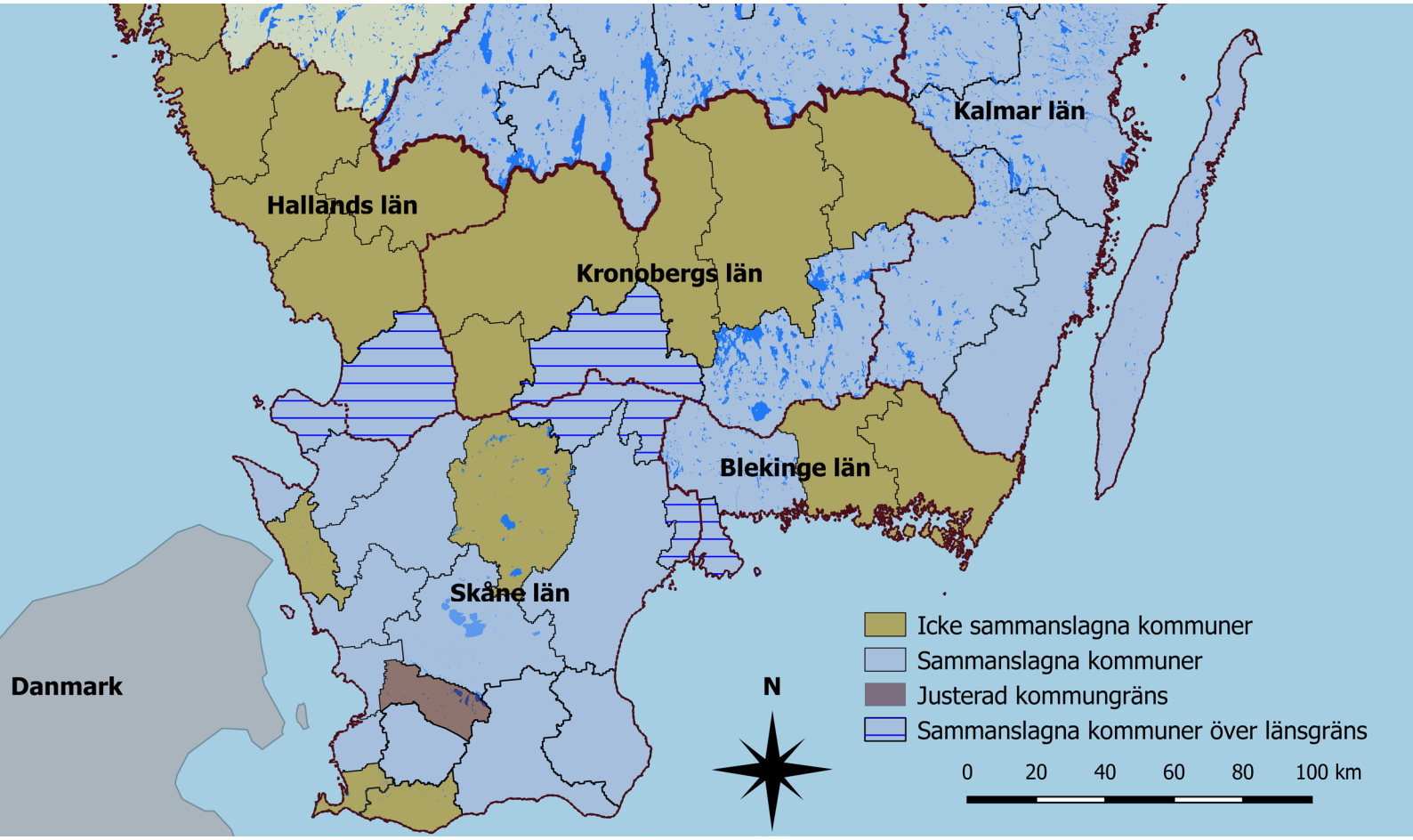
INTELLIGENCE WATCH

Ny sydsvensk kommunindelning

Januari 2018

Rapportförfattare:
Olshov, Anders
Persson, Christer



Innehåll:

Förord **3**. Sammanfattning **4**. Kommunerna vill slås ihop **6**. Samverkan eller kommunsammanslagningar? **10**. Erfarenheter av den danska kommunreformen **12**. Kommunernas utveckling i Sverige **15**. Den danska strukturreformens genomförande **16**. Sydsvenska förhållanden **18**. Ny sydsvensk kommunindelning **21**. En svensk process framåt **38**.

Förord

Efter att under flera år ha följt och skrivit om den danska strukturreformen och den svenska ansvarskommitténs arbete, följt debatten om en svensk regionreform som till slut misslyckades, följt samhällsutvecklingen och samtalat med många kommunföreträdare kände vi att det var dags att skriva en ny analys om kommunerna.

För att få en bättre bild av vad de ledande beslutsfattarna i kommunerna anser beslöt vi att fråga kommunstyrelseordförandena och kommuncheferna i 77 sydsvenska kommuner genom en enkät. På så sätt skulle vi få reda på om det finns en allmän konsensusuppfattning eller om åsikterna skiljer sig beroende på faktorer som befolkningstäthet och geografi. Nu har vi svaren. Samverkan räcker inte, utan en klar majoritet säger sig vara för kommunsammanslagningar.

Ett tecken på att tiden närmar sig är, förutom enkätsvaren, att de interkommunala samarbetena kommunalförbund, gemensam nämnd, avtal och bolag har ökat kraftigt. Den egna kommunens resurser räcker allt oftare inte till. Det må vara djärvt att rita upp en ny kommunkarta, men inget illustrerar lika tydligt hur en ny kommunindelning skulle kunna te sig. Det väcker tankar. Det skapar debatt. Det bidrar till en beredskap. Liksom i Danmark kan en kommunreform aktualiseras plötsligt och genomföras snabbt beroende på hur det politiska landskapet ser ut.

Rapporten är skriven av Anders Olshov, Intelligence Watch, tillsammans med Christer Persson, docent i ekonomisk geografi och konsult. Vi vill tacka alla som har svarat på vår enkät, de som har bidragit med fördjupad insikt under genomförda intervjuer och GIS-ingenjör Mozafar Veysipanah som har hjälpt oss med produktionen av kartorna. Det förtjänar att understrykas att Intelligence Watch är en politiskt oberoende och icke-vinstdrivande tankesmedja med egen finansiering från ett tjugotal medlemmar inom akademi, näringslivet och den offentliga sektorn. För alla bedömningar och förslag svarar författarna ensamma.

Anders Olshov
Malmö i januari 2018

Sammanfattning

I Intelligence Watch enkät till kommunstyrelseordföranden och kommunchefer i Sydsveriges 77 kommuner svarar 65 procent av kommunstyrelseordförandena och 82 procent av kommuncheferna att det behövs färre och större kommuner. Bland kommunstyrelseordförandena svarar 65 procent i såväl Skåne som Blekinge, Halland och Småland ja till kommunsammanslagningar, medan 95 procent av de skånska kommuncheferna svarar ja jämfört med 68 procent i övriga Sydsverige.

Skillnaderna i åsikter mellan stora och små kommuner är ännu större än de geografiska. I kommuner med 15 000-30 000 invånare anser 96 procent av samtliga respondenter att det behövs färre och större kommuner. I kommuner med över 30 000 invånare är andelen 91 procent. Hos småkommunerna med färre än 15 000 invånare anser däremot endast 42 procent att det behövs färre och större kommuner, medan 54 procent är emot. Bland dem som mest skulle behöva slås ihop för att uppnå skalfördelar i administrationen och bättre kompetensförsörjning är en knapp majoritet emot. I stort sett alla andra är klart för sammanslagningar, trots de goda möjligheter till interkommunalt samarbete som ges genom kommunalförbund, gemensam nämnd, bolag och avtal.

Det finns skäl att lyssna på vad majoriteten av kommunpolitiker och kommunchefer, som står verksamheterna nära, anser. Enligt subsidiaritetsprincipen ska beslut fattas så nära EU-medborgarna som möjligt och i detta ligger också att lyssna på deras lokala företrädare när tiderna förändras. De olika samverkansformerna har varit och är viktiga för kommunerna i deras strävan att klara sina uppdrag, men samarbetena är inte alltid enkla, ofta tidskrävande och inte samma sak som att styra verksamheten i den egna kommunen.

Utvecklingen av kommunalpolitiken och den kommunala verksamheten måste följa samhällsförändringarna. Sedan 1974 har det kommunala uppdraget utvidgats, samverkan mellan kommunerna i olika former ökat, infrastrukturen och transportmöjligheterna förbättrats, lokala arbetsmarknader växt samman, den kommunala informationen, servicen och det demokratiska samtalet digitaliserats och flyttbenägenheten inom riket och migrationen ökat. Därutöver har en omfattande privatisering av välfärdstjänsterna skett. Sammantaget rör sig individerna i större geografiska sammanhang och har möjligheterna att bedriva kommunal service i större kommuner ökat.

Även om kommunernas ekonomi är god idag vet vi att lågkonjunkturen kommer förr eller senare, att realräntorna kan stiga och att behoven av effektiviseringar finns där av andra skäl, såsom demografiska faktorer när den stora gruppen av 40-talister blir 80 år 2020-2030 och 60-talisterna samtidigt lämnar arbetsmarknaden. Enligt Riksrevisionen (RiR 2017:32) måste statsbidragen till kommuner och landsting höjas med 200 miljarder kronor om personaltätheten i välfärdstjänsterna ska vara oförändrad 2030. Vi närmar oss tidpunkten då det åter är dags för en ny stor kommunreform. 2024 har det gått femtio år sedan den senaste kommunsammanläggningen fullbordades och finns den politiska viljan skulle en ny reform kunna genomföras då. Den danska reformen 2007 visar att frivilliga kommunsammanslagningar är möjliga om staten tar ett fast grepp om processen. Att det går visas även av de tidigare reformerna 1952 och 1962-1974 som har lyckats och som få idag torde vilja ha ogjorda.

Vi har i denna studie begränsat oss till att analysera Sydsverige och föreslår en ny sydsvensk kommunindelning för att visa hur en reform skulle kunna gestalta sig. Motsvarande enkät och analys för övriga delar av Sverige skulle komplettera bilden och kunna fördjupa diskussionen om förpliktande samarbeten och asymmetriskt ansvar.

För att uppnå ekonomiska stordriftsfördelar i administrationen och underlätta kommunernas rekrytering av kompetent personal, med syftet att erbjuda bättre samhällsservice till lägre kostnader, föreslår vi att dagens 77 sydsvenska kommuner slås samman till 44 stycken. 19 kommuner föreslås fortsätta som själv-

ständiga och 58 kommuner, främst mindre, gå ihop till 25 kommuner. Nästan samtliga sammanslagna kommuner skulle få ett invånarantal mellan 25 000 och 75 000. Vi avvisar därmed tanken på skapandet av jättekommuner vars följder är osäkra och mycket väl kan medföra stordriftsnackdelar. Det genomsnittliga invånarantalet i Sydsveriges kommuner skulle om förslaget genomfördes öka från 34 291 till 58 841, mediankommunen öka från 18 794 till 44 730 invånare och den genomsnittliga ytan öka från 704 till 1117 kvkm, fortfarande under det svenska riksgenomsnittet på 1404 kvkm.

Skånes 33 kommuner föreslås halveras till 15 plus 3 länsöverskridande kommuner. För regionens huvudpulsåder mellan Malmö och Lund underlättas planering och utveckling av bebyggelse, vägar och järnvägar genom att Burlöv blir en del av Malmö och Hjärup (Staffanstorps kommun) en del av Lund med följd att Malmö och Lund bildar gräns. I nordvästra Skåne föreslås de fem kommunerna Bjuv, Åstorp, Klippan, Perstorp och Örkelljunga gå ihop och bilda en kommun med över 65 000 invånare. Ungefär lika stora blir den mittkommun med Eslöv, Höör och Hörby som föreslås och den i söder med Ystad, Skurup och Sjöbo. Tre sammanslagningar över länsgränserna föreslås: Båstad med Laholm, Osby med Älmhult och Bromölla med Sölvesborg. Det fragmenterade Skåne blir mer lättstyrt och mer anpassat till dagens rörelsemönster.

Jönköping läns 13 kommuner föreslås reduceras till 6: Jönköping föreslås gå ihop med Habo och Mullsjö, Gislaved med Gnosjö och Värnamo med Vaggeryd. Därutöver föreslås de fem kommunerna i Höglandsförbundet reduceras till två: Vetlanda med Sävsjö och Nässjö med Eksjö och Aneby. Tranås föreslås kvarstå som självständig kommun. Det speglar den förändring som har skett mot färre lokala arbetsmarknader och ett ökat interkommunalt beroende.

Kalmar läns 12 kommuner föreslås halveras. Västervik med egen lokal arbetsmarknad kvarstår. Kalmar slås samman med Torsås, som bara har drygt 7 000 invånare, med följd att det nya Kalmar får 73 634 invånare. I övrigt föreslår vi bildandet av kommuner med 25 000-47 000 invånare: Borgholm och Mörbylånga slås ihop till Ölands kommun, Nybro och Emmaboda, Vimmerby och Hultsfred samt Oskarshamn, Högsbo och Mönsterås. Det skulle skapa skalfördelar, men också några arealmässigt stora kommuner mellan 1861 och 2397 kvkm. För att lyckas med detta krävs sannolikt en tydlig decentralisering till flera tätorter.

Kronobergs läns 8 kommuner föreslås reduceras till 7. Förutom att Älmhult föreslås gå ihop med skånska Osby föreslår vi endast att Tingsryd och Lessebo slås samman. Skäl till de relativt få förändringarna är lägre befolkningstäthet och stora avstånd.

Blekinge läns 5 kommuner föreslås reduceras till 4. Karlshamn föreslås gå ihop med Olofström och Sölvesborg med skånska Bromölla. Däremot kan i synnerhet Karlskrona, men även Ronneby kvarstå som självständiga kommuner.

Hallands läns kommuner föreslås förbli 6. Kommunerna har det invånarantal och areal som krävs för att klara de framtida utmaningarna med undantag av Laholm och Hylte. På grund av avstånden föreslår vi att Hylte kvarstår med förpliktande samarbeten eller asymmetriskt ansvar, medan Laholm slås ihop med skånska Båstad.

1. Kommunerna vill slås ihop

2013 visade en enkät från tidskriften Dagens Samhälle till Sveriges kommuner att kommunstyrelseordföranden tror att det blir kommunsammanslagningar de kommande tio åren och att de anser att det behövs. Resultatet gjorde oss nyfikna på vad primärkommunerna, d.v.s. det vi i dagligt tal kallar kommun, tycker idag. För att få en uppfattning utvidgade vi samma frågor till att förutom politikerna även omfatta kommuncheferna, samtidigt som vi avgränsade oss till Sydsverige. Intelligence Watch lät sända en enkät via e-post till 77 kommunstyrelseordföranden och 77 kommunchefer, totalt 154 personer i Skåne, Blekinge, Halland och Småland. Svarsfrekvensen var 45 procent (se bilaga 1). Vi bedömer det som tillförlitligt som helhet och för de uppdelningar vi gör. Vi redovisar t.ex. Skåne län, men inte övriga län där osäkerheten är för stor. Som komplement har vi därutöver genomfört ett begränsat antal djupintervjuer.

Den första frågan gällde om kommunerna tror att det blir kommunsammanslagningar de kommande tio åren. Svaren är påfallande lika de svar Dagens Samhälle fick: 60 respektive 63 procent trodde vid enkättillfällena 2013 respektive 2017 att det blir kommunsammanslagningar. Det gäller både för kommunstyrelseordföranden och kommunchefer, i stort sett utan skillnad.

Kommunstyrelseordföranden	Ja	Nej	Vet ej
Intelligence Watch enkät Sydsverige, maj 2017	60	33	7
Dagens Samhälles enkät Sverige, maj 2013	63	26	10
Kommunchefer			
Intelligence Watch enkät Sydsverige, maj 2017	63	34	3

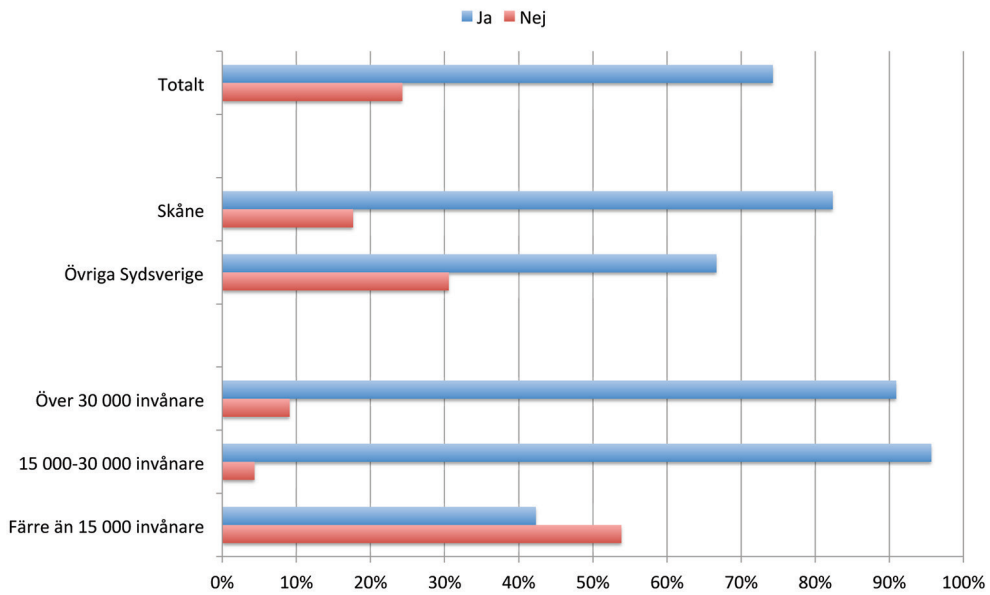
Tabell 1. Tror du att det blir sammanslagningar av kommuner de närmaste tio åren? (andel, %)

Fråga två lydde: Anser du att det behövs färre och större kommuner? I Dagens Samhälles enkät svarade 54 procent av kommunstyrelseordförandena i hela landet ja på frågan, medan det i vår undersökning är 65 procent av de sydsvenska kommunstyrelseordförandena och 82 procent av kommuncheferna som svarar ja. Av samtliga respondenter anser 74 procent att det behövs färre och större kommuner och 24 procent att det inte behövs. 2 procent svarar att de inte vet. Det starka stödet för kommunsammanslagningar kan mot bakgrund av de goda ekonomiska tiderna förvåna, något vi återkommer till i kapitel 2.

Förklaringar till skillnaderna 2013 och 2017

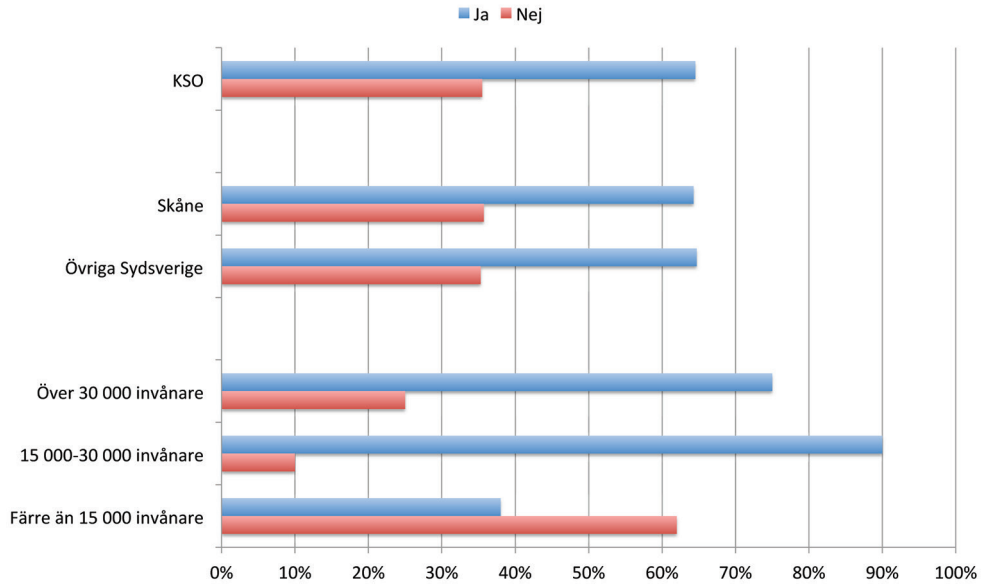
En möjlig förklaring till att kommunstyrelseordförandena i Sydsverige är generellt mer positiva till sammanslagningar än i Dagens Samhälles enkät 2013 är att området är mer befolkningstätt än Sverige, kommunernas geografiska storlek mindre och att de hänger bättre ihop i större regionala arbetsmarknader jämfört med Sverige totalt. En annan förklaring kan vara att det har skett en generell förändring sedan 2013, att hela kommunkollektivet har blivit mer positivt till sammanslagningar. De två större händelser som har skett under perioden 2013-2017 är att frågan om regionsammanslagningar, åtminstone tillfälligt, har begravts och den stora immigrationsvågen. Huruvida dessa faktorer påverkar har vi inte undersökt.

Av de totala respondenterna anser 82 procent i Skåne att det behövs färre och större kommuner, medan 67 procent är av samma åsikt i övriga Sydsverige. I kommuner med 15 000-30 000 invånare anser 96 procent att det behövs färre och större kommuner. I kommuner med över 30 000 invånare är andelen 91 procent. Skillnaden mot småkommunerna med färre än 15 000 invånare är påtaglig. Bland dessa anser endast 42 procent att det behövs färre och större kommuner, medan 54 procent är emot.



Figur 1. Anser du att det behövs färre och större kommuner? - samtliga respondenters svar (andel)

Bland kommunstyrelseordförandena svarar 65 procent i såväl Skåne som övriga Sydsverige att kommunsammanslagningar behövs. Det finns således ingen geografisk skillnad. Däremot framträder en tydlig skillnad mellan medelstora och stora kommuner och de minsta.



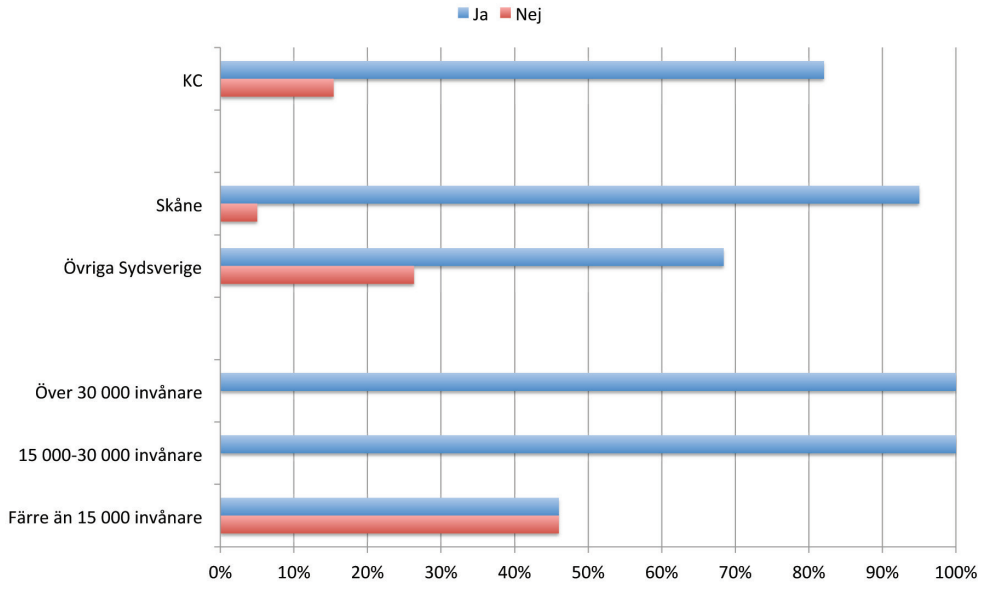
Figur 2. Anser du att det behövs färre och större kommuner? - kommunstyrelseordförandenas svar (andel)

Skillnaderna beroende på invånarantal skall åter understrykas. Bland kommuner med 15 000-30 000 invånare svarar 90 procent av kommunstyrelseordförandena att det behövs färre och större kommuner. För kommuner med över 30 000 invånare är 75 procent av samma åsikt. Däremot är endast 38 procent av kommunstyrelseordförandena i kommunerna med färre än 15 000 invånare för kommunsammanslagningar, medan 62 procent är emot.

Som framgår av figur 3 anser 82 procent av kommuncheferna att det behövs färre och större kommuner.

Hela 95 procent av de skånska kommuncheferna svarar att kommunsammanslagningar behövs jämfört med 68 procent i övriga Sydsverige. Skånes kommunchefer är därmed nästan helt eniga om att kommunerna behöver slås ihop, vilket är ett tydligt besked. I de övriga länen är svaren jämnt fördelade. Även i det mer glest befolkade Småland med till ytan större kommuner svarar en klar majoritet av kommuncheferna, 69 procent, att kommunsammanslagningar behövs.

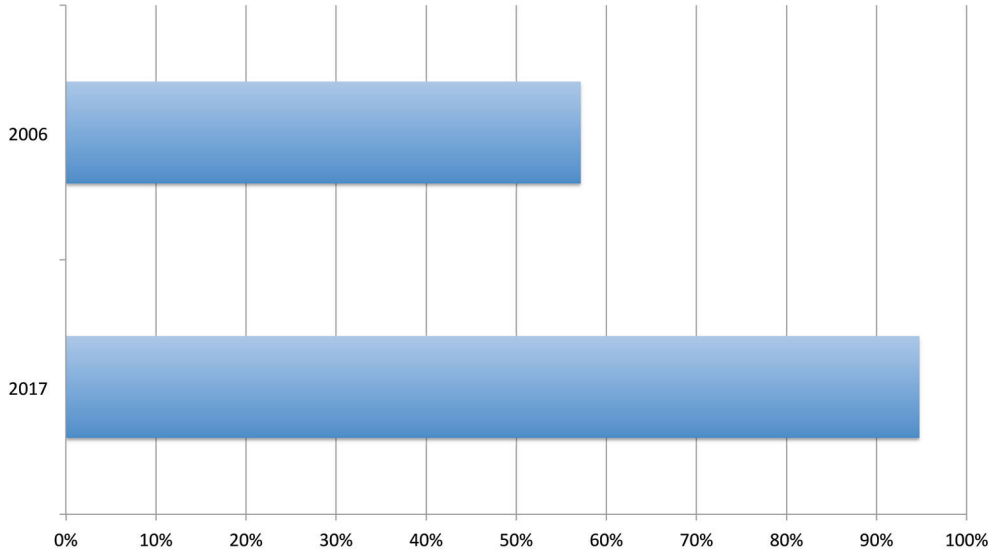
Uppseendeväckande är att 100 procent av kommuncheferna i kommuner med 15 000-30 000 invånare och i kommuner med över 30 000 invånare anser att det behövs färre och större kommuner. För de mindre kommunerna med färre än 15 000 invånare svarar 46 procent att det behövs färre och större kommuner, medan lika många är av motsatt åsikt. 8 procent svarar vet ej. Svaren i undersökningen kan jämföras med en undersökning veckobrevet Mandag Morgen gjorde i Danmark (nr 19, 2003) där 83 procent av kommundirektörerna var eniga eller mycket eniga i att den fackliga kompetensen skulle stärkas vid större kommuner och 73 procent ansåg att det skulle bli lättare att rekrytera medarbetare med rätt kompetens. 9 respektive 13 procent var oeniga eller mycket oeniga.



Figur 3. Anser du att det behövs färre och större kommuner? - kommunchefernas svar (andel)

Förutom de två frågor Dagens Samhälle ställde 2013 har Intelligence Watch i sin enkät till Sydsveriges kommuner även ställt frågan: ”Hur tror du ett ev. samgående med en eller flera kommuner skulle fungera för din kommun?” Åter är kommuncheferna mer positiva: 16 procent svarade bra, 45 procent ganska bra och 24 procent mycket bra, vilket innebär att 85 procent tror att en kommunsammanslagning skulle fungera tillfredsställande eller mycket bra för den egna kommunen. Det kan jämföras med att 82 procent anser att kommunsammanslagningar behövs, vilket kan tolkas som att kommuncheferna inte bara generellt är positiva till att kommuner slås ihop, utan även att det gäller den egna kommunen.13 procent svarade att ett samgående skulle fungera ganska dåligt och 3 procent mycket dåligt.

Åter är kommuncheferna i Skåne mer positiva: 95 procent svarar att en kommunsammanslagning skulle fungera tillfredsställande eller mycket bra för den egna kommunen. Det är en påtaglig ökning sedan 2006 då endast 57 procent svarade bra eller mycket bra på frågan (Andersson, 2007). Andelen som svarade att det skulle fungera dåligt eller mycket dåligt har under samma tid minskat från 14 till 5 procent. Det skall poängteras att den tidigare undersökningen hade svarsalternativet ”medel”, motsvarande varken bra eller dåligt, som den gången fick 29 procent av svaren.



Figur 4. Andelen kommunchefer i Skåne (%) som svarar att ett ev. samgående med en eller flera kommuner skulle fungera tillfredsställande eller mycket bra för den egna kommunen

Bland kommunstyrelseordförandena svarade 23 procent bra, 39 procent ganska bra och 10 procent mycket bra, vilket innebär att 71 procent tror att en kommunsammanslagning skulle fungera tillfredsställande eller mycket bra för den egna kommunen, alltså något mer än de 65 procent som anser att kommunsammanslagningar behövs. 23 procent svarade att ett samgående skulle fungera ganska dåligt och 6 procent mycket dåligt.

Avslutningsvis ställde Intelligence Watch frågan: ”Om styrningen av det offentliga Sverige skall ändras vilket anser du då vara viktigast, färre och större kommuner eller färre och större landsting/regioner?” 84 procent vill se förändringar i styrningen av det offentliga Sverige, medan 16 procent svarade att de inte vill göra förändringar. 16 procent vill ha både färre och större kommuner och färre och större landsting/regioner. 40 procent anser att färre och större kommuner är viktigast, medan 28 procent tycker att färre och större landsting/regioner är viktigast.

Skillnaderna mellan kommunstyrelseordförandena och kommuncheferna skall åter noteras: 56 procent av kommuncheferna anser att färre/större kommuner är viktigast, medan endast 19 procent av kommunstyrelseordförandena anser det samma. Istället anser 39 procent av kommunstyrelseordförandena att färre/större regioner är viktigast, medan 21 procent av kommuncheferna är av samma åsikt.

Enkäten visar sammantaget att en klar majoritet bland såväl kommunstyrelseordföranden som kommunchefer är för kommunsammanslagningar och tror att det skulle fungera tillfredställande eller mycket bra för den egna kommunen. Det gäller i både Skåne och övriga Sydsverige samt väldigt tydligt i kommuner med över 15 000 invånare, medan kommuner med under 15 000 invånare är mer skeptiska. För kommuncheferna i Skåne råder närmast enighet om att kommunerna är för många och borde slås ihop. För kommuncheferna i Sydsverige är kommunsammanslagningar den viktigaste indelningsreformen som Sverige kan göra, medan kommunstyrelseordförandena tycker att färre regioner och landsting är viktigare.

2. Samverkan eller kommunsammanslagningar?

Sedan kommunsammanslagningarna 1952 och 1962-1974 har staten uppmuntrat och underlättat samverkan mellan kommunerna som ett sätt att lösa flera av kommunsektorns problem. Länsstyrelsernas rätt att godkänna kommunalförbund och tvångsansluta kommuner till kommunalförbund togs bort 1985, samverkansformen gemensam nämnd infördes och regelverket kring kommunalförbund förenklades 1997 och Kommunutredningen (SOU 2017:77) föreslog nyligen en generell möjlighet till avtalssamverkan som ger en kommun rätt att träffa avtal om att en annan kommun utför dess uppgifter. Det exakta antalet av kommunalförbund, gemensam nämnd, bolag och avtal mellan kommunerna är okänt, men en undersökning av Skåne visade att avtal stod för 85 procent av all samverkan och att samverkan var vanligast inom utbildningsområdet (Andersson, 2007). Det är också tydligt att omfattningen generellt i Sverige har ökat kraftigt under de senaste decennierna.

Folkesson (2017) beskriver samverkan som den glömda kommunreformen och välkomnar mer forskning om dess effekter, inte minst då utökad samverkan nämns som en möjlig lösning i Kommunutredningens direktiv för att öka kommunernas strategiska kapacitet (tillsammans med asymmetrisk uppgiftsfördelning och frivilliga kommunsammanslagningar). Folkesson tar särskilt upp tre effekter av samverkan: Att kompetensförsörjningen verkar förbättras, att det råder skepsis om det leder till effektivitetsvinster samt hur det påverkar kommunernas självständighet.

Behålls eller begränsas den lokala demokratin?

Förespråkarna för samverkan åberopar ofta att samverkan är ett sätt att behålla den lokala demokratin, men de fåtal studier som har genomförts pekar mot att kommuner med en långtgående samverkan riskerar att förlora en del av sin självbestämmanderätt när de blir flerterritoriella och beroende av andra kommuner. Ett fåtal ledande politiker och tjänstemän får inflytande i samverkansorganen, vilket elitiserar kommunpolitiken. Det leder till mindre tydlighet i samhällsorganisationen och gör ansvaret oklart. Enligt Folkesson finns det två andra aspekter som kan vara problematiska från ett demokratiskt perspektiv: ”Dels blir färre partier representerade, vilket försämrar insynen i samverkansorganen. Dels blir det förtroendevalda från andra kommuner som har majoritet i frågor som rör den egna kommunens frågor.”

I praktiken begränsas självstyret. Kommunen måste komma överens med de övriga kommunerna både när det gäller att utöka och dra ned på samverkan. Om en kommun behöver spara pengar kan det vara svårt att övertyga andra samverkanspartners och ännu svårare att dra sig ur och starta upp i egen regi, varför besparingarna genomförs inom de verksamheter som kommunen själv styr över, vanligtvis skola och omsorg. Viss kompetens riskerar också att flytta från kommunen till samverkansorganen. Det är som en kommunchef vi intervjuade uttryckte det ”inte friktionsfritt att samarbeta mellan kommuner med olika kulturer”.

Det bör i sammanhanget poängteras att tidigare indelningsreformer snarast har vitaliserat den kommunala representativa demokratin. Enligt SOU (2006) har utvecklingen efter 1974 pekat mot ”större partipolarisering, en mer öppen partipolitisk debatt, större massmedial bevakning av kommunpolitiken samt ökade kunskaper hos väljarna om vad de olika partierna står för.”

Kommunerna har idag ofta få alternativ annat än att ingå samverkan med andra kommuner. Såväl politiker som tjänstemän är medvetna om att möjligheterna är goda och formerna flexibla. Trots det och trots de goda ekonomiska tiderna svarar en övertygande majoritet, 65 procent av kommunstyrelseordförandena och 82 procent av kommuncheferna i vår enkät, att det behövs färre och större kommuner. Vi tolkar det som

att samverkan är ett andrahandsalternativ och att de flesta egentligen anser det mer effektivt med större, mer resursstarka kommuner. Utökad samverkan kan vara en lösning för t.ex. småkommuner i Norrlands inland och i skogslänen, medan kommunsammanslagningar sannolikt är att föredra för stora delar av Sydsverige, Stor-Stockholm och Stor-Göteborg.

2.1 Motiv för kommunsammanslagningar

Motiven för kommunsammanslagningar handlar främst om ekonomi och kompetensförsörjning, men även om framtidsinriktad strategisk kapacitet. Kommunsammanläggningar förväntas leda till att de administrativa kostnaderna reduceras, t.ex. beträffande personaladministration, IT-verksamhet och upphandling. Det blir lättare att uppnå stordriftsfördelar jämfört med att utföra verksamheten i interkommunala samarbeten såsom kommunalförbund, gemensam nämnd, bolag och avtal. I de kompletterande intervjuer vi har gjort framhäver några kommunchefer att samverkan kan vara nödvändig, men att det vore mer effektivt med en större kommun som kan organisera personal och verksamheter samt massproducera tjänster utan tidsförlust, osäkerhet och de hinder samt inlåsningseffekter och brist på insyn som kan vara förknippade med samverkan.

För små kommuner medför kommunsammanläggningar att sårbarheten kan minska när en kollega säger upp sig eller vid sjukdom och semestrar, att servicen kan förbättras när t.ex. en jurist och en miljöinspektör kan anställas, eller ensamarbetande specialister får kollegor och kan sprida lärande. I mer tätbebyggda områden är de ekonomiska incitamenten för färre och större kommuner särskilt stora. Det beror enligt SKL (2016) på att antalet utbudspunkter inom vissa verksamheter kan reduceras betydligt. En diskussion om en förändrad kommunal indelning med färre kommuner kommer med nödvändighet att ställa frågor kring ekonomi och effektivitet. Låt oss därför genomgå kommunernas huvudsakliga ansvarsområden:

- Fysisk planering
- Miljö- och samhällsskydd
- Kommunal infrastruktur
- Näringsliv, arbete och integration
- Utbildning (grund- och gymnasieskola, vuxenutbildning)
- Kultur, fritid, turism
- Vård och omsorg
- Särskilda samhällsinsatser

Vid sidan av staten har kommunerna sammantaget de största samhällskostnaderna. År 2016 uppgick nettokostnaderna (totala kostnader minus verksamhetens intäkter plus avskrivningar) till 504 miljarder, vilket kan jämföras med landstingens 285 miljarder. Kommunernas skatteintäkter var 433 miljarder och de totala statsbidragen (inkl. skatteutjämningen) 89 miljarder. Under perioden 2010-2016 ökade nettokostnaderna med 23,5, skatteintäkterna med 26,6 och statsbidragen med 17,1 procent. Både 2015 och kanske främst 2016 har inneburit stigande kostnader för kommunerna på grund av den starkt ökade migrationen till Sverige. Den kommunala ekonomin får dock sammantaget betecknas som god för närvarande.

Blickar vi framåt gäller det att ha beredskap för en kommande lågkonjunktur och stigande realräntor samt att effektivisera verksamheten av andra skäl, såsom demografiska faktorer när den stora gruppen av 40-talister blir 80 år 2020-2030 och 60-talisterna samtidigt lämnar arbetsmarknaden. Enligt Riksrevisionen (RiR 2017:32) måste statsbidragen till kommuner och landsting höjas med 200 miljarder kronor om personaltätheten i välfärdstjänsterna ska vara oförändrad 2030. En granskning av kostnadernas fördelning 2016 inom den kommunala organisationens olika verksamhetsgrenar framgår av tabell 2.

Som är väl känt är de största kostnaderna inom den kommunala sektorn kopplade till vård, skola och omsorg. Tillsammans svarar dessa verksamheter för drygt 70 procent av de totala utgifterna (bruttokostnaderna). Det är även de verksamheter som är mest personalintensiva och som i många fall är svårast att

effektivisera och rationalisera. T.ex. har även skolor i glesbygd med litet elevunderlag stora fasta kostnader, vilket blir extra problematiskt när elevantalet minskar.

Verksamhetsgren	Andel av bruttokostnad, %	Kostnad per invånare, kr
Äldreomsorg	18,4	11 753
Grundskola	16,9	10 228
Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg	15,3	10 787
Funktionshindrade	14,2	9 117
Gymnasieskola	11,0	7 050
Individ- och familjeomsorg, exkl. ekonomiskt bistånd	6,4	4 099
Affärsverksamhet	4,6	2 918
Övrig utbildning	3,8	2 438
Ekonomiskt bistånd	3,7	2 366
Övrigt	19,0	12 158

Tabell 2. Kommunernas kostnader per verksamhet 2016 (andel av bruttokostnaden, %). Källa: SKL

3. Erfarenheter av den danska kommunreformen

I Danmark genomfördes en strukturreform 2007 som minskade antalet kommuner från 271 till 98. Reformen och de utvärderingar som har gjorts av den är relevanta för Sverige dels då länderna har många likheter vad gäller kommunernas roll och verksamhet, dels då den danska reformen är det tydligaste och mest aktuella exemplet på vad kommunsammanslagningar innebär.

Ett av de centrala målen med den danska kommunreformen var att skapa kommuner som är mer professionella och ekonomiskt starka. Dessutom fanns det förväntningar om att kunna lösa uppgifterna med lägre omkostnader genom stordriftsfördelar. Reformen skulle även bidra till ändringar i organisationen och ledarskapet. Frågorna kring demokrati, medborgarinflytande och service var inte särskilt uttalade i utredningsdirektiven från regeringen.

Det har gått tio år sedan kommunreformen genomfördes. Därmed har flera aktörer hunnit ställa sig frågan hur det har gått hittills och vilka slutsatser som kan dras om utfallet i förhållande till de mål som sattes upp. Vi koncentrerar oss här på två utvärderingar av resultatet i kommunerna. Den första utvärderingen presenterades i en rapport 2013 – ”Evaluering av kommunalreformen” som initierades av den danska regeringen. Ett utskott med vardera en representant för Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Kommunernas Landsforening och Danske Regioner ledde arbetet. Olika arbetsgrupper engagerades och olika ”hearings” genomfördes med företrädare från olika samhällssektorer. I fortsättningen benämns den statliga utredningen, utskottsrapporten.

Den andra utvärderingen, ”Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark” (Houlberg, KORA 2015), är en forskningsrapport från Det Nationale Institut for Kommuners och Regioners Analyse och Forskning. Rapporten bygger på en litteraturstudie som sammanfattar resultat från olika forskningsrapporter. Den kallas fortsättningsvis för forskningsrapporten.

Båda studierna bekräftar att det totala antalet politiker i kommunfullmäktige nästan har halverats från 4597 till 2520 efter reformen. Samtidigt har antalet permanenta politiska utskott ökat från i genomsnitt 4,4 till 6,7. En förklaring är de nya uppgifter som kommunerna bland annat har fått inom social- och sjukvård. Dessa kräver ökad specialisering och uppföljning även på politisk nivå.

3.1 Ekonomiska förhållanden

Båda studierna är överens om att de sammanlagda kommunerna styr sin ekonomi bättre och har uppnått bättre ekonomiska resultat efter reformen jämfört med övriga kommuner. Den ekonomiska hållbarheten har stärkts genom att robustare ekonomiska enheter tillkommit.

Ett sätt att betrakta effektivisering är att mäta administrationskostnaderna per capita. Utskottstudien redovisar en viss minskning och därmed en mindre effektivisering. Kostnaderna per capita har sjunkit från 5 000 till 4 860 danska kronor, d.v.s. med knappt 3 procent. Forskningsrapporten visar att de administrativa kostnaderna i de sammanlagda kommunerna har minskat med 9-10 procent på grund av stordriftsfördelar. Effekterna har uppkommit efter cirka tre år. Däremot kan man inte visa att besparingar inträffat inom välfärden, d.v.s. skolan, förskolan och äldrevården. Förklaringen är att den ekonomiska styrningen sker på enhetsnivå och inte på central nivå i kommunerna. Därför påverkas inte välfärdsverksamheterna av reformen. Det bör påpekas att det fortfarande har gått kort tid efter reformen för att en ekonomisk utvärdering skall kunna göras. Besparingar kan komma med tidseftersläpning efter att de strukturella kommunförändringarna kommit på plats.

3.2 Politisk organisation och förvaltning

Kommunreformen ändrar inte den politiska organisationen som till stor del bygger på principen med utskott för olika frågor. Däremot har förvaltningen och administrationen påverkats, liksom relationen mellan politik och förvaltning.

Den så kallade direktionsmodellen tillämpas alltmer jämfört med förvaltningsmodellen som styrningsprincip. Det framhålls i båda studierna, särskilt i forskningsrapporten. Direktionsmodellen ändrar ramarna för det politiska ledarskapet. Borgmästaren (kommunstyrelsens ordförande) får en mer central roll i det politiska landskapet. Det bidrar till att stärka kontakten mellan den politiska ledningen och förvaltningens toppskikt. Samtidigt stärker det de politiker som har en samordnande roll mellan olika sektorer. Omvänt har ordförandena i de ständiga utskotten och ledamöterna av byrådet (kommunstyrelsen) mindre kontakt med den högsta administrationen. Kontentan är att de centrala politikernas makt har ökat på övriga politikers bekostnad.

Forskningsrapporten trycker också på att politikerna generellt i de sammanlagda kommunerna anser att förvaltningen stärkt sin roll i förhållande till politikerna och att de senare fått svårare att hävda sina synpunkter. Båda studierna understryker att den politiska styrningen har ändrats till ett större fokus på övergripande politiska frågor och strategier och minskad hantering av detaljfrågor. Trots minskningen av antalet detaljfrågor pekar forskningsrapporten på att politikerna upplever att mängden material och arbetsbördan har ökat. Det gäller för övrigt både sammanlagda och övriga kommuner och tolkas som att staten överordnat vill detaljstyra mot att medborgarna skall ha samma service oavsett var de bor och kräver dokumentation av processer, kvalitet och resultat.

Ett sätt att bedöma administrationen efter reformen är att låta kommunerna själva värdera utvecklingen. Utskottsrapporten redovisar en enkät riktad både till sammanlagda och till övriga kommuner. De tillfrågade kommunerna fick bedöma hur den administrativa effektiviteten påverkats. 71 procent av de sammanlagda kommunerna ansåg att administrationen blivit effektivare. Endast 45 procent av de oförändrade kommunerna upplevde samma sak. På frågan om den professionella kompetensen ökat svarade 98 procent av de sammanlagda kommunerna ja, medan motsvarande siffra för de oförändrade kommunerna var 50 procent.

3.3 Den kommunala servicen

Forskningsrapporten menar att danska kommuner gått från att vara ”socknar” till att bli välfärdsproducenter med ökat fokus på kommunens roll som ett effektivt serviceföretag. Denna utveckling stöds av kommunreformen. I förlängningen finns en ökad modernisering och professionalisering av tjänsteproduktionen som kommunalreformen förstärkt. Dock har politikerna inte professionaliserats på motsvarande sätt. Därför finns det behov att genomföra en politisk ”lärlingsutbildning”. I det sammanhanget nämns även behovet av ytterligare innovation inom den kommunala verksamheten.

Forskningsrapporten motsäger utskottsrapporten då det gäller kommunreformens följder för skolan. Enligt forskningsrapporten finns inga belägg för att just kommunreformen skulle bidragit till att det finns fler större enheter idag än tidigare. Avgörande faktorer är istället hur stor skolan var före reformen, om det fanns privata alternativ, befolkningsstorlek, befolkningstäthet och antalet skolor totalt.

3.4 Medborgardeltagande och demokrati

Det är viktigt att påpeka att Strukturkommissionens uppdrag att utreda en kommunreform inte prioriterade frågor om medborgardeltagande och demokratifrågor, utan inriktades i första hand på frågor om ekonomi och professionalitet. Den statliga utredningen, utskottsrapporten, behandlar därför inte frågan om kommunreformens konsekvenser för medborgarna och demokratin. Det gör däremot forskningsrapporten, som tar upp följande aspekter på dessa ämnen:

• Valdeltagande
Det kan inte påvisas att kommunreformen haft någon påverkan på valdeltagandet i de sammanlagda kommunerna.
• Medborgarnas intresse för och kunskap om kommunpolitik
Det kan inte påvisas att kommunreformen påverkat medborgarnas intresse för och kunskap om kommunalpolitiken.
• Medborgarnas förståelse av den politiska processen och politiska frågor
Det visar sig att medborgarnas förståelse av den politiska processen och politiska frågor minskar som ett resultat av kommunreformen. Den negativa påverkan är större ju större den nya kommunen är. Någon studie pekar på att effekten avtar över tid.
• Medborgarnas förtroende för politiken
Generellt finns det inget som talar för att medborgarnas förtroende för politiken minskar. Däremot är det tydligt att medborgarna som hamnat i de nya stora kommunerna hyser ett minskat förtroende. Detta förhållande tycks hålla i sig över tid. Det är främst politikernas bristande lyhördhet och mottaglighet som lyfts fram.
• Medborgarnas tillfredsställelse med kommunal service och lokal demokrati
Kommunsammanslagningen minskar medborgarnas tillfredställelse med service och demokrati. Ju större kommuner, ju större effekt. Det ska dock understrykas att effekterna är jämförelsevis små och att Danmark två år efter reformen drabbades av en ekonomisk kris som innebar att kommunerna reducerade utgifterna med 11-12 miljarder danska kronor och stängde skolor och institutioner. I folkmun har reformen ofta fått skuld för det (Houlberg 2017).
• Medborgarnas anknytning till kommunen och aktiviteten i föreningslivet
Man kan inte påvisa några större negativa effekter vad gäller engagemang i föreningslivet eller i känslan av anknytning till kommunen. Det finns dock smärre skillnader mellan större och mindre kommuner. En liten negativ tendens kan spåras i större kommuner.

Förutom de två utvärderingar vi här har sammanfattat finns ett antal andra, såväl forskarrapporter som kortare analyser och journalistiska artiklar som på olika sätt utvärderar reformen. Wedenborg (2017) skriver i veckobrevet A4 att en undersökning bland 2369 danskar visar att 41,5 procent av invånarna i små kommuner anser att kvaliteten på äldrevård, förskolor, skolor och på det sociala området är god eller mycket god. I de stora kommunerna är endast 25 procent motsvarande nöjda med kvaliteten. Jensen (2016)

menar å sin sida att de små kommunerna med 20 000 invånare har problem nu. Specialuppgifter till kommunerna kräver en storleksordning på 40 000-50 000 invånare. Den oberoende politiska nättidningen Altinget (2017) har frågat landets borgmästare och kommunaldirektörer i vilken grad kommunreformen överordnat har varit en succé. 65 procent svarade i hög eller mycket hög grad, 25 procent i någon grad och endast 10 procent svarade i mindre grad. När Altinget istället frågade nio ledande kommunforskare svarade fem att kommunreformen i ”någon eller hög grad” har varit en succé, medan fyra ansåg att den i ”mindre grad eller inte alls” varit en succé.

Avslutningsvis kan nämnas att ju fler gamla kommuner som ingår i den nya sammanlagda kommunen, ju fler medborgarkontor (borgerservicecentre) har inrättats i de före detta kommunernas rådhus. Detta kan tolkas som ett uttryck för att man vill hålla ihop kommunen och erbjuda medborgarna en plats där de vid vissa tillfällen kan möta politiker, förvaltning och få information om vad som är på gång i kommunen. På kontoren kan medborgarna uträtta en mängd olika ärenden, betydligt fler än på de svenska kontoren, till exempel utfärdande av pass. Medborgarkontoren tillhandhåller även bred information om olika frågor och förhållanden i samhället.

4. Kommunernas utveckling i Sverige

Det sägs ibland att de nationella politikerna inte vill och att de kommunala politikerna aldrig kommer att driva på för kommunsammanslagningar då sådana lokala initiativ sannolikt skulle resultera i en politiskt svår folkomröstning enligt indelningslagen. Men Sverige har gjort förändringar förut och kommer att göra det igen. Kommunernas utveckling följer samhällsförändringarna där förmågan att röra sig över större avstånd har utgjort ett viktigt inslag.

I Sverige liksom i andra delar av Norden knöts människor av tradition till ett geografiskt område byggt på kyrkan där så kallade socknar inrättades. Dessa blev genom ett antal reformer grunden till våra moderna kommuner. År 1843 inrättades sockennämnden, som leddes av en vald ordförande och inte prästen. Från och med 1863 indelades landet i cirka 2 500 primärkommuner varav knappt ett 100-tal var städer. Redan då diskuterade man om socknarna var för små enheter att basera reformen på. Det framfördes förslag om att istället välja häradet som grund, men så skedde inte. Som mest hade Sverige 2 532 kommuner år 1930.

En kombination av utflyttning från landsbygden till städerna – urbaniseringen – och vidgade uppgifter för kommunerna tvingade fram en ny reform som trädde ikraft 1952. Då fick vi 1037 kommuner, varav 133 städer, 88 köpingar och 816 landskommuner. Sydsverige indelades i 342 kommuner, varav Skåne hade flest, 130 kommuner. Kommunindelningarna kom att baseras på den så kallade centralortsteorin efter vad medborgare, handel och andra intressenter uppfattade som en centralort och ett omland. Förändringen påverkade nästan enbart landsbygden.

Län	Kommuner 1952-1971*	Kommuner idag
Blekinge län	25	5
Hallands län	39	6
Jönköpings län	54	13
Kalmar län	50	12
Kronobergs län	44	8
Skåne län**	130	33
Sydsverige totalt	342	77

Tabell 3. Antalet kommuner per län. *) Städer, köpingar, landskommuner. **) Malmöhus och Kristianstads län t.o.m. 1997.

Ett nytt reformarbete inleddes på 1960-talet, vilket ledde fram till 282 kommunblock, som sedan 1971 konfirmerades genom att vi fick dagens enhetliga kommuntyp, alltså ingen indelning i landskommuner, städer, köpingar och municipalsamhällen. Först 1974 var reformen huvudsakligen avslutad. Mindre justeringar har sedan gjorts och idag är antalet kommuner 290.

En majoritet av Sveriges befolkning har växt upp med denna kommunstruktur och få saknar eller minns hur det var förut, att Sverige en gång hade 2 532 kommuner. Den kommunala strukturen är således inte statisk. Samhällsinstitutionerna måste, såsom nobelpristagaren i ekonomi 1993 Douglass North har påpekat, utvecklas flexibelt för att möta de chocker och förändringar som är en del av en framgångsrik evolution. Med tiden kommer nya invånare som växer upp och lever med de nya kommunstrukturerna. De demokratiska invändningarna mot förändring är därför främst initiala och temporära.

5. Den danska strukturreformens genomförande

Efter att Danmark minskat antalet kommuner från knappt 1100 till 275 och antalet amter (län) från 25 till 14 under tidigt 1970-tal tillsattes ”Strukturkommissionen” 2002 med uppgift att värdera fördelar och nackdelar med alternativa modeller för organiseringen av den offentliga sektorn. Utifrån detta skulle utredningen presentera förslag till ändringar som var långsiktigt hållbara. Bakomliggande motiv var främst att kommunerna fått allt mer betungande uppgifter plus att det fanns ett behov att se över ansvar och uppgiftsfördelningen mellan stat, region och kommun. Utredningens förslag mynnade ut i en strukturreform med ny organisation från 2007. Strukturkommissionen sammanfattade huvudmotiven för en förändring av den offentliga organisationen på följande sätt:

”Svagheterna i den nuvarande strukturen hänger dels samman med kommunernas storlek, dels med uppgiftsfördelningen mellan stat, amt och kommuner.
• En stor del av de nuvarande förvaltningsenheterna är för små i förhållande till det uppdrag som lagstiftarna kräver idag.
• Det är på en rad områden svårt att säkerställa en sammanhängande och koordinerad insats. Roten till problemet ligger i att ansvaret för en del uppgifter är uppdelat mellan olika decentrala förvaltningsled. Det riskerar att skapa ’gråzoner’.
• På vissa områden kan man identifiera problem på grund av parallella funktioner/uppgifter som är fördelade på flera förvaltningsled. Mellan förvaltningsleden kan det försvåra en koordinering och prioritering av ansvaret för uppgifterna, liksom att det kan försvåra genomförandet av effektiviseringar och upprätthållandet av kvalitet i uppdraget.”

Resultatet av utredningen blev att 16 amter lades ned och ersattes av fem regioner. Antalet kommuner minskades från 271 till 98 (65 sammanlagda och 33 oförändrade). Målet var att de nya kommunerna skulle ha 30 000 invånare, minst 20 000 och några öar ges möjlighet att fortsätta som kommuner med mindre befolkning. 2017 hade 73 av de 98 kommunerna över 30 000 invånare, 18 hade 20 000-30 000 invånare och 7 hade under 20 000 invånare, varav merparten var småöar. Den areala genomsnittsstorleken ökade från 159 till 440 km^2.

Processen inleddes med att Strukturkommissionen presenterade sin utredning i januari 2004. Tre månader senare kom regeringen med sitt utspel ”Det nye Danmark”. Inrikesminister Lars Løkke Rasmussen hade då genomfört ett stort diplomatisk arbete bland de borgmästare, inte minst på Jylland, som med stor sannolikhet skulle förlora jobbet. Sommaren 2004 ombads alla kommuner i landet att informera statsmakten före den 1 januari 2005 om hur de skulle säkerställa att kommunen i framtiden levde upp till de uppsatta

hållbarhetskraven. I detta ingick att redovisa förslag till nya kommunkonstellationer. Ansvaret överläts till kommunerna, vilket innebar att de själva hade friheten att välja. Om man inte lyckades, skulle staten i slutänden avgöra frågan.

Under hösten 2004 fördes därför konkreta förhandlingar om kommunala sammanslagningar över hela landet. Vissa kommuner var stora nog att fortsätta som självständiga kommuner. Dock var det flera av dessa större kommuner som valde att gå samman med en eller flera grannkommuner. Övriga kommuner som var för små behövde finna en eller flera grannkommuner att gå ihop med för att uppnå kravet på minsta storlek.

Lilla Vallensbæk Kommune tilläts bestå

I januari 2005 lämnade alla kommuner i landet in sina förslag och synpunkter till ministeriet. Endast fyra av landets 271 kommuner klarade inte uppgiften att leva upp till kraven i strukturavtalet. Dessa kommuner var Farum, Værløse, Holmsland och Hvorslev. Efter förhandlingar med staten nåddes lösningar för dessa. Vallensbæk Kommune med 16 000 invånare på bara 9 km^2, sydväst om Köpenhamn, tilläts fortsätta som självständig kommun efter ett förpliktande samarbetsavtal med grannkommunen Ishøj omfattande sysselsättning, rehabilitering, det sociala området, specialundervisning och natur- och miljöområdet.

Sammanfattningsvis fungerade modellen med frivillighet väl. Ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun när det gäller olika uppgifter förändrades som en del i reformen. Målet var att skapa en organisation som var rationellare och effektivare vad gäller administration, ekonomi och långsiktig hållbarhet. Minst lika viktigt var målet att förbättra servicen till medborgarna och företagen. Som en följd av detta fick kommunerna nya uppgifter inom till exempel hälsovård, sysselsättning, näringslivsfrågor, utbildning, miljö med flera områden. Den radikala reformen genomfördes genom en snabb process. Framgången byggde på bred uppslutning och stor frihet för de berörda kommunerna att under eget ansvar se till att det uppsatta målet om minsta storlek på den nya sammanlagda kommunen uppnåddes.

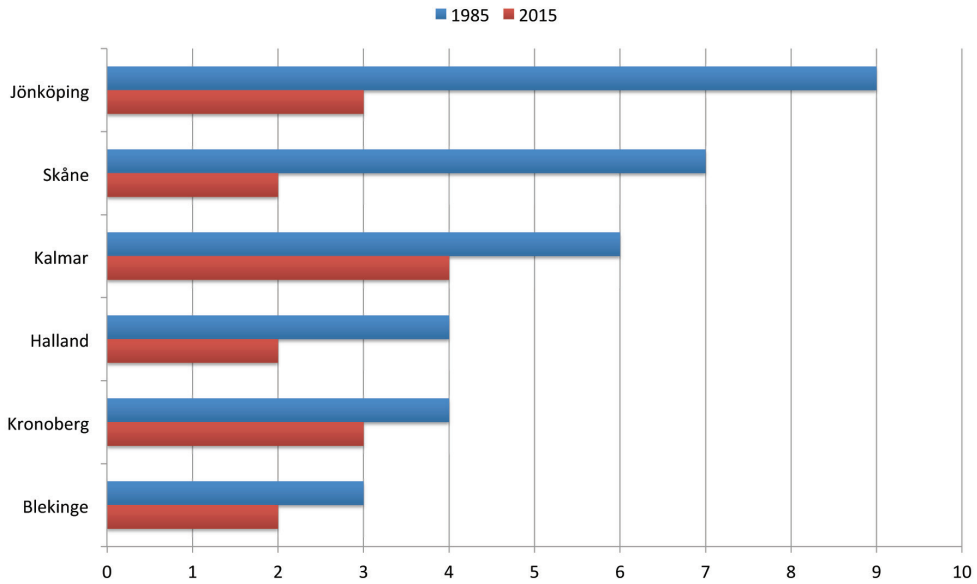
6. Sydsvenska förhållanden

Fem viktiga förändringar har skett sedan den förra kommunreformen 1974 som i hög grad bör påverka diskussionen om den kommunala organisationen: för det första har många små lokala arbetsmarknader växt ihop till större arbetsmarknadsregioner med omfattande kommungränsöverskridande arbetspendling; för det andra har det kommunala uppdraget utökats och är kraven på specialistkompetens större; för det tredje har datorernas genomslag, internet och e-post både möjliggjort effektiviseringar och nya sätt att arbeta inom kommunerna och gjort att medborgarnas kontakter med den kommunala administrationen och de folkvalda till stor del har flyttat från fysiska besök till nätet. En stor del av servicen har blivit mer tillgänglig.

För det fjärde har merparten av invånarna bytts ut och det gamla statiska samhället blivit mer rörligt. Fler är idag födda på annat håll i landet eller i utlandet med följd att de har en svagare kommunal förankring, i synnerhet i storstadsregionerna. Andelen med utrikes härkomst uppgick 2016 till 30 procent i Stockholm-Solnas lokala arbetsmarknadsområde, 28 procent i Malmö-Lunds och 24 procent i Göteborgs. Förändringarna gäller även informationsinhämtningen där lokaltidningarnas dominans har kompletterats med eller ersatts av nationella och internationella media och nyheter via nätet. För det femte har den offentliga sektorn i ökad grad tillåtit den privata tjänstesektorn att utföra fler kommunala tjänster, där vård, förskola och skola är några exempel. Åtminstone de fyra första förändringarna är argument som alla underlättar kommunsammanslagningar jämfört med tidigare, medan det är mer oklart hur de privata aktörernas växande marknadsandelar inom välfärdssektorn påverkar.

6.1. Färre arbetsmarknadsregioner och ökad pendling

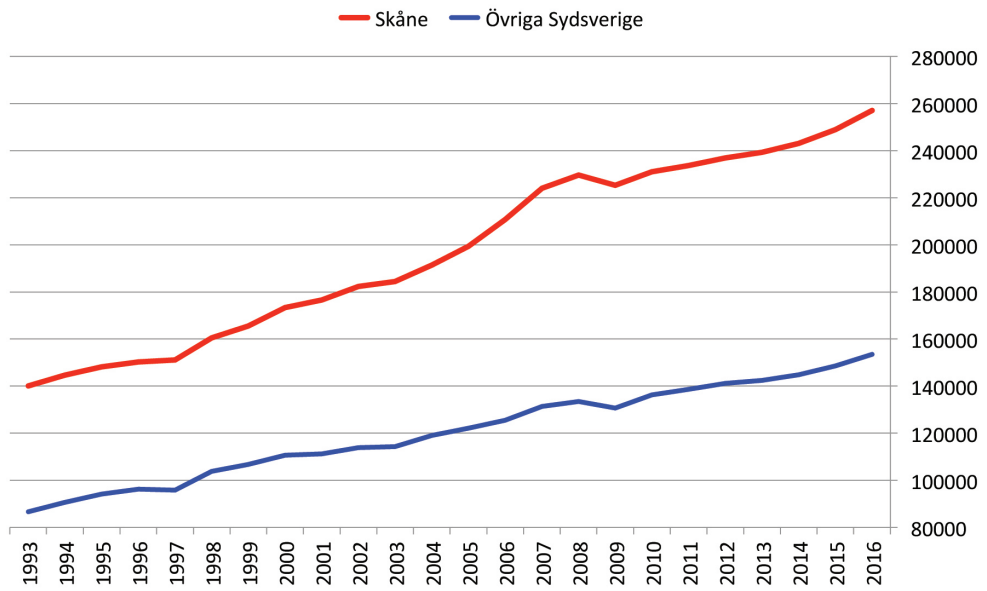
SCB beräknade antalet lokala arbetsmarknadsregioner i Sverige till 187 stycken 1970, vilka minskade till 126 år 1985 och 73 idag. I Skåne har antalet lokala arbetsmarknadsregioner gått från 7 stycken 1985 till 2: Malmö-Lund och Kristianstad. Smålands 19 arbetsmarknader har blivit 10, där i synnerhet Jönköping läns arbetsmarknadsområden har minskat, från 9 till 3, medan minskningen i Kronoberg endast är från 4 till 3. Hallands 4 arbetsmarknader har blivit 2, en i Halmstad och en nordlig där Falkenberg, Varberg och Kungsbacka numera ingår LA Göteborg. Blekinges 3 arbetsmarknader har blivit 2: Karlskrona och Karlshamn-Olofström.



Figur 5. Antalet lokala arbetsmarknader per län 1985 och 2015. Källa: SCB

SCB (2010) visade att regionförstoringen 1990-2007 i huvudsak har skett i storstadsregionerna i södra Sverige. Den största förstärkningen av pendlare till ett lokalt centrum har skett till Älmhult, följt av Malmö-Lund, Örebro, Strömstad, Göteborg och Stockholm-Solna. Även till Oskarshamn, Jönköping, Karlskrona, Vimmerby, Olofström och Varberg har en väsentlig förstärkning skett. Motsatt har en försvagning skett främst i Norrland, men även till de sydsvenska lokala arbetsmarknadsregionerna Ljungby, Kristianstad och Tranås.

I Skåne har arbetspendlingen över kommungränserna ökat från 140 000 sysselsatta 1993 till 257 000 sysselsatta. I övriga Sydsverige har det skett en ökning från 86 000 till 153 000 pendlare. Invånarna är således vana att röra sig över större avstånd och är således inte lika bundna till en enskild kommun.



Figur 6. Pendlare med arbete i annan kommun i Skåne och övriga Sydsverige

6.2 Kommunerna är relativt små till ytan

Kommunerna i Skåne och Blekinge är som framgår av tabell 4 små till ytan, endast 332 respektive 586 km²/kommun, vilket gör dem till bland de minsta i landet tillsammans med Stockholm, Västra Götaland och Västmanlands län. Även Jönköpings, Hallands och Kalmar län har i ett svenskt perspektiv små kommuner. Störst kommuner till ytan i Sydsverige har Kronoberg med 1053 km². Det är fortfarande en bra bit under det svenska riksgenomsnittet på 1405 km², vilket dras upp av kommunerna i Norrland.

Kommunstorleken belyser att Sydsverige inte är homogent. Sedan 1970 har befolkningen ökat i 54 av de 77 kommunerna, varit oförändrad i 2 och minskat i 21. Problematiken med minskad befolkning och svårigheter att upprätta den kommunala servicen gäller således även i delar av Sydsverige. Störst andel kommuner med minskad befolkning har Kalmar län (58%), följt av Blekinge (40%), Kronoberg (38%) och Jönköping (38%). I Skåne låg andelen på 12 procent och i Halland upplevde ingen kommun minskad befolkning så när som på Hylte som minskade med 36 invånare.

Det är också av intresse att jämföra Sydsverige med de nordiska länderna. Det visar sig då att Halland påminner om Danmark till sin struktur med ungefär samma invånarantal per kommun, få eller inga kommuner med färre än 10 000 invånare och en stor andel kommuner med fler än 50 000 invånare. Halland har med undantag av Hylte och Laholm inget behov av någon strukturreform. Som framgår av tabell 5 påminner de övriga landskapen mer om Sverige och har ett antal småkommuner med liten befolkning. Antalet invånare i mediankommunen i Skåne är t.ex. mindre än hälften jämfört med Danmark och lägre än i Blekinge. De till ytorna små kommunerna gör att de lämpar sig för sammanslagningar. 27 procent av

kommunerna i Småland har, liksom i Sverige, färre än 10 000 invånare och ett behov av att gå ihop. Dock är kommunstorlekarna geografiskt stora jämfört med Skåne, Danmark och Blekinge.

Län	Kommuner	Km²/kommun	Län	Kommuner	Km²/kommun
Stockholm	26	251	Uppsala	8	1024
Skåne	33	332	Kronoberg	8	1053
V. Götaland	49	486	Värmland	16	1095
Västmanland	10	512	Gävleborg	10	1812
Blekinge	5	586	Dalarna	15	1869
Södermanland	9	675	Västernorrland	7	3078
Örebro	12	709	Gotland	1	3135
Jönköping	13	803	Västerbotten	15	3644
Östergötland	13	812	Jämtland	8	6117
Halland	6	905	Norrbotten	14	6946
Kalmar	12	930			

Tabell 4. Antal kommuner per län och genomsnittlig yta per kommun. Källa: SCB

Variabel	Sverige	Danmark	Norge	Finland
Kommuner	290	98	428*	301
Invånare i mediankommunen	15 324	42 584	4 674	6 642
Invånare per kommun, genomsnitt	33 612	57 140	12 069	18 015
Andel kommuner <10 000 invånare (%)	27	4	73	66
Andel kommuner >50 000 invånare (%)	16	37	4	7
Kommunstorlek, genomsnitt (km²)	1 405	440	857	1 005
	Småland	Halland	Blekinge	Skåne
Kommuner	33	6	5	33
Invånare i mediankommunen	14 916	52 868	29 207	19 114
Invånare per kommun, genomsnitt	23 929	53 389	31 691	39 788
Andel kommuner <10 000 invånare (%)	27	0	0	6
Andel kommuner >50 000 invånare (%)	9	50	20	15
Kommunstorlek, genomsnitt (km²)	910	905	586	332

Tabell 5. Nyckeltal för kommuner i Norden och Sydsverige. Källa: SCB, SKL

6.3 Andelen med utländsk härkomst ökar

För varje dag tillkommer nya invånare, medan andra försvinner. Den stora skillnaden mot tidigare är att de nya invånarna kommer från utlandet. Som framgår av sammanställningen i tabell 6 är 96 procent av Sydsveriges folkökning på 280 000 invånare 2002-2016 födda i utlandet eller i Sverige av två utrikes föräldrar. Andelen med utländsk härkomst ökade från 14,2 till 23,0 procent. Som andel av folkökningen ökade de mest i de län där de svenskfödda minskade kraftigt i antal - i Kalmar, Blekinge, Jönköping och Kronobergs län. Andelen med utländsk härkomst är dock störst i Skåne, 27,1 procent.

Invandrarna har ofta inga rötter i Sverige och saknar djupare relation till kommunerna. I den meningen är en kommunreform lättare. För de flesta invandrarna betyder det mindre vad kommunen heter, medan det för äldre svenskar kan vara betydelsefullt med kommunidentiteten.

Län	Andel med utländsk härkomst (%)		Andel av folkökningen 2002-2016 (%)
	2002	2016	
Blekinge län	9,0	17,3	162
Hallands län	11,0	16,5	53
Jönköpings län	13,1	21,1	128
Kalmar län	8,0	15,9	260
Kronobergs län	11,6	22,7	135
Skåne län**	17,6	27,1	88
Sydsverige totalt	14,2	23,0	96

Tabell 6. Andel med utländsk härkomst i Sydsverige. Källa: SCB

7. Ny sydsvensk kommunindelning

När vi nedan föreslår en ny sydsvensk kommunindelning med sammanslagningar, såsom en del av en större svensk reform, är det med beaktande av såväl kommunernas historiska betydelse, självstyre och EU:s subsidiaritetsprincip som det faktum att en betydande majoritet av kommunpolitiker och kommunchefer själva anser, enligt vår genomförda enkät, att det är dags att gå samman. Statens roll blir i detta läge att värdera helheten och vägleda och styra en process för att få med sig kommunerna på en förändring, givet att det finns ett parlamentariskt underlag för att driva en sådan process framåt. Det gäller inte minst att få med sig de minsta kommunerna med färre än 15 000 invånare, som är de som i vår enkät hyser tveksamhet. Som en del av reformen skulle staten därför kunna fundera på möjligheten av att upprätta kommunala servicecenter som kan ge en samlad medborgarservice för stat, regioner och kommuner även på orter som drabbas av minskad administration.

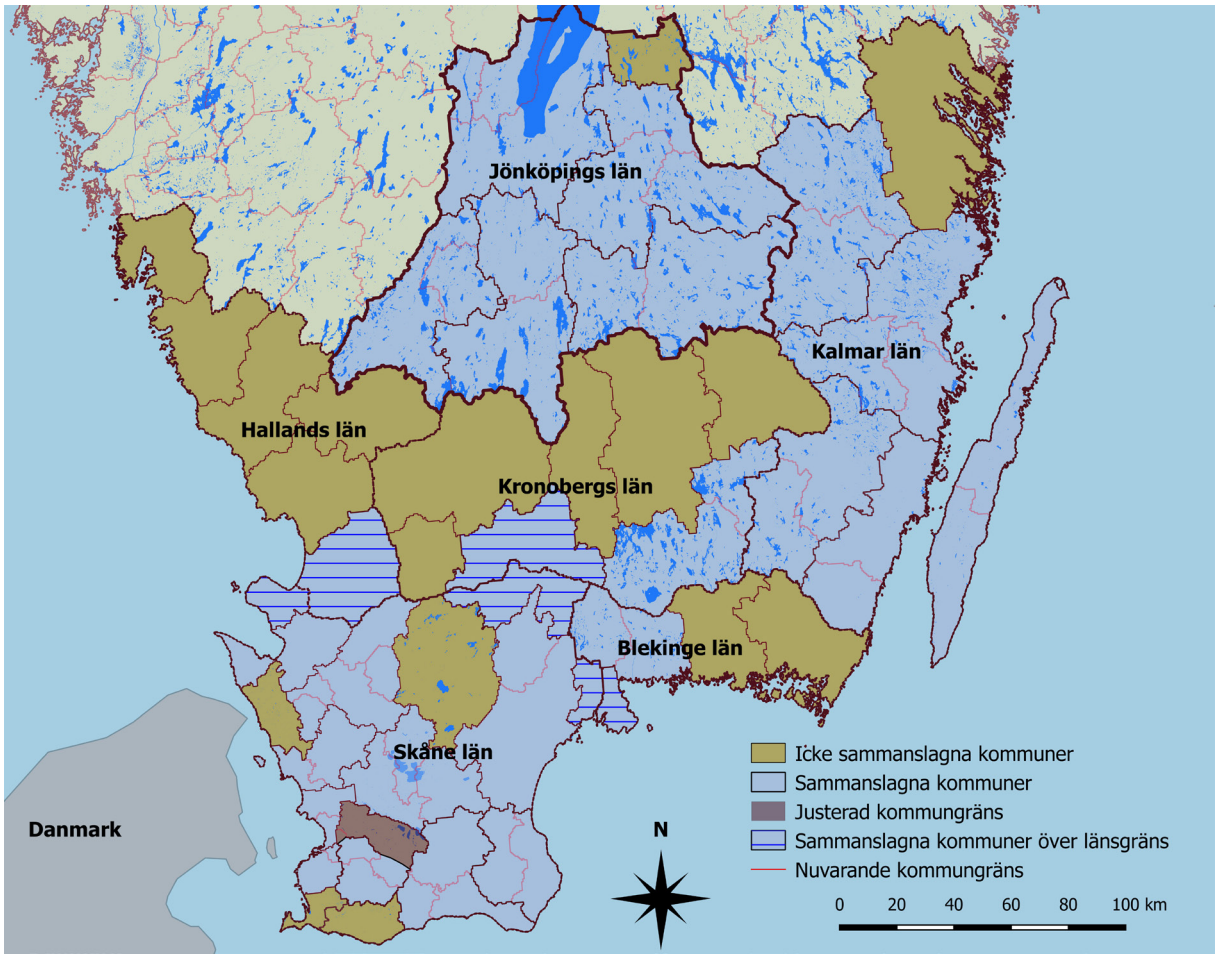
Vi har gått igenom Sydsveriges 77 kommuner och analyserat vilka som skulle passa för sammanslagningar och vilka som passar att förbli i nuvarande form. Vi är medvetna om att det finns många olika möjligheter och åsikter och att de förslag vi lägger förtjänar kritisk granskning och moget övervägande. Avgörandet ligger primärt hos kommunerna själva, som vi förutsätter kommer att ges möjlighet att finna en kommun eller flera att gå ihop med i en frivillig process någon gång framöver, innan staten träder in mer aktivt. Vi beskriver nedan den metodik vi har använt och några väsentliga utgångspunkter.

Metodik och utgångspunkter

- Centrala mål är att uppnå ekonomiska stordriftsfördelar i administrationen och att underlätta rekryteringen av kompetent personal och specialister så att kommunerna blir mer professionella och kan ge bättre samhällsservice till lägre kostnader. Vi instämmer i den danska rekommendationen att dessa mål bäst säkras i kommuner med 30 000 invånare och som minimum 20 000 invånare.
- Bättre infrastruktur och transportmöjligheter, större arbetsmarknader, ökad migration inom landet och över nationsgränserna, digitaliserade informationssystem samt digitaliseringen av den offentliga servicen och den demokratiska dialogen ger argument för att kommunerna kan vara geografiskt större än tidigare utan att den demokratiska legitimeten försvagas. Vi finner sammanslagna kommuner upp till 1500-2000 km^2 rimliga och föreslår endast i undantagsfall större. Fördelarna med att finnas i en större juridisk organisation måste då balanseras med decentraliserade enheter.
- För geografiskt stora och befolkningsglesa kommuner är de ekonomiska stordriftsfördelarna mindre och de demokratiska kostnaderna av sammanslagningar högre. Undantag från målet om minst 20 000-30 000 kommuninvånare bör därför medges för att undvika allt för vidsträckta kommuner, även om det kan ifrågasättas om en vidsträckt kommun med få invånare är mer svårstyrd än de ytmässigt små storstads-

kommunerna med hundratusentals invånare. Det kan vara bättre för de geografiskt stora och befolkningsglesa kommunerna att samarbeta i förpliktande kommunalförbund, gemensam nämnd, bolag och avtal eller att finna asymmetriska lösningar än att slås ihop. *De geografiska och befolkningsmässiga skillnaderna gör att lösningarna måste tillåtas att se olika ut på olika håll i Sverige.*

- Det finns en risk för stordriftsnackdelar i stora kommuner. Det kan uppstå styrningsmässiga problem, byråkrati och begränsad omställningsförmåga, men huruvida dessa effekter överstiger stordriftsfördelarna och när de inträder är oklart. Det kan vidare vara fördelaktigt med kommunal institutionell konkurrens vad gäller t.ex. skatter, skolor och attraktivitet. Den danska Strukturkommissionen (2004) pekade på att utgifterna per invånare i förskolan var som lägst i kommuner med 18 000-25 000 invånare, i skolan i kommuner med 50 000-70 000 invånare, att det inte gick att fastställa skillnader på äldreområdet, medan administrationskostnaderna var lägst i kommuner med över 100 000 invånare. Som huvudregel låter vi därför kommuner med över 75 000 invånare kvarstå oförändrade. Föreslår vi en sammanslagning är det främst för att grannkommunen bredvid är för liten. I övrigt föreslår vi inga sammanslagningar som leder till över 75 000 kommuninvånare.
- Vi har granskat om kommunen är ett eget lokalt arbetsmarknadsområde. Om så är fallet är det ett argument för att kommunen skall bestå oförändrad, såsom Västervik. Om kommunen ingår i ett större lokalt arbetsmarknadsområde har vi undersökt hur omfattande pendlingen är mellan kommunerna, var tätorterna är placerade, hur stora de är samt om någon ort lämpar sig som centralort.



Figur 7. Förslag på sammanslagna och icke sammanslagna kommuner i Sydsverige

7.1 Förslag på oförändrade och sammanslagna kommuner

Vi har, liksom den danska strukturreformen gjorde, utgått från en nedersta gräns på 20 000-30 000 invånare för att en kommun skall kvarstå såsom självständig. Kommuner som är tillräckligt stora befolkningsmässigt för att på egen hand uppnå skalfördelar i den kommunala administrationen och i kompetensförsörjningen kan med fördel kvarstå som självständiga kommuner utan att slås ihop. Helsingborg eller Halmstad blir sannolikt inte mer effektiva om de slås ihop med andra kommuner. Det gäller även Lund där vi dock föreslår justeringar av kommungränsen mellan Lund och Staffanstorp så att Hjärup och Uppåkra blir en del av Lund, medan Genarp övergår till Staffanstorp.

I en del fall har en kommun ca 30 000 invånare. Den kan då välja att fortsätta att utvecklas på egen hand eller att slås samman med någon annan mindre kommun. T.ex. föreslår vi att Kävlinge utvecklas ihop med Lomma, men att Vellinge består oförändrad. Vi väljer att lämna öppet för mindre kommuner som Alvesta, Tranås, Hylte, Markaryd och Uppvidinge att fortsätta som självständiga enheter, givet att de på ett övertygande sätt kan visa att de klarar de kommunala uppdragen kostnadseffektivt, t.ex. genom förpliktande partnerskap med en grannkommun eller flera, eller att staten är med på en asymmetrisk lösning. Figur 7 visar Sydsveriges kommuner med ny indelning enligt vårt förslag. Den visar tydligt att vi föreslår sammanslagningar i främst Skåne, Jönköpings och Kalmar län, vissa förändringar i Blekinge län, medan Hallands och Kronobergs län lämnas nästan oberörda. 19 kommuner föreslås fortsätta som självständiga, se tabell 7.

Kommun	Yta (km^2)	Invånare 2016
Helsingborg	343,9	140 547
Lund*	427,1	118 542
Halmstad	1014,0	98 538
Växjö	1665,5	89 500
Kungsbacka	606,6	80 442
Karlskrona	1042,0	66 262
Varberg	868,6	61 868
Hässleholm	1269,0	51 667
Trelleborg	339,8	43 913
Falkenberg	1108,5	43 867
Västervik	1874,5	36 438
Vellinge	142,7	35 257
Ronneby	825,3	29 207
Ljungby	1747,9	28 008
Alvesta	974,1	19 850
Tranås	402,6	18 794
Hylte	946,5	10 954
Markaryd	517,1	9 991
Uppvidinge	1171,9	9 508

Tabell 7. Kommuner som föreslås att inte slås ihop med annan kommun. *) Lund föreslås få en del av Staffanstorp (Hjärup och Uppåkra) och lämna över Genarp.

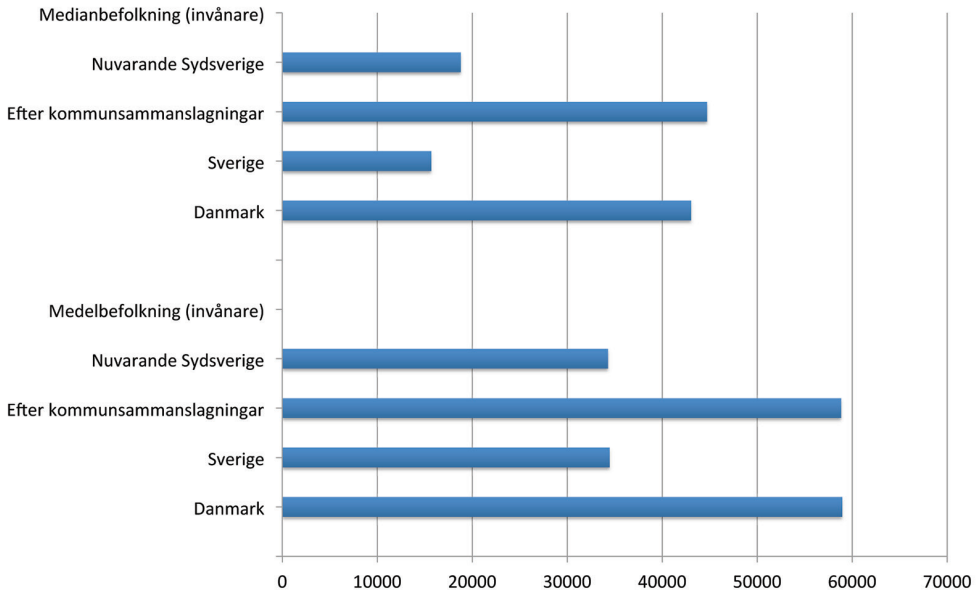
58 kommuner föreslås gå ihop till 25 kommuner, se tabell 8, varav samtliga utom fyra föreslås få ett invånarantal på 25 000-75 000. Småkommunerna Burlöv, Habo, Mullsjö och Östra Göinge föreslås gå ihop med de betydligt större Malmö, Jönköping och Kristianstad. I övrigt är det mest omvälvande förslaget att det nya ”Åstorp” skapas av fem kommuner och ges en befolkning på drygt 65 000 invånare. Tingsryd föreslås gå ihop med Lessebo och skapa den minsta sammanslagna kommunen med 21 153 invånare.

Kommun	Ihop med	Yta (km²)	Invånare 2016
Malmö	Burlöv	175,5	346 140
Jönköping	Habo, Mullsjö	2008,8	154 109
Kristianstad	Östra Göinge	1677,0	97 597
Kalmar	Torsås	1424,5	73 634
Ängelholm	Höganäs	563,4	67 183
Åstorp	Bjuv, Klippan, Perstorp, Örkelljunga	1060,3	65 245
Eslöv	Höör, Hörby	1129,0	64 353
Ystad	Sjöbo, Skurup	1035,5	63 598
Landskrona	Svalöv	527,5	58 530
Nässjö	Eksjö, Aneby	2247,3	54 552
Lomma	Kävlinge	208,0	54 419
Värnamo	Vaggeryd	2040,7	47 550
Oskarshamn	Högsby, Mönsterås	2397,2	46 481
Karlshamn	Olofström	878,5	45 547
Staffanstorp	Svedala	324,7	42 399
Laholm	Båstad	1099,9	39 278
Gislaved	Gnosjö	1557,6	39 093
Vetlanda	Sävsjö	2179,6	36 589
Österlen	Simrishamn, Tomelilla	788,2	32 815
Vimmerby	Hultsfred	2040,7	30 243
Sölvesborg	Bromölla	347,8	30 062
Älmhult	Osby	1466,9	29 767
Nybro	Emmaboda	1861,2	29 659
Öland	Borgholm, Mörbylånga	1345,1	25 846
Tingsryd	Lessebo	1457,3	21 153

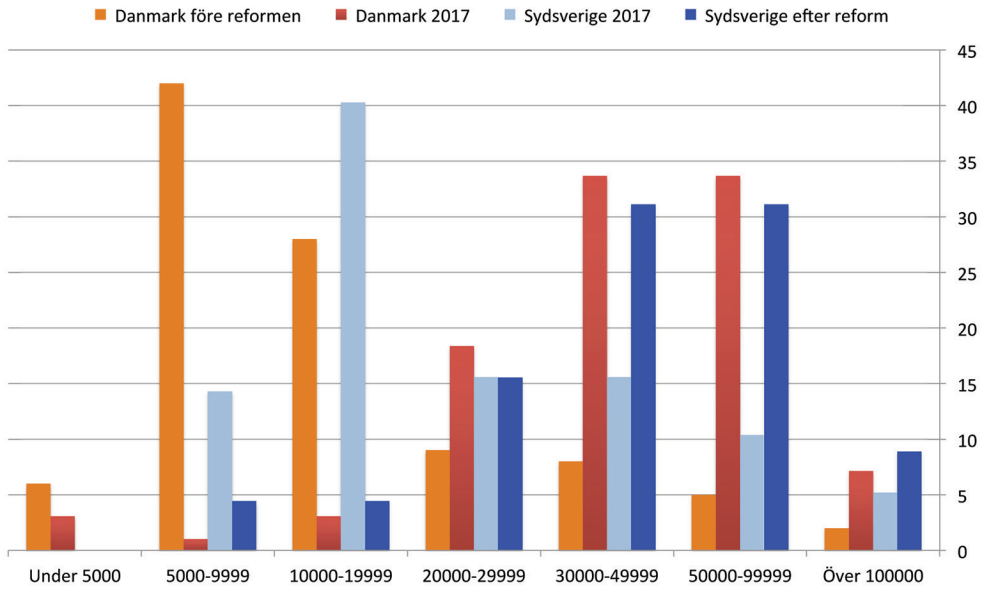
Tabell 8. Kommuner som föreslås slås ihop. Fotnot: Vi har med få undantag låtit den största tätorten ge namn åt den nya kommunen. I praktiken är namnfrågan upp till de inblandade kommunerna.

De 44 kommunerna i Sydsverige skulle få en medianbefolkning på 44 730 invånare, i nivå med Danmarks 43 047 invånare. Det skulle vara en klar ökning från dagens 18 794 invånare i Sydsverige och Sveriges 15 687 invånare. Medelbefolkningen skulle samtidigt öka från 34 291 till 58 841 invånare, även det i nivå med Danmarks 58 964 invånare.

Målet att få upp invånarantalen en bit över 30 000 invånare i syfte att skapa mer professionella kommuner som kan ge bättre samhällsservice till lägre kostnader skulle därmed uppnås, utan att kommunerna blir allt för stora. Som figur 9 visar skulle merparten av kommunerna få en befolkningsstorlek på 30 000-99 999, att jämföra med dagens 10 000-19 999 invånare. Även här syns hur förändringen överensstämmer med den danska reformen.



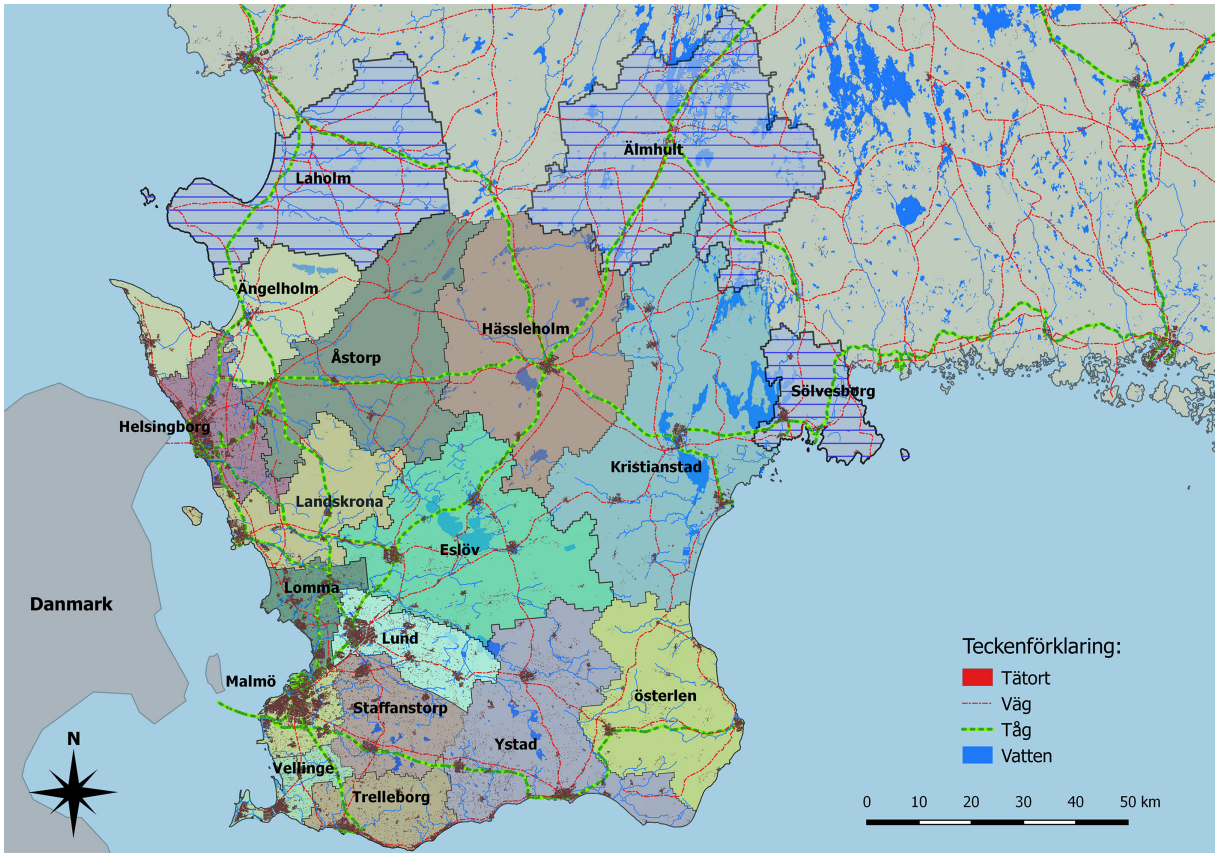
Figur 8. Befolkning i Sverige, Danmark och Sydsveriges kommuner före och efter reform enligt förslag



Figur 9. Andel kommuner i Danmark och Sydsverige efter befolkningsstorlek före/efter reform (%)

7.2 Fler mellanstora kommuner i det nya Skåne

Skåne är det län i Sverige med arealmässigt minst kommuner i Sverige efter Stockholm. Genomsnittsstorleken är endast 332 km^2. Då befolkningen samtidigt är stor gör det sammanslagningar extra lämpliga. Sedan 1985 har Skåne växt ihop från sju till två arbetsmarknadsregioner och har Påga- och Öresundstågen och bättre vägar bidragit till att binda ihop lokalsamhällena till en region. Framöver byggs fyra järnvägsspår hela sträckan Malmö-Hässleholm, vilket ger förutsättningar för snabbare, mer frekvent och ökad tågtrafik i framtiden. Genom att vi föreslår att dagens 7 kommuner på sträckan blir 4 underlättas kontakterna med staten och Trafikverket, något som mycket väl kan påskynda utbyggnaden. Den ökade pendlingen och sammanväxten till en region, som successivt fortsätter, har rest frågan om inte Skånes 33 kommuner är alldeles för många och om inte en större sammanslagning borde äga rum. Vi anser att det behövs och föreslår att antalet kommuner minskas till 15 samt att 3 kommuner slås ihop över länsgränserna, vilket i praktiken innebär en halvering av antalet.



Figur 10. Skåne län med ny kommunindelning

7.2.1 Sydvästra Skåne: Dags för Malmö och Lund att mötas

Frågan om Malmös storlek är en av Skånes mest centrala. I samband med kommunförändringen 1974 diskuterades att skapa ett Stor-Malmö. Idén var att införliva Burlöv, Lomma/Bjärred, Staffanstorp och Svedala med Malmö. Motståndet från de berörda kommunerna var dock stort och sammanläggningen realiserades aldrig med följd att Malmö idag är den minsta av Sveriges tre storstäder med 157 km^2, jämfört med Stockholms 187 och Göteborgs 448. När vi idag betraktar kommunerna runt Malmö finner vi att beroendet av Malmö successivt har ökat. 46 procent av de sysselsatta i Svedala, 44 procent i Burlöv, 33 procent i Lomma, 32 procent i Staffanstorp och 19 procent i Lund arbetspendlar till Malmö. Kommunerna är ytmässigt ganska små och enligt centralortsteorin vore en sammanslagning med Malmö som centralort naturlig.

Vi ser dock inget större behov av att Malmö blir större samtidigt som grannkommunerna runt omkring i viktiga avseenden skiljer sig åt och därför sannolikt skulle vara motvilliga till att slås ihop. Malmö har de skalfördelar som behövs i förvaltningen, är attraktiv ur rekryteringssynpunkt och kan arbeta strategiskt i samhällsekonomiska frågor. Staden vill växa inåt och förtäta modernt med hållbarhet och närhet för möten som grund. Vi avfärdar därför tanken på ”Stor-Malmö” som en kommun, utan föreslår endast att lilla Burlöv, som är tätt sammansvetsad med Malmö och likaledes befolkningstät, slås samman med Malmö. Även efter en sammanslagning skulle Malmö vara den till ytan minsta av Sveriges tre storstäder med 175,5 km^2.

Nära kopplad till Malmö är frågan om Lund. Lund har växt åt norr och öster, men inte söderut på grund av att Hjärup tillhör Staffanstorp. Den i akademiska kretsar gamla sanningen att avståndet mellan Lund och Malmö är jordens omkrets minus 20 km har därmed bekräftats i en föga fruktsam samhällsplanering. Detta historiska misstag måste rättas till. Vi föreslår att Hjärup och Uppåkra blir en del av Lund samtidigt som Genarp långt borta i öster, som anslöts till Lund 1974 men som ligger närmare Staffanstorp, övergår till Staffanstorp. Följden blir att Malmö och Lund möts på en för regionen ytterst central järnvägs- och

vägsträcka när Burlöv blir en del av Malmö och Hjärup en del av Lund, något som är viktigt i ett större regionperspektiv. Förslaget kan även motiveras med att Hjärup har en betydande interaktion med Lund (och Malmö) och endast ligger knappt fem kilometer från Lund C, nästan på samma avstånd som utbyggnadsområdet Brunnshög. Lund skulle därmed få ökade möjligheter att växa söderut samt utnyttja och planera för den nya tågstationen Lund Södra utan att ta hänsyn till en kommungräns och få mer av en cirkelform än dagens utväxt åt norr och öster från centrum.

Vad gäller småkommunerna runt Malmö och Lund har Kävlinge, Lomma, Burlöv, Staffanstorp och Svedala ett väl utvecklat samarbete inom de så kallade fem gässen. Över hälften av de sysselsatta arbetar i Malmö eller Lund, utom i Kävlinge där andelen ligger på 46 procent. Störst med bäst möjligheter att kvarstå som självständig kommun är Kävlinge med över 30 000 invånare. Möjligheterna i en framtida struktur är många, allt ifrån att kommunerna kvarstår som självständiga och fortsätter samarbeta till att gå ihop till en storkommun med 116 000 invånare på en fortsatt begränsad yta.

Det vi här föreslår är en försiktig förändring. De två lågskattekommunerna längs havet Lomma och Kävlinge går ihop och bildar en kommun, att Burlöv slås ihop med Malmö och att Staffanstorp och Svedala går ihop och bildar en kommun mellan Malmö och Lund samt bytet av områden mellan Lund och Staffanstorp. Det är för framtiden strategiskt intressant att den kommande Lommabanan skall trafikera Malmö-Lomma-Furulund-Kävlinge från december 2020 och byggas ut med stationer i Alnarp och Flädie 2023-2024. Lomma och Kävlinge kommer med andra ord att svetsas ihop mer i framtiden och borde kunna fungera väl ihop.

De sammanslagna kommunerna skulle arealmässigt bli fortsatt små. Lomma-Kävlinge skulle bli mindre än dagens Svedala och Staffanstorp-Svedala mindre än Trelleborg. Befolkningsmässigt skulle de däremot växa till 54 419 respektive 44 371 invånare, vilket skulle ge skalfördelar i administration och kompetensförsörjning. Till det sydvästra hörnet hör även Vellinge och Trelleborg. Vi anser att de har tillräcklig storlek och kan förbli självständiga kommuner. Sammantaget minskar antalet kommuner från 9 till 6. Den framtida regionplaneringen underlättas därmed när grannkommunerna till Malmö och Lund blir lite större och Malmö och Lund möts. Den institutionella konkurrensen och dynamiken behålls, vilket fortsatt sätter press på kommunerna att erbjuda bäst service till lägst kommunalskatt.

Kommun	Yta (km^2)	Invånare 2016
Malmö	156,6	328 494
Burlöv	18,9	17 646
Nya Malmö	175,5	346 140
Kävlinge	152,5	30 532
Lomma	55,5	23 887
Nya Lomma	208,0	54 419
Staffanstorp (idag)	106,8	23 600
Staffanstorp inkl. Genarp och exkl. Hjärup-Uppåkra	Uppgift saknas	21 628
Svedala	217,9	20 771
Nya Staffanstorp	Uppgift saknas	42 399
Lund (idag)	427,1	118 542
Nya Lund inkl. Hjärup-Uppåkra och exkl. Genarp	Uppgift saknas	120 514

Tabell 9. Förslag på ny kommunindelning i sydvästra Skåne

7.2.2 Sydöstra Skåne: Ystad och Österlen

I det sydöstra hörnet har Ystad, Tomelilla och Simrishamn tidigare fört diskussioner om att gå samman, men inget hänt. De tre kommunerna samarbetar i Ystad-Österlenregionens miljöförbund inom områdena livsmedel, miljö- och hälsoskydd och Simrishamn och Tomelilla bildade redan 1973 Österlens Kommunala Renhållnings AB. Ystad, Tomelilla och Simrishamn samarbetar dessutom med Sjöbo i Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund, där Skurup tidigare var med. Om kommunerna siktar på största möjliga effektivitetsvinster och sänkt kommunalskatt hade dessa fem kommuner kunnat bilda ett ”Stor-Ystad” med 96 413 invånare på en yta mindre än Uppsala kommun. Det skulle samtidigt kunna ge sydöstra Skåne en tydligare centralort och starkare röst, vilket området behöver i den skarpa konkurrensen. Det skulle då vara viktigt att balansera skalfördelarna av en central organisation med decentralisering till övriga tätorter i den större kommunen för att vara nära medborgarna och dess behov.

Ett alternativ till storkommunen, vilket vi tror har större förutsättningar att vinna gehör, är två mindre kommuner där Simrishamn och Tomelilla bildar ”Österlen kommun” med knappt 33 000 invånare och Ystad, Skurup och Sjöbo den andra med ca 63 500 invånare. De ekonomiska stordriftsfördelarna försvagas efter en viss storlek och två mindre kommuner kan fungera väl så bra som en större. Demokratiaspekten och värdet av viss kommunal konkurrens gör att vi fastnar för denna senare struktur, som skulle ge två geografiskt mindre kommuner med kortare avstånd.

Kommun	Yta (km²)	Invånare 2016
Ystad	350,0	29 448
Sjöbo	492,0	18 742
Skurup	193,5	15 408
Nya Ystad	1035,5	63 598
Tomelilla	395,9	13 330
Simrishamn	392,3	19 485
Nya Österlen	788,2	32 815

Tabell 10. Förslag på ny kommunindelning i sydöstra Skåne

7.2.3 Skånes mitt: Eslöv blir ny centralort

De tre Ringsjökommunerna Eslöv, Höör och Hörby ligger mitt i Skåne och har likartad näringslivsstruktur och stor inbördes arbetspendling, även om allt fler av invånarna arbetar i Malmö eller Lund. Eslöv är den naturliga centralorten och storsatsar bl.a. på att den nya gymnasieskola som byggs öster om järnvägsstationen skall få 750 elever, även från Hörby och Höör, när den öppnar höstterminen 2019. Kommunerna äger tillsammans Mellanskånes Renhållnings AB, Merab, som ansvarar för insamling, återvinning av avfall och drift av sex återvinningscentraler i de tre kommunerna. Den kommande utbyggnaden av fyra järnvägsspår mellan Lund och Hässleholm kommer att gå genom dagens Eslöv och Höör, vilket bör medge ökad trafik och ytterligare sammanväxt i framtiden. Tillsammans skulle Eslöv, Höör och Hörby bilda en kommun med 64 353 invånare på 1129 km².

Kommun	Yta (km²)	Invånare 2016
Eslöv	419,0	32 878
Höör	290,6	16 192
Hörby	419,4	15 283
Nya Eslöv	1129,0	64 353

Tabell 11. Förslag på ny kommunindelning i mellersta Skåne

7.2.4 Nordvästra Skåne: Fragmenterad familj kan enas

Nordvästra Skånes 11 kommuner samarbetar inom Familjen Helsingborg: Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga. Trots samarbetet är det en fragmenterad familj med många små, resurssvaga kommuner. Centralorten Helsingborg har den storlek och styrka som behövs och kan kvarstå oförändrad, men övriga tio har en genomsnittsbefolkning på drygt 20 000 invånare. Vi föreslår därför att Landskrona går ihop med Svalöv, att de fem småkommunerna Bjuv, Åstorp, Klippan, Perstorp och Örkelljunga bildar en kommun, att Båstad slås ihop med Laholm och Höganäs med Ängelholm, vilket skulle ge fyra kommuner plus en över länsgränsen mot Halland.

Landskrona och Svalöv samarbetar bl.a. genom Landskrona-Kävlinge-Svalövs kommunalförbund för gymnasieutbildning och Samordningsförbundet Finsam Landskrona-Svalöv som samordnar, utvecklar och stödjer gemensamma förebyggande- och rehabiliteringsinsatser. Avståndet är kort mellan tätorterna, vilket bidrar till att 12,1 procent av de sysselsatta i Svalöv arbetar i Landskrona som därmed är största utpendlingsort. Under senare år har beroendet söderut ökat och fler arbetspendlar idag från Landskrona och Svalöv till Malmö och Lund än till Helsingborg. Tillsammans bildar de en kommun med 58 530 invånare på en yta av 528 km^2.

Höganäs och Ängelholm är två kommuner med stor arbetspendling mot Helsingborg, men som likväl skulle passa bra ihop förenade med Skälderviken norr om Helsingborg. Tillsammans har de 67 183 invånare på en yta av 563 km^2. Den stora strukturförändringen föreslås för de fem kommunerna Åstorp, Bjuv, Klippan, Perstorp och Örkelljunga som är små, samarbetar med varandra och andra kommuner på flera områden och i behov av att gå ihop med andra kommuner. Klippan är till ytan och befolkningsmässigt den största kommunen, men de största tätorterna är Bjuv och Åstorp. Kommunikationsmässigt ligger Åstorp och Klippan mest centralt för de andra kommunerna. Ett alternativ till att alla fem går ihop är att Bjuv-Åstorp bildar en kommun och Klippan-Perstorp-Örkelljunga en annan, men då kommunerna är små till ytan skulle en sammanslagning av alla fem vara mer rationell. Den nya kommunen skulle t.ex. bli arealt mindre än Eslöv-Höör-Hörby eller Hässleholm, men större befolkningsmässigt. Båstad föreslås gå ihop med Laholm, vilket vi behandlar under Hallands län.

Kommun	Yta (km^2)	Invånare 2016
Landskrona	140,3	44 611
Svalöv	387,2	13 919
Nya Landskrona	527,5	58 530
Höganäs	143,5	25 847
Ängelholm	419,9	41 336
Nya Ängelholm	563,4	67 183
Åstorp	92,4	15 528
Bjuv	115,3	15 202
Klippan	374,3	17 219
Örkelljunga	319,5	9 958
Perstorp	158,8	7 338
Nya Åstorp	1060,3	65 245

Tabell 12. Förslag på ny kommunindelning i nordvästra Skåne

7.2.5 Nordöstra Skåne: Gränsöverskridande kommuner föreslås

Skåne Nordost är ett samarbete mellan de sex kommunerna Bromölla, Hässleholm, Kristianstad, Osby och Östra Göinge samt Hörby som vi i studien för samman med Eslöv och Höör. Fokus ligger på näringsliv, arbetsmarknad och kompetensutveckling, samhällsplanering och infrastruktur samt tillväxtmotorn Kristianstad+Hässleholm. Därutöver finns ett gemensamt EU-kontor och verksamhet vid Krinova Incubator & Science Park som redskap för att nå målen. Den största framgången under senare år öppnandet av 10 järnvägsstationer i norra Skåne och södra Småland, som en del av projektet Pågatåg Nordost och Krösatåg, i december 2013. Arbetet med att bygga ut tågförbindelserna fortsätter bl.a. genom satsningar på Markarydsbanan, där förhoppningen är att så småningom förbinda Hässleholm och Halmstad via Markaryd, två nya spår mellan Hässleholm och Lund och en upprustning av Hässleholm C.

Den gamla residensstaden Kristianstad är en till ytan stor kommun i Skåne med ett tillräckligt befolkningsunderlag för att kvarstå med nuvarande administrativa gränser. Grannkommunen Östra Göinge har dock bara 14 406 invånare och skulle behövas slås samman med en större kommun. I Östra Göinge arbetar 51 procent av de sysselsatta i hemkommunen, medan 23 procent arbetar i Kristianstad. Beroendet gör det naturligt att slå samman Östra Göinge med Kristianstad. Det nya Kristianstad skulle få 97 597 invånare och mäta 1677 km^2, stort som dagens Växjö.

Hässleholms kommun är tillräckligt stor och föreslås kvarstå oförändrad. Osby har en gemensam arbetsmarknad med Älmhult och Bromölla med Sölvesborg, varför vi föreslår sammanslagningar över länsgränserna, se mer under Kronobergs och Blekinge län. Därutöver föreslår vi att Hörby går ihop med Eslöv och Höör. De nya kommuner som skapas kan med fördel inträda i samarbetet Skåne Nordost som redan har ett samarbete inom vuxenutbildning med Sölvesborg-Bromölla Kommunalförbund och Olofström.

Kommun	Yta (km^2)	Invånare 2016
Kristianstad	1245,2	83 191
Östra Göinge	431,8	14 406
Nya Kristianstad	1677,0	97 597

Tabell 13. Förslag på ny kommunindelning i nordöstra Skåne. Hässleholm föreslås kvarstå oförändrad, Bromölla slås samman med Sölvesborg (se Blekinge) och Osby med Älmhult (se Kronoberg)

7.3 Blekinge: Större kommuner skapas i väst

Med en genomsnittsstorlek på 586 km^2 är Blekinges kommuner Sveriges femte minsta bland 21 län. De tre arbetsmarknaderna 1985 har blivit två: Karlskrona med Ronneby och Karlshamn-Olofström. Sölvesborg tillhör numera Kristianstad-Hässleholms arbetsmarknad. 18 procent av de sysselsatta i Ronneby arbetar i Karlskrona och kommunerna skulle mycket väl kunna gå ihop. Ronneby är dock tillräckligt stor för att kunna fortsätta på egen hand om kommunen vill. Delvis på grund av avstånden föreslår vi att Karlskrona och Ronneby fortsätter oförändrade.

Mer viktigt är att göra förändringar längre västerut där Karlshamn och Olofström utgör en gemensam arbetsmarknad. 7,9 procent av Olofströms sysselsatta pendlar till Karlshamn och 6,2 procent av Karlshamns invånare till Olofström. Kommunerna bedriver tillsammans med Sölvesborg kommunalförbundet Räddningstjänsten Västra Blekinge och Miljöförbundet Blekinge Väst för miljö- och hälsoskyddstillsyn. Karlshamn skulle tillsammans med Olofström få 45 547 invånare på en yta av 878 km^2, något större än dagens Ronneby och mindre än dagens Karlskrona. Sölvesborg skulle kunna ingå i kommunen, men då Sölvesborg är tätt förbunden med Bromölla och bara ligger på sex minuters avstånd föreslår vi att Sölvesborg och Bromölla slås ihop till en kommun.

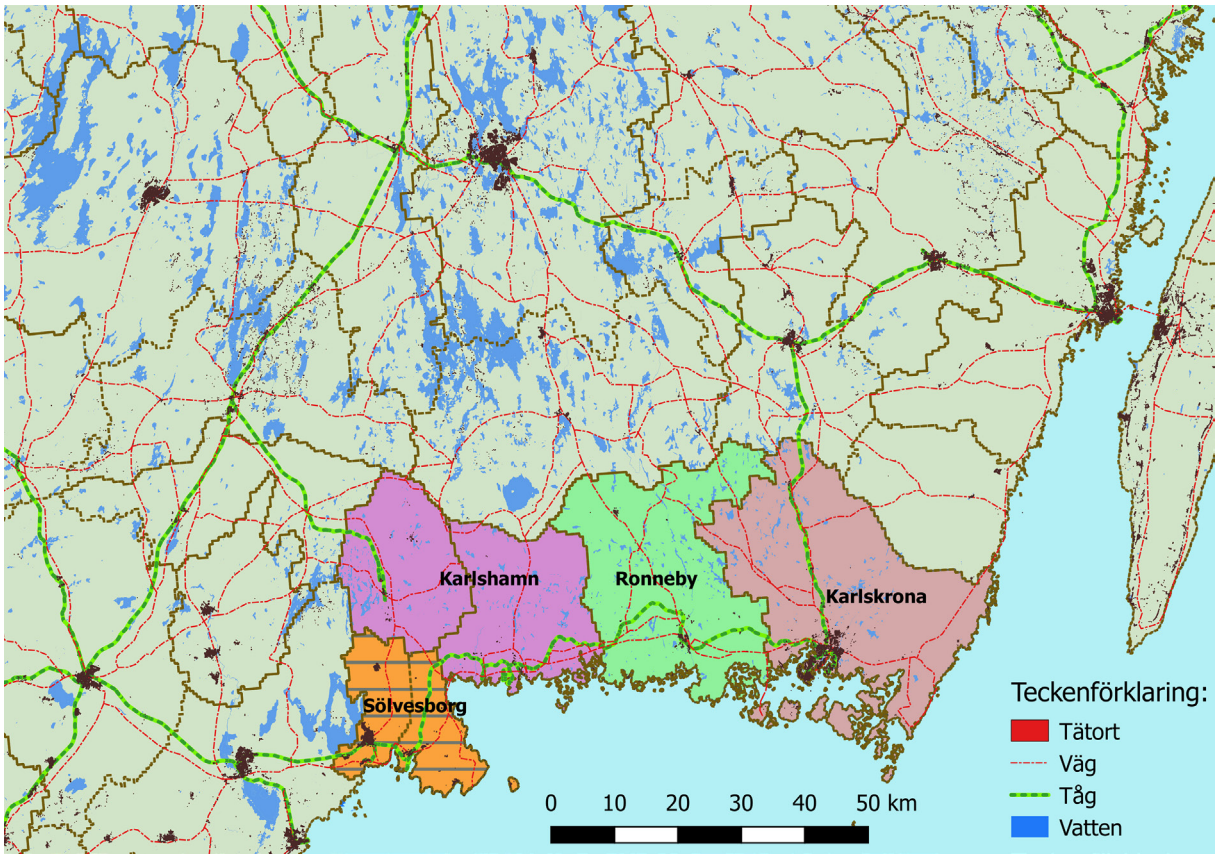
De är två kommuner med litet befolkningsunderlag och gemensam karaktär av bruksorter med företag såsom Stora Enso Nymölla Mill. De driver det gemensamma Sölvesborg Bromölla Kommunalförbund med

ansvar för gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, utbildning i svenska för invandrare samt särskild utbildning för vuxna (vuxenutbildning för funktionsnedsatta) på fyra egna skolor. Därtill bedriver förbundet IT-drift och support, lönehantering, städservice- och måltidsverksamhet i bägge kommunerna inom verksamhetsområdet Service. Förbundet har ca 300 anställda och omsätter 250 miljoner kronor, vilket gör det till ett av de mest omfattande kommunalförbunden mellan två kommuner i Sverige.

13,4 procent av Bromöllas sysselsatta pendlar till Sölvesborg och 9,0 procent av Sölvesborgs sysselsatta till Bromölla. Det är visserligen färre än som pendlar till Kristianstad, 20,3 procent av Bromöllas och 9,6 procent av Sölvesborgs sysselsatta, men vi bedömer att de passar bättre ihop som en gemensam kommun än slukas av stora Kristianstad. Den nya kommunen ”Sölvesborg-Bromölla” skulle få 30 062 invånare och mäta 348 km^2, vilket fortsatt skulle göra den till en liten kommun både befolkningsmässigt och till ytan, mindre än dagens Olofström.

Kommun	Yta (km^2)	Invånare 2016
Karlshamn	488,7	32 130
Olofström	389,8	13 417
Nya Karlshamn	878,5	45 547
Bromölla	162,5	12 625
Sölvesborg	185,3	17 437
Nya Sölvesborg	347,8	30 062

Tabell 14. Förslag på ny kommunindelning i Blekinge



Figur 11. Blekinge med ny kommunindelning

7.4 Små förändringar i ”dansklikt” Halland

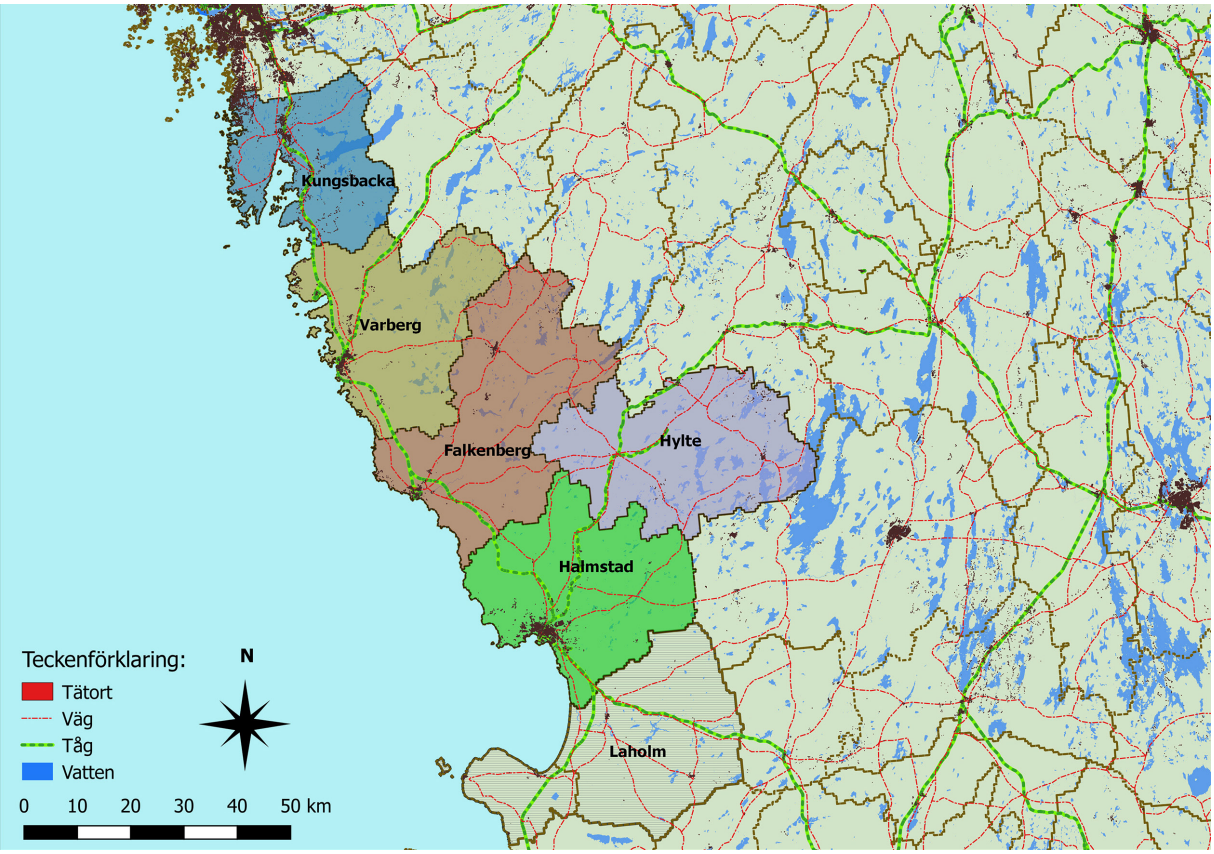
Hallands kommuner har en genomsnittsstorlek på 905 km², vilket är knappt mindre än medianlänet i Sverige. Antalet invånare i medel- och mediankommunen ligger på drygt 50 000, vilket är jämförbart med Danmark efter sin reform och klart mer än i övriga Sverige. De fyra arbetsmarknader som fanns 1985 har blivit en i Halmstad i söder samtidigt som Falkenberg, Varberg och Kungsbacka numera tillhör Göteborgs arbetsmarknadsområde. Behovet av en kommunreform finns hos de små kommunerna Laholm och Hylte.

Laholm är väl förbunden kommunikationsmässigt med Båstad på sex minuters avstånd med tåg och söker utökade förbindelser till Markaryd och Halmstad via den så kallade Markarydsbanan. Arbetspendlingen drar dock åt olika håll. 13,7 procent av de sysselsatta i Båstad arbetar i Ängelholm medan 20,7 procent av de sysselsatta i Laholm arbetar i Halmstad. Kommunerna är i minsta laget och skulle genom ett samgående skapa en kommun med 39 278 invånare på en yta knappt mindre än Falkenberg och knappt större än genomsnittskommunen i dagens Kronoberg län.

Hylte med knappt 11 000 invånare skulle behöva slås ihop med någon grannkommun, men de stora geografiska avstånden mellan tätorterna Hyltebruk och t.ex. Halmstad gör att vi föreslår att Hylte fortsätter som självständig kommun och att staten medverkar till att säkra den kommunala servicen. Det kan ske via ett förpliktande partnerskap mellan Hylte och en grannkommun. Alternativt kan staten medverka till en asymmetrisk lösning där uppgifterna ser annorlunda ut.

Kommun	Yta (km²)	Invånare 2016
Båstad	217,1	14 614
Laholm	882,8	24 664
Nya Laholm	1099,9	39 278

Tabell 15. Förslag på ny kommunindelning i Halland



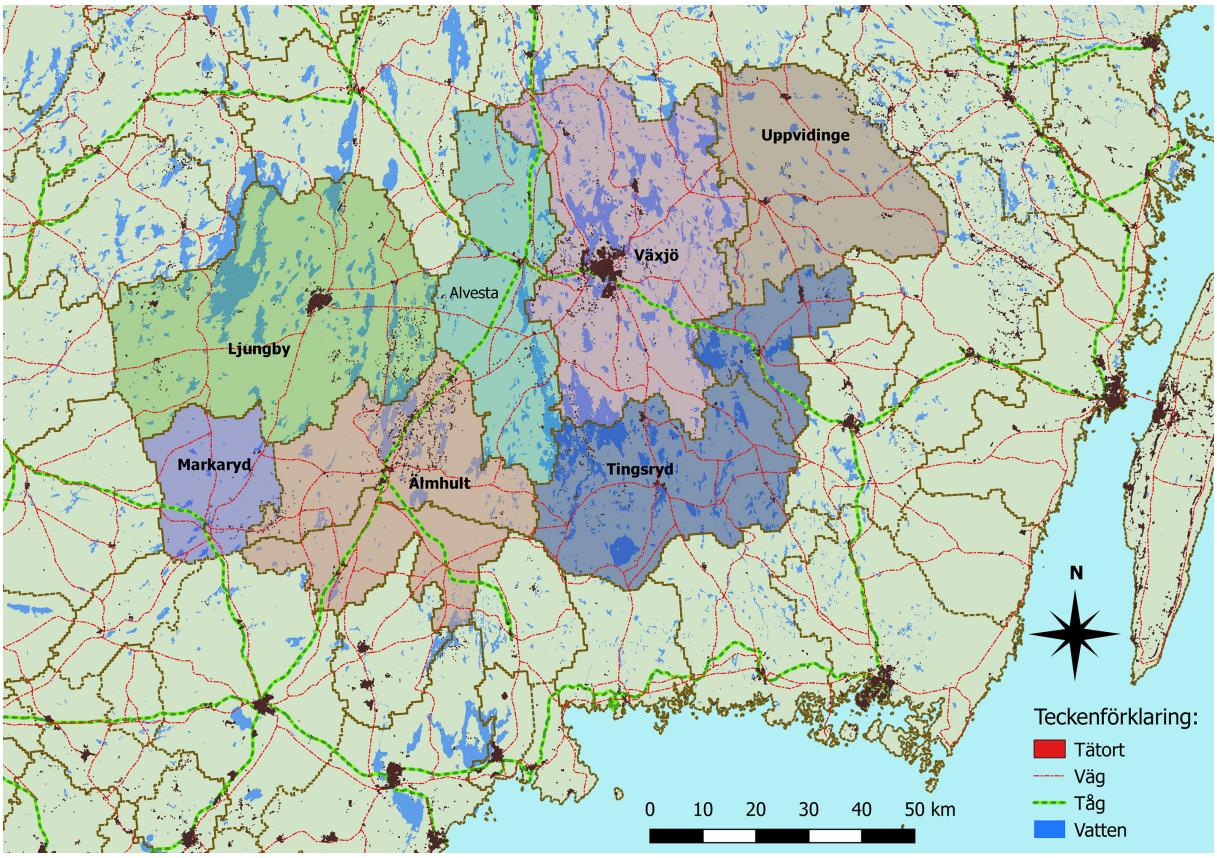
Figur 12. Halland med ny kommunindelning

7.5 Kronobergs län: Alternativa lösningar kan behövas

Med en yta av 1053 km² är Kronobergs åtta kommuner störst i Sydsverige i genomsnitt. Endast en kommun, Växjö, har en befolkning på över 30 000 invånare och utpendlingen till just Växjö är på flera håll omfattande. Växjö är dock stort till ytan och vi föreslår inte att kommunen slås ihop med någon annan kommun, även om t.ex. Alvesta ligger nära. De fyra arbetsmarknaderna som fanns 1985 – Växjö, Ljungby, Älmhult och Markaryd – har blivit en färre sedan Markaryd gått upp i Ljungby. Den snabbast växande sysselsättningskommunen 2008-2016 är Älmhult, hemvist för Ikea, som har vuxit med närmare tio procent, tätt följt av Växjö. I övrigt är det bara Markaryd som har växt, medan övriga fem kommuner har minskat.

Älmhult och Osby är till ytan mellanstora kommuner med liten befolkning. 18 procent av de sysselsatta i Osby pendlar till Älmhult och 6 procent till Hässleholm. Från Älmhult pendlar drygt 2 procent till Osby. Det finns således en gemensam arbetsmarknad förbunden med tåg med Killeberg som station mellan tätorterna Älmhult och Osby, mellan vilka tåget tar tio minuter. För att skapa en större administrativ enhet och sprida kostnaderna på fler invånare föreslår vi att de två kommunerna slås samman till en kommun med den största tätorten Älmhult som centralort. Den nya kommunen skulle få 29 767 invånare och mäta 1467 km², större än Hässleholm och mindre än Växjös kommuns storlek.

Tingsryd och Lessebo är två andra småkommuner i behov av ökade skalfördelar. En sammanslagning, vilket vi föreslår, skulle möjligen kunna leda till ökad effektivitet, men alternativen bör utredas. Båda kommunerna har utpendling till Växjö, medan Tingsryd även blickar söderut. På grund av de stora avstånden föreslår vi att de andra fyra kommunerna i Kronoberg – Ljungby, Alvesta, Markaryd och Uppvidinge – kvarstår som självständiga kommuner. Även här erfordras en ordentlig diskussion om hur kommunerna bäst organiseras för att möta framtidens utmaningar. Förpliktande partnerskap med en grannkommun och asymmetriska lösningar där uppgifterna ser annorlunda ut är alternativ till kommunsammanslagningar.



Figur 13. Kronobergs län med ny kommunindelning

Kommun	Yta (km²)	Invånare 2016
Älmhult	890,5	16 618
Osby	576,4	13 149
Nya Älmhult	1466,9	29 767
Tingsryd	1044,8	12 393
Lessebo	412,5	8 760
Nya Tingsryd	1457,3	21 153

Tabell 16. Förslag på sammanslagna kommuner i Kronobergs län.

7.6 Kalmar län: Sammanslagningar kan halvera antalet kommuner

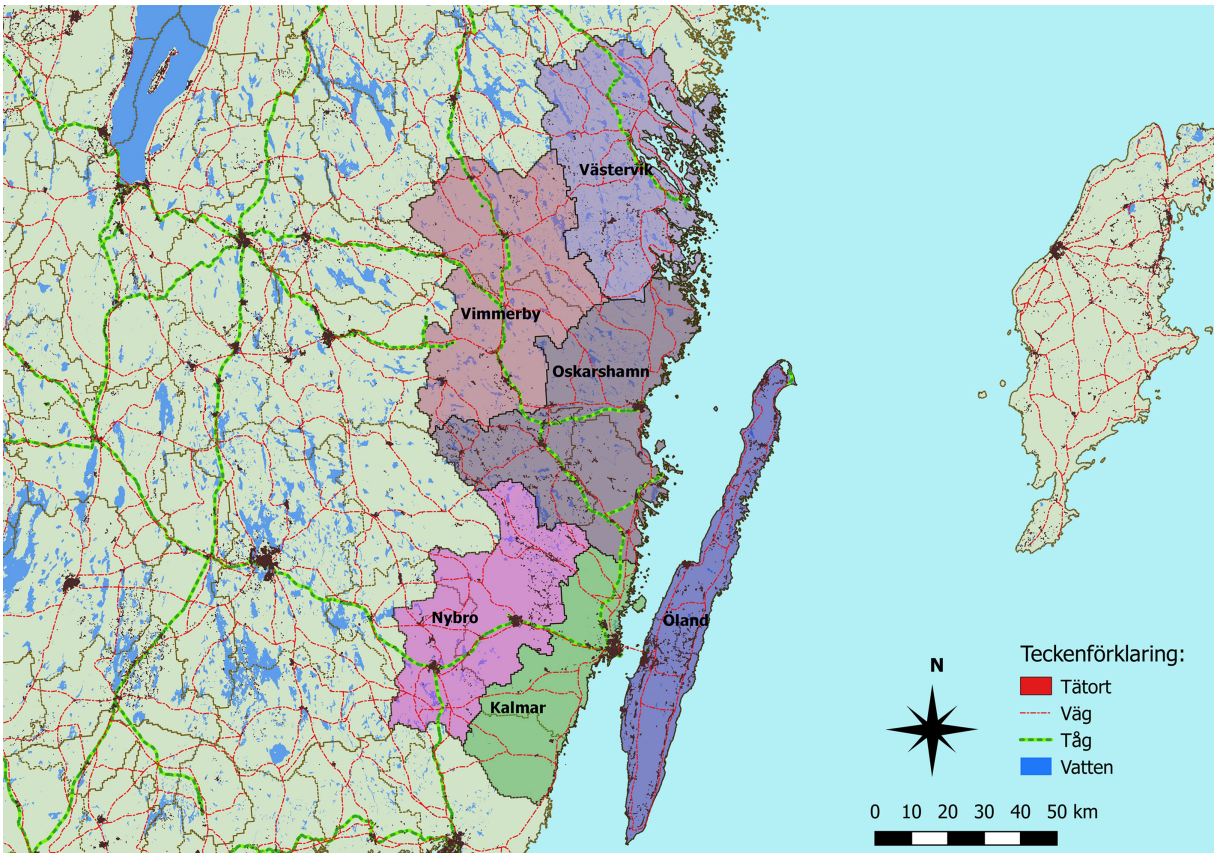
Kalmar läns 12 kommuner är 930 km² i genomsnittsstorlek, vilket gör Kalmar till medianlänet i Sverige. De sex lokala arbetsmarknaderna 1985 Emmaboda, Hultsfred, Kalmar, Oskarshamn, Vimmerby och Västervik har växt ihop till fyra: Kalmar, Oskarshamn, Vimmerby-Hultsfred och Västervik. Särskilt Kalmar har ett centralt läge och stor inpendling från Mörbylånga, Torsås, Nybro och Borgholm, men även pendlingen från Högsby och Mönsterås till Oskarshamn är omfattande. Det finns även en ganska stor pendling från Hultsfred till Vimmerby, medan den från Emmaboda till Nybro är mindre. Kalmar kan bli något större, men har i grunden en bra storlek. Uppgiften är istället att skapa skalfördelar i de befolkningsmässigt mindre kommunerna, där sammanslagningar kan vara en väg framåt.

Kommun	Yta (km²)	Invånare 2016
Kalmar	956,2	66 571
Torsås	468,3	7 063
Nya Kalmar	1424,5	73 634
Borgholm	677,8	10 930
Mörbylånga	667,3	14 916
Nya Öland	1345,1	25 846
Nybro	1171,7	20 311
Emmaboda	689,5	9 348
Nya Nybro	1861,2	29 659
Vimmerby	1140,2	15 636
Hultsfred	1121,5	14 607
Nya Vimmerby	2040,7	30 243
Oskarshamn	1 046,7	27 006
Mönsterås	599,4	13 395
Högsby	751,1	6 080
Nya Oskarshamn	2397,2	46 481

Tabell 17. Förslag på sammanslagna kommuner i Kalmar län

Vad gäller Kalmar föreslår vi en sammanslagning med Torsås, som bara har drygt 7 000 invånare, med följd att det nya Kalmar får 73 634 invånare. Optimalt är även att slå ihop Borgholm och Mörbylånga på Öland. Ön är inte större än att de två kommunerna borde kunna smälta ihop till kommunen Öland, som är ett känt, etablerat namn och varumärke i Sverige. SKL (2017) drar i ett PM slutsatserna att en sammanslagning bör leda till lägre administrativa kostnader på några års sikt och att en Ölands kommun skulle vara bättre rustad att lösa utmaningarna på sikt än Borgholm och Mörbylånga kommuner vara för sig. Avsaknaden av centralort kan lösas genom att förvaltningarna fördelas på olika orter.

Vad gäller övriga kommuner är avstånden en problematik att ta hänsyn till. Vi fastnar för att Nybro och Emmaboda kan slås ihop, Vimmerby och Hultsfred samt Oskarshamn, Högsbo och Mönsterås. Det skulle skapa skalfördelar i kommuner med cirka 29 000-47 000 invånare, men också arealmässigt stora kommuner mellan 1861 och 2397 km^2. För att lyckas med detta krävs sannolikt en tydlig decentralisering till flera tätorter. Alternativt kan förpliktande partnerskap med en grannkommun eller asymmetriska lösningar genomföras. Västervik utgör en egen lokal arbetsmarknad och föreslås kvarstå oförändrad.



Figur 14. Kalmar län med ny kommunindelning

7.7 Jönköpings län: Tretton kommuner kan bli sex

Med tretton kommuner och cirka 353 000 invånare är Jönköpings län näst störst i Sydsverige efter Skåne. Jönköping är dessutom den näst största sysselsättningskommunen efter Malmö, knappt större än Helsingborg och Lund. Den genomsnittliga kommunstorleken på 803 km^2 är minst i Småland och mindre än i Halland, vilket talar för att det finns utrymme för kommunsammanslagningar. Det styrks av att antalet lokala arbetsmarknader har minskat kraftigt från nio 1985 (Gnosjö, Gislaved, Jönköping, Nässjö, Värnamo, Sävsjö, Vetlanda, Eksjö och Tranås) till tre idag: Vetlanda med Sävsjö, Värnamo med Gnosjö och Gislaved samt Jönköping med omfattande inpendling från i synnerhet Habo och Mullsjö, men också från Vaggeryd, Aneby och Nässjö. Pendlingen från Eksjö går främst till Nässjö. Utmärkande för länet är att det

ofta ligger en mindre kommun eller två bredvid en mellanstor och att sammanslagningar skulle skapa befolkningsmässiga ganska optimala kommuner, om än något geografiskt stora.

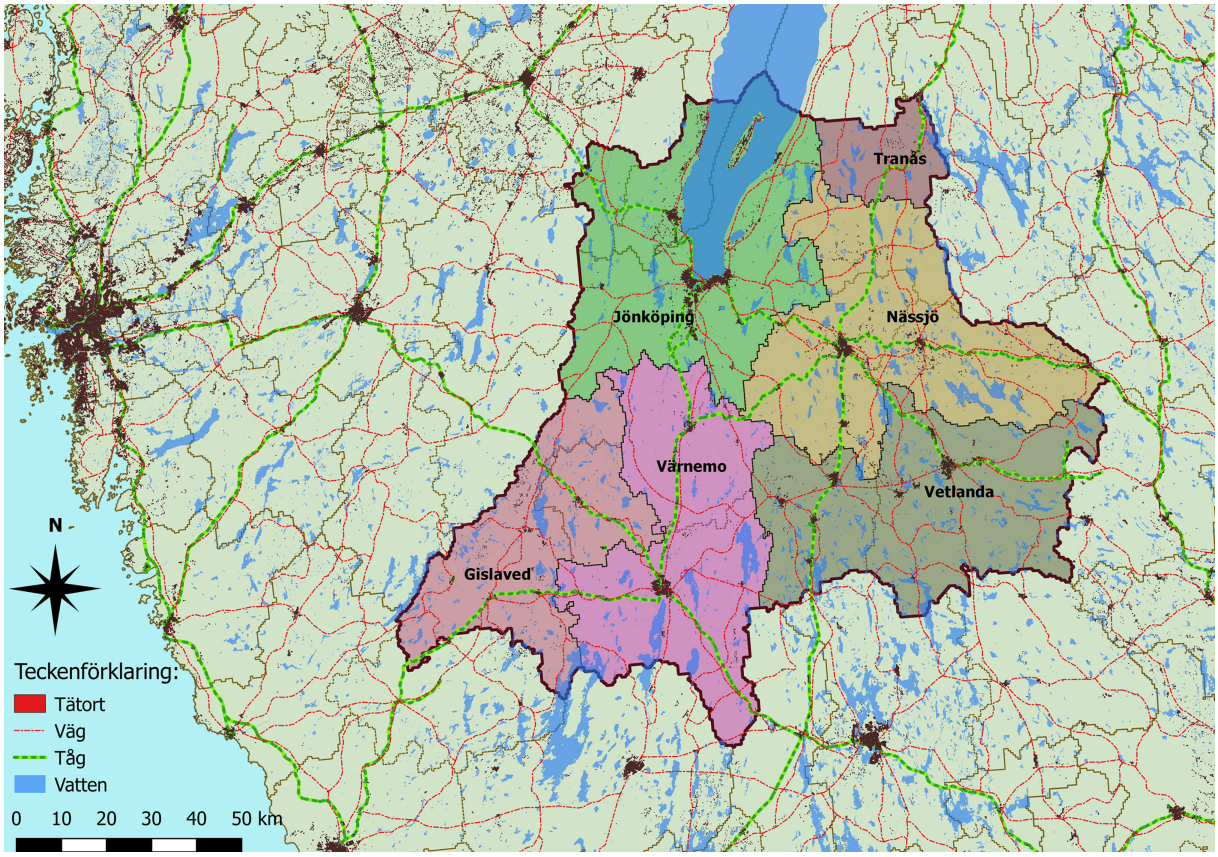
Habo och Mullsjö övergick till Jönköpings län efter folkomröstningar 1998 i samband med bildandet av Västra Götalands län. Miljöförvaltningen verkar i både Habo och Mullsjö kommuner med en gemensam miljönämnd som styrande. Det finns dessutom ett vårdsamarbete mellan kommunerna och tillsammans med Jönköping finns ett ganska nybildat avfallsbolag. Habo och Mullsjö är väl små administrativa enheter för att drivas kostnadseffektivt och vi föreslår att de slås ihop med Jönköping och får del av dess skalfördelar, vilket direkt skulle märkas i form av lägre kommunalskatt för invånarna, inte minst i Habo som ligger 83 öre över Jönköping. Demokratiaspekter, kulturskillnader och det faktum att kommunal konkurrens kan vara nyttigt talar för att Habo och Mullsjö istället går ihop till en kommun, vilken dock skulle bli mindre än önskvärt.

Kommun	Yta (km^2)	Invånare 2016
Jönköping	1480,2	135 297
Habo	328,5	11 586
Mullsjö	200,1	7 226
Nya Jönköping	2008,8	154 109
Gislaved	1137,1	29 478
Gnosjö	420,5	9 615
Nya Gislaved	1557,6	39 093
Värnamo	1215,8	33 906
Vaggeryd	824,9	13 644
Nya Värnamo	2040,7	47 550
Vetlanda	1500,3	27 241
Sävsjö	679,3	9 348
Nya Vetlanda	2179,6	36 589
Nässjö	930,2	30 820
Eksjö	799,4	17 129
Aneby	517,7	6 603
Nya Nässjö	2247,3	54 552

Tabell 18. Förslag på ny kommunindelning i Jönköpings län

GGVV-regionen med kommunerna Gnosjö, Gislaved, Värnamo och Vaggeryd driver det gemensamma näringslivssamarbetet Business Gnosjöregion AB och gemensam socialjour, som ytterligare sju kommuner vill ansluta till. Dessutom startade de den 1 januari 2018 Kommunalförbundet Samverkan Återvinning och Miljö (SÅM) som får kontor i Skillingaryd och ny avfallshantering i Gislaved och Gnosjö vid halvårsskiftet 2018, i Värnamo 2019 och i Vaggeryd 2021. Gnojsö, Gislaved och Värnamo samverkar inom ”Västra Smålands gymnasieskolor” och Gislaved och Gnosjö om upphandling samt har gemensam räddningsnämnd och räddningstjänst. Det omfattande samarbetet både talar för att självständiga kommuner kan fungera och att sammanslagningar egentligen vore bäst. Vi föreslår här att Gislaved och Gnosjö går ihop och Värnamo och Vaggeryd.

Vetlanda, Sävsjö, Nässjö, Eksjö och Aneby samverkar sedan 2002 inom Höglandsförbundet (f.d. Höglandets Kommunalförbund), främst inom IT-verksamhet, kompetens och Höglandets familjerätt samt utredningarbete. Därutöver har Sävsjö Energi och Vetlanda Energi och Teknik samarbetat sedan 2013 och från den 1 januari 2017 under namnet Njudung Energi med åtta verksamhetsområden. Senast har bolaget investerat i 19 laddstolpar i kommunerna. Vetlanda ingår även i Höglandets Räddningstjänstförbund bildat 2002 tillsammans med Nässjö. Att alla fem kommunerna i Höglandsförbundet skulle bilda en kommun är orealistiskt, då den skulle bli alldeles för vidsträckt. Vi föreslår istället att Vetlanda och Sävsjö slås ihop och Nässjö, Eksjö och Aneby. Tranås med 18 794 invånare och kontakter med såväl Jönköpings län som med Östergötland har än så länge valt att ställa sig utanför Höglandsförbundet. Vi föreslår att kommunen kvarstår oförändrad, men noggrant ser över om den inte kan skapa effektivitetsvinster via samarbeten med grannkommunerna.



Figur 15. Jönköpings län med ny kommunindelning

8. En svensk process framåt

Denna rapport är ett inspel till den parlamentariskt sammansatta kommittén Kommunutredningen (Fi 2017:02) som senast den 15 oktober 2019 ska redovisa en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Vi föreställer oss att analyser om övriga Sverige som kompletterar bilden har hunnit göras tills dess.

I Kommunutredningens arbete ingår att analysera ”i vilken utsträckning som kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter, en asymmetrisk ansvarsfördelning och andra tänkbara åtgärder kan bidra till att stärka deras förmåga att möta samhällsutvecklingen. Eventuella förslag om kommunsammanläggningar ska bygga på frivillighet.”

Det har hittills varit ganska tyst om kommitténs arbete, vilket skulle kunna tolkas som att den inte avser föreslå några större förändringar eller att den väntar tills efter valet 2018 med att höja tempot och lägga de skarpa förslagen. Om bara de politiska partierna är någorlunda överens kan en process gå ganska fort när den väl börjar, liksom skedde i Danmark där Strukturkommissionen som tillsattes 2002 presenterade sitt förslag i januari 2004 och reformen genomfördes tre år senare.

En möjlig process är att en bred majoritet av de politiska partierna i riksdagen enas över blockgränsen 2020 om kommunernas uppgifter, kommunsammanläggningar baserade på frivillighet och undantag motiverade av liten befolkningsstorlek och stora avstånd i arealmässigt stora kommuner. De senare kan få fortsätta som självständiga kommuner antingen på basis av asymmetrisk ansvarsfördelning eller förpliktande kommunal samverkan med en tillräckligt stor grannkommun – så att kommunerna tillsammans samlar minst 20 000-30 000 invånare. Då skulle kommunernas förutsättningar att möta framtidens utmaningar förbättras liksom förmågan att lösa sina uppgifter.

Frivillighet kan, liksom i Danmark, definieras som en period då kommunerna själva på anmodan från regering och riksdag finner sin idealpartner. Kommunstyrelserna i kommuner med färre än 20 000-30 000 invånare får då i uppgift att fram till ett visst datum, t.ex. 31 oktober 2021, redovisa med vilken kommun de önskar slå sig samman för att klara nödvändig hållbarhet för framtiden. Om kommunstyrelsen inte önskar att ingå en sammanslagning skall den upplysa om med vilken kommun eller vilka kommuner den har ingått ett avtal om förpliktande samverkan. Efter periodens utgång går staten in, styr och förhandlar med de kommuner som inte har nått en överenskommelse eller som ansökt om undantag.

Valet 2022 skulle kunna bli det första till vilken invånarna väljer politiker till de nya kommunerna. De valda kommunstyrelserna till de nya, hopslagna kommunerna får under 2023 uppgiften att fungera som sammanläggningsutskott med kompetens att förbereda kommunsammanslagningarna till de nya kommuner som formellt skulle kunna bildas den 1 januari 2024, femtio år efter att den förra kommunindelningsreformen avslutades.

Referenser

Altinget (2017): Reformen der forandrede Danmark, 1 januari 2017

Andersson, J. (2007): Kommunal samverkan i Skåne, Öresundsinstitutet och Kommunförbundet Skåne

Folkesson, A. (2017): Mellankommunal samverkan – den bortglömda kommunreformen, Politologerna

Jensen, B. E. (2016): Strukturreform i Danmark, reglab

Houlberg, K. (2015): Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark, KORA

Houlberg, K. (2017): ”Er kommunalreformen en supertanker på ret kurs?”, Jyllands-Posten, 14 november

Prop 1996/97:105 Kommunal samverkan, Inrikesdepartementet.

Riksrevisionen (RiR 2017:32): Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

SCB (2010): Lokala arbetsmarknader – egenskaper, utveckling och funktion

SKL (2016): ”Urbanisering – utmaningar för kommuner med växande och krympande befolkning”

SKL (2017): Studie av möjliga effekter vid en eventuell sammanslagning av Borgholms och Mörbylånga kommuner”, PM 170425

SOU (2006): Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar

SOU (2017:77): En generell rätt till kommunal avtalssamverkan

Strukturkommissionen (2004): Betænkning nr. 1434, Bind I, Hovedbetænkningen

Wedenborg, F. (2017): Reform skulle forandre det kommunale Danmark. Sådan er det
Gået, Ugebrevet A4

Bilaga 1. Antal respondenter efter län och kommunstorlek

Län/kommunstorlek (invånare)	**Kommunstyrelse-ordföranden**	**Kommunchefer**	**Totalt**
Blekinge	2	3	5
över 30 000	1	2	3
15 000-30 000	1		1
färre än 15 000		1	1
Halland	1	3	4
över 30 000	1	1	2
15 000-30 000		1	1
färre än 15 000		1	1
Jönköping	5	7	12
över 30 000	1	2	3
15 000-30 000	1	1	2
färre än 15 000	3	4	7
Kalmar	8	2	10
över 30 000	2	1	3
15 000-30 000	1		1
färre än 15 000	5	1	6
Kronoberg	1	4	5
över 30 000			
15 000-30 000		1	1
färre än 15 000	1	3	4
Skåne	14	20	34
över 30 000	3	7	10
15 000-30 000	7	10	17
färre än 15 000	4	3	7
Sydsverige totalt	**31**	**39**	**70**
över 30 000	8	13	21
15 000-30 000	10	13	23
färre än 15 000	13	13	26

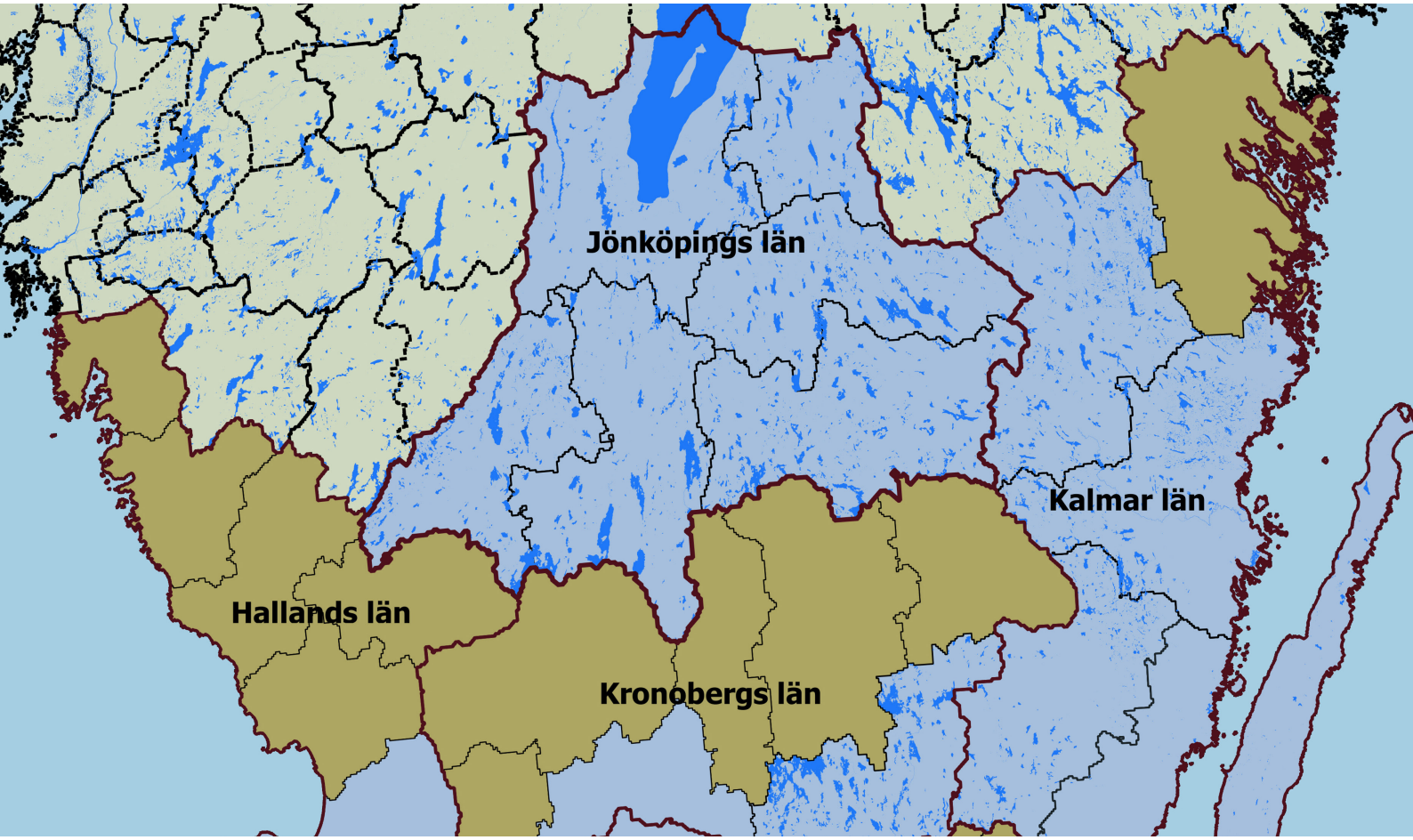
Om författarna

Anders Olshov är chef för och grundare av Intelligence Watch. Han är utbildad ekonom vid Handelshögskolan i Stockholm och har arbetat som ekonomisk-politisk journalist vid bl.a. Dagens Industri och Finanstidningen. Han arbetade som makroekonom och ränte- och valutaanalytiker på Carnegie Investment Bank 1992-1994 och Nordea 1994-2002, där han var med om att bygga upp Nordeas regionalekonomiska analys. Han grundade Öresundsinstitutet 2002 och var dess chef till 2014. År 2010 utsågs han till årets ekonom i Skåne av Ekonomiforum Skåne/EFL. Hans bok ”Øresundsregionen – Københavns outnyttjade möjlighet” utgavs av Gyldendal förlag på svenska och danska 2013.

Kontaktuppgifter:

e-post: anders.olshov@intelligencewatch.org
mobil: +46 733 33 66 60
twitter: Olshov_I_Watch

Christer Persson är docent i ekonomisk geografi, utbildad vid Lunds universitet. Under perioden 1989-2010 var han utvecklingschef/senior advisor i Malmö stad och engagerad i projekt som Öresundsbron, Citytunneln, Malmö högskola, Malmö Arena, Swedbank Stadion och ”Välfärd för alla”. Sedan 2010 driver han eget konsultföretag och är ordförande i Eksploria Edutainment AB. Sedan höstterminen 2012 är han också knuten som föreläsare och forskare till Urbana studier vid Malmö universitet.

Intelligence Watch

Intelligence Watch är en allmännyttig, oberoende tankesmedja för hållbar utveckling med fokus på miljö, ekonomi och sociala frågor. Genom kvalificerad analys och forskning, framtidsspaning och opinionsbildning inom dessa områden och därtill hörande tvärvetenskapliga områden som stadsbyggnad, hälsa och kommunikation med mera bidrar tankesmedjan till ett bättre Sverige och en bättre värld. Intelligence Watch har sin bas i södra Sverige och drivs som ett offentligt-privat samarbete utan vinstintresse och med finansiering från företag, offentliga organisationer och universitet och högskolor.