



**Finansdepartementet**

Avdelningen för offentlig förvaltning,  
Kommunenheten  
Torkel Winbladh  
torkel.winbladh@regeringskansliet.se

## Sveriges underlag till kommunministermötet 2019

### 1. Huvudtema

#### 1.1 Demokrati, tillit och sociala olikheter

*Demokrati, tillit och sociala olikheter. De nordiska länderna har länge setts som själva supermodellen både vad avser ekonomi och politisk likhet. På senare år har vi dock sett en utveckling där enskilda grupper sällan eller aldrig deltar i demokratin. Frågan är hur olika gruppers synpunkter och erfarenheter tas till vara. Siffror visar att deltagandet i och tillit till demokratiska institutioner och politiker varierar, bland annat med utbildning, ekonomi och ålder, och att utanförskap har ökat över tid. Det är viktigt att vi tar utvecklingstendenserna på allvar och att vi diskuterar åtgärder som kan stärka motståndskraften i vår demokrati.*

##### 1.1.1 Fakta

I regeringens strategi för en stark demokrati, som beslutades i juni 2018, dras slutsatsen att svensk demokrati i ett internationellt perspektiv står på en stark grund. Samtidigt identifierades tre allvarliga utmaningar som är särskilt viktiga att bemöta:

- Ett demokratiskt utanförskap
- Ett hotat demokratiskt samtal
- Antidemokratiska aktörer utmanar

#### **Det demokratiska utanförskapet**

Även om den svenska demokratin är stark finns det stora skillnader i delaktighet. Många varken deltar eller känner sig delaktiga i den. Det finns en risk att människor som upplever att de inte har inflytande tappar tilltron till

demokratin, attraheras av antidemokratiska idéer eller kanaliseras sin frustration i en destruktiv riktning.

Ojämlika förutsättningar att delta i demokratin är starkt kopplad till annan ojämlikhet i samhället. Grundläggande socioekonomiska förutsättningar såsom utbildningsnivå och sociala levnadsförhållanden har stor betydelse för människors möjligheter att delta i demokratin

Det demokratiska utanförskapet har även en geografisk dimension. Särskilt tydligt är detta i områden med socioekonomiska utmaningar i och kring våra större städer där delar av befolkningen känner ett avstånd till demokratis institutioner. Även i vissa gles- och landsbygder och i andra typer av områden belägna utanför landets tillväxtregioner finns risk att människor upplever att avståndet till det centrala beslutsfattandet är långt.

#### **Valdeltagande med stora skillnader**

Valdeltagandet visar på stora skillnader. I det valdistrikt i Sverige som hade allra lägst deltagande i riksdagsvalet 2014 röstade endast 48 procent vilket kan jämföras med att 95 procent röstade i det valdistrikt som hade högst deltagande.

En jämförelse mellan olika grupper i samhället visar att utbildningsbakgrund spelar en särskilt stor roll för benägenheten att rösta. Deltagandet i riksdagsvalet 2014 var 94 procent bland personer med eftergymnasial utbildning och 79 procent bland personer med förgymnasial utbildning. På ett liknande sätt är valdeltagandet högre bland höginkomsttagare än bland låginkomsttagare. Även sysselsatta röstar i högre utsträckning än arbetslösa och personer som står utanför arbetsmarknaden. Personer med vissa typer av funktionsnedsättningar röstar i lägre utsträckning än andra. Detta är tydligt t.ex. för personer med intellektuell funktionsnedsättning, personer med starkt nedsatt rörelseförmåga och personer med svåra besvär av psykisk ohälsa.

Det finns också skillnader i valdeltagande mellan inrikes och utrikes födda personer. I riksdagsvalet 2014 röstade 89 procent av de inrikes födda jämfört med 72 procent av de som är födda i ett annat land än Sverige. Valdeltagandet bland personer som är födda utrikes tycks i viss mån också förmedlas till nästa generation.

### **Många är inte delaktiga mellan valen**

När det gäller deltagandet i demokratin mellan valen finns stora skillnader. En av fem i befolkningen som är 15 år eller äldre bedömer att de saknar förmåga att delta i politiken och att ta en aktiv roll i en grupp som sysslar med politiska frågor, t.ex. i en förening

Skillnaderna i tron på den egna förmågan att delta i demokratin skiljer sig kraftigt åt mellan personer med olika utbildningsbakgrund.

### **Skillnader i förtroendet för demokratiska institutioner**

Andelen personer med förtroende för riksdagen skiljer sig åt mellan personer med låg och hög utbildning. Andelen med förtroende för riksdagen är också högre bland personer bosatta i storstäder jämfört med personer som bor på landsbygden eller på mindre orter

Det finns också skillnader i synen på demokratin som styrelseskick. Ungefär 9 procent anser att det politiska systemet i Sverige inte låter människor som dem själva ha något att säga till om när det gäller vad regeringen gör

### **Den sociala representationen i politiska församlingar är ojämlig**

Kvinnor, utrikes födda samt unga och äldre personer är underrepresenterade i Sveriges politiska församlingar. Personer med hög utbildningsnivå och med höga inkomster är överrepresenterade bland förtroendevalda.

I landstingsfullmäktige var 48 procent kvinnor efter 2014 års allmänna val. Andelen kvinnor i riksdagen och kommunfullmäktige var efter 2014 års val cirka 44 procent. Det är idag något fler kvinnor som innehar tyngre poster, såsom kommun- eller landstingsstyrelsens ordförande, än vad det var i början av 2000-talet. Totalt sett är dock kvinnor underrepresenterade på inflytelserika positioner i våra folkvalda församlingar.

### **Skillnader i mellanmänsklig tillit**

Det finns stora skillnader mellan grupper vad gäller mellanmänsklig tillit. Enligt en studie från Göteborgs universitet är det bland lågutbildade 47 procent som uppvisar en hög nivå av mellanmänsklig tillit jämfört med 73 procent bland högutbildade.

Det finns också tydliga geografiska skillnader. En undersökning i Göteborg visar att andelen invånare som upplever att de kan lita på de allra flesta

människor skiljer sig 34 procentenheter mellan personer med hög inkomst bosatta i resursstarka bostadsområden och personer med låg inkomst bosatta i resurssvaga områden.

### 1.1.2 Politikens inriktning – nya initiativ

Mot bakgrund av att det 2021 är 100 år sedan kvinnor fick delta i val till riksdagen för första gången och de utmaningar demokratin står inför beslutade regeringen i juni 2018 att tillsätta kommittén demokratin 100 år som har till uppgift att samla en rad olika aktörer för att uppmärksamma demokratin och stärka engagemanget i demokratin i hela landet.

#### **Insatser för ett högt och mer jämlikt valdeltagande**

Regeringen verkar för ett högt och mer jämlikt valdeltagande mellan olika grupper av röstberättigade. Det är mycket positivt att valdeltagandet har ökat i de tre senaste nationella valen liksom i de två senaste Europaparlamentsvalen. Nedan redovisas exempel på åtgärder som regeringen vidtagit.

- Skolval i skolor över hela landet:
- Stöd till kommuner och organisationer för att främja valdeltagandet: genom att fördela stöd till organisationer inom det civila samhället och till kommuner som genomför verksamhet i syfte att öka valdeltagandet i valet 2018.
- Medel till riksdagspartierna för särskilda informationsinsatser:
- Webbplatsen ”Alla väljare”: Syftet med webbplatsen är att öka möjligheten för personer med lässvårigheter att tillgodogöra sig information och ta del av den politiska debatten under valåret.
- Regeringen har gett en statlig myndighet i uppdrag att stimulera trossamfundens arbete med informationsinsatser inför valet 2018.
- Långsiktig strategi för att minska och motverka segregation 2018–2028: Regeringen avser presentera en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation. Strategin ska fokusera på fem prioriterade områden varav ett är att öka den demokratiska delaktigheten och stärka det civila samhället i områden med socioekonomiska utmaningar.

- Regeringen har inrättat en ny myndighet, Delegationen mot segregation (Delmos). Myndigheten har till uppgift att ta fram och sprida kunskap om segregation samt främja samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter, organisationer i det civila samhället och andra relevanta aktörer. Utöver detta fördelar Delmos statsbidrag till verksamhet som syftar till att förbättra situationen i socioekonomiskt utsatta områden och motverka strukturella orsaker till segregation.
- Delmos har i uppdrag av regeringen att fördela statligt stöd till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation, bland annat för verksamhet som bidrar till att öka demokratisk delaktighet.
- Regeringen har beslutat om en satsning för att stärka kommunernas långsiktiga arbete för att minska segregationen i områden som idag kännetecknas av stora utmaningar när det gäller lågt valdeltagande, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och låg sysselsättningsgrad. För 2018 avsätts 425 miljoner kronor till kommuner med områden med socioekonomiska utmaningar. För 2019 avsätts 1,35 miljarder och därefter 2,2 miljarder årligen under 2020–2027.
- Staten stödjer organisationer i det civila samhället som driver Lokala resurscenter för demokratisk delaktighet i områden med socioekonomiska utmaningar. Verksamheten sker vanligtvis i samverkan med kommunen och centren ska fungera som ett stöd för medborgare att vara delaktiga i demokratiska beslutsprocesser och i demokratin i stort.
- Regeringen har genomfört ändringar i kommunallagen som innebär att kommuner och landsting får rätt att bevilja kommunal- och landstingsråd samma förmåner, t.ex. vad gäller föräldradighet, som gäller anställda i kommunen eller landstinget.
- Regeringen har sedan 2016 beviljat medel till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för att arbeta med att stärka kompetensen hos kommunala tjänstemän och förtroendevalda i att genomföra medborgardialog i frågor där befolkningen är åsiktsmässigt polariserad och motsättningarna är starka. 167 kommuner har hittills deltagit i arbetet
- En statlig myndighet tar fram, samlar och sprider kunskap om ungas levnadsvillkor och fördelar årligen bidrag projekt- och organisationsstöd till ungdomsorganisationer i syfte att stödja barns och ungdomars självständiga

organisering och inflytande i samhället. Myndigheten arbetar också med att sprida kunskap om ungas sociala inkludering och om metoder för att öka delaktigheten i områden med socioekonomiska utmaningar.

### **Insatser för det civila samhället som röstbärare**

- Regeringen har överlämnat skrivelsen En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället (skr. 2017/18:246) till riksdagen. I skrivelsen presenteras regeringens viktigaste åtgärder för ett starkt och självständigt civilsamhälle
- Regeringen har stärkt strukturen för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhällets organisationer på nationell nivå. Som exempel kan nämnas införandet av sakråd som är en ny samrådsform mellan civilsamhället och Regeringskansliet och en ny nationell överenskommelse om dialog och samråd mellan regeringen och civilsamhället.
- Ökat stöd till det civila samhället: Mellan åren 2014 och 2018 har de statsbidrag som enbart går till det civila samhället och som fördelas med stöd av förordningar ökat med 1,5 miljarder kronor.
- Stärkt stöd till allmänna samlingslokaler:
- Regeringen har sammantaget under mandatperioden ökat anslagen till studieförbund och folkhögskolor med cirka 1,8 miljarder kronor.
- Regeringen har under perioden 2016–2018 satsat 130 miljoner kronor på att stärka kulturlivet och kulturutövandet i områden med socioekonomiska utmaningar.

## **1.2 Hot och hets mot lokalpolitiker**

### **1.2.1 Fakta**

Politikernas trygghetsundersökning är en kartläggning av hot, våld och trakasserier mot politiskt förtroendevalda som genomförs av Brottsförebyggande rådet (Brå). Kartläggningen omfattar samtliga ordinarie ledamöter i Sveriges riksdag och kommunala fullmäktigeförsamlingar (ca 14 000). I november 2019 ska Brå redovisa PTU för valåret 2018, denna rapport kommer möjliggöra jämförelser mellan två valår för första gången.

Den senaste kartläggningen (PTU 2017) avser hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda under mellanvalsåret 2016:

### **Omfattning**

Var fjärde förtroendevald utsattes för hot, våld eller trakasserier under mellanvalsåret 2016. Valåret 2014 var utsattheten något högre (28 procent). Dock är 2016 års resultat en tydlig ökning i jämförelse med mellanvalsåret 2012 då 20 procent var utsatta. Upprepad utsatthet är vanligt, 80 procent har blivit utsatta vid minst två tillfällen. Riksdagsledamöter är särskilt utsatta (66 procent). Även yngre, de som är mer aktiva på internet, heltidspolitiker och ordföranden är särskilt utsatta. Ungefär en tredjedel av förtroendevalda med utländsk bakgrund är utsatta.

### **Konsekvenser av utsatthet**

Av samtliga förtroendevalda har nästan var fjärde (24 procent, jämfört med 21 procent valåret 2014) påverkats i sitt uppdrag (av utsatthet eller oro för att utsättas för hot, våld eller trakasserier). Av de förtroendevalda som utsatts är andelen som upplever att de påverkats 44 procent. Att utsattheten har fått konsekvenser är vanligare bland kvinnor och yngre. Påverkan har t.ex. lett till att förtroendevalda har undvikit att uttala sig i en fråga, tvekat inför en åtgärd, övervägt att lämna eller lämnat ett uppdrag, eller fattat ett annat beslut än vad som ursprungligen var tänkt. Vanligast är att man undvikit att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga. En större andel överväger att lämna uppdrag 2016 än både 2012 och 2014, dock är andelen som de facto lämnar samtliga förtroendeuppdrag en mycket liten andel som ligger på en stabil nivå (1,2 procent).

### **Förövaren**

Många gånger upplevs förtroendevalda utsättas av en okänd/anonym förövare (40 procent av händelserna). Vanligast är att förövaren uppfattas vara en man. Sex av tio förövare uppfattas vara förargade medborgare eller rättshaverister. Det är inte ovanligt att förövaren finns inom den egna yrkesgruppen, en annan förtroendevald tillskrivs 16 procent av händelserna. Ungefär en tredjedel (30 procent) trodde att förövaren tillhörde en politisk extremistgrupp. Var femte uppfattade att förövaren kom från högerextremistiskt håll (21 procent, valåret 2014 var det 17 procent) och 10 procent uppfattade att förövaren var vänsterextremist (15 procent valåret 2014).

### **Anmälningssbenägenhet**

Anmälningssbenägenheten är låg, endast var femte händelse polisanmäls (19 procent). Nivån har legat relativt stabil under de år undersökningen genomförts. De främsta skälen är att förtroendevalda inte tror att anmälan leder till något, att händelsen uppfattas som en del i uppdraget eller att händelsen uppfattades som en småsak eller bagatell.

### **Kunskap om det digitala hatet**

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) kartlagt våldsbejakande extremistisk propaganda. . Rapporten Digitalt hat (2018) visar att ca 20 procent av alla undersökta kommentarer i öppna diskussionsforum och så kallade alternativmedier som handlade om en kommunstyrelseordförande innehöll någon form av hat, hot eller kränkning, kvinnorna får större andel hatkommentarer än männen.

#### **1.2.2 Politikens inriktning – nya initiativ**

### **Regeringens handlingsplan Till det fria ordets försvar**

Under förra mandatperioden antog regeringen handlingsplanen Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer (2017). Handlingsplanen omfattar tre åtgärdsområden: ökad kunskap, stöd till dem som utsätts och ett stärkt rättsväsende. Nedan beskrivs de åtgärder som avser förtroendevalda.

### **Kunskap**

På kunskapsområdet har Brottsförebyggande rådet i uppdrag att genomföra Politikernas trygghetsundersökning och Totalförsvarets forskningsinstitut kartlägger våldsbejakande extremistiska budskap på internet.

### **Stöd**

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sedan 2016 beviljats medel från regeringen för att utveckla stödet till kommuner och landsting i deras arbete för att förebygga och hantera hot och hat mot förtroendevalda. SKL har genomfört ett stort antal utbildningar i landet, främst för fullmäktige i kommuner och landsting. SKL erbjuder även stöd till förtroendevalda, bl.a. via telefonstöd till medlemmar och via direktsända webinarium. SKL har tagit fram flera skrifter under 2018–2019, bl.a. Anmäl alltid hot, hat och våld Det handlar om demokratin i samarbete med Brottsoffermyndigheten och Polismyndigheten.



SKL har genomfört en enkät för 2018 som visar hur arbetet i kommuner och landsting har utvecklats i jämförelse med läget 2016. Rapporten visar på en markant förbättring på flera områden. T.ex. har 73 procent av landstingen och kommunerna genomfört utbildning för förtroendevalda, 2016 var det 30 procent. 53 procent av kommunerna och landstingen har någon form av styrande dokument inom ramen för det förebyggande arbetet.

För att stärka det civila samhället fördelar MUCF sedan förra året ut medel till projekt som avser att motverka hot och hat i det offentliga samtalet. Under 2018 fördelades medel till Expo, Brottsofferjouren, Make Equal och Näthatsgranskaren.

Regeringens ambition är att fortsätta det arbete som har inletts och bidra till ett systematiskt arbete på området. En viktig framtidsfråga handlar också om att motverka att hot och hat normaliseras, inte minst på internet och i sociala medier. Regeringen har också inlett en nationell satsning på medie- och informationskunnighet i syfte att stärka människors motståndskraft mot näthat, desinformation och propaganda. Satsningen kommer bl.a. att besöka kommuner runt om i landet för att lyfta MIK-frågorna (Medie- och informationskunnighet).

### **Rättsväsende**

För närvarande arbetar regeringen med ett lagförslag där det föreslås att det ska införas en ny särskild straffskärpningsgrund för brott som begås mot förtroendevalda eller deras närstående. Flera mycket viktiga åtgärder genomfördes under den förra mandatperioden då skyddet för den personliga integriteten stärktes och moderniserades. T.ex. infördes ett nytt brott ”olaga integritetsintrång” och straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande och förolämpning förtydligades och moderniserades. Avseende olaga hot och ofredande har vissa utvidgningar av det straffbara området skett. Det har även gjorts vissa förtydliganden avseende grovt förtal. Detta innebär sammantaget också ett bättre skydd för förtroendevalda.

Polismyndigheten har haft i uppdrag att redovisa vidtagna åtgärder för att bekämpa brott som hotar den fria åsiktsbildningen, vilket omfattar bl.a. förtroendevalda och journalister. Bland annat finns det en nationell kontaktpunkt för dessa frågor. Demokrati- och hatbrottsgrupper finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Arbetet med kompetenshöjande åtgärder inom polisen kommer att fortsätta för att ytterligare förbättra förmågan att

identifiera och utreda brott som hotar den fria åsiktsbildningen. Polisen intensifierar även insatserna mot it-relaterade brott. Den nationella resursen ska utökas ytterligare och beslut har fattats om att etablera regionala it-brottscentrum i polisens sju regioner.

## 2. Aktuella frågor

### 2.1 Statens styrning av kommunsektorn

#### 2.1.1 Tillitsreformen

Tillitsreformen syftar till att utveckla formerna för styrningen till att bättre balansera behovet av kontroll med förtroendet för medarbetarnas kunskap och erfarenheter. Kvaliteten i den offentliga förvaltningen är beroende av en tydlig och verksamhetsanpassad styrning som bygger på tillit.

Trenden de senaste tio-tjugo åren har varit ökad detaljstyrning och mer administration. Styrsystemen har varit kostnadsdrivande och personalen har ägnat allt för stor del av sin arbetstid åt administration. Regeringens inställning är att det emellertid inte är en långtgående detaljreglering eller en omfattande kontrollapparat som är svaret på hur vi skapar en välfärd av god kvalitet. Ytterst handlar det istället om att den offentliga förvaltningen ska ges bättre förutsättning att prioritera rätt saker, vilket många gånger kan vara sådant som inte med lätthet kan mätas.

Regeringen tillsatte den 16 juni 2016 Tillitsdelegationen. Delegationen har främst haft i uppdrag att främja utveckling och lyfta fram goda exempel på tillitsbaserad styrning där kompetensen hos välfärdens medarbetare tas tillvara på ett effektivt sätt. Delegationen har t.ex. genomfört flera försöksverksamheter som har följts av forskare. Delegationen lämnade i juni 2017 ett delbetänkande om ersättningsmodeller där det finns analyser av olika ersättningsmodellens betydelse för verksamhetens effektivitet, kvalitetsutveckling och medarbetarnas handlingsutrymme. De slutsatser och rekommendationer som lämnas i delbetänkandet utgör ett bra stöd för kommuner och landsting. Delegationen lämnade sitt huvudbetänkande den 18 juni 2018 och det har sedan varit på remiss till den sista oktober förra året. För tillfället bereds förslagen i Regeringskansliet. Betänkandet innehåller även många rekommendationer som riktar sig direkt till kommuner och landsting som redan idag kan utgöra ett bra stöd till verksamhetsutveckling.

Delegationen fortsätter fram till oktober 2019 med att även främja utvecklingsarbete inom statliga myndigheter.

Regeringen har även låtit sektorsvisa utredningar ha med tillitsperspektivet och lägga förslag kring hur t.ex. professionernas administrativa börda kan minska. Detaljstyrningen i regleringsbrev till statliga myndigheter har även minskat. Regeringen kommer framöver att undersöka på vilket sätt staten kan bidra för att minska onödig byråkrati. Det kan t.ex. handla om att tillvarata digitaliseringens möjligheter, att se över uppgiftsinsamling och ansökningsförfaranden och undersöka var de kommunala verksamheterna själva upplever att det finns flest tidstjuvar.

### 2.1.2 Uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret (En statlig utredningsmyndighet) i uppgift att årligen redogöra för utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Vart fjärde år, med början 2019, ska Statskontoret dessutom genomföra en analys av utvecklingen. Syftet är bl.a. att regeringen bättre ska kunna utvärdera om vidtagna åtgärder för att utveckla styrningen får önskad effekt.

Statskontoret har även analyserat och lämnat rekommendationer om hur statliga myndigheter kan arbeta strukturerat med att involvera medarbetare från kommunal verksamhet vid framtagandet av styr- och stödmaterial som riktar sig till dessa verksamheter.

## 2.2 Kommunsektorns grundläggande förutsättningar

### 2.2.1 Sektorns ekonomiska situation

#### **Starka ekonomiska resultat i sektorn har mattats av**

Kommunsektorn som helhet har under en längre period redovisat starka finanser men 2018 redovisade sektorn ett lägre resultat än de tre föregående åren. Kommunernas resultat blev över 14 miljarder kronor, medan landstingens resultat blev en halv miljard kronor. Det motsvarar 2,6 respektive 0,2 procent av intäkter från skatter och generella statsbidrag. I genomsnitt har landstingen haft lägre resultat än kommunerna historiskt men den ekonomiska ställningen skiljer sig också mellan olika kommuner

och landsting. Av kommunernas resultat på 14 miljarder kronor stod de tre kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö för nästan 6 miljarder kronor. Andelen kommuner som redovisade nollresultat eller positiva resultat före extraordinära poster var 75 procent. Andelen kommuner med negativa resultat var högre bland de befolkningsmässigt minsta kommunerna. Av landstingen redovisade 70 procent nollresultat eller positiva resultat. Det är en mindre andel kommuner och landsting än närmast föregående år.

Kommuner och landsting är inne i en period med hög investeringstakt. Den höga investeringstakten är främst en följd av demografin, som kräver nybyggnation av exempelvis förskolor, skolor, bostäder och äldreboenden. Äldre byggnader och infrastruktur behöver dessutom renoveras eller bytas ut. Utöver ökade behov har det låga ränteläget tillsammans med sektorns goda ekonomiska resultat de senaste åren ökat benägenheten att investera. Det är framförallt i de snabbväxande kommunerna och landstingen som investeringarna för närvarande är störst. Störst investeringar sker i de kommun- och landstingsägda företagen. Den höga investeringsnivån i sektorn bidrar till en ökad skuldsättning, då en del av investeringarna finansieras genom lån. Även investeringar i de kommunala företagen påverkar kommunsektorns skuldnivå, då kommuner och landsting tar lån som sedan förmedlas vidare till företagen.

### **Regeringens bedömning av den finansiella utvecklingen av kommunsektorns finanser fram till 2022**

#### **2.2.2 Vårpropositionen 2019**

Regeringen lämnade i 2019-års ekonomiska vårproposition en prognos för kommunsektorns finansiella utveckling fram till 2022.

Under prognosperioden bedöms de kommunala skatteinkomsterna växa något långsammare än de gjort de senaste åren, till följd av att den höga tillväxttakten mattas av. Under perioden 2019–2022 beräknas även statsbidragens nivå minska något. Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för behovet av resurser inom olika välfärdstjänster. Mellan 2012 och 2017 har befolkningen ökat i en allt snabbare takt, men avtog något 2018. Det är framför allt antalet barn som ökar snabbare än övriga befolkningen. Även antalet äldre (65 år och äldre) ökar snabbare än befolkningen i stort. I regeringens prognos ökar kommunsektorns utgifter

ungefär i linje med de demografiskt drivna behoven 2019–2022. Regeringen bedömer samtidigt att kommunsektorns ekonomiska resultat kommer att försämrats något till 2022.

### 2.2.3 Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen och det kommunalekonomiska utjämningsystemet som helhet bidrar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting. I kostnadsutjämningen utjämnas för strukturella och opåverkbara kostnadsskillnader. En särskild utredare har genomfört en översyn av systemet för kostnadsutjämning för kommuner och landsting. Syftet med översynen var att överväga om större samhällsförändringar, som påverkar kostnaderna för kommuner och landsting, i tillräcklig grad fångas upp av det nuvarande systemet. Utredaren hade även i uppdrag att analysera om det finns möjligheter att förenkla utjämningen.

Det förslag som har lämnats av utredaren innebär bl.a. att strukturella kostnader till följd av gleshet och socioekonomi kommer att utjämnas för i större utsträckning. Förslaget har remitterats under våren 2019, bland annat till alla kommuner och landsting, och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En majoritet av remissinstanserna är i huvudsak positiva till utredningens förslag. (Kan kompletteras med troligt ikraftträdande under närmaste veckorna – förhoppningsvis)

### 2.2.4 Riktade statsbidrag

I nuläget finns ett stort antal riktade statsbidrag till kommuner och landsting. Till följd av detta pågår ett antal projekt. Det finns från politisk nivå en ambition om att se över möjligheterna att minska antalet riktade statsbidrag samt administrationen förknippad med bidragen. Ett led i detta är den översyn av de riktade statsbidragen som pågår skolområdet, där problematiken har varit större än på andra områden. Ambitionen är att liknande arbete ska initieras på andra områden. För att få en helhetsbild av bidragen genomför Finansdepartementet årligen en kartläggning av befintliga riktade statsbidrag. I budgetpropositionen för 2019 redovisades en sammanställning över samtliga riktade bidrag med uppgifter om utfall för föregående år. En liknande sammanställning är tänkt att publiceras i BP20. Vidare finns det anledning att överväga åtgärder för att minska den administrativa bördan för kommuner och landsting i samband med hanteringen av riktade statsbidrag.

### 2.2.5 Kommunutredningen

En parlamentarisk kommitté tillsattes i februari 2017 med uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera utmaningarna.

Kommittén ska identifiera och analysera utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter. Den ska också analysera i vilken utsträckning olika strukturella åtgärder kan stärka deras förmåga att möta samhällsutvecklingen. Det handlar om kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter och en asymmetrisk ansvarsfördelning, men även andra tänkbara åtgärder. Kommittén ska utifrån denna analys föreslå vilka åtgärder som bör vidtas och hur genomförandet bör gå till. Eventuella förslag om kommunsammanläggningar ska vara frivilliga. Kommittén ska redovisa sitt slutbetänkande den 28 februari 2020.

Riksdagen antog den 23 maj 2018 regeringens förslag till en generell rätt till avtalssamverkan. Förslaget innebär nya bestämmelser i kommunallagen som ger kommuner och landsting generella möjligheter till avtalssamverkan utan hinder av lokaliseringsprincipen. Genom avtalssamverkan kan kommuner och landsting överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller ett annat landsting. Vid avtalssamverkan kommer det att vara möjligt för kommuner och landsting att delegera beslutanderätt till en anställd i en annan kommun eller ett annat landsting (extern delegering). Regeringen har angett att förenklandet av möjligheterna till kommunal samverkan och extern delegering är ett viktigt led i att ge kommuner och landsting goda förutsättningar att möta dagens och framtida utmaningar. Förslaget innebär inte någon förändring av upphandlingslagstiftningen och möjliggör således bara samverkan utan upphandling om upphandlingsregelverket inte är tillämpligt eller om det finns ett tillämpligt undantag.

### 2.2.6 Indelningskommittén

Regeringen utsåg 2015 Indelningskommittén med uppdrag att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting fr.o.m. 2023. I juni 2016 lämnade kommittén delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016: 48) i vilket det föreslogs att tre nya län skulle bildas fr.o.m. 2018 och att motsvarande landsting skulle bildas fr.o.m. 2019. Delbetänkandet remitterades till ett stort

antal remissinstanser. Regeringen har emellertid valt att inte gå vidare med kommitténs förslag.

Uppdraget slutredovisades i sin helhet den 1 mars 2018. I betänkandet Myndighetsgemensamindelning (2018:10) lämnade kommittén förslag om att tio statliga myndigheter ska ha en gemensam regional indelning och indelningen ska regleras i en särskild förordning. Vidare föreslog kommittén att beteckningen region ska införas istället för landsting och att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid ändringar i landstingsindelningen. En proposition om beteckningen och ändringen i indelningslagen om att höra befolkningen bereds inom regeringskansliet.

### **2.3 Likvärdiga villkor mellan offentliga och privata aktörer**

Av den överenskommelse som regeringen gjort med Centerpartiet och Liberalerna framgår att alla aktörer inom välfärden oavsett driftform ska ha likvärdiga villkor. Civilministern har ett utpekat ansvar för att samordna arbetet med likvärdiga villkor. Den förra regeringen mottog också ett antal tillkännagivanden från riksdagen som rörde frågor om lika villkor mellan offentliga och privata aktörer. Dessa gäller b.la. införandet av möjlighet att stänga kommunala verksamheter som uppvisar brister, att likvärdiga krav ska ställas på privata och offentliga aktörer gällande ägar- och ledningsprövning samt att skyldigheten i kommunallagen för fullmäktige att anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs i egen regi.

Utgångspunkten för arbetet är att *likvärdiga* villkor, snarare än exakt *lika* villkor, så långt som möjligt ska uppnås för alla aktörer i välfärden oavsett driftsform. Det är samtidigt viktigt att noga beakta de olika aktörernas grundläggande förutsättningar och ansvar. Kommuner och landsting har ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla skola, vård och omsorg, medan privata aktörer bedriver verksamhet på frivillig basis. Denna grundläggande skillnad gör frågan om likvärdiga villkor komplex.

Den kommunala självstyrelsen har också en stark ställning i den svenska grundlagen.

Ett reellt kommunalt självstyre bygger på handlingsfrihet och möjlighet att driva meningsfull lokal politik. Det finns av den anledningen demokratiska argument för att värna möjligheten till lokala initiativ och lokalt

beslutsfattande. Dessutom finns effektivitetsvärden i möjligheterna att styra och utveckla välfärden utifrån lokala förhållanden och behov.

Vid förändringar som innebär att kommuner och landsting i större utsträckning likställs med övriga utförare av välfärdsverksamhet bör det därför alltid beaktas vad det innebär för kommunernas möjligheter att ta sitt yttersta ansvar, för möjligheterna att kunna bedriva meningsfull lokal politik och i förlängningen för kommunmedlemmarnas möjligheter att påverka den lokala och regionala välfärden genom allmänna val.

Samtidigt innebär privata initiativ inom välfärden ofta fler valmöjligheter för kommunmedlemmarna. Privata aktörer behöver därför ha goda villkor för att kunna bedriva en välfärdsverksamhet av hög kvalitet. Arbetet med att åstadkomma likvärdiga förutsättningar inom välfärden handlar emellertid även om att arbeta för likvärdiga skyldigheter. Till exempel är medborgarnas möjligheter till insyn i dagsläget mer långtgående i offentliga verksamheter än i privata.

En arbetsgrupp på tjänstemannanivå har startats inom regeringskansliet har bildats som ska genomföra en analys av vilka åtgärder som kan vidtas för att uppnå mer likvärdiga villkor och utarbeta en plan för hur dessa skulle kunna genomföras. De utredningar som tillsätts ska analysera vilken typ av förändringar som är oförenliga med ett kommunalt huvudmannaskap/sistahandsansvar.

Frågor som kan bli aktuella att utreda är t.ex.:

- införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor, hälso- och sjukvård och socialtjänst,
- ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå (kommunala och fristående) samt inom sjukvården och socialtjänsten,
- ökad transparens i kommunernas beräkning och beslut om bidrag,
- hur elevers rätt till en likvärdig utbildning särskilt kan beaktas vid prövning av en ansökan om nyetablering av en fristående skola,
- hur bestämmelserna om mottagande och urval till fristående skolor kan ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever,
- hur Skolinspektionen kan ges ökade möjlighet att stänga en skola med brister oavsett om skolan är kommunal eller privat, och



- hur ersättningsmodeller inom hälso- och sjukvård och socialtjänst kan bli mer likvärdiga.

## **2.4 Statlig närvaro**

Regeringen vidtar en rad åtgärder under mandatperioden för att stärka tillgången till statlig service i hela landet. Från och med den 1 juni 2019 ansvarar Statens servicecenter för en servicekontors-organisation där service avseende Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten ingår. Dagens servicekontorsverksamhet vid dessa myndigheter omfattar 113 servicekontor. Under 2018 såg regeringen till att det öppnades tio nya servicekontor. Det är regeringens ambition att betydligt fler statliga servicekontor ska öppna runtom i landet under denna mandatperiod, vilket också framgår tydligt av januariavtalet. En kartläggning av de statliga myndigheternas befintliga och framtida behov när det gäller lokalisering pågår. En fråga som eventuellt behöver analyseras är om och i så fall på vilket sätt statliga myndigheter i ökad utsträckning kan ta hjälp av kommunerna för enklare service.