att rekryteringsmöjligheterna hade förbättrats och 98 procent att den professionella robustheten förbättrats.¹⁵ Små kommuner som har få befattningar kan vara mer sårbara och robustheten i organisationen skulle kunna öka om kommunen blir större. Rekrytering av förtroendevalda lyfts också av fallstudiekommunerna som en stor utmaning.

Kommunernas investeringar har ökat kraftigt de senaste åren och förväntas också öka under kommande år. Den demografiska utvecklingen ökar behovet av investeringar i förskolor, skolor och äldreomsorg men även satsningar på t.ex. VA-system kommer att krävas inom de närmaste åren.¹⁶ Det finns också generellt sett ett behov av att ersätta eller rusta upp de anläggningar och lokaler som byggdes på 1960- och 1970-talen.¹⁷ Det är särskilt svårt att genomföra dessa investeringar i små kommuner med krympande befolkningsunderlag. Frågan är därför om inte

¹⁴ SKL, Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden, Rekryteringsrapport 2018; SKL, Ekonomirapporten 2018

¹⁵ Blom-Hansen, J. et al., Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *The American Political Science Review*, 110(4), 812-831, 2016.

¹⁶ SKL, Ekonomirapporten 2018, s.26f

¹⁷ Häggroth, S., En bärkraftig kommunstruktur, Kommuninvest, 2016.

en sammanläggning av kommuner skulle kunna förbättra möjligheterna att göra de nödvändiga investeringarna?

Frågan om hur ledning och styrning påverkas vid en kommunsammanslagning diskuterades också inom ramen för fallstudierna. Flertalet politiker men även tjänstepersoner i fallstudierna lyfte att den lokala identiteten är knuten till den befintliga kommunen och att det därför kommer att bli svårare att leda och styra en sammanslagen kommun. Å andra sidan skulle det också kunna finnas fördelar för ledning och styrning med en sammanslagen kommun. Färre förvaltningschefer behöver rekryteras och en sammanslagen kommun skulle kunna leda till ökad konkurrens om de politiska uppdragen eftersom befolkningsbasen för urval av kandidater blir större.

En annan viktig faktor vid sammanläggning är att det får effekter på det kommunala utjämningsystemet då bidrag i systemet fasas ut och försvinner efter ett antal år. Det krävs därför justeringar i utjämningsystemet för att inte de kommuner som väljer att gå samman ska drabbas ekonomiskt vid en eventuell sammanläggning. SKL har gjort en beräkning av effekterna för Arjeplog, Arvidsjaur, Norsjö, Malå och Sorsele som visar att vid en sammanläggning av dessa fem kommuner skulle bidragen minska med 63 miljoner från år 5 efter sammanläggningen (se bilaga 2).

Genom att lägga samman kommuner kan den nya kommunen också få en starkare position regionalt och därmed också nationellt. Det är t.ex. ett tydligt argument i den återupptagna diskussionen om sammanläggning av Mörbylånga och Borgholms kommuner på Öland. En ny Ölands kommun skulle bygga på en redan stark lokal identitet och ett starkt varumärke. Öland skulle genom en kommunsammanslagning kunna stärka sin position regionalt.¹⁸

3.3 Synen på kommunsammanslagningar i de olika kommungrupperna

I samtliga fallstudier uttrycker representanter för kommunerna tveksamhet till kommunsammanslagningar. Representanter för de mindre kommunerna i fallstudierna lyfter värdet av att vara en liten kommun med en mindre förvaltning. Kortare beslutsvägar och att det är enklare och snabbare att samordna sig internt beskrivs som fördelar med en mindre organisation. Flera av representanterna för fallstudiekommunerna understryker också att det är medborgarperspektivet som måste vara det centrala i en diskussion om kommunsammanslagningar. Vad är det bästa för kommunens medborgare?

I fallstudie 1 är de långa avstånden ett viktigt argument mot kommunsammanslagningar. I vissa av fallstudiekommunerna ser man också en risk att den statliga närvaron skulle försämrats vid en kommunsammanslagning.

Att sammanläggning skulle kunna ge bättre möjlighet till rekrytering och bemanning är något som flera representanter för fallstudiekommunerna håller med om. Samtidigt framförs också idéer kring att lösa bemanningen gemensamt mellan kommunerna utan att behöva lägga

¹⁸ <https://www.morbylanga.se/kommun-politik/Oland-en-kommun/Alternativen/>

samma kommuner. I Köping, Arboga och Kungsör lyftes också näringslivsperspektivet på sammanläggning. Sammanläggning skulle kunna förbättra möjligheterna att bedriva utbildningar som möter näringslivets behov av personal och kompetens. Å andra sidan framhölls det i diskussionen att även det kan uppnås genom fortsatt och utökad samverkan på utbildningsområdet.

4 Andra alternativ för att stärka kommunernas kapacitet

I Kommunutredningens direktiv öppnar regeringen också för andra möjliga åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet. Inom ramen för fallstudierna diskuterades framförallt digitaliseringens möjligheter och utmaningar, minskad statlig reglering, färre riktade statsbidrag och processtöd vid samverkan. Fallstudiekommunerna var överens om att det krävs samordning och stöd på nationell nivå för att underlätta och skynda på arbetet med digitaliseringen i kommunerna. Färre riktade statsbidrag och en förenkling av administrationen kring statsbidragen var också något som lyftes i diskussionerna. Det efterfrågades också någon form av analys- och processtöd när kommuner vill initiera samverkan med varandra. Köping, Arboga och Kungsör har t.ex. tagit hjälp av en konsult för att utöka och fördjupa sitt samarbete inom Västra Mälardalen. Frågan om en statlig funktion eller om SKL skulle kunna tillhandahålla stöd vid samverkan lyftes också.

5 Slutsatser och reflektioner

De fyra fallstudier som Kommunutredningen har genomfört tillsammans med SKL har fungerat som viktiga tillfällen att fånga in empiriska erfarenheter och få synpunkter från kommunala företrädare på de strukturella åtgärder som anges i direktiven men också lyfta andra åtgärder som kommunerna ser krävs för att stärka den kommunala kapaciteten. Fallstudierna har omfattat kommuner med vitt skilda förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

De beräkningar av de ekonomiska effekterna av kommunsammanslagningar som har genomförts inom ramen för fallstudierna visar att sammanslagningar skulle ge relativt små effekter. Det är däremot troligt att vinster kan göras t.ex. när det gäller kompetensförsörjning och investeringar.

Intervjuerna som har genomförts inom ramen för fallstudierna visar att det finns en tveksamhet bland fallstudiekommunerna inför sammanslagningar. Kommunerna själva är i de flesta fall mer inriktade på att utöka samverkan med andra kommuner för att stärka sin kapacitet. Det finns ett värde i att kvarstå som egen kommun men samtidigt söka samarbete för att kunna bedriva mer effektiv verksamhet och också för att kunna vara en starkare röst regionalt och nationellt. Det finns dock även utmaningar när det gäller samverkan, inte minst när det gäller ansvarsutkrävande, något som kommer att undersökas närmare i Kommunutredningens slutbetänkande. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns en stark övertygelse bland

fallstudiekommunerna att samverka kan stärka kommunernas förmåga att lösa sina problem på kort sikt, men det finns också en tendens till att se samverka som ett steg på vägen och att kommunsammanslagningar inte kan uteslutas på lite längre sikt.

6. Referenser

Arena för tillväxt, Sveriges nya geografi, 2018

Blom-Hansen, J. et al., Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *The American Political Science Review*, 110(4), s.812–831, 2016.

Demografins regionala utmaningar, Bilaga till Långtidsutredningen 2015.

Houlberg, K., Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de? AKF forlaget, 2000.

Häggroth, S., En bärkraftig kommunstruktur, Kommuninvest, 2016.

Sandberg, S., Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018, Underlagsrapport till Kommunutredningen, 2018.

SKL, Ekonomirapport 2018.

SKL, Studie av möjliga effekter vid en eventuell sammanslagning av Borgholms och Mörbylånga kommuner, 2017.

SKL, Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden, Rekryteringsrapport 2018

Sundström, B. och Tingvall, L., *Färre kommuner, om små kommuners problem och utmaningar*. Ansvarskommitténs skriftserie, 2006.

Tillväxtverket, Tillstånd och trender för regional tillväxt, Rapport 0256, 2018.

Bilaga 1 Beräkningsmodellen struktur

Tillväxtverket har under 2017 utvecklat en beräkningsmodell benämnd ”struktur”. Modellen är en vidareutveckling av den modell som används inom det kommunala utjämningsystemet för att beräkna avdrag och tillägg för gles bebyggelsestruktur, det så kallade glesbygdstillägget.

Struktur omfattar långt ifrån alla kommunala verksamheter. De verksamheter som modellmässigt kan hanteras är grundskola och hemtjänst i ordinärt boende. Därmed ger modellen inte någon heltäckande bild över hela den kommunala verksamheten.

Kort beskrivning av modellen

Nedan följer en kort beskrivning av modellens uppbyggnad. I exemplen används grundskola, men modellen har samma logik i övriga delmodeller.

Fiktiv utplacering

Modellen fungerar så att den utifrån befolkningens faktiska bosättningsmönster (på 250 metersruta) placerar ut fiktiva enheter för respektive kommun. Det innebär att modellen söker teoretiska placeringar för skolan (F–5, 6–9) och för hemtjänsten (befolkning över 80 år). Observera att modellens utplaceringar INTE ska förväxlas med kommunens faktiska placering av befintliga enheter, exempelvis där de befintliga skolorna finns. Modellen är byggd utifrån en optimeringsansats vilket innebär att den strävar efter att hitta placeringar av enheter som ger lägsta möjliga kostnad för kommunen, varvid även kostnader för skolskjutsar vägs in.

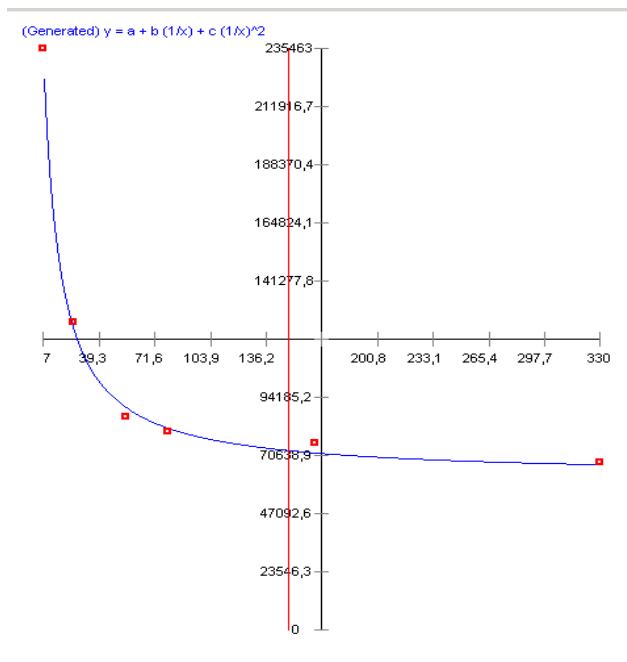
Beräkning av kostnader

Utifrån modellens utplaceringar kan kostnader beräknas (för skola och hemtjänst). Detta sker genom att dels beräkna driftkostnader per enhet, dels genom att beräkna kostnader för resor. Båda dessa beräkningar görs genom vissa schablonmässiga värden.

Kostnader per enhet

Det finns ett generellt samband med högre kostnader per brukare och små enheter. För låg- och mellanstadieskolor finns ett antaget kostnadssamband¹⁹ som ser ut som följer:

¹⁹ Kostnadssambandet bygger på antaganden i kostnadsutjämningsystemet. Dessa värden är uppräknade till 2017 års prisnivå. Den röda lodräta linjen i figuren anger den storlek där kostnadsutjämningsystemet antar att kommunen drabbas av strukturella merkostnader, i detta fall skolor under 150 elever. Det innebär att det i utjämningsystemet ges kompensation för utplacerade skolor understigande 150 elever.



Figurens axlar beskriver antal elever per skola (x-axeln) och kostnad kr/elev (y-axeln). Observera att beräkningarna enbart beskriver beräknade kostnader på skolnivå. De omfattar inte övergripande skoladministration såsom barn- och utbildningschef eller motsvarande, skolekonom, barn- och utbildnings-nämnd etc. som finns i den centrala kommunadministrationen.

Figuren pekar på ett kostnadssamband där det är tydligt att kostnaderna per elev blir högre ju mindre skolan är. Enligt figurens skattningar stiger kostnaderna per elev tydligt särskilt för riktigt små skolor, någonstans runt under 75 elever. Vi ser också att marginalkostnaderna per elev därefter succesivt avtar.

Figuren beskriver en glidande skala avseende skolstorlek och kostnad per elev och någon absolut gräns för när en skola blir så stor att den uppnår en kostnadseffektiv nivå är svår att sätta. Det centrala är att kommuner med få elever och långa avstånd i någon mån är ”tvungna” att driva små skolor även om det är känt att det innebär fördyringar. Skälet är att det helt enkelt är för långt att låta eleverna åka skolskjuts till närmsta alternativa skola. Av den anledningen har det inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet antagits att dessa kommuner drabbas av fördyringar som är strukturella, dvs. i det närmaste omöjliga för en enskild kommun att påverka.

Genom att modellen ger information om hur många elever som knyts till respektive skola kan kostnader per elev och skola modellmässigt beräknas.

Långa avstånd

Den andra komponenten som förklarar strukturella merkostnader handlar om långa avstånd. Här antas helt enkelt att kommuner med långa avstånd drabbas av höga transportkostnader. Exempelvis genom höga skolskjutskostnader och höga transportkostnader inom hemtjänsten.

Modellen beräknar ”transportkostnader” genom ett beräknat genomsnittsvärde som multipliceras med antal resor, avstånd och antal personer som omfattas. I exemplet låg- och mellanstadieskolor antas elever behöva skolskjuts om de har över två km till närmsta skola. Modellen kan då summera antalet elever som behöver skolskjuts, samt avstånd till närmsta (utplacerade) skola. Avståndet multipliceras sedan med en konstant i termer av kr/km och elev, i detta fall 3,80 kr/elevkm.

I verkligheten vet vi att skolskjutskostnader varierar mellan olika kommuner, bl.a. beroende på om kommunen kan ordna skolskjuts genom buss, och kanske integrerat med linjebunden kollektivtrafik, eller om kommun behöver upphandla mindre skolskjutsfordon såsom taxibilar eller mindre bussar. De faktiska kostnaderna varierar även beroende på vilken konkurrens som finns på den lokala marknaden avseende taxi/kollektivtrafik. Som i alla modeller innebär därför den modellerade kostnaden i detta fall ett bedömt nationellt genomsnittsvärde.

Bilaga 2: Beräkning av effekter vid sammanläggning på bidrag i det kommunala utjämningsystemet: Arjeplog, Arvidsjaur, Malå, Norsjö och Sorsele.

Vissa av den nya kommunens bidrag (strukturbidrag samt standardkostnader för befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur) försämras år 5, övergångsregler gäller år 1-4.

	Bebyggelse- struktur	Befolknings- ändring	Strukturbidrag	Totalt (kr/inv)	Totalt
Arjeplog	2 249	901	2348	5 498	15 810 820
Arvidsjaur	2 249	380	2484	5 113	32 934 748
Malå	2 291	871	2023	5 185	16 071 961
Norsjö	2 291	482	1367	4 140	17 075 452
Sorsele	2 315	1411	2236	5 962	15 112 412
Max	2 315	1 411	2 484		
Min	2 249	380	1 367		
Totalt	43 367 712	13 304 471	40 333 211	5 085	97 005 394
År 1-4	44 156 100	26 919 058	47 389 752	3 358	118 464 910
År 5-	20 951 062	13 304 471	0	0	34 255 533