

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Statsrådet Lars-Erik Lövdén har den 24 oktober 2000 gett dåvarande generaldirektören Birger Bäckström uppdraget att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

Sammanfattningsvis har uppdraget varit att aktivt följa genomförandet av åtgärdsplanerna samt utvecklingen av den ekonomiska situationen i de kommuner och landsting som beviljats stöd av regeringen, att följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner som tecknat avtal med och beviljats stöd i samråd med Bostadsdelegationen, att vara samrådspart för kommunerna och landstingen när det gäller de redovisningar som skall lämnas till regeringen.

En samlad redovisning av uppdraget skulle lämnas senast den 30 juni 2003.

Sekreterare har varit departementssekreteraren Eva Olin, Finansdepartementet. Hon ersattes i augusti 2002 av departementssekreteraren Fredrik Holmström, Finansdepartementet. Som sakkunniga förordnades nuvarande ekonomidirektören Lena Erixon, Vägverket, nuvarande stadsdirektören Lars Roslund, Göteborgs kommun, departementssekreteraren Sofia Wallström, Finansdepartementet t.o.m. augusti 2002 och departements-

sekreteraren Fredrik Holmström, Finansdepartementet t.o.m.
augusti 2002.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2003

Birger Bäckström

Lena Erixon

Lars Roslund

Fredrik Holmström

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Uppdraget	11
1.1 Utredningsdirektiv.....	11
1.2 Kommuner och landsting som beviljats stöd.....	11
2 Bakgrund	13
2.1 Bakgrund till bildandet av Kommundelegationen	13
2.2 Kommundelegationens uppdrag	13
2.3 Delegationens arbete	14
2.4 Delegationens förslag	15
2.5 Regeringens beslut	16
2.6 Överenskommelserna om villkoren för statligt stöd.....	16
2.7 Några iakttagelser från Kommundelegationen i samband med arbetet.....	18
3 Utredningens arbete	21
3.1 Uppföljning under hösten 2000 och våren 2001.....	21
3.1.1 Första träff	21
3.1.2 Uppföljning per den 30 april 2001.....	21
3.1.3 Enskilda träffar	22
3.1.4 Konferenser kring goda exempel.....	23

3.2	Uppföljning hösten 2001	24
3.2.1	Enskilda träffar efter begäran	24
3.2.2	Enskilda träffar för samtliga	24
3.2.3	Forskningsarbete.....	26
3.3	Uppföljning våren 2002	26
3.3.1	Enskilt stöd	26
3.3.2	Första utbetalning.....	26
3.3.3	Uppföljning per den 30 april 2002	27
3.3.4	Konferenser	27
3.4	Slutlig utbetalning 2002	28
3.5	Uppföljning hösten 2002	28
3.5.1	Enskilda träffar för samtliga	28
3.6	Redovisning av uppdraget.....	30
3.6.1	Rapporter.....	30
3.6.2	Slutlig redovisning.....	30
3.7	Hur har det gått?	31
3.8	Vilka typer av åtgärder har vidtagits?	32
3.9	Hållbar balans?	32
3.10	Hur ser kommunerna och landstingen på det arbete som bedrivits ?	33
3.11	Avslutande möte med kommunerna och landstingen	36
4	Framgångsrik vändning	37
4.1	Vad förklarar kommunal utveckling?.....	37
4.2	Institutionell ansats.....	38
4.3	Metod	38
4.4	Så åstadkoms framgångsrik vändning	39
4.4.1	Yttre faktorer	39
4.4.2	Ekonomisk sanering underlättas av undantagstillstånd	40
4.4.3	Bättre att samverka än att överutnyttja befintlig personal.....	42

4.5	Förklaring till framgångsrik vändning.....	43
4.5.1	Åtgärder och förutsättningar.....	43
4.6	Har utvecklingen vänt?.....	45
4.7	Ledarskapet ofta avgörande.....	46
5	Slutsatser.....	47

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	49
<i>Bilaga 2</i>	Ansökningar om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (Kommundelelegationen) (Regeringsbeslut 2000-10-05).....	55
<i>Bilaga 3</i>	Ansökningar om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (Bostadsdelegationen och Kommundelelegationen) (Regeringsbeslut 2000-10-05).....	59
<i>Bilaga 4</i>	Överenskommelse mellan staten och Sollefteå kommun.....	63
<i>Bilaga 5</i>	Ansökan om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (Kommundelelegationen) (Regeringsbeslut 2000-12-21).....	65
<i>Bilaga 6</i>	Åtgärdsplan för ekonomi i balans 2002, Surahammars kommun.....	69

Sammanfattning

En särskild utredare tillkallades i oktober 2000 med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Sammanlagt har 36 kommuner och 4 landsting beviljats sådant stöd. Enligt direktiven skulle utredaren bl.a. aktivt följa genomförandet av åtgärdsplaner samt utvecklingen i berörda kommuner och landsting.

Vidtagna åtgärder har generellt sett varit framgångsrika. Det incitament som det villkorade extra statliga stödet innebar har varit viktigt för att de besparingsåtgärder som initierades i respektive kommun och landsting fick acceptans. Men även kravet på ekonomi i balans har haft betydelse. Kommunerna och landstingen har upplevt det som positivt att ha ett tydligt mål som måste nås inom en bestämd tidsperiod.

Viktiga faktorer som påverkar den ekonomiska utvecklingen finns inom den egna kommunen eller landstinget. Några viktiga faktorer för att nå framgång med arbetet med att nå ekonomisk balans har varit probleminsikt, det politiska och administrativa ledarskapet, politiskt samförstånd, information, ekonomisk uppföljning, uthållighet, samverkan och tydliga ekonomiska spelregler.

Det finns anledning för de kommuner och landsting som inte har balans i ekonomin att studera hur arbetet har bedrivits och inhämta erfarenheter som har gjorts i de kommuner och landsting som varit framgångsrika med sin omstrukturering via arbetet med Kommundelegationen.

Av de ursprungliga 36 kommunerna och 4 landstingen, hade 10 kommuner uppfyllt villkoren för avtalet redan vid bokslutet för 2001. Enligt utredningens bedömning är det ytterligare 22 kommuner och 2 landsting som uppfyller villkoren i avtalet och bör erhålla slutlig utbetalning av statsbidraget.

1 Uppdraget

1.1 Utredningsdirektiv

En särskild utredare tillkallades i oktober 2000 med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Regeringen beslutade i oktober om direktiv för uppföljning av Kommundelegationens ärenden (dir 2000:71). Sammanfattningsvis har uppdraget varit att:

- aktivt följa genomförandet av åtgärdsplanerna samt utvecklingen av den ekonomiska situationen i de kommuner och landsting som beviljats stöd av regeringen,
- följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner som tecknat avtal med och beviljats stöd i samråd med Bostadsdelegationen,
- vara samrådspart för kommunerna och landstingen när det gäller de redovisningar som skall lämnas till regeringen.

1.2 Kommuner och landsting som beviljats stöd

Följande 36 kommuner och 4 landsting har tecknat en överenskommelse med staten om att sänka sin bruttokostnadsnivå och uppnå ekonomisk balans senast vid bokslutet för 2002 och beviljats stöd under vissa villkor:

Arvidsjaur kommun
Askersunds kommun
Bjurholms kommun
Bodens kommun
Borgholms kommun

Bromölla kommun
Dorotea kommun
Gällivare kommun
Hagfors kommun
Hedemora kommun
Haparandas kommun
Hofors kommun
Hultsfreds kommun
Håbo kommun
Hällefors kommun
Härnösands kommun
Jokkmokks kommun
Karlsborgs kommun
Kramfors kommun
Kils kommun
Kristinehamns kommun
Krokoms kommun
Ljusnarsbergs kommun
Melleruds kommun
Munkfors kommun
Nora kommun
Nordmalings kommun
Olofströms kommun
Pajala kommun
Ragunda kommun
Rättviks kommun
Smedjebackens kommun
Sollefteå kommun
Surahammars kommun
Vindelns kommun
Älvdalens kommun
Dalarnas läns landsting
Värmlands läns landsting
Västernorrlands läns landsting
Norrbottens läns landsting

(För mer information se bilagor regeringsbeslut 5 oktober 2000 nr 8–9, 2 december 2000 nr 21 samt 21 december 2000 nr 31.)

2 Bakgrund

2.1 Bakgrund till bildandet av Kommundelegationen

År 2000 började kravet på ekonomisk balans för kommuner, landsting och kommunalförbund att gälla. Kravet innebär att budgeten varje år skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett eventuellt negativt resultat vid räkenskapsårets slut skall återställas inom två år. Balanskravet skall förhindra en fortlöpande urgröpning av ekonomin och ge förutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling.

Det har emellertid funnits stora ekonomiska problem i många kommuner och landsting under andra hälften av 1990-talet. Från 1996 har regeringen haft medel till sitt förfogande för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation. De kommuner som har problem till följd av stora och kostsamma åtaganden för boendet har också under vissa förutsättningar kunnat få hjälp genom Bostadsdelegationen åren 1998–2002. I augusti 2002 bildades Statens Bostadsnämnd med motsvarande uppgifter.

Under 1999 gjorde regeringen bedömningen att det fanns ett antal kommuner och landsting som hade problem i första hand till följd av strukturella faktorer, främst minskande befolkning, där särskilda åtgärder behövde vidtas för att kravet på ekonomisk balans skulle kunna uppnås. Mot denna bakgrund tillsattes Kommundelegationen.

2.2 Kommundelegationens uppdrag

Delegationens uppdrag var att inför regeringens beslut bereda ärenden om huruvida ekonomiskt stöd skulle ges till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans och att därvid överlägga med berörda kommuner och landsting om vilka

åtgärder de borde vidta. Regeringen beslutade om vilka ärenden som skulle beredas av delegationen.

Delegationen skulle enligt sina direktiv göra en grundlig analys av de enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation och föra en aktiv dialog med dem om vilka åtgärder som borde vidtas och vilka krav som måste ställas för att stöd skulle bli aktuellt.

Förslag om ekonomiskt stöd skulle lämnas endast för kommuner och landsting som befann sig i en särskilt svår ekonomisk situation och som till följd av strukturella faktorer hade problem att nå balans. Behovet av stöd skulle prövas både mot kommunens eller landstingets egna förutsättningar och mot åtgärdernas kostnader och ekonomiska effekt.

Ansökningar om stöd skulle vara regeringen tillhanda senast den 1 november 1999.

Regeringen beslutade att överlämna sammanlagt 42 ärenden till delegationen för beredning, varav 35 avsåg kommuner och 7 avsåg landsting.

I 9 av kommunärendena hade Bostadsdelegationen tidigare beviljat stöd. Därutöver har delegationen deltagit i samråd om sammanlagt 26 kommunärenden som har överlämnats till Bostadsdelegationen.

2.3 Delegationens arbete

Respektive kommun och landsting inbjöds till enskilda överläggningar i månadsskiftet januari/februari år 2000 för att diskutera vilka åtgärder kommunerna och landstingen vidtagit eller planerade att vidta för att uppnå balanskravet. En avsikt var att uppmärksamma de sökande på att delegationens arbete koncentrerades på att stödja kommunernas och landstingens eget arbete.

Vid de enskilda sammankomsterna gjordes en grundanalys av varje sökande. Ekonomiska beräkningar gjordes utifrån gemensamma förutsättningar, vilket gjorde att de sökande kunde jämföras med varandra. Delegationen var överens med varje sökande om beräkningarna. Med stöd av grundanalysen och den information som framkommit vid sammankomsterna gjorde delegationen sedan en samlad bedömning av respektive sökande för att bestämma om man skulle arbeta vidare med den enskilda kommunen/landstinget.

Delegationen fastställde följande kriterier för bedömning huruvida en ansökan skulle beredas vidare eller avslutas:

- strukturella problem, t. ex. kraftig befolkningsminskning
- ekonomin beräknades vara i obalans sett över en treårsperiod
- särskilt svag balansräkning, främst hög låneskuld
- små möjligheter till intäktsförstärkningar

Utifrån bedömningarna om eventuell fortsatt beredning begärdes sedan en konkret åtgärdsplan från de sökande vilken skulle bli föremål för vidare beredning. Åtgärdsplanen skulle ligga till grund för en överläggning om ett förslag till överenskommelse om villkor och bidrag.

Med åtgärdsplanerna som grund inbjöds representanter från berörda kommuner och landsting till ytterligare överläggningar med delegationen.

Syftet var att skapa ett underlag för förslag till överenskommelse mellan kommunen respektive landstinget och Kommundelelegationen om vilka villkor som skulle gälla för att ekonomisk balans uppnås senast år 2002. Denna överenskommelse överlämnades senare till regeringen för beslut.

2.4 Delegationens förslag

Kommundelelegationen avslutade sitt arbete och överlämnade sina förslag till regeringen i juli 2000. Kommundelelegationen föreslog bidrag om totalt 1 007 miljoner kronor till 36 kommuner och 3 landsting. Dessutom föreslog delegationen att Norrbottens läns landsting skulle få ett stöd om 120 miljoner kronor. Förhandlingarna med Norrbottens läns landsting var dock inte klara då delegationens uppdrag löpte ut, utan förhandlingarna slutfördes av regeringen.

Huvudprincipen för delegationens förslag var att utbetalningen av stödet skulle ske med utgångspunkt från årsredovisningen 2002. Det innebar att detta år skulle ekonomisk balans ha uppnåtts samt sparmålen enligt åtgärdsplanen vara uppnådda. Enligt denna huvudprincip beaktas inte åren 2000–2001 eftersom omstruktureringsprocessen normalt kommer att belasta dessa år med stora kostnader för genomförandet av denna process.

Uppföljningen av överenskommelsen samt beslut om utbetalning av statsbidrag skulle enligt Kommundelelegationen baseras på

en analys av respektive kommuns eller landstings ekonomiska resultat samt huruvida åtgärdsplanen genomförd. Bidraget borde betalas ut efter att villkoren i överenskommelsen är genomförda av kommunen. Delegationen bedömde att kommunerna skulle klara detta likviditetsmässigt.

Förslagen innebar att en överenskommelse tecknats med de kommuner och landsting som skulle kunna få ett bidrag. Samtidigt överlämnade Bostadsdelegationen till regeringen att besluta i 14 ärenden där man samrått med Kommundelegationen. Här fanns även förslag till överenskommelser avseende de mer allmänna ekonomiska problemen. Till den del ärendena avsåg problem med bostadsåtagandet lämnades också förslag till avtal om stöd. Detta gällde för 11 av de 14 ärendena.

2.5 Regeringens beslut

Kommundelegationen presenterade förslag till överenskommelser med 22 kommuner och 3 landsting som enligt delegationens förslag borde komma i fråga för statligt stöd. Regeringen slutförde förhandlingarna med ytterligare ett landsting som borde komma i fråga för stöd. De föreslagna överenskommelserna godkändes av fullmäktige i samtliga berörda kommuner och landsting.

När det gäller Bostadsdelegationens samrådsärenden fattade regeringen beslut om att godkänna och skriva under de 14 överenskommelser som Kommundelegationen föreslagit med vissa justeringar. Den del som gällde avtal om stöd avseende bostadsåtaganden bemyndigades Bostadsdelegationen att godkänna.

Efter beredning av Kommundelegationens förslag fattade regeringen beslut om att också godkänna de aktuella överenskommelserna med vissa justeringar. Regeringen höjde bidragens nivå något, det totala beloppet uppgick till 1 317 miljoner kronor.

2.6 Överenskommelserna om villkoren för statligt stöd

I överenskommelserna reglerades dels stödets storlek, dels villkoren för stödet och för utbetalning. Överenskommelserna bestod av två delar: dels kommunens respektive landstingets åtaganden, dels statens åtagande.

Kommunerna och landstingen åtog sig enligt överenskommelserna att sänka sin bruttokostnadsnivå med ett angivet belopp och att uppnå ekonomisk balans senast i bokslutet för 2002. För att åstadkomma denna sänkning upprättade varje kommun och landsting åtgärdsplaner vid beredningen med Kommundelegationen. Syftet med åtgärdsplanerna var att skapa ett underlag för utformning av ett förslag till överenskommelse mellan kommunen respektive landstinget och delegationen om vilka villkor som skall gälla för att bidrag skall beviljas för åtgärder i syfte att uppnå ekonomisk balans. Åtgärdsplanerna skulle dessutom underlätta genomförandet i kommunen eller landstinget samt underlätta en kommande uppföljning. Kommunernas och landstingens åtgärdsplaner omfattade kostnadsänkande åtgärder för respektive år och genomförandekostnader för åtgärderna.

Kommundelegationen framhöll att det är väsentligt att de åtgärder som föreslogs var sådana som kommunerna och landstingen själva har tagit fram och att ansvaret för åtgärdsplanen och dess genomförande helt och hållet vilade på kommunen respektive landstinget. Enligt överenskommelserna kunde berörda kommuner och landsting ersätta avtalade åtgärder med andra åtgärder som sänkte bruttokostnadsnivån på motsvarande sätt som det ursprungliga förslaget till åtgärder.

Statens åtagande var att bevilja ett bidrag för omstruktureringskostnader. Statsbidragets storlek relaterades till omfattningen av sparåtgärderna. Den princip som låg till grund för Kommundelegationens förslag om bidragsnivåer är att bidrag lämnas med en viss andel av sparbehovets omfattning, och kan därmed utgöra stöd till omstruktureringskostnaderna. Detta innebar att den sökande själv kunde välja den mest kostnadseffektiva omstruktureringsåtgärden. Delegationen utgick från sparbehovets omfattning för balans år 2002 när bidragets storlek bestämdes. Bidragets andel av sparåtgärderna har varierat något med anledning av Kommundelegationens bedömning av de sökandes ekonomiska bärkraft, t.ex. med anledning av en kommuns respektive ett landstings soliditet, skattesats, särskilda finansiella behov, tidigare statliga insatser etc. Kommundelegationen exkluderade olika förslag till inkomstförstärkningar som grund för statsbidragets storlek främst med anledning av att inkomstförstärkningar inte medför omstruktureringskostnader.

2.7 Några iakttagelser från Kommundelegationen i samband med arbetet

Kommundelegationen fick en relativt omfattande kunskap om situationen i de kommuner och landsting som varit aktuella i delegationens arbete. Utifrån denna kunskap och den dialog som delegationen har haft med kommunerna och landstingen gjordes vissa iakttagelser kring problem och möjligheter i den kommunala verksamheten. Delegationen pekade därför på vissa frågor i sin slutrapport.

Det lokala, politiska ledarskapet och ledarskapet i förvaltningen är av avgörande betydelse för hur framgångsrik en kommun eller ett landsting lyckas lösa sina problem, oberoende av om förutsättningarna är goda eller dåliga. Mot denna bakgrund ansåg delegationen att regeringen borde ta upp diskussioner med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om vilka åtgärder man skulle kunna vidta som i olika avseenden skulle kunna bidra till att utveckla och stödja det lokala ledarskapet.

Det finns i vissa regioner en tendens till konkurrens om medborgare och företag som på olika sätt kan få negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin. I tillväxtregionerna förekommer det t.ex. att kommunerna konkurrerar med låga skatter och taxor, med urholkad ekonomi som följd. I glesbygdsregioner, med långa avstånd och avsaknad av en gemensam arbetsmarknad, konkurrerar man i en del fall med olika typer av stimulanser för näringslivet, vilket också kan leda till stora ekonomiska påfrestningar för berörda kommuner.

Vissa kommuner i landet är mycket små. Förhållandet förstärks i många fall av en pågående utflyttning vilket i sin tur ofta förstärker en ogynnsam åldersstruktur. Det finns sannolikt en smärtgräns för hur liten en kommun kan vara för att det skall finnas ekonomiska och andra förutsättningar att bedriva en kommunal verksamhet som håller en standard som är rimlig i ett nationellt perspektiv. Det förekommer i mindre utsträckning ett samarbete mellan kommuner t.ex. inom verksamheter som räddningstjänst, miljövard och gymnasieskola. Det skulle finnas anledning att överväga en bred inventering av både hinder och möjligheter för ett utökat samarbete inom olika verksamhetsområden, och i anslutning till detta även en stimulans av konkreta försöksverksamheter med ökad samverkan.

Professionaliteten och flexibiliteten i exempelvis personalpolitiken borde kunna öka. Det finns ofta problem med insikten om att bemanningen måste anpassas till behov och resurser, särskilt om det innebär personalneddragningar. Eftersom många av de kommuner som delegationen haft att behandla har problem med befolkningsminskning är detta problem mycket aktuellt. Det finns också skäl att diskutera t.ex. vilken typ av åtgärder som bör övervägas vid avveckling av personal. Garantipensioner är exempelvis ofta en mycket dyrbar åtgärd som också kan te sig tveksam med tanke på att behoven av personal i andra delar av landet kan vara stora. En ökad satsning på kompetensutveckling och rörlighet vore mot denna bakgrund motiverad på många håll.

3 Utredningens arbete

3.1 Uppföljning under hösten 2000 och våren 2001

3.1.1 Första träff

I februari 2001 anordnades inledande konferenser i Luleå, Umeå och i Stockholm för berörda kommuner och landsting. En översiktlig tidplan med aktiviteter för arbetet gick igenom. Inför träffarna hade kommunerna och landstingen kommit in med olika frågeställningar avseende överenskommelsen. Frågeställningarna rörde bland annat tolkningar av överenskommelsens olika delar, bruttokostnadsnivån, balanskravet, riktade statsbidrag och revisionens roll i arbetet.

Kommunerna och landstingen fick veta att en rapportering skulle ske per den 30 april 2001. Förväntningarna på och innehållet i rapporteringen gick igenom.

Under träffarna berättade kommunerna och landstingen kort hur förändringsarbetet gick hos dem. Det var företrädare från den politiska ledningen, tjänstemannaledningen, ekonomer och revisorer med på träffarna.

3.1.2 Uppföljning per den 30 april 2001

För att följa upp arbetet begärdes redovisning in per den 30 april 2001 från de 36 kommunerna och 4 landstingen i uppföljningen. Uppföljningen omfattade bl.a. bokslutet för 2000, överenskommelsen och aktuella åtgärdsplaner. Kommunerna och landstingen hade också bedömt hur de såg på möjligheten att klara överenskommelsens åtaganden.

De flesta uppfattade uppföljningstillfället som positivt och det blev en bra avstämning av effekterna av åtgärdsplanen. I den nya mall som togs fram för åtgärdsplanen skulle kommunerna och

landstingen uppge hur besparingarna faktiskt hade utfallit. För en del kommuner och landsting innebar det att de insett att de måste genomföra fler besparingar eftersom de åtgärder som genomförts inte gett den effekt de tänkt sig.

En majoritet av kommunerna trodde då att de skulle klara överenskommelsen, men inte alla. För de kommuner som trodde att de kunde få problem med att uppnå ekonomisk balans i bokslutet för 2002 var orsakerna varierande. Några orsaker var att beslutsprocessen avseende besparingarna tog längre tid respektive att det var svårt att ta beslut om vissa åtgärder. Övriga orsaker var oväntad befolkningsminskning, kommunägda företags ekonomi samt svårigheter med budgetdisciplin var andra orsaker.

Några kommuner trodde att de kunde vara klara med överenskommelsens åtaganden redan efter bokslutet för 2001.

Bland landstingen var bilden något annorlunda. Ett landsting trodde att man skulle klara överenskommelsen. För de andra var tiden ett hot eftersom processen med att genomföra besparingarna tog längre tid än de beräknat. Även bland landstingen förekom problem med budgetdisciplin och svårigheter att fatta beslut om vissa åtgärder.

Sammanfattningsvis kan sägas att kommunerna vid det här tillfället hade kommit längre i sitt arbete än landstingen.

Det kunde också konstateras att mycket arbete utfördes i kommuner och landsting för att genomföra besparingarna. Uppföljningsrutinerna verkade överlag ha skärpts och frekvensen av uppföljningar hade ökat. Vi kunde också konstatera att samarbetet med andra kommuner hade ökat.

Utredningen hade särskilda kontakter med de kommuner och landsting som uppgav sig ha problem med att uppnå ekonomisk balans 2002.

3.1.3 Enskilda träffar

Utredningen hade enskilda träffar med vissa kommuner och landsting på deras begäran och i några fall på eget initiativ.

Träffarna var av varierande karaktär. Till exempel diskussioner kring vad överenskommelsen tillät och inte, arbetet med överenskommelsen, samråd kring den ekonomiska situationen och behov av stöd i olika former.

Några fick extra stöd i processen genom resursförstärkning, t.ex. konsult hjälp för att analysera vissa verksamheter inom kommunen.

3.1.4 Konferenser kring goda exempel

I början av juni 2001 anordnades fem konferenser för kommunerna och landstingen där företrädare för kommuner och landsting som genomfört framgångsrik vändning av den ekonomiska situationen var inbjudna. På kommunkonferenserna medverkade företrädare från Upplands Väsby kommun och Karlskrona kommun. Båda kommunerna hade tidigare haft en ekonomi i obalans och med olika åtgärder fått ordning i ekonomin. Dessa kommuner berättade om hur de gått tillväga för att åstadkomma förändringen, gav tips och inspiration för ett bra förändringsarbete. De deltagande kommunerna fick chansen att ställa frågor och diskutera med de inbjudna kommunerna.

På landstingskonferensen medverkade företrädare från Östergötlands läns landsting och Jönköpings läns landsting som berättade hur de arbetade med sin ekonomistyrning. Även på dessa konferenser fanns möjlighet för landstingen att ställa frågor och diskutera med de inbjudna landstingens representanter.

Några framgångsfaktorer som redovisades var:

- *insikt*

För att bedriva ett bra förändringsarbete är första steget att man inser att man har problem och att man själv äger problemet. Först när man insett sin situation och att man äger problemet kan man göra något åt det.

- *information*

Under en omstruktureringsprocess är det viktigt med öppenhet och kontinuerlig information.

- *politiskt ledarskap och samförstånd*

Politiskt ledarskap och att nå breda politiska lösningar i förändringsprocessen är viktiga framgångsfaktorer.

- *ledarskap i organisationen*

Det är viktigt i förändringsprocessen att alla drar åt samma håll dvs. följer ledningens direktiv och för ut samma budskap i organisationen.

- *tydliga ekonomiska spelregler*
- *fokus på uppföljning*
- *uthållighet*

En av de viktigaste ingredienserna för att lyckas med ett förändringsarbete. Viktigt att ledningen stämmer av och följer upp att förändringarna genomförs.

Sammantaget deltog 105 personer i konferenserna kring de goda exemplen. Konferenserna ledde också till att föreläsarna engagerades i aktiviteter hos flera kommuner och landsting.

3.2 Uppföljning hösten 2001

3.2.1 Enskilda träffar efter begäran

Under hösten 2001 träffade utredningen kommuner och landsting som av särskilda skäl velat diskutera sin ekonomiska situation. Initiativ hade då tagits av kommunerna och landstingen själva.

3.2.2 Enskilda träffar för samtliga

För att följa genomförandet av åtgärdsplanerna samt utvecklingen av den ekonomiska situationen inbjöds samtliga kommuner och landsting i gruppen till enskilda träffar. Under oktober 2001 träffade utredningen samtliga kommuner och landsting enskilt med undantag av Värmlands läns landsting, som hade tilldelats en särskild utredare. Landstinget ansåg i samband med bokslutet för 2000 att den ekonomiska situationen i landstinget förvärrats och begärde därför hos regeringen förstärkning i form av extra stöd i processen med att genomföra åtagandena enligt överenskommelsen med staten.

Inför mötena hade kommunerna och landstingen förberett en genomgång av arbetsläget, senaste delårsbokslut och prognos, budgeten för 2002, framtidsbedömningar och eventuella frågeställningar.

Det kunde konstateras att ett omfattande förändringsarbete pågick ute i kommuner och landsting. De som lyckats bäst hade satsat på att genomföra förändringen snabbt för att undvika en

långdragen och påfrestande process som tär på organisationen. En majoritet av kommunerna och landstingen följde den tidplan som de satt upp för arbetet med att genomföra åtgärder inom ramen för åtgärdsplanen.

En del konstaterade att större besparingar än de som överenskommits behövde göras för att få en ekonomi i balans.

Det framgick att landstingens förändringsarbete var tyngre att genomföra vilket kan bero på att de är så stora och svåra att omstrukturera.

De prognoser som gjordes för resultaten för 2001 i kommunerna och landstingen varierade. 13 hade förhoppningar om positiva resultat. 8 prognostiserade underskott som låg över 20 miljoner kronor. I en del fall fanns stora jämförelsestörande poster som t.ex. rekonstruktion av bostadsbolag.

Samtliga kommuner redovisade problem med underskott i förhållande till lagd budget inom den sociala sidan. Framförallt berodde detta på att vårdtyngden bland de äldre och att antalet äldre ökat. Många kommuner nämnde problem med ökade kostnader för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Befolkningsminskningen hade stannat upp i många kommuner under 2001.

De budgetförslag för 2002 som då fanns i flertalet kommuner och landsting pekade på nollresultat eller ett mindre överskott. I undantagsfall fanns större positiva resultat och i några fall negativa resultat. Känsligheten för förändringar i förutsättningarna var stor hos de flesta i gruppen. Därför borde flera av kommunerna och landstingen haft större marginaler i sina budgetar.

Tre kommuner trodde att de skulle komma att klara överenskommelsen redan efter bokslutet för 2001. Ytterligare två kommuner hade förhoppningar om att klara detta i bokslutet för 2001.

Ytterligare 27 kommuner och landsting trodde sig kunna klara överenskommelsen 2002. Tre aviserade att de skulle kunna nå balans, men med en mindre bruttokostnadssänkning än avtalat. Bedömningen grundade sig bl.a. på arbetet hittills med åtgärdsplanen, budgetföljsamhet och risker i budget inför 2002.

Fem kommuner bedömdes inte kunna klara överenskommelsen eller i vart fall få stora svårigheter att göra detta. Under träffarna diskuterades olika sätt att komma tillrätta med situationen. Detta resulterade i att några kommuner fick hjälp med att göra analyser

inom vissa områden för att få bättre grepp om situationen och att se möjliga lösningar.

Det såg vid detta tillfälle ut som att två landsting och en kommun inte skulle komma att klara överenskommelsen till bokslutet för 2002. Orsakerna till detta varierade, bl.a. hade genomförandet av åtgärder för att minska kostnader inte kunnat göras enligt den tidplan som lagts fast. Ibland hade det varit svårt att komma till beslut i tid och ibland gav inte vidtagna åtgärder effekt så snabbt som beräknats. De hade antagit en budget för 2002 med negativt resultat och såg själva pessimistiskt på sina möjligheter att uppfylla avtalets villkor.

3.2.3 Forskningsarbete

Utredningen initierade ett forskningsarbete med inriktning på att belysa framgångsfaktorer för förändring av ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting med utgångspunkt i det arbete som bedrivits, se vidare kapitel 4.

3.3 Uppföljning våren 2002

3.3.1 Enskilt stöd

Under våren fick 4 kommuner stöd med analyser. En kommun fick stöd för att analysera äldreomsorgen, intäktsstrukturen och den finansiella profilen. En annan kommun fick hjälp att utreda socialnämndens verksamheter och dess kostnader. Den tredje kommunen fick hjälp med att utreda kostnadsnivån inom äldreomsorg, barnomsorg och grundskola. Den fjärde fick hjälp med en övergripande analys. Stödet gavs på begäran av respektive kommun.

3.3.2 Första utbetalning

Enligt överenskommelsen kunde en första utbetalning av 25 procent av bidraget ske under våren 2002. För att utbetalning skulle kunna ske 2002 förutsattes enligt överenskommelsen att kommunerna och landstingen dessförinnan redovisat hur arbetet med att uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelsen fortlöpt och

att denna redovisning visade att planerade åtgärder vidtagits, samt lämnat en redovisning av årets resultat enligt bokslutet för 2001.

Utredaren gjorde i en rapport den 19 december 2001 (dnr Fi2001/4683) bedömningen att samtliga kommuner och landsting uppfyllde kraven för den första utbetalningen. Dock hade Värmlands läns landsting ingått en ny överenskommelse med nya villkor.

Under februari månad 2002 lämnade kommunerna och landstingen preliminära uppgifter om bokslutet för 2001.

Den 7 mars 2002 beslutade regeringen om utbetalning av de första 25 procenten av bidraget till samtliga kommuner och landsting utom Värmlands läns landsting.

3.3.3 Uppföljning per den 30 april 2002

Uppföljning begärdes in per den 30 april 2002 från de aktuella kommunerna och landstingen. Uppföljningen omfattade bl.a. bokslut för 2001, överenskommelsen och åtgärdsplaner i aktuellt skick.

Utvecklingen bland de 36 kommunerna och 4 landstingen såg vid redovisningen per den 30 april 2002 mer positiv ut för flertalet jämfört med läget i oktober 2001. En orsak var att skatteintäkterna blivit större än budgeterat.

Områden som många kommuner hade svårigheter med var äldreomsorgen och verksamhet enligt LSS som kostade allt mer.

16 kommuner visade ett positivt resultat i bokslutet för 2001. När det gäller bruttokostnadssänkningen för hela gruppen hade ungefär 60 procent av besparingarna genomförts med konstaterad effekt i redovisningen till och med rapporteringen den 30 april 2002.

Det var fler kommuner som uppfyllde överenskommelsens villkor redan vid bokslut för 2001 än vad som bedömdes i oktober 2001.

Ungefär sju kommuner bedömdes få svårt att uppfylla överenskommelsens villkor i bokslutet för 2002.

3.3.4 Konferenser

Under juni månad genomfördes två konferenser i Stockholm, en konferens i Luleå och en konferens Umeå. Ungefär 90 personer från de berörda kommunerna och landstingen deltog. Under

konferenserna presenterades resultatet av uppföljningen per den 30 april. Askersunds kommun, Jokkmokks kommun och Krokoms kommun berättade om sina erfarenheter av arbetet med överenskommelsen.

Goteborgs universitet presenterade vad de hittills kommit fram till i den studie som beställts av utredningen avseende framgångsfaktorer för förändring av ekonomi och verksamhet (se kapitel 4).

3.4 Slutlig utbetalning 2002

Efter bokslutet för år 2001 ansökte tio kommuner och ett landsting om slutlig utbetalning av statsbidraget. Samtliga 10 kommuner och landstinget hade kommit in med redogörelser och revisorsintyg. Det var Askersunds kommun, Bjurholms kommun, Dorotea kommun, Håbo kommun, Jokkmokk kommun, Karlsborgs kommun, Munkfors kommun, Pajala kommun, Rättviks kommun, Bodens kommun och Norrbottens läns landsting.

De som ansökt om utbetalning uppmanades att ange vilka faktorer som de själva ansåg hade lett till framgång i arbetet. Följande faktorer lyftes fram i flertalet ansökningar:

- Politisk enighet
- Överenskommelsen gav tydligt mål
- Kontinuerlig uppföljning och analys av ekonomi och åtgärder (månatligen)
- Information
- Budgetdisciplin

Utredningen förordade utbetalning till de 10 kommunerna. Den 19 juni 2002 beslutade regeringen om utbetalning till dessa kommuner.

3.5 Uppföljning hösten 2002

3.5.1 Enskilda träffar för samtliga

För att följa genomförandet av åtgärdsplanerna samt utvecklingen av den ekonomiska situationen inbjöds samtliga kommuner och landsting i gruppen till enskilda träffar. Under oktober 2002

träffade utredningen samtliga kommuner och landsting enskilt med undantag av Värmlands läns landsting, som hade en egen särskild utredare. Syftet med mötena var bland annat att diskutera eventuella problem som hade uppstått i arbetet och frågeställningar kring överenskommelsen.

Inför mötena hade kommunerna och landstingen förberett en genomgång av arbetsläget, senaste delårsbokslut och prognos, budget 2003, framtidsbedömningar och eventuella frågeställningar.

Utvecklingen bland de 26 kommuner och 4 landsting som fanns kvar i uppföljningen såg vid redovisningen i oktober 2002 mer positiv ut för flertalet jämfört med läget i oktober 2001. Ett omfattande förändringsarbete pågick ute i kommuner och landsting. Det som lyckades bäst satsade på att genomföra förändringen snabbt. Det blev därigenom också lättare att uppnå önskade effekter inom angiven tidsram.

Några enstaka kommuner och landsting hade av olika skäl ännu inte förmått att besluta om och genomföra de strukturella förändringar som var nödvändiga för att långsiktigt skapa förutsättningar för en ekonomi i balans. De flesta kommunerna och landstingen följde den tidplan som de satt upp för arbetet med att genomföra åtgärder inom ramen för åtgärdsplanen.

Landstingens förändringsarbete verkade fortfarande tyngre att genomföra vilket delvis kan bero på att de är större organisationer att förändra.

De flesta kommuner hade fortsatta problem med underskott i förhållande till lagd budget inom den sociala sidan. Förklaringen till detta var framförallt att vårdtyngden bland de äldre och att antalet äldre fortsatte att öka. Många kommuner hade också problem med ökade kostnader för LSS. En ökad andel sjukskrivna beskrevs som ett växande problem för många kommuner.

En minskande befolkning var fortfarande ett problem i många kommuner, även om befolkningsminskningen stannat upp i några av kommunerna.

Tio kommuner/landsting bedömde att de skulle klara hela överenskommelsen vid bokslutet för 2002. Ytterligare 10 aviserade att de kommer att kunna nå balans, men med en mindre bruttokostnadssänkning än avtalat. Fyra kommuner såg inte ut att uppnå ett positivt resultat, men skulle hänvisa till synnerliga skäl m. m. i bokslutet.

Fem kommuner/landsting ansåg att de inte skulle kunna klara överenskommelsen eller i vart fall få stora svårigheter att göra

detta. Orsakerna varierade, bland annat hade genomförandet av åtgärder för att minska kostnader inte kunnat genomföras enligt den tidplan som lagts fast. Ibland hade det varit svårt att komma till beslut i tid och ibland gav inte vidtagna åtgärder effekt så snabbt som beräknats.

Avseende Värmlands läns landsting gjorde den särskilde utredare som utsetts för att följa landstinget bedömningen att landstinget skulle komma att klara avtalet till bokslutet för 2002.

Budgeten för 2003 hade inte tagits i alla kommuner och landsting i oktober, men de förslag som då förelåg i flertalet kommuner och landsting pekade på ett överskott. I några enstaka fall fanns budgeterade negativa resultat.

3.6 Redovisning av uppdraget

3.6.1 Rapporter

Utredaren har varje halvår lämnat en rapport om utvecklingen till Regeringskansliet. Inför beslut om utbetalning av bidrag har utredaren lämnat ett underlag till regeringen för respektive kommun och landsting. Underlaget har utgjorts av en bedömning av den ekonomiska situationen och hur åtagandena i överenskommelsen uppfyllts.

3.6.2 Slutlig redovisning

Inför beslut om utbetalning av den återstående delen av de statsbidrag som är en del av överenskommelsen begärdes från kommunerna och landstingen in följande handlingar:

- Revisorsintyg om och i vilken utsträckning avtalets villkor har uppfyllts.
- Av fullmäktige antaget bokslut för 2002.
- Verbal beskrivning av hur sänkningen av bruttokostnaderna gått till, vilka verksamheter som minskat mest och vilket kostnadslag (ex. personal) som minskat mest.
- Ifylld slutlig åtgärdsplan med samtliga aktiviteter som leder fram till bruttokostnadssänkningen.
- Specifikation av bruttokostnadssänkningen i siffror med utgångspunkt från resultaträkningen 2002.

Redovisningen från kommunerna och landstingen behandlades av utredningen. Utredaren lämnade i juni 2003 ett underlag till regeringen inför utbetalningen av bidraget.

Regeringen fattade beslut om utbetalning av bidrag till 22 kommuner och 2 landsting i juni 2003.

3.7 Hur har det gått?

Det är ett stort förändringsarbete som pågått under avtalsperioden i kommunerna och landstingen. Det har visat sig att sättet att arbeta med ett avtal med staten som grund har varit framgångsrikt för flertalet kommuner och landsting.

Jämfört med de redovisningar som kommunerna och landstingen lämnat tidigare ser det bättre ut för flertalet. Av de ursprungliga 36 kommunerna och 4 landstingen, hade 10 kommuner uppfyllt villkoren för avtalet redan vid bokslutet för 2001. Dessa kommuner fick hela bidraget utbetalt redan 2002. Av de återstående 26 kommunerna är det enligt utredningens bedömning ytterligare 22 kommuner som uppfyller villkoren enligt avtalet. Två kommuner hade ännu inte inkommit med underlag när denna rapport lämnades. Två kommuner redovisade ett negativt resultat i bokslutet för 2002 och uppfyller således inte villkoren i avtalet. För många kommuner och landsting har inte den ursprungliga åtgärdsplanen för bruttokostnadssänkning varit tillräcklig, då andra kostnader ökat mer än beräknat. Då har ytterligare åtgärder behövt vidtas. För de kommuner som haft svårigheter att klara en ekonomi i balans är orsaken bland annat att åtgärder satts in för sent och ännu inte fått effekt samt att kostnader som varit svåra att förutse har ökat.

Av de fyra landstingen uppfyller två villkoren i avtalet och två landsting redovisar ett negativt resultat i bokslutet för 2002. Värmlands läns landsting som hade stora problem i början, tilldelades en särskild utredare som på plats var en resurs för landstinget. Detta var en bidragande orsak till att landstinget klarat avtalet. Ett problem för bägge landstingen som inte klarat ekonomisk balans har varit den turbulens som rått för bemanning av läkar- och sjukskötersketjänster. De s.k. stafetterna har drivit upp kostnaderna.

3.8 Vilka typer av åtgärder har vidtagits?

Vilka åtgärder som vidtagits i kommunerna och landstingen varierar. Generellt kan sägas att de som använt osthyvelsprincipen haft svårare att nå resultat. Detta är troligen ett tillvägagångssätt som gör det svårt att uppfylla syftet med en hållbar balans i ekonomin. Strukturella förändringar, t.ex. att lägga ned viss verksamhet eller att avveckla fastighetsbestånd har gett snabbare och effektivare resultat. Exempel på besparingar som har använts: att inte återbesätta tjänster, indragning av tjänster, verksamhetsförändringar eller nedläggning av särskilt boende, ny resursfördelningsmodell för grundskolan, nedläggning av skolor, uppsägning av lokaler och ny kostorganisation. Omstrukturering av olika verksamheter har även förekommit, t.ex. inom barnomsorgen, grundskolan och gymnasieskolan.

3.9 Hållbar balans?

På kort sikt fungerar uppenbarligen det arbetssätt som använts via avtalen med staten. Hur det fungerar på längre sikt vet vi inte. Kommer balansen att upprätthållas eller kommer en rekyl med kraftiga kostnadsökningar? Det kommer förmodligen även i framtiden att till stor del bero på ledarskapet, hur uthålliga och målmedvetna man är i kommunen eller landstinget. Det är dock först efter ett antal år som det är möjligt att uttala sig om detta. Ett gott tecken är att 9 av de 10 kommuner som fick slutligt bidrag baserat på bokslutet för 2001 har lyckats bibehålla en ekonomi i balans 2002. Några framhåller att den ekonomiska uppföljningen förbättrats och att detta ökar förutsättningarna för en varaktigt balanserad ekonomi.

En oroande faktor är de sämre samhällsekonomiska utsikterna för de kommande åren enligt många bedömare. Kommunerna och landstingen kan inte räkna med en lika god intäktsutveckling som man haft de senaste åren. Det kan därför finnas en risk för att antalet kommuner och landsting med betydande balansproblem kommer att öka.

3.10 Hur ser kommunerna och landstingen på det arbete som bedrivits ?

Kommunerna och landstingen har besvarat ett antal frågor om arbetet som de bedrivit med anledning av avtalet med staten. Detta för att få kommunernas och landstingens syn på arbetet som bedrivits och den uppföljning som avtalen föranlett.

En fråga gällde om avtalet med staten varit ett stöd i strävandena att nå ekonomisk balans. Samtliga kommuner och landsting som svarat på frågorna svarade ja på denna fråga. Bland annat svarade man att genom avtalet fick kommunledningen ytterligare ett verktyg att kommunicera kommunens dåliga ekonomi med verksamheterna och medborgarna. När kommunen slöt ett avtal med staten om kostnadsänkningar fick man ett tydligt mål att sluta upp kring. Avtalet gav också signalen om allvaret i den ekonomiska situationen. Risken att gå miste om statsbidraget har varit ett hot samtidigt som det har motiverat politiker och anställda att gemensamt verka för att avtalet uppfylls. Andra framhöll att avtalet gett den interna ekonomistyrningen kraft, tyngd och legitimitet. Flera har lyft fram den politiska enighet som uppnåddes i samband med avtalet som det mest betydelsefulla.

En annan frågeställning gällde huruvida förutsättningarna att varaktigt ha en ekonomi i balans ökat genom avtalet med staten. Huvuddelen har svarat ja på denna fråga. Insikten om att det är viktigt få varaktig balans har ökat kraftigt. Det har dock framhållits att det finns en del som tror att kommunens ekonomi är stabil efter att avtalet har klarats, vilket den inte är. Det krävs pedagogik för att förklara att det fortfarande finns mycket att göra för att upprätthålla en ekonomi i balans på lång sikt. En kommun har svarat att avtalet i mindre utsträckning bidragit till en långsiktig lösning. Kommunen anser sig missgynnad av utjämningsystemet. Några framhåller att den ekonomiska uppföljningen förbättrats och att detta ökar förutsättningarna för att varaktigt ha en ekonomi i balans.

En fråga var om arbetet med uppföljningen av avtalet (kontakter med andra kommuner och landsting, goda exempel, eventuell konsult-hjälp) varit till nytta. De flesta har svarat ja på denna fråga, några kommuner har svarat att de inte haft nytta av kontakter med andra kommuner eller goda exempel. Några har framhållit att det alltid är lärorikt och intressant och inspirerande att lyssna till andras erfarenheter i ett förändringsarbete. En kommun framhåller att

kontakter med andra kommuner och konsult hjälp varit inspirerande och visat nya möjligheter för framtiden. De flesta kommuner och landsting som haft konsult hjälp har framhållit att de haft stor nytta av detta i förändringsarbetet. En kommun svarar att erfarenhetsträffar bekräftat att de flesta kommuner brottas med problem som är variationer på samma tema. En kommun menar att det varit positivt med de kontinuerliga uppföljningar som avkrävts kommunen, eftersom det vid dessa tillfällen gjorts en noggrann genomgång av hur beslutade åtgärder genomförts eller inte kunnat genomföras och vilka åtgärder som i så fall ersatt de ursprungliga planerade åtgärderna.

Kommunerna och landstingen fick frågan om de saknat några inslag i uppföljningen. Flertalet svarade nej på detta. Någon enstaka tycker att bruttokostnadsbegreppet varit svårt att ta till sig. Någon har uttryckt att det är viktigt att regeringen fortsätter att följa upp kommunerna som fick bidrag även framöver. En kommun saknade kontinuitet i förhållande till det arbete som gjordes inför avtalet. Några kommuner har angivit att utredningen borde ha besökt varje kommun på plats. En kommun har inte upplevt sig få något gensvar på lämnade redovisningar, hur de "ligger till" för att anses uppfylla villkoren i avtalet.

Vilka har då varit de största hindren och svårigheterna i arbetet? Exempel på svar: att utarbeta den konkreta åtgärdsplanen och förankra den internt samt bland kommuninnevånarna. Att hålla motivationen uppe efter att ha sänkt kostnadsnivån under flera år. Att det tar tid att förankra svåra beslut. Att genomföra de olika åtgärderna, dels har ibland själva tidsaspekten varit ett hinder, dvs. att genomförandet av förändringar dragit ut på tiden, dels att någon planerad åtgärd inte gav avsedd effekt. En fortsatt minskad befolkning samt ökade behov inom äldreomsorgen och andra verksamheter, vilket har gjort ytterligare besparingar nödvändiga. Svårigheten i ett arbete som detta ligger enligt en kommun till stor del i kommunikation och information i organisationer av kommunernas storlek. Mycket av genomförandet av de förändringar som beslutas på högre nivå ska i slutändan genomföras ute i den operativa verksamheten och avståndet mellan beslutsnivån och den genomförande nivån är ofta ganska stort. Svårigheten ligger därför ofta i att få ut korrekt information om de beslut som fattas till den del av organisationen som ska genomföra densamma.

Har kvaliteten i verksamheterna påverkats negativt? Det är något förvånande att många har svarat att verksamheten inte påverkats alls, eller bara marginellt. Men svaren varierar från att kvaliteten i verksamheterna inte påverkats alls till att kvaliteten har försämrats när det sparats på personal. Många har kunnat vidta åtgärder som inte påverkat kvaliteten i verksamheterna. Några menar att det är svårt att mäta om kvaliteten påverkats av omstruktureringen.

Kommunerna och landstingen fick frågan om de delar slutsatserna i forskningsrapporten från Göteborgs universitet "Framgångsrik vändning" som behandlas i kapitel 4. Alla kommuner och landsting som svarat och tagit del av rapporten, håller med forskarna i deras slutsatser. Särskilt framhålls enighet och politiskt och administrativt ledarskap. Även de kommuner som själva var föremål för analys i rapporten delar slutsatserna. Rapporten har diskuterats flitigt på en del håll. En kommun framhöll att rapporten visar det finns mer att göra i kommunen. En kommun pekar på att rapporten anger att förändringsprocessen kommer att fortgå. En viktig fråga i det sammanhanget är ansvarsfrågan, dvs. om det är kommunen eller "någon annan", t.ex. staten som äger problemet. Kommunens uppfattning är att det är kommunen som äger problemet utifrån de förutsättningar som gäller. Detta präglar arbetet i den kommunen, vilket för den skull inte innebär att de avstår från att medverka i debatten kring ansvarsfrågan stat-kommun, utjämningsystem, regionalpolitiska åtgärder osv.

Till sist ombads kommunerna och landstingen att rangordna vilka av följande faktorer som har spelat störst roll i arbetet med att få balans i ekonomin (den politiska ledningen, politisk samsyn, statliga beslut, beslutsprocessen i kommunen/landstinget, krav från medborgarna, information och förankring i förvaltning och bland medborgarna, annat exemplifiera)

Den politiska ledningen, politisk enighet, beslutsprocessen, information och förankring hamnar högst hos de flesta av kommunerna och landstingen. Men det finns exempel där politisk samsyn hamnat sist. En kommun angav ökade intäkter som den faktor som spelat störst roll. En kommun framhåller att revisorerna varit ett mycket bra bollplank vid arbetet med att utarbeta nya rutiner, visioner och mål.

3.11 Avslutande möte med kommunerna och landstingen

Den 11 juni 2003 hölls ett avslutande möte med kommunerna och landstingen på Norra Latin i Stockholm. Statsrådet Lars-Erik Lövdén medverkade och redovisade sina synpunkter på det arbete som bedrivits i kommuner och landsting med anledning av avtalen med staten via Kommundelegationen.

Deltagarna diskuterade problem och möjligheter med att driva kommunal verksamhet med god kvalitet och en ekonomi i balans.

4 Framgångsrik vändning

Det är viktigt att ta till vara de erfarenheter som kommer ut från det arbete med omstrukturering som bedrivits i kommuner och landsting. Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet har därför på utredningens initiativ genomfört ett forskningsarbete med inriktning på att belysa framgångsfaktorer för förändring av ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting med utgångspunkt i det arbete som bedrivs.

En rapport redovisades i september 2002. I rapporten redovisas förklaringar till varför fem kommuner, (Karlsborg, Jokkmokk, Bjurholm, Håbo och Krokomb) som hamnat i finansiella problem lyckats vända utvecklingen. Författarna Björn Brorström och Sven Siverbo har sökt förklaringar genom att genomföra och analysera ett stort antal personliga intervjuer med personer i ledande ställning i de fem kommunerna. Analyserna visar att vissa företeelser är återkommande och kan antas ha betydelse för att åstadkomma en mer gynnsam utveckling – i alla fall på kort sikt.

Nedan redovisas ett referat av delar av innehållet i rapporten.

4.1 Vad förklarar kommunal utveckling?

I den studie som ligger till grund för rapporten söks förklaringar till varför fem ekonomiska enheter, fem primärkommuner som hamnat i finansiella problem, lyckats vända på utvecklingen. De studerade kommunerna är Bjurholm, Håbo, Jokkmokk, Karlsborg och Krokomb. De fem kommunerna ingår i den grupp kommuner som staten via Kommundelegationen tecknat avtal med. Den forskningsfråga som ligger till grund för den genomförda studien och som söker sitt svar är vad som förklarar att vissa kommuner mer framgångsrikt än andra klarar att vända en bekymmersam utveckling?

4.2 Institutionell ansats

I forskningsprojektet användes en institutionell ansats. Centrala begrepp i studier av utvecklingsförlopp är institutionalisering och institutioner. Den konkreta innebörden av fenomenet institutionalisering är att idéer och sätt att göra saker och ting över tiden blir allt mer naturliga för inblandade aktörer. Idéerna stelnar och tas allt mer för givna. Institutionaleringen gör att idéerna övergår till att bli samhällliga regler – eller institutioner om man så vill. Den idé som en gång lanserades av någon har blivit en institution som sätter ramar för beslut och handlingar. Institutionerna utgör spelregler som aktörerna medvetet eller omedvetet rättar sig efter. Förekomsten av institutioner medför att många beslut som fattas och handlingar som utförs inte ifrågasätts eftersom de uppfattas som självklara. Institutioner uppkommer som konsekvens av idérikedom och kreativitet och påverkar den enskilde aktören samtidigt som det är den enskilde aktören som genom sina beslut och handlingar skapar, vidmakthåller och förändrar institutionerna.

Önskvärda institutioner medverkar till att organisationen upprätthåller effektivitet medan oönskade institutioner inte är gynnsamma för effektivitetsutveckling. Skälet till att oönskade institutioner förekommer är att den idé som institutionaliserats har givit ett oönskat utfall. En sådan institutionaliseringsprocess kan förklaras på olika sätt.

4.3 Metod

För att besvara forskningsfrågan är det naturligt att studera kommuner som lyckats vända en negativ ekonomisk utveckling. I efterforskningen efter sådana studieobjekt fick forskargruppen hjälp av tjänstemän vid Enheten för kommunal ekonomi på Finansdepartementet. Tjänstemännen valde ut fem kommuner som i sin rapportering till departementet och vid sammanträffanden givit intryck av att ha en genomtänkt och välorganiserad förändringsprocess. Deras bedömning var att de fem kommunerna var framgångsrika i sin förändring.

Forskargruppen valde att genomföra fallstudier i de fem kommunerna. Fallstudierna omfattade personliga djupintervjuer. Exempel på personer som valdes ut för intervjuer var kommunalråd, ledamöter av kommunstyrelsen, ordföranden i kommunfullmäk-

tige, kommundirektörer, ekonomichefer och förvaltningschefer. Bedömningen i forskargruppen var att intervjuerna kännetecknades av en god atmosfär och öppenhet.

Syftet med intervjuerna var att svara på frågan varför vissa kommuner mer framgångsrikt än andra förmår vända en bekymmersam utveckling.

4.4 Så åstadkoms framgångsrik vändning

I fallstudierna framträder några återkommande förklaringar till varför en ekonomiskt bekymmersam situation uppkom och till hur situationen kunde bemästras. De genomförda intervjuerna pekar också på att det finns särskilt viktiga händelser som kan påskynda åtgärder och öka den ekonomiska krismedvetenheten i en kommun. I detta avsnitt sammanställs de generella dragen hos de fem studerade kommunerna, men även vissa typiska skillnader framhålls. I synnerhet när det gäller vägen in i de ekonomiska problemen framträder olika orsaker.

4.4.1 Yttre faktorer

När ledande politiker och tjänstemän i kommuner som har ekonomiska problem intervjuas är det vanligt att de förklarar åtminstone en del av den uppkomna situationen i kommunen med att de på något sätt missgynnats av statligt initierade förändringar. Två typfall framträder. I det ena fallet har kommunen missgynnats av att staten genom förändringar inom ett verk, bolag eller regemente minskat arbetstillfällena i kommunen. Företrädare för kommunen ifrågasätter ibland om det var korrekt av staten att minska ner på verksamheten just i deras kommun (i alla fall när det handlar om nedläggningar av regementen), men oftare ifrågasätts varför staten inte skapar ersättningsarbeten för dem som gått förlorade. Kommunföreträdarna motsätter sig inte rationaliseringarna inom statlig verksamhet utan effekterna av dem när inte nya arbetstillfällen skapas. Effekterna av minskade arbetstillfällen blir att invånare lämnar kommunen.

I det andra typfallet har kommunen missgynnats av omläggningar av det statliga utjämningsystemet. Eftersom utjämningsystemet har justerats flera gånger sedan det först infördes år 1992

har många av landets kommuner någon gång ansett sig missgynnade av systemet. I det material som insamlats i den här studien är det inkomstutjämnningen som kritiseras mest högljutt, men missnöje finns även med att utjämnningssystemet inte kompenserar kommunerna med befolkningsminskning i tillräckligt hög utsträckning. Utjämnningssystemet betraktas av kommunledningen i den expanderande kommun som studerades vara huvudorsaken till att det över huvud taget blivit aktuellt att vidta besparingsåtgärder i kommunen. Utjämnningssystemets utformning anses vara en mycket viktig förklaring till hur kommuners ekonomi utvecklas.

Oavsett om de beskrivningar som ges i fallstudierna i någon objektiv mening är korrekta eller inte har de i praktiken fått inverkan på kommunernas ekonomi. Känslan av att vara orättfärdigt drabbad av statens agerande medförde passivitet i kommunerna. Nödvändiga åtgärder för att anpassa sig till den nya situationen med vikande intäkter genomdrevs inte. Tidigare i kommunens historia när staten förändrade eller flyttade på verksamhet kom alltid något annat i stället. I väntan på sådana åtgärder – eller att utjämnningssystemet skulle förändras – bidade man i kommunerna sin tid.

Vid sidan av dessa förklaringar, där staten tillskrivs stor betydelse, finns självkritiska anmärkningar om att det saknades långsiktig ekonomisk planering. Underskott budgeterades flera år i rad vilket indikerar att ekonomiska underskott accepterades. I flera av de studerade kommunerna framhölls att kommunledningen var alltför verksamhetsorienterad och att den nödvändiga balansen mellan verksamhet och tillgängliga resurser inte hölls. I vissa kommuner skedde inga personalnedskärningar med hänvisning till att det skulle spä på den negativa befolkningsutvecklingen. I praktiken bedrevs alltså en egen regionalpolitik. Ytterligare en förklaring till ekonomiska problem var att kommuner led av att expansionssträvandena varit för stora. Bostadsbyggnationen pågick för länge.

4.4.2 Ekonomisk sanering underlättas av undantagstillstånd

Möjligheten för politikerna och tjänstemännen i de utsatta kommunerna att lösa den ekonomiska situationen genom att förändra agerandet hos staten är begränsat. De studerade kommunerna började få ordning på situationen när de insåg detta. Lösningen var inte att förändra problemets huvudorsak – utan att anpassa sig till

de nya förutsättningarna. Det är dock viktigt att betona att staten påverkade de nya förutsättningarna genom att bevilja kommunerna ett villkorat ekonomiskt stöd.

Det incitament som det villkorade extra statliga stödet innebar framhölls i fallstudierna som viktigt för att de besparingsåtgärder som initierades i respektive kommun fick acceptans. Men även kravet på ekonomi i balans betecknades som vitalt. Utsagorna pekade på att det uppfattades som viktigt att hålla sig till lagen. De studerade kommunerna drevs alltså framåt av både piska och morot i sina ansträngningar att balansera ekonomin. Dessa två faktorer är viktiga förklaringar till det förhållandevis goda utfallet i de fem kommunerna. De är dock knappast tillräckliga. Andra kommuner med snarlika förutsättningar har inte nått samma resultat.

Det är således viktigt att även framhålla andra omständigheter. Andra förändringar i de studerade kommunerna har betydelse i sammanhanget. En sådan förändring tycks centralisering vara. Att ekonomiska problem eller olika former av kriser leder till att inflytande centraliseras är ingen ovanlig observation och det är i enlighet med det material som analyseras här. Centraliseringen tog sig både uttryck i förändringar av den formella organisationen i riktning mot färre eller inga nämnder och i att en eller ett fåtal personer i ledande ställning gavs (eller tog sig) ett större inflytande.

Ett nytt och starkt politiskt och administrativt ledarskap eventuellt i kombination med centralisering i form av en organisationsförändring förefaller ha bidragit till att åtgärder har tagits fram och att de också har genomförts. Det starka ledarskapet var inriktat på att skapa följsamhet mot ekonomiska restriktioner ute i verksamheterna. Mindre hänsyn togs till de verksamhetsmässiga konsekvenserna än tidigare. Ledarna hade ekonomisk balans som prioriterat mål och närmade sig åtminstone i större utsträckning än tidigare detta mål. Utfallet var dock något olika i de fem studerade kommunerna.

I demokratiska organisationer är det naturligtvis nödvändigt att den politiska ledningen har stöd av en majoritet av de folkvalda. Det är således i praktiken inte möjligt att som ordförande i kommunstyrelsen driva igenom handlingsplaner och tuffa besparingskrav som inte accepteras av den politiska församlingen. Det faktum att det politiska samförståndet över partigränserna ökade i slutet av 1990-talet i några av de studerade kommunerna tycks ha underlättat för kommunledningarna. En förklaring till detta samförstånd och den ökade fokuseringen på ekonomi var att ett

ekonomiskt krismedvetande bredde ut sig. Informationen om kommunens ekonomiska läge hade gått fram.

Frågan är varför detta breda ekonomiska krismedvetande uppkom? Varför blev politiker och verksamhetsansvariga mottagliga för – och påverkade av – informationen. Det finns inga entydiga och enkla svar på de frågorna. Det förefaller dock som om extraordinära händelser i kommunerna spelade en viss roll. Det var händelser som det sannolikt talades om i hela kommunen och inte enbart inom kommunledning eller på ekonomikontoret. Händelserna skapade insikt om att kommunen befann sig i en synnerligen besvärlig situation och att det var allvar den här gången. Ett exempel på sådana händelser var när fullt beboeliga bostadsbyggnader revs. Det var ett tydligt tecken på att kommunen hade allvarliga problem. Det blev fysiskt påtagligt att den kommunala ekonomin befann sig i något som kan betecknas som undantagstillstånd. Ett annat exempel var när bankerna inte längre beviljade lån, vilket var ett omedelbart hot mot verksamheten. Det var ett budskap från oväntat håll om att kommunens ekonomi var synnerligen svag. Politiker och verksamhetsansvariga hade sannolikt de senaste tjugo åren lyssnat på ekonomiska larmrapporter från ekonomikontoret som försökt få till stånd besparingar. När signalen kom från viktiga kreditgivare blev den mångdubbelt starkare och uppammade en större acceptans för åtgärder.

4.4.3 Bättre att samverka än att överutnyttja befintlig personal

Många bekymrade uttalanden gjordes under intervjuerna. Det gällde dock inte i första hand möjligheterna att bibehålla en ekonomi i balans. För ett par kommuner kvarstår förvisso farhågorna kring ekonomin och alla fem är mycket sårbara i ekonomiskt hänseende. Men ekonomin ser väsentligt bättre ut för alla de fem kommunerna och för tre av dem ser det tämligen bra ut.

De riktigt bekymrade uttalandena handlade om andra saker. Bland annat problematiserades besparingarnas effekter på personalen. De intervjuade bedömde att personalen inom flera verksamheter var hårt ansträngd och att det var motiverat med mer personal. Istället belastades den befintliga personalen allt hårdare. Många befarade att kostnader sköts på framtiden när kommunen inte satsade på de utsatta personalgrupperna. Risker var, menade

de, att kommunen i framtiden kommer att få betala dagens besparingar dyrt. De befarade att även det på sikt kommer att visa sig vara olönsamt.

Uppenbarligen kvarstår den problematik som är så vanlig i offentliga organisationer att kommuner som redan har svag ekonomi kläms mellan kraven på ekonomisk balans och verksamhetsmässiga förbättringar. Lösningen på problemet förutsätter rationaliseringar (eller effektiviseringar om man så vill). Flera politiker och tjänstemän framhöll att gränsen för inomkommunala rationaliseringar var nådd och att det måste till samverkan över kommungränserna för att finna nya rationaliseringsmöjligheter. Samverkan förefaller vara ett modernt rationaliseringsinstrument för närvarande.

4.5 Förklaring till framgångsrik vändning

Den intressantaste frågan i rapporten är vad som förklarar varför vissa kommuner lyckas vända en bekymmersam ekonomisk utveckling. Den institutionella ansatsen innebär att förklaringar söks i det institutionella arrangemanget och i samspelet mellan institutionerna och aktörerna. Förklaringar till förändringen söks i att nya institutioner tillkommit, i att nya aktörer tillträtt och i att samspelet mellan institution och aktör medfört annorlunda åtgärder och förändrade institutioner.

4.5.1 Åtgärder och förutsättningar

En rad orsaker framträder när ekonomisk vändning skall förklaras. Centralisering ägde rum, ledarskapet förändrades, de politiska partierna blev mer överens, insikten om vilken situation kommunen befann sig i spred sig, det extra finansiella stödet gav ökad acceptans för insatser, balanskravet tvingade fram åtgärder, rivningen av bostadsbyggnader var en viktig markering att kommunen var i ett utsatt läge och bankernas avslag av nya krediter indikerade att kommunen måste vända utvecklingen.

Ordningföljden i utvecklingsförloppet när kommunerna vände sin situation är inte okomplicerad att reda ut. Inte ens de intervjuade i respektive kommun var säkra på vad som föregick vad när situationen förändrades. Baserat på de markanta dragen i vänd-

ningarna i de fem kommunerna kan dock konstateras att framgångsrik vändning gynnades av grundförutsättningar, acceptans, handlingskraft och s.k. boosters. Med boosters avses händelser inom kommunerna som förstärkte och spred krismedvetandet och handlingskraft.

Det fanns två grundförutsättningar för vändningen. Båda kan betraktas som yttre faktorer eftersom båda i praktiken kontrollerades av den statliga nivån. Den ena grundförutsättningen var att det fanns incitament för kommunerna. Det fanns någonting utöver det vanliga att vinna på att försöka hantera och bemästra situationen. Den andra var att det förelåg ett tvång i form av lagkrav. Formella regler har uppenbarligen normerande verkan.

Grundförutsättningarna var inte tillräckliga för att åstadkomma en vändning. I så fall hade alla kommuner vänt utvecklingen. Det krävdes också att de åtgärder som behövde vidtas hade en grundläggande acceptans. Sådan acceptans krävde krismedvetande. Detta medvetande hade sannolikt funnits i trängre kretsar i kommunerna en tid innan åtgärder började vidtas. För att åtgärder skulle läggas fram och ha förutsättningar att genomföras i praktiken krävdes dock att medvetenheten om kommunens situation spreds ytterligare.

Av avgörande betydelse för sådan spridning förefaller extraordinära händelser vara. Dessa händelser fungerade som ett slags boosters. Bankernas avslag på kreditansökningar och rivningar av bostadsbyggnader är de boosters som framträder i den genomförda studien. Boosters skapar en ny förståelse för och tolkning av en kommuns situation.

Slutligen krävs även handlingskraft. Villkoren för att sådan handlingskraft skall kunna åstadkommas var att det fanns en acceptans för att handling måste till. Handlingskraft underlättades genom centralisering, genom starkt ledarskap och genom ökat politiskt samförstånd. De åtgärder som centraliseringen och det nya ledarskapet innebar accepterades eftersom medvetenheten var stor om att åtgärder måste vidtas. Det nya ledarskapet understöddes av grundförutsättningar och boosters, alltså balanskrav, löften om extra resurser från finansdepartementet, banker som ifrågasatte kreditvärdigheten och drastiska beslut om rivning av byggnader där beslut och verkställighet blev en symbol för att det inte stod rätt till. Det politiska samförståndet i vissa kommuner gav de demokratiska förutsättningarna. Den ökade handlingskraften medförde att man i kommunerna på ett bättre sätt – ur ekonomisk synvinkel

– hanterade rättvisekraven, balanserade kontinuitet och förändring mot varandra och etablerade samarbete.

4.6 Har utvecklingen vänt?

En tydlig observation är att flera etablerade mönster i kommunerna har brutits. Att avstå från att balansera ekonomin eftersom statens agerande är upphovet till problemen var på väg att institutionaliseras. Insikten att det inte är som förr har spridits och det har skapat ett handlingsutrymme som inte funnits tidigare. Det är även tydligt att nya aktörer har haft stor betydelse för förändringarna. Eftersom det inte är möjligt att säkerställa att en institutionell förändring ägt rum går det inte att slå fast att befintliga institutioner förändrats som ett resultat av att de definierats som oönskade. Det är dock möjligt att konstatera att ifrågasättandet av den tidigare situationen och handlingsmönstren är en viktig förklaring till att förändring ägde rum.

Kortsiktigt förefaller alltså ovan beskrivna metod för att hantera en bekymmersam ekonomisk situation fungera, men långsiktigt vet vi inte. Vi vet ju faktiskt inte om kommunerna verkligen har vänt utvecklingen. Vad har de åstadkommit egentligen i ett mer långsiktigt perspektiv? Två av de studerade kommunerna hade bruttokostnadsökningar på över 6 procent 2001 och det finns exempel på att ekonomi i balans snarast har klarats med hjälp av intäktsökningar än kostnadsminskningar. Å andra sidan ser det faktiskt ur ekonomisk synvinkel bättre ut än på länge i de fem kommunerna. Samtliga kommuner har under antingen 2000 eller 2001 hållit tillbaka bruttokostnadsökningen till två procent eller lägre. Så visst har någonting hänt i kommunerna.

Om utvecklingen är hållbar är givetvis en empirisk fråga men det går även att på grundval av de genomförda studierna spekulera om framtiden. Den ekonomiska uppryckning som ägt rum har inte förändrat det faktum att kommunerna är sårbara. Nya förluster av arbetstillfällen med befolkningsminskning som följd och justeringar (eller avsaknad av justeringar) av utjämningsystemen är hot för den framtida ekonomiska utvecklingen. Om dessa hot är på väg att realiseras finns ingen anledning att sia om här. Något oroande är dock att de studerade kommunernas bruttokostnadsökningar generellt sett har hållits tillbaka mer år 2000 än år 2001. Verksamhetsmässigt förefaller inte utvecklingen vara hållbar om man

lyssnar på de personer av de intervjuade som är verksamma lite närmare kärnverksamheterna. Men det finns också intervjuade som menar att konsekvenserna för verksamheterna varit obetydliga.

4.7 Ledarskapet ofta avgörande

En annan studie genomförd 2001 av Björn Brorström och Sven Siverbo vid Förvaltningshögskolan i Göteborg "De fattiga och de rika" visar att ekonomiska problem inte enbart förklaras av ogynnsamma och opåverkbara omgivningsfaktorer. Rapporten baseras på enkätstudier och fallstudier. Enkäter har skickats till 38 kommuner och landsting med ekonomiska problem och till 11 kommuner och landsting med god ekonomi. Studierna visar på betydande skillnader i interna förhållanden mellan de svaga och starka kommunerna. På ledningsnivå kan skillnader i kompetens och kunskaper noteras. I synnerhet framkom att nämndpolitikerna i ekonomiskt svaga kommuner ofta har begränsad förmåga att leda sin förvaltning. Skillnaderna är betydande mellan de svaga och starka kommunerna avseende samarbete inom kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, mellan kommunstyrelsen och nämndpolitikerna samt mellan nämndpolitiker från olika nämnder. Generellt tycks politiker och tjänstemän i de starka kommunerna vara mer benägna att uttrycka missnöje med ekonomiska underskott. Det är mer ovanligt att man i de svaga kommunerna uttrycker missnöje med obalans i ekonomin. Enkäten indikerar att man i de starka kommunerna värderar ekonomi i balans högre än god kvalitet och hög tillgänglighet på verksamheten. Det omvända gäller för de ekonomiskt svaga kommunerna.

5 Slutsatser

Kommundelagationen bildades mot bakgrund av att balanskravet infördes 2000 och att regeringen gjorde bedömningen att det fanns kommuner och landsting med en så pass problematisk ekonomisk situation att de kunde behöva ett ekonomiskt stöd för att genomföra rekonstruktiva åtgärder.

Det har visat sig att detta har varit ett arbetssätt som fungerat bra. Åtgärdsplanen har varit ett viktigt verktyg och det har varit väsentligt att de åtgärder som föreslagits var sådana som kommunerna och landstingen själva tagit fram och att ansvaret för åtgärdsplanen och dess genomförande helt och hållet vilade på kommunen respektive landstinget.

Det incitament som det villkorade extra statliga stödet innebär har varit viktigt för att de besparingsåtgärder som initierades i respektive kommun och landsting fick bred acceptans. Men även kravet på ekonomisk balans har haft betydelse. Kommunerna och landstingen har upplevt det som positivt att ha ett tydligt mål som måste uppnås inom en bestämd tidsperiod.

Risken att gå miste om statsbidraget har varit ett hot samtidigt som det har motiverat politiker och anställda att gemensamt verka för att avtalet uppfylls. Dessa faktorer är viktiga förklaringar till det förhållandevis goda utfallet bland kommunerna och landstingen. De är dock inte tillräckliga. Det är alltså viktigt att även framhålla andra omständigheter.

Viktiga faktorer som påverkar den ekonomiska utvecklingen finns inom den egna kommunen eller landstinget. Probleminsikt är viktigt, att det är kommunen och landstinget själv som äger problemet och beslutar om vilka åtgärder som skall vidtas. Möjligheten för politikerna och tjänstemännen i de aktuella kommunerna och landstingen att lösa den ekonomiska situationen genom att förändra agerandet hos andra, t.ex. staten är begränsat. När kommunerna och landstingen inser detta är det en viktig faktor för att

få ordning på ekonomin. För att en kommun eller ett landsting skall lyckas sanera ekonomin är insikten att detta måste lösas inom den egna organisationen väsentlig.

Det politiska och administrativa ledarskapet är en nyckel för att kunna vända en dålig ekonomi. Politiskt samförstånd är en viktig framgångsfaktor; att man försöker nå breda politiska lösningar i förändringsprocessen.

Information är en annan viktig faktor, under en omstruktureringsprocess är det viktigt med öppenhet och kontinuerlig information. Det är viktigt att alla drar åt samma håll och att samma budskap förs ut i organisationen.

Ekonomisk uppföljning och uthållighet är viktiga faktorer för att lyckas med ett förändringsarbete. Det är viktigt att ledningen stämmer av och följer upp att förändringarna genomförs.

En ökad samverkan mellan kommuner har skett i några av de berörda kommunerna. Det kan vara en framkomlig väg för att rationalisera kommunala verksamheter.

Det är viktigt med fasta ekonomiska spelregler inom kommunen, men detta gäller även beträffande statens agerande gentemot kommunerna. Att ge statsbidrag för att utöka verksamheten samtidigt som kommunerna måste dra ned verksamhet för att nå ekonomisk balans har uppfattats som att staten ger dubbla signaler. Att staten ger bidrag för utökad verksamhet skapar dessutom förväntningar i den kommunala organisationen och det försvårar arbetet med att sänka kostnaderna.

För att se de långsiktiga effekterna av avtalen med staten via Kommundelegationen är det önskvärt att utvecklingen i de aktuella kommunerna följs upp under några år. En oroande faktor är de sämre samhällsekonomiska utsikterna för de kommande åren enligt många bedömare. Kommunerna och landstingen kan inte räkna med en lika god intäktsutveckling som man haft de senaste åren. Det kan därför finnas en risk för att antalet kommuner och landsting med betydande balansproblem kommer att öka. Samtidigt finns det anledning för dessa studera hur arbetet har bedrivits och ta del av de erfarenheter som gjorts i de kommuner och landsting som varit framgångsrika med sin omstrukturering. Erfarenheterna från Kommundelegationen är således värdefulla även för andra kommuner och landsting än de som omfattas av avtalet med staten.

Kommittédirektiv



**Uppföljning av Kommundelegationens
ärenden**

**Dir.
2000:71**

Beslut vid regeringssammanträde den 5 oktober 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Till grund för bidragen ligger överenskommelser där kommunerna och landstingen åtar sig att vidta åtgärder för att sänka bruttokostnadsnivån och att uppnå ekonomisk balans senast 2002.

Utredaren skall:

- aktivt följa genomförandet av åtgärdsplanerna samt utvecklingen av den ekonomiska situationen i berörda kommuner och landsting,
- följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner som tecknat avtal med och beviljats stöd i samråd med Bostadsdelegationen,
- vara samrådspart för kommunerna och landstingen i samband med de redovisningar som skall lämnas till regeringen.

Bakgrund

I 1999 års ekonomiska vårproposition (1998/99:100) gjorde regeringen bedömningen att det fanns ett antal kommuner och landsting som har problem i första hand till följd av strukturella faktorer, främst minskande befolkning, och där särskilda åtgärder behöver vidtas för att kravet på ekonomisk balans skall kunna uppnås. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i augusti 1999 Delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med

svårigheter att klara balanskravet (Kommundelelegationen, Fi 1999:9).

Den 1 juli 1998 inrättade regeringen i enlighet med riksdagens beslut Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden (Bostadsdelegationen) för att tillfälligt hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet.

Kommundelelegationen fick i uppdrag att inför regeringens beslut bereda ärenden om huruvida ekonomiskt stöd skulle ges till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans och att därvid överlägga med berörda kommuner och landsting om vilka åtgärder de borde vidta. Kommundelelegationen har endast haft till uppgift att bereda sådana ärenden som överlämnats till den efter särskilda beslut av regeringen.

Kommundelelegationen har haft att hantera sammanlagt 42 ansökningar, varav 35 från kommuner och 7 från landsting. Av ansökningarna från kommuner har 9 varit sådana där Bostadsdelegationen tidigare beviljat stöd till kommunerna. Därutöver har Kommundelelegationen deltagit i samråd om ytterligare 26 ansökningar som av regeringen överlämnats till Bostadsdelegationen.

Kommundelelegationen har analyserat de berörda kommunernas och landstingens ekonomiska situation och fört en aktiv dialog med dem om vilka åtgärder som bör vidtas och vilka krav som bör ställas för att stöd skall beviljas. I delegationens direktiv framgick att stöd skall lämnas endast till kommuner och landsting som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk situation. Behovet av stöd skall också prövas mot kommunens och landstingets egna ekonomiska förutsättningar och mot åtgärdernas kostnader och ekonomiska effekt. I de ärenden där stöd skall komma i fråga har delegationen upprättat ett förslag till överenskommelse om villkoren för stödet.

Kommundelelegationen avslutade sitt arbete och överlämnade sina förslag till regeringen i juli 2000. Förslagen innebär att för de kommuner och landsting som skall få ett bidrag, skall en överenskommelse tecknas.

Samtidigt överlämnade Bostadsdelegationen till regeringen att besluta i 14 ärenden där man samrått med Kommundelelegationen. Här finns förslag till överenskommelser avseende de mer allmänna ekonomiska problemen. Till den del ärendena avser problem med bostadsåtagandet har också förslag till avtal om stöd tagits fram. Detta gäller för 11 av de 14 ärendena.

Regeringens beslut

Kommundeleigationen presenterade förslag till överenskommelser med 22 kommuner och 3 landsting som enligt delegationens förslag borde komma i fråga för statligt stöd. Regeringen har slutfört förhandlingarna med ytterligare ett landsting som bör komma i fråga för stöd. De föreslagna överenskommelserna skall godkännas av fullmäktige i samtliga berörda kommuner och landsting.

Efter beredning av Kommundeleigationens förslag har regeringen fattat beslut om att också godkänna de aktuella överenskommelserna med vissa justeringar.

När det gäller Bostadsdelegationens samrådsärenden har regeringen fattat beslut om att godkänna och skriva under de 14 överenskommelser som Kommundeleigationen föreslagit med vissa justeringar. Den del som gäller avtal om stöd avseende bostadsåtaganden har Bostadsdelegationen bemyndigats att godkänna. Bostadsdelegationen fattar också beslut om att avslå ansökningar om stöd i ärenden där samråd ägt rum med Kommundeleigationen.

Överenskommelserna om villkoren för statligt stöd

I överenskommelserna regleras dels stödets storlek, dels villkoren för stödet och för utbetalning m.m. Överenskommelserna består av två delar: dels kommunens åtaganden, dels statens åtagande.

Kommunerna och landstingen åtar sig enligt överenskommelserna att sänka sin bruttokostnadsnivå med ett angivet belopp och att uppnå ekonomisk balans senast i bokslutet för 2002. För att sänka nivån har varje kommun och landsting upprättat åtgärdsplaner. Syftet med åtgärdsplanerna är att skapa ett underlag för utformning av ett förslag till överenskommelse mellan kommunen respektive landstinget och delegationen om vilka villkor som skall gälla för att bidrag skall beviljas för åtgärder i syfte att uppnå ekonomisk balans. Åtgärdsplanerna skall dessutom underlätta genomförandet i kommunen eller landstinget samt underlätta en kommande uppföljning. Kommunernas och landstingens åtgärdsplaner omfattar kostnadsänkande åtgärder för respektive år och genomförandekostnader för åtgärder.

Kommundeleigationen har i dialogen framhållit att det är väsentligt att de åtgärder som föreslås är sådana som kommunerna och landstingen själva har tagit fram och att ansvaret för åtgärdsplanen

och dess genomförande helt och hållet vilar på kommunen respektive landstinget. Enligt överenskommelserna skall berörda kommuner och landsting kunna ersätta avtalade åtgärder med andra åtgärder som sänker bruttokostnadsnivån på motsvarande sätt som det ursprungliga förslaget till åtgärder.

Statens åtagande är att bevilja ett bidrag för omstruktureringskostnader. Statsbidragets storlek har relaterats till omfattningen av sparåtgärderna. Den princip som ligger till grund för Kommundelegationens förslag om bidragsnivåer är att bidrag kan lämnas med en viss andel av sparbehovets omfattning, och kan därmed utgöra stöd till omstruktureringskostnaderna. Detta innebär att den sökande själv kan välja den mest kostnadseffektiva omstruktureringsåtgärden. Delegationen har valt att utgå från sparbehovets omfattning för balans år 2002 när bidragets storlek har bestämts. Bidragets andel av sparåtgärderna har varierat något med anledning av Kommundelegationens bedömning av de sökandes ekonomiska bärkraft, t.ex. med anledning av en kommuns respektive ett landstings soliditet, skattesats, särskilda finansiella behov, tidigare statliga insatser etc. Endast i undantagsfall föreslår delegationen ett stöd för lösen av lån, och då i några fall där den sökandes lånesituation har ansetts extraordinär. Kommundelegationen har exkluderat olika förslag till inkomstförstärkningar som grund för statsbidragets storlek främst med anledning av att inkomstförstärkningar inte medför omstruktureringskostnader.

Utbetalning av bidrag

25 % av bidraget skall kunna betalas ut i början av 2002. Detta förutsätter att respektive kommun och landsting dessförinnan redovisar hur arbetet med att uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelsen fortlöper och att denna redovisning visar att planerade åtgärder genomförts, samt lämnar en redovisning av årets resultat enligt bokslutet för år 2001.

Utbetalning av resterande del av bidraget sker efter att kommunen enligt regeringens bedömning har fullgjort sina åtaganden enligt åtgärdsplanen samt uppnått ekonomisk balans senast bokslut 2002. Kommunen skall till regeringen inkomma med en redogörelse när åtagandena enligt åtgärdsplanen har fullgjorts och ekonomisk balans har uppnåtts. Kommunens revisorer skall bekräfta att kommunens åtaganden i överenskommelsen har uppfyllts.

Om åtgärderna vidtas och balans uppnås tidigare än 2002 kan bidrag betalas ut tidigare.

Uppnås ekonomisk balans med en lägre bruttokostnadssänkning än vad som överenskommits lämnas bidrag i proportion till bruttokostnadssänkningen.

Uppföljning av överenskommelserna och åtgärdsplanerna

Målet med det statliga stödet är att det skall bidra till att berörda kommuner och landsting når det lagstadgade kravet på ekonomisk balans.

En första utbetalning av bidraget kan göras i början av 2002 och för att utbetalning skall ske måste kommunerna och landstingen redovisa hur långt de kommit med att genomföra åtgärderna för att sänka bruttokostnadsnivån och hur årets resultat ser ut i bokslutet för år 2001. Här blir det viktigt för utredaren att noga följa hur åtgärdsplanerna omsatts i handling och beslut.

Bostadsdelegationen avses avvecklas under 2001 och det är viktigt att även följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner som hanterats av både Bostadsdelegationen och Kommundelelegationen (samrådskommunerna) och följa upp hur arbetet med överenskommelserna avseende den allmänna ekonomiska situationen går. Uppföljning av den del som avser bostadsåtaganden kommer att ske på annat sätt.

Uppdraget

Mot den redovisade bakgrunden tillkallas en särskild utredare med uppgift att:

- aktivt följa genomförandet av åtgärdsplanerna samt utvecklingen av den ekonomiska situationen i de kommuner och landsting som beviljats stöd av regeringen,
- följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner som tecknat avtal med och beviljats stöd i samråd med Bostadsdelegationen,
- vara samrådspart för kommunerna och landstingen när det gäller de redovisningar som skall lämnas till regeringen.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall varje halvår lämna en rapport om utvecklingen till Regeringskansliet. Inför beslut om utbetalning av bidrag skall utredaren lämna ett underlag till regeringen för respektive kommun och landsting. Underlaget skall utgöras av en bedömning av den ekonomiska situationen och hur åtagandena i överenskommelsen uppfyllts. En samlad redovisning av uppdraget skall lämnas senast 30 juni 2003.

(Finansdepartementet)



Finansdepartementet

Till berörda kommuner och landsting

Ansökningar om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (Kommundelagationen)

25 bilagor

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att bevilja bidrag från utgiftsområde 25 anslaget A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting till följande kommuner och landsting med nedan angivna belopp.

Kommun/landsting	Bidrag kronor
Arvidsjaurs kommun	7 000 000
Bjurholms kommun	11 300 000
Borgholms kommun	19 300 000
Bromölla kommun	6 800 000
Hultsfreds kommun	12 400 000
Härnösands kommun	60 100 000
Jokkmokks kommun	48 000 000
Kils kommun	5 100 000
Melleruds kommun	10 200 000
Nora kommun	23 000 000
Nordmalings kommun	18 500 000
Pajala kommun	12 200 000
Rättviks kommun	16 000 000
Smedjebackens kommun	23 800 000
Vindelns kommun	13 600 000
Dalarnas läns landsting	51 000 000
Värmlands läns landsting	170 000 000
Västernorrlands läns landsting	85 000 000
Norrbottnens läns landsting	180 000 000
Dorotea kommun	9 300 000

Gällivare kommun	49 300 000
Haparandas kommun	16 300 000
Kristinehamns kommun	48 700 000
Olofströms kommun	22 700 000
Surahammars kommun	17 000 000
SUMMA BIDRAG	936 600 000

En förutsättning för att bidrag skall lämnas är att respektive kommun och landsting enligt regeringens bedömning fullgjort angivna åtaganden i bifogade förslag till överenskommelser.

Regeringen uppdrar åt det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om kommunal ekonomi eller den han sätter i sitt ställe att teckna överenskommelser med berörda kommuner och landsting i huvudsaklig överensstämmelse med den bifogade texten.

Utbetalning av bidraget

25% av bidraget utbetalas under 2002 under förutsättning att respektive kommun och landsting dessförinnan redovisar hur arbetet med att uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelserna fortlöper och att denna redovisning visar att planerade åtgärder vidtagits samt lämnar en redovisning av årets resultat enligt bokslutet för år 2001.

Resterande del av bidraget utbetalas när respektive kommun och landsting enligt regeringens bedömning har fullgjort samtliga åtaganden enligt överenskommelserna.

Uppnås ekonomisk balans med en lägre bruttokostnadsänkning än vad som överenskommit utgår bidrag i proportion till bruttokostnadsänkningen.

Ärendet

Ovan angivna kommuner och landsting har ansökt hos regeringen om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Skälen för ansökningarna har varit svårigheter att uppnå ekonomisk balans.

Under år 1999 bedömde regeringen att det finns ett antal kommuner och landsting som har problem i första hand till följd av strukturella faktorer, och där särskilda åtgärder behöver vidtas för att kravet på ekonomisk balans skall kunna uppnås. Mot den bakgrunden tillsattes Kommun-delegationen (dir. 1999:65) med uppdrag att inför regeringens beslut bereda ärenden om stöd för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans.

Regeringen beslutade under hösten 1999 och våren 2000 att överlämna ovanstående kommuners och landstings ansökningar till Kommun-delegationen.

Kommundelelegationen har inom ramen för sitt arbete haft överläggningar med kommunerna och landstingen och gjort en analys av bl.a. de sökandes ekonomi, styrning och verksamhet samt i förekommande fall bostadsbolag och övriga kommunala bolag. Delegationen har därefter gjort en samlad bedömning av den enskilda kommunens och landstingets förmåga att av egen kraft klara balanskravet till år 2002 utifrån strukturella faktorer, ekonomin sett över en treårsperiod, balansräkningen (främst låneskulden) och möjligheterna till intäktsförstärkningar.

Som ett led i arbetet med ett förslag till överenskommelse har kommunerna och landstingen upprättat åtgärdsplaner med utgångspunkt från behovet av nivåsänkning för att uppnå balans. Det förutsätts att förslaget till överenskommelse mellan staten och kommun/landstinget har godkänts av kommun- eller landstingsfullmäktige.

Kommundelelegationen har den 3 juli 2000 överlämnat sina förslag till regeringen. Kommundelelegationen föreslår att ovanstående kommuners och landstings bidragsansökningar bifalls.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen bedömer utifrån Kommundelelegationens analys av ovanstående kommuners och landstings ekonomi att dessa har svårigheter att nå balanskravet utan statligt stöd.

På regeringens vägnar

Lars-Erik Lövdén

Eva Olin

Finansdepartementet

Till berörda kommuner

Ansökningar om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (Bostadsdelegationen och Kommundelegationen)

13 bilagor

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att bevilja bidrag från utgiftsområde 25 anslaget A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting till följande kommuner med nedan angivna belopp.

Kommun	Bidrag kronor
Askersunds kommun	15 000 000
Bodens kommun	34 000 000
Hagfors kommun	25 400 000
Hedemora kommun	27 200 000
Håbo kommun	7 900 000
Hofors kommun	17 000 000
Hällefors kommun	18 100 000
Kramfors kommun	53 300 000
Krokoms kommun	40 800 000
Ljusnarsbergs kommun	13 900 000
Munkfors kommun	15 300 000
Ragunda kommun	23 800 000
Älvdalens kommun	15 300 000
SUMMA BIDRAG	307 000 000

En förutsättning för att bidrag skall lämnas är att kommunen enligt regeringens bedömning fullgjort de åtaganden som anges i bifogade förslag till överenskommelser.

Regeringen uppdrar åt det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om kommunal ekonomi eller den han sätter i sitt ställe att teckna överenskommelser med bidragstagarna i huvudsaklig överensstämmelse med de bifogade texterna.

Regeringen bemyndigar vidare Bostadsdelegationen att, i förekommande fall, för statens del godkänna avtal om stöd avseende kommunens bostadsåtaganden i huvudsaklig överensstämmelse med det avtalsunderlag som delegationen har redovisat i respektive ärende. Regeringen uppdrar samtidigt åt Bostadsdelegationen att svara för statens åtaganden och bevaka statens rättigheter till följd av dessa avtal.

Utbetalning av bidraget

25% av bidraget utbetalas under 2002 under förutsättning att respektive kommun och landsting dessförinnan redovisar hur arbetet med att uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelsen fortlöper och att denna redovisning visar att planerade åtgärder vidtagits samt lämnar en redovisning av årets resultat enligt bokslutet för år 2001.

Resterande del av bidraget utbetalas när kommunen enligt regeringens bedömning har fullgjort samtliga åtaganden enligt den träffade överenskommelsen.

Uppnås ekonomisk balans med en lägre bruttokostnadsänkning än vad som överenskommit utgår bidrag i proportion till bruttokostnadsänkningen.

Ärendet

Ovan angivna kommuner har ansökt hos regeringen om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Skälen för ansökningarna har varit svårigheter att uppnå ekonomisk balans.

Den 1 juli 1998 inrättade regeringen i enlighet med riksdagens beslut Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden (Bostadsdelegationen) för att tillfälligtvis hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtgärderna för boendet.

Under år 1999 bedömde regeringen att det finns ett antal kommuner och landsting som har problem i första hand till följd av strukturella faktorer, och där särskilda åtgärder behöver vidtas för att kravet på ekonomisk balans skall kunna uppnås. Mot den bakgrunden tillsattes Kommundelegationen (dir. 1999:65) med uppdrag att inför regeringens beslut bereda ärenden om stöd för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans.

Bostadsdelegationen

I de berörda kommunerna konstaterades problem både med bostadsåtaganden och mera allmänna ekonomiska problem. Regeringen beslutade därför under hösten 1999 att överlämna ovanstående kommuners ärenden till Bostadsdelegationen som i ärendet skulle samråda med Kommundelegationen. Samrådet med Kommundelegationen har syftat till att pröva om det också föreligger mer strukturellt betingade grunder för eventuellt stöd enligt Kommundelegationens direktiv. I den del som avser bostadsåtaganden har Bostadsdelegationen överlagt med kommunerna och tagit fram överenskommelser om bidrag för vissa av kommunerna.

Kommundelegationen

Kommundelegationen har inom ramen för sitt arbete haft överläggningar med kommunerna och gjort en analys av bl.a. de sökandes ekonomi, styrning och verksamhet samt i förekommande fall bostadsbolag och övriga kommunala bolag. Delegationen har därefter gjort en samlad bedömning av den enskilda kommunens förmåga att av egen kraft klara balanskravet till år 2002 utifrån strukturella faktorer, ekonomin sett över en treårsperiod, balansräkningen (främst låneskulden) och möjligheterna till intäktsförstärkningar.

Som ett led i arbetet med ett förslag till överenskommelse har kommunerna och landstingen upprättat åtgärdsplaner med utgångspunkt från behovet av nivåsänkning för att uppnå balans. Det förutsätts att Kommundelegationens förslag till överenskommelse mellan staten och kommunen har godkänts av kommunfullmäktige.

Bostadsdelegationen har den 3 juli 2000 överlämnat det samlade förslaget till regeringen. I samrådet med Bostadsdelegationen föreslår Kommundelegationen att ovanstående kommuners bidragsansökningar bifalls och att överenskommelser ingås.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen bedömer utifrån Kommundelegationens analys av ovanstående kommuners ekonomi att dessa har svårigheter att nå balanskravet utan statligt stöd.

På regeringens vägnar

Lars-Erik Lövdén

Eva Olin

Kopia till Bostadsdelegationen



Finansdepartementet

Överenskommelse mellan staten och Sollefteå kommun

Staten (regeringen) och Sollefteå kommun träffar - med utgångspunkt från bokslut 1999 och planeringsförutsättningar för kommunen som av bägge parter bedömts realistiska - följande överenskommelse.

Bakgrund

Sollefteå kommun har inkommit med en ansökan om medel ur anslaget för särskilda insatser till följd av svårigheter att klara balanskravet. Regeringen har överlämnat ärendet till Bostadsdelegationen som ska samråda med Kommundelegationen.

Kommundelegationen har gjort en analys av kommunens ekonomiska situation och fört en dialog med kommunen om vilka åtgärder som bör vidtas.

Åtaganden

Kommunen åtar sig att:

*uppnå ekonomisk balans enligt god redovisningssed senast år 2002,

*vidta åtgärder i syfte att sänka bruttokostnadsnivån med 69 miljoner kr i enlighet med den av kommunen upprättade åtgärdsplanen för att långsiktigt uppnå balanskravet.

Kommunen kan ersätta avtalade åtgärder för att sänka bruttokostnaden med andra åtgärder som ger motsvarande uthålliga besparingseffekter.

Staten åtar sig att:

* bevilja ett bidrag för omstruktureringskostnader med 56,7 miljoner kr.

Utbetalning av bidrag

25% av bidraget utbetalas under 2002.

Utbetalning av resterande del av bidraget sker efter att kommunen enligt regeringens bedömning har fullgjort sina åtaganden enligt åtgärdsplanen samt uppnått ekonomisk balans senast i bokslut 2002 .

Om åtgärderna vidtas och balans uppnås tidigare än 2002 kan bidrag utbetalas tidigare.

Uppnås ekonomisk balans med en lägre bruttokostnadssänkning än vad som överenskommits utgår bidrag i proportion till bruttokostnads-sänkningen.

Avrapportering

Utbetalningen 2002 förutsätter att kommunen dessförinnan redovisar hur arbetet med att uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelsen fortlöper och att denna redovisning visar att planerade åtgärder vidtagits, samt en redovisning av årets resultat enligt bokslutet för år 2001.

Kommunen skall till regeringen inkomma med en redogörelse när åtagandena enligt åtgärdsplanen har fullgjorts och ekonomisk balans har uppnåtts. Kommunens revisorer skall bekräfta att kommunens åtaganden i överenskommelsen har uppfyllts.

Övriga villkor

Denna överenskommelse förutsätter för sin giltighet

*att Kommundelegationens förslag till överenskommelse genom beslut, godkänts av kommunfullmäktige/landstingsfullmäktige och sedermera vunnit laga kraft.

.....
Kommunen



REGERINGEN

Regeringsbeslut 31

2000-12-21

Fi2000/2460 (delvis)

Finansdepartementet

Karlsborgs kommun

546 82 KARLSBORG

Ansökan om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (Kommundelegationen)

1bilaga

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att bevilja Karlsborgs kommun bidrag från utgiftsområde 25 anslaget A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting med 17 miljoner kronor.

En förutsättning för att bidrag skall lämnas är att kommunen enligt regeringens bedömning fullgjort angivna åtaganden i bifogat förslag till överenskommelse.

Regeringen uppdrar åt det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om kommunal ekonomi eller den han sätter i sitt ställe att teckna överenskommelsen med Karlsborgs kommun i huvudsaklig överensstämmelse med den bifogade texten.

Utbetalning av bidraget

25% av bidraget utbetalas under 2002 under förutsättning att kommunen dessförinnan redovisar hur arbetet med att uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelsen fortlöper och att denna redovisning visar att planerade åtgärder vidtagits samt lämnar en redovisning av årets resultat enligt bokslutet för år 2001.

Resterande del av bidraget utbetalas när kommunen enligt regeringens bedömning har fullgjort samtliga åtaganden enligt överenskommelsen.

Uppnås ekonomisk balans med en lägre bruttokostnadssänkning än vad som överenskommit utgår bidrag i proportion till bruttokostnads-sänkningen.

Ärendet

Karlsborgs kommun har ansökt hos regeringen om bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Skälet för ansökan har varit bl.a. svårigheter att uppnå ekonomisk balans.

Under år 1999 bedömde regeringen att det finns ett antal kommuner och landsting som har problem i första hand till följd av strukturella faktorer, och där särskilda åtgärder behöver vidtas för att kravet på ekonomisk balans skall kunna uppnås. Mot den bakgrunden tillsattes Kommun-delegationen (dir. 1999:65) med uppdrag att inför regeringens beslut bereda ärenden om stöd för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans.

Regeringen beslutade under hösten 1999 och våren 2000 att till Kommundelegationen överlämna ett antal kommuners och landstings ansökningar, däribland Karlsborgs kommuns ansökan.

Kommundelegationen har inom ramen för sitt arbete haft överläggningar med kommunerna och landstingen och gjort en analys av bl.a. de sökandes ekonomi, styrning och verksamhet samt i förekommande fall bostadsbolag och övriga kommunala bolag. Delegationen har därefter gjort en samlad bedömning av den enskilda kommunens och landstingets förmåga att av egen kraft klara balanskravet till år 2002 utifrån strukturella faktorer, ekonomin sett över en treårsperiod, balansräkningen (främst låneskulden) och möjligheterna till intäktsförstärkningar.

Som ett led i arbetet med ett förslag till överenskommelse har kommunerna och landstingen upprättat åtgärdsplaner med utgångspunkt från behovet av nivåsänkning för att uppnå balans. Det förutsätts att förslaget till överenskommelse mellan staten och kommunen eller landstinget har godkänts av kommun- eller landstingsfullmäktige.

Kommundelegationen har den 3 juli 2000 överlämnat sina förslag till regeringen. Kommundelegationen föreslår att Karlsborgs kommuns bidragsansökan bifalls.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen bedömer utifrån Kommundelegationens analys av Karlsborgs kommuns ekonomi att kommunen har svårigheter att nå balanskravet utan statligt stöd.

När det gäller konsekvenserna för Karlsborgs kommun av försvarsnedläggningen inom kommunen räknar regeringen med att återkomma vid ett senare tillfälle.

På regeringens vägnar

Lars-Erik Lövdén

Eva Olin

ÅTGÄRDSPLAN FÖR EKONOMI I BALANS 2002

Kommun/landsting: Surahammars kommun

Kontaktperson: Susanne Spännare

Datum: 2003-04-23

Total	20 818	Belopp tkr
Kostnadssänkning enl. överenskommelse	20200	
Beslutade åtgärder	20 818	
Genomförda/realiserade åtgärder	24970	

Åtgärder för kostnadssänkning	År	Beslutsdatum §	Budgeterad kostnadssänkn. tkr	Varav personal tkr	Utfall tkr	Kommentar/förklaring till åtgärden
Avveckling bibliotek Ramnäs	2000	KF 000425	504	296,5	550	Flytt av bokutlåning till skola och Focuskontor. Vissa kostnader kvar för att hålla servicen
Elevvårdorganisation förändras	2000		600	2209	2209	
Minskat socialbidrag	2000		200	0	2640	sänkn.
Utträde ur Europainstitutet	2001	KF 000425	25	0	25	
Försäljning Golfbanan	2001	KF 010423	285	0	285	försäljning genomförd maj 01
Scehmaförändring Focus Ramnäs	2000	KF 000425	70	75	75	
Förändring ledningsorg. Äldreomsorg	2000	KF 000425/SN	370	400	400	6 chefer blir 4, en uppsägning en omplacering.
Stöd till förenings/studie verksamhet vuxendel förändras	2001	KF 000425	499	0	337,8	
Bättre inköpsrutiner, reducering av anslag	2001	KF 000425	100	0	100	
Anslag för marknadsföring kanalen utgår	2001	KF 000425	30	0	30	
Minskat anslag Folkets Hus	2001	KF 000425	150	0	175	
Reducering från 15 till 9 ledamöter KS	2001	KF 000425	59	229,5	229,5	
Nytt PA-system minskade driftkostnader	2001	KF 000425	100	0	0	uppskjutet/samarbete annan kommun diskuteras

ÅTGÄRDSPLAN FÖR EKONOMI I BALANS 2002

Kommun/landsting: Surahammars kommun

Kontaktperson: Susanne Spännare

Datum: 2003-04-23

Total	20 818	Belopp tkr
Kostnadssänkning enl. överenskommelse	20200	
Beslutade åtgärder	20 818	
Genomförda/realiserade åtgärder	24970	

Åtgärder för kostnadssänkning	År	Beslutsdatum §	Budgeterad kostnadssänkn. tkr	Varav personal tkr	Utfall tkr	Kommentar/förklaring till åtgärden
EU-projekt avslutas	2001		280	0	280	
Nytt avtal länstrafiken	2001		1500	0	2057	Kollektivtrafik totalt
Fastighetsorganisationen/entreprenad	2001	KF 000425	1546	1332	1332	ingen entreprenad/ej tillsatta tjänster
Fastighets-lokalvård/entreprenad	2001	KF 000425		513,4	513,4	intraprenad/minskning sedan 1999
Äldreomsorg-förändrad organisation	2002	KF 000425/SN	4000	4785	4785	
Köp av sjukhem	2001	KF 0101	920	0	2002	ombyggnad skett under 2001
Gruppboende Hallonvägen avyttra brf	2001	KF 000425/SN	400	0	0	gruppen till sjukhemmet utfall först 2003
Matproduktion - entreprenad	2002	KF 000425	1000	300	335,4	intraprenad
Elkostnader nytt avtal	2001	KF 000425	200	0	208	
Surahammars bibliotek -öppettider	2001		200	200	0	ingen åtgärd
Energibolaget-avkastning el försäljning	2001		500	0	0	försäljning avfärdat - inget beslut om ökad avkast
Färre barn barnomsorg/grundskola	2001		2100	1644	1644	budget neddragning
Ej ersatta tjänster	2001		2000	2175	2175	garantipensioneringar samt ej ersatt vid egen uppsägning

ÅTGÄRDSPLAN FÖR EKONOMI I BALANS 2002

Kommun/landsting: Surahammars kommun

Kontaktperson: Susanne Spännare

Datum: 2003-04-23

Total	20 818	Belopp tkr
Kostnadssänkning enl. överenskommelse	20200	
Beslutade åtgärder	20 818	
Genomförda/realiserade åtgärder	24970	

Åtgärder för kostnadssänkning	År	Beslutsdatum §	Budgeterad kostnadssänkn. tkr	Varav personal tkr	Utfall tkr	Kommentar/förklaring till åtgärden
Nämndsförändringar	2001		400	400	504,4	plus viss omflyttning av nämndssekr 2001/2002
Nyckeltalsberäkning grundskola	2000		1615	1615	1615	
Övertagen verksamhet gator och vägar	2000		733		890,2	
Politisk verksamhet reducering	2000		332	120	136	partistöd. Bemäktigeersättning
Områdeschefer reduc till 3	2001		100	100	100	Ersatts med en assistent omflyttning från nämndssekr
Övrigt ökning					-663	
Beslutade åtgärder			20 818	16 394		
Ej beslutade						
Genomförda				65,7%	24970	
Totalt			20 818			