

Sammanfattning

För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till dels de uppgifter som ska utföras, dels till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Kommunerna ställs dock inför stora utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan olika kommuner ökar avseende exempelvis befolkning, kompetens och ekonomiska förutsättningar. En parlamentariskt sammansatt kommitté har därför haft regeringens uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen har antagit namnet Kommunutredningen.

Förväntningarna på att utredningen ska komma med kraftfulla förslag som stärker kommunernas kapacitet att klara utmaningarna är stora, men kommunfrågan är komplex och det är ont om enkla lösningar. De förslag som läggs fram kan på flera avgörande punkter förbättra den kommunala kapaciteten. Men minst lika viktigt är att utredningen genom flera förslag sätter igång processer som kommer behövas under överskådlig tid i ett arbete med frågor som stärker kommunerna. Diskussionen behöver därför fortsätta för att utveckla konkreta lösningar på aktuella och framtida utmaningar för kommunerna. Kommunutredningen menar att detta betänkande ger en god grund för en sådan diskussion.

En viktig del i det långsiktiga arbetet har också varit utredningens kunskapsuppbyggnad avseende kommunernas förutsättningar och möjliga alternativ för kapacitetsförstärkning. Denna del av betänkandet är således en central del av utredningens resultat.

Kommunernas utmaningar

Invånarantalet i svenska kommuner varierar från 2 450 invånare i Bjurholm till 962 154 invånare i Stockholm enligt befolkningsstatistiken från 31 januari 2018. Ytterligare fyra kommuner har under 3 000 invånare och totalt 15 kommuner har under 5 000 invånare. Den svenska mediankommunen har knappt 16 000 invånare, vilket betyder att hälften av landets 290 kommuner tillsammans omfattar en befolkning som uppgår till endast 14 procent av rikets totala befolkning. Inte sällan är det dessutom de befolkningsmässigt små kommunerna som har de största ytorna och den mest spridda befolkningen.

Men oavsett storlek har alla kommuner i princip samma ansvar och skyldighet att erbjuda kommunal service och välfärd till sina invånare. När riksdag, regering och statliga myndigheter fattar beslut om föreskrifter eller lägger fram förslag som berör kommuner räknar man i allmänhet med att alla kommuner också ska ha kapacitet och förmåga att hantera de uppgifter och förändringar som de kan leda till. Ofta har dock små kommuner en svagare kapacitet och framför allt en större sårbarhet i sitt uppdrag gentemot invånarna.

Utmaningarna ökar för det stora flertalet av Sveriges kommuner samtidigt som skillnaderna mellan olika typer av kommuner blir större. Ekonomi och kompetensförsörjning blir alltmer problematiska frågor att hantera de kommande åren, men det handlar också om förmågan att upprätthålla kvaliteten på verksamheten, klara investeringsbehoven, ta tillvara potentialen hos utlandsfödda samt hantera och förebygga klimatförändringar.

År 2018 hade 69 kommuner (24 procent) ett negativt ekonomiskt resultat jämfört med 19 kommuner (7 procent) 2017. Endast 109 kommuner (38 procent) hade 2018 ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) förutser en fortsatt försämring av kommunernas ekonomiska resultat för åren 2019–2022 på grund av den demografiska utvecklingen.

Konjunkturinstitutet har beräknat att statsbidragen till kommunerna fram till år 2040 skulle behöva öka med 24 miljarder kronor per år för att kommunallagens krav på en budget i balans och på god ekonomisk hushållning ska kunna tillgodoses. Om kommunerna i stället helt på egen hand skulle finansiera den förväntade kostnadsökningen med höjda kommunalskatter, skulle skatterna i genomsnitt behöva öka med 3 kronor och 18 öre till år 2040.

Kommunernas förmåga att med egna skatteintäkter finansiera sina nettokostnader minskar i alla kommunkategorier utom storstads-kommunerna, vilket innebär ett allt större beroende av skatteutjämning och generella statsbidrag. Påfrestningarna på det kommunalekonomiska skatteutjämningsystemet kommer därför att öka över tid.

Utmaningarna ser mer svårlösta ut avseende kommunernas kompetensförsörjning. SKR:s beräkningar visar att antalet sysselsatta behöver öka kraftigt kommande år för att kommunerna ska kunna behålla dagens verksamhetsnivå. Än större blir behoven om resurserna till välfärdsverksamheterna fortsätter att öka snabbare än de demografiskt betingade behoven, vilket varit fallet under många år.

Under utredningstiden har det blivit alltmer tydligt att kompetensförsörjningsfrågan framstår som den mest svårlösta i ett framtidsperspektiv på grund av arbetskraftsbrist inom så gott som all offentlig verksamhet. Den demografiska utvecklingen medför att stora delar av landet kan få en total brist på arbetskraft, vilket gör att satsningar på enskilda yrkesgrupper kan utvecklas till ett nollsummespel.

SKR har bedömt att kommunsektorn (inklusive privata utförare) behöver nästan 200 000 fler anställda 2026 jämfört med 2016. Dessutom behöver 300 000 anställda ersättas på grund av pensioneringar. Om den kommunala verksamheten fortsätter att växa i samma takt som under senare år ökar behovet av personal med ytterligare cirka 70 000 anställda. Störst ser rekryteringsbehoven ut att bli av lärare, förskollärare och personal inom äldreomsorgen. Det är redan i dag tydligt att små och perifert belägna kommuner har svårt att konkurrera om arbetskraften inom dessa yrkesområden.

Urbanisering och demografisk utveckling innebär en ökad polarisering mellan stora och små kommuner. De stora kommunerna blir fler och större, medan de små också blir fler, men med minskande befolkning. Detta leder dels till bristande kapacitet i mindre kommuner genom minskande och åldrande befolkning, dels till att kommunindelningen inte svarar mot ett funktionellt regionperspektiv eftersom urbaniseringen medför vidgade funktionella regioner.

Förmågan att jobba utvecklingsinriktat och strategiskt blir alltmer olika i kommuner med vitt skilda förutsättningar. För de minsta kommunerna begränsar den mindre organisationen möjligheten att ha specialiserad personal. Vidare innebär en liten organisation ökad känslighet om nyckelpersoner slutar eller blir frånvarande en längre

tid. Mindre kommuner har också sämre möjligheter att jobba strategiskt och utvecklingsinriktat samt att söka och ta del av riktade statsbidrag. Ofta saknas här tillräcklig mottagnings- och implementeringskapacitet.

För kommuner i funktionellt sammanhängande områden är kapacitetsproblemet snarast att de inte står rustade för att hantera planeringsfrågor som sträcker sig utanför kommungränserna.

Den samlade bilden är att kommunerna står inför flera specifika utmaningar som dessutom kommer tillta i styrka under överskådlig tid framöver. Dessa är framför allt:

- svagare ekonomi
- svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- etablering och integration av nyanlända
- växande och uppskjutna investeringsbehov
- växande anspråk på service och välfärd
- kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling.

Utmaningarna tenderar att vara större i de mindre kommunerna utifrån att kapaciteten och robustheten både avseende ekonomi och kompetens redan är svag.

Principiella utgångspunkter för utredningen

Kommunal självstyrelse, demokrati och statlig styrning

Den kommunala självstyrelsen i Sverige är i jämförelse med de flesta andra europeiska länder mycket omfattande och svenska kommuner har ansvaret för en stor del av de offentliga uppgifterna. Den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen har historiska rötter och kommunerna utgör en central del i det demokratiska systemet och i uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten. Balansgången mellan likvärdighet och självbestämmande präglar i stor utsträckning debatten om den kommunala självstyrelsens omfattning.

Den statliga styrningen av kommunerna har ökat under senare år, där frågan om att skapa likvärdiga förutsättningar för invånarna i stor utsträckning varit i förgrunden. En viktig aspekt är också att det

kommunala uppdraget har blivit mer omfattande och komplext jämfört med på 1970-talet, då välfärdsstaten fortfarande var under expansion. I och med EU-inträdet 1995 tillkom även styrningen från EU som påverkar kommunernas verksamhet på olika områden. Under 1970-talet fanns också större möjligheter att påverka den kommunala ekonomin genom skattehöjningar än vad det finns i dag. Överflyttning av utförandet till privata aktörer ställer vidare högre krav på kommunerna att kunna leda, styra och koordinera verksamheter.

Kommunal kapacitet

Kapacitet kan beskrivas som ett slags mått på en förmåga hos både människor och maskiner att arbeta eller utföra en viss uppgift. Med begreppet kommunal kapacitet skulle man utifrån den definitionen kunna avse förmågan att uträtta kommunala uppgifter.

Enligt direktiven till Kommunutredningen behöver kommunerna ha förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter, så att de på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen. Det innebär att varje kommun måste kunna bereda, fatta och genomföra beslut som gör det möjligt att erbjuda samhällsservice inom olika verksamhetsområden utifrån nationella krav och medborgarnas behov.

Utredningen gör en åtskillnad mellan kommunernas driftskapacitet och kommunernas utvecklingskapacitet och menar att det inte räcker för en kommun att ha en driftskapacitet i den meningen att man bara ska klara den dagliga verksamheten genom att erbjuda service och välfärd till sina invånare. I ett långsiktigt perspektiv måste kommunen också ha en strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen.

Utredningens erfarenheter från möten och dialoger med ett stort antal kommuner av olika karaktär är att alltför många har svårt nog att klara den dagliga driften, och än mindre har någon betydande strategisk utvecklingskapacitet.

Det är också av stor betydelse för såväl drifts- som utvecklingskapaciteten att kommunerna har en god lednings- och styrningsförmåga som ger dem långsiktig möjlighet att fullgöra sitt uppdrag.

Under utredningsarbetet har flera olika synsätt på hur kommunernas kapacitet kan stärkas framförts och diskuterats. Utöver att

resurser som pengar och kompetens på olika sätt tillgängliggörs för kommunerna, skulle kapaciteten kunna stärkas av att uppgifter lyfts av kommunerna så att kvarvarande uppgifter blir mer i paritet med förmågan att hantera dem. Alternativt har det under utredningens arbete ibland hävdats att kapaciteten kan stärkas genom att uppgifter tillförs kommunerna, vilket skulle kunna förbättra attraktiviteten, kompetensförsörjningen och den kommunala organisationens kritiska massa.

Utredningen menar också att kapacitetsbrist kan finnas när kommuner i funktionellt sammanhängande områden inte fullt ut samplanerar i ett gränsöverskridande kommun-regionperspektiv

Strukturella förändringar och ett långsiktigt tidsperspektiv

I Kommunutredningens direktiv betonas att utredningens fokus ska ligga på strukturella förändringar. Direktivet anger att kommittén ska analysera fyra olika typer av strukturella åtgärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning. En central fråga är därmed vilka strukturella åtgärder som ur ett systemperspektiv kan vidtas för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter.

Systemperspektivet innebär att fokus sätts på vilka ramförutsättningar kommunerna har att agera inom. Verksamhetsutveckling inom enskilda kommuner ligger däremot till stor del inom ett aktörsperspektiv som ligger utanför utredningens primära fokus.

Kommunernas yttre villkor i form av regelverk har också stor betydelse för enskilda kommuners handlingsutrymme och möjligheter att hitta effektiva lösningar för sina verksamheter. Statliga myndigheters agerande påverkar också kommunernas förutsättningar och utveckling.

I Kommunutredningens direktiv påpekas på ett flertal ställen att utredningen ska ha ett långsiktigt tidsperspektiv på hur kommunernas utmaningar kan hanteras. Det innebär att även om utredningen tar upp förslag som på kort sikt kan genomföras för att förbättra kommunernas kapacitet, så ligger fokus på de strukturförändrande förslagen som med nödvändighet är mer långsiktiga.

Åtgärdsområden som särskilt undersökts

Samverkanslösningar

Omfattningen av interkommunal samverkan har ökat betydligt de senaste 20 åren. Antalet kommunalförbund har ökat från 19 under mitten av 1980-talet till 175 år 2016. År 2016 fanns vidare 159 gemensamma nämnder och cirka 350 gemensamt ägda kommunala bolag.

Kommunutredningen bedömer att samverkan kan ge bättre förutsättningar för kommunerna att leverera service och välfärdstjänster. Samverkan kan därför vara ett sätt för kommuner att överbrygga svårigheter och lösa uppgifter. Samverkan över tid tenderar dock att påverkas av förändrade förutsättningar i de enskilda kommunernas politik och ekonomi, vilket kan skapa instabilitet. Samverkan är också många gånger personberoende, vilket medför en känslighet avseende förändringar i den politiska ledningen eller om enskilda nyckelpersoner slutar eller blir långvarigt frånvarande.

Kommunutredningen gör emellertid bedömningen att en mer strategisk samverkan kan skapa större kontinuitet och bättre förutsättningar för tillit mellan de samverkande kommunerna. Utredningen definierar strategisk samverkan som att den sker i mer fasta kommunkonstellationer vilket möjliggör att långsiktighet och tillit kan byggas upp inom samverkanskonstellationerna. Strategisk samverkan baseras på en samlad kommunövergripande analys och bedömning av kommunens behov av samverkan i nuläget och i framtiden. Den bedrivs dessutom med ett större djup vilket innebär att verksamheten i högre grad drivs utifrån gemensamt utförande av service och välfärdstjänster samt gemensamma investeringar.

Det är dock inte givet att samverkan ger högre kostnadseffektivitet. Forskningen indikerar att samverkan kan ge ökad kostnadseffektivitet framför allt i kapitalintensiv verksamhet, t.ex. vatten och avlopp samt renhållning. Kunskapsläget är dock oklart. Inte heller finns det någon entydig bild av vad samverkan innebär för kvaliteten på den verksamhet som avses.

Det måste poängteras att geografiska avstånd och bosättningsmönster har stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma kostnadseffektiviseringar genom samverkan. Den största delen av kommunernas verksamheter, t.ex. förskola, skola och äldreomsorg, bedrivs lokalt nära, eller t.o.m. i, invånarnas hem. Det innebär att ekonomiska skalfördelar generellt är svåra att uppnå om avstånden är långa.

Det är också en anledning till att samverkan så gott som aldrig bedrivs inom kommunala kärnverksamheter som grundskola och äldreomsorg.

Ur demokratisynpunkt bedömer Kommunutredningen att det finns ett antal nackdelar med kommunal samverkan. Nackdelarna handlar om minskad kontroll och rådighet över verksamheten, ökad komplexitet för väljare och förtroendevalda, svårigheter för mindre partier att vara representerade i samverkansorganisationerna samt minskad möjlighet för väljarna till ansvarsutkrävande.

Samverkan kan dock innebära ökad leveransförmåga genom att kommunen faktiskt kan leverera service till invånarna, vilket i sin tur kan leda till att förtroendet för den kommunala organisationen stärks. Vissa av nackdelarna med samverkan kan också minskas om den kan utvecklas i mer strategiska former. Strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer skulle kunna öka både omfattningen och tydligheten avseende vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring. Kommunutredningen gör bedömningen att en mer strategisk samverkan för vissa kommuner kan bedömas som en tillräcklig åtgärd, medan andra kommuner kan se strategisk samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning för att öka kapaciteten i den kommunala verksamheten.

Kommunsammanläggningar

I de nordiska länderna har omfattande utredningar gjorts om vad som är en lämplig kommunstorlek. Norge, Finland och Danmark har alla kommit fram till att det krävs minst 20 000 invånare för att skapa förutsättningar för en effektiv och robust kommun. I Sverige var befolkningsunderlaget för grundskolan en viktig komponent vid Kommunblocksreformen som slutfördes 1974. Då var 8 000 invånare ett riktmärke på ett minsta befolkningsunderlag för att driva en effektiv grundskoleverksamhet.

En större kommun har i regel en större strategisk förmåga att dels jobba med utvecklingsfrågor som långsiktigt stärker kommunen, dels att initiera och bereda beslutsunderlag, än vad en mindre kommun har. Befolkningsmässigt större kommuner har ofta också bättre driftskapacitet avseende beslutsfattande och hantering av föreskrifter, statsbidrag, utbildningsinsatser etc. Genom större möjligheter till

specialisering kan en större organisation uppnå högre effektivitet och kvalitet.

Genom större kommuner, och därmed större produktionsvolym, förväntas samma välfärdsservice kunna produceras till lägre kostnader. Forskningen ger dock enbart delvis stöd för sådana antaganden. Danska erfarenheter från den senaste kommunreformen pekar på att inga ekonomiska besparingseffekter har kunnat utläsas i de sammanslagna kommunernas kostnadsmässigt stora verksamheter som skola och äldreomsorg. Däremot har den danska kommunreformen inneburit att de sammanslagna kommunerna stärkt sina ekonomiska resultat efter reformen. Även de modellberäkningar som Kommunutredningen har gjort utifrån svenska förhållanden för grundskola och hemtjänst indikerar marginella ekonomiska besparingar.

Vid sidan av ekonomiska argument är förväntningar om stärkt kompetens vanligt förekommande vid kommunsammanslagningar. Små kommuner har svårt att ha olika specialister anställda. Ofta kombineras olika funktioner inom samma tjänst och många anställda blir därmed något av generalister. En mindre kommun är dessutom mer känslig för oförutsedda händelser, exempelvis om en person med en nyckelbefattning slutar eller blir långvarigt frånvarande. I en större kommun finns fler anställda, vilket dels innebär större möjligheter att täcka upp vid någon persons frånvaro, dels ger ökade möjligheter till specialisering. Utvärderingar av den danska kommunreformen visar att kommunsammanslagningarna haft en positiv inverkan på kommunernas kompetens och lett till mindre sårbarhet avseende den kommunala verksamheten.

En konsekvens av en kommunsammanslagning är att avståndet mellan väljare och förtroendevalda ökar. Positiva effekter kan dock vara att förmågan att leverera service till invånarna ökar och att en större kommun kan erbjuda fler politiska alternativ och ha större möjligheter att rekrytera förtroendevalda.

Generell förändring av kommunernas uppgifter

I Kommunutredningens direktiv anges att utredningen ska överväga om det finns behov av att generellt ändra kommunernas uppgifter så att de bättre överensstämmer med kommunernas nuvarande kapacitet. Detta kan ske genom att samtliga kommuner får ett förändrat

uppdrag till följd av att ansvaret för vissa uppgifter flyttas till en annan huvudman. Utredningen ska dock enligt direktiven inte lämna konkreta förslag på huvudmannaskapsförändringar.

En överföring av uppgifter från lokal till regional eller statlig nivå bygger på antagandet att dessa aktörer har en bättre kapacitet att ansvara för uppgifterna än vad kommunerna har. Kommunernas ansvarsområden skulle minska, men ansvaret skulle kunna bli mer i paritet med den tillgängliga kapaciteten.

Exempel på områden som har debatterats är om staten ska ta över ansvaret för skolan och den högspecialiserade sjukvården. En annan diskussion som förekommer är om kommunerna ska få en större roll som utförare inom ett verksamhetsområde, utan att huvudmannaskapet går över till kommunerna. Organiseringen av Arbetsförmedlingens verksamhet är ett sådant exempel.

Den omfattande interkommunala samverkan inom bl.a. gymnasieskola, räddningstjänst och överförmyndare kan tolkas som att många kommuner har bedömt att kommunen är för liten för att självständigt kunna driva verksamheterna på ett effektivt sätt. Det kan därför finnas skäl som talar för att vissa verksamheter har en mer regional än lokal logik.

En överföring av uppgifter från lokal till regional eller statlig nivå innebär att den kommunala självstyrelsen begränsas eftersom välfärdsmodellen skulle bli mer centraliserad.

Ytterligare decentralisering av uppgifter till den lokala nivån skulle å andra sidan i princip kunna innebära att många kommuners drifts- och utvecklingskapacitet stärks. Nya uppgifter innebär dock att kommunerna ytterligare behöver bygga ut sin kompetens, vilket med tanke på den demografiska utvecklingen kommer vara svårt för de mindre kommunerna eftersom de redan i dag har svårt att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att sköta sina nuvarande uppgifter.

Asymmetrisk ansvarsfördelning

Sedan 1971 har Sverige ett enhetligt kommunbegrepp. Den svenska kommunmodellen innebär att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning; ansvarsfördelningen är därmed symmetrisk. De undantag som finns i dag är förhållandevis margi-

nella och handlar främst om att enskilda kommuner kan ta över vissa uppgifter från statliga myndigheter eller från regionen.

Centralt i asymmetribegreppet är att det innebär en förändring av vilken aktör som har det rättsliga och politiska ansvaret för en verksamhet gentemot väljarna. Centralt är också att den aktör, kommun eller region som har avhänt sig verksamheten inte har något ansvar eller inflytande över den överförda verksamheten.

En tydlig demokratisk konsekvens av en asymmetrisk modell är att den kan hindra eller försvåra för väljaren att utkräva ansvar för hur en verksamhet bedrivs; när ansvaret flyttas till en annan aktör försvinner eller minskar väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiker som är ansvariga för verksamheten. Om ansvaret för uppgifter i stället överförs från staten till vissa kommuner ökar det lokala politiska inflytandet över verksamheten i de aktuella kommunerna.

En andra aspekt på en asymmetrisk modell är att det skulle bildas en form av A- och B-kommuner, där B-kommuner skulle få ett mindre omfattande ansvarsområde än A-kommunerna. Med tanke på att det redan i dag är svårt att rekrytera förtroendevalda finns en risk att rekryteringssvårigheterna ytterligare skulle förvärras i en asymmetrisk modell. Faran är att förtroendeuppdrag i en B-kommun skulle upplevas som mindre attraktiva. Risken är även att B-kommuner skulle uppfattas som mindre attraktiva för arbetssökande vilket därmed skulle kunna bidra till att rekryteringen av kompetent personal skulle försvåras.

Kommunutredningen bedömer att en asymmetrisk modell får negativa konsekvenser för lokaldemokratin eftersom ett centralt instrument, möjligheten till ansvarsutkrävande, delvis sätts ur spel. En slutsats är också att det är svårt att argumentera för att en asymmetrisk lösning stärker kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utredningen ser därmed att en asymmetrisk lösning av detta slag inte är en lämplig kapacitetsstärkande åtgärd för kommunerna.

Digitalisering och andra kapacitetsstärkande åtgärder

Digitala verktyg kan användas för att upprätthålla och höja kvaliteten i kommunernas verksamheter. Införandet av digitala lösningar och automatisering kan t.ex. frigöra personal så att dessa personer kan ägna sig åt mer kvalificerade arbetsuppgifter, vilket i sin tur kan

höja kvaliteten i verksamheten. Det finns dock stora svårigheter när det gäller att uppskatta hur stor den ekonomiska potentialen av digitalisering kan vara.

Digitalisering är en kostnads- och tidskrävande process som ställer stora krav på såväl kommunernas olika verksamheter som på kommunernas ledning och styrning. Det finns också stora skillnader mellan kommuner när det gäller att kunna nyttja potentialen i digitala lösningar, där små kommuner ofta har sämre ekonomiska resurser och möjligheter att rekrytera kompetens för att kunna tillämpa digitala lösningar.

Ett stort hinder för att bättre kunna nyttja digitaliseringens möjligheter är att det i Sverige saknas en nationell digital infrastruktur. Detta har lett till att olika myndigheter, sektorer och kommuner har utvecklat egna lösningar anpassade efter de egna verksamheternas behov. Det finns därför ett stort behov av gemensamma lösningar för utbyte av digital information.

En viktig aspekt på digitaliseringen är också personlig integritet och sekretess. Skyddet av den personliga integriteten måste vägas mot andra värden, t.ex. effektivisering. Omfattande regelverk, t.ex. dataskyddsförordningen och sekretesslagen syftar till att skydda den personliga integriteten, men hindrar ibland ett effektivt nyttjande av data.

Tillgång till fast bredband med hög prestanda är en grundförutsättning för att kommunerna ska kunna använda sig av digitaliseringens möjligheter. Det handlar inte bara om utbyggnad av fast bredband utan också om att underhålla och uppgradera befintlig digital infrastruktur. Det finns fortfarande stora skillnader när det gäller tillgång till fast bredband i olika delar av landet samt mellan flerfamiljshus och enfamiljshus.

En annan viktig åtgärd för att stärka kommunernas kapacitet är utbyte av erfarenheter och lärande mellan kommunerna. Det finns ett stort antal nätverk och plattformar redan i dag som syftar till just detta. Inte minst SKR bedriver omfattande verksamhet för lärande, stöd och erfarenhetsutbyte mellan kommuner, men det finns också en rad andra fristående organisationer och nätverk. Utmaningen är dock att det krävs en mottagningskapacitet i form av tid och resurser som de befolkningsmässigt små kommunerna ofta saknar.

Det finns en lång tradition av samverkan mellan kommuner och civilsamhällets organisationer. En grundläggande utgångspunkt för

Kommunutredningen är dock att det finns begränsningar i hur stor utsträckning kommunerna kan avhända sig uppgifter till civilsamhällets organisationer.

En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Kommunutredningen konstaterar att samverkan ger förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet. Särskilt behöver strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer stimuleras för att öka såväl omfattningen som tydligheten avseende vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring. Den övergripande slutsatsen är dock att det i ett framtidsperspektiv kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. Utredningen vill även understryka att det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag.

Åtgärderna kan se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturella förutsättningar. Exempelvis innebär långa avstånd svårigheter att uppnå ekonomiska skalfördelar i den kommunala verksamheten, eftersom verksamheter som förskola, skola och äldreomsorg behöver bedrivas nära invånarna. Detta måste tas i beaktande både när det gäller utökad och mer strategisk samverkan mellan kommuner och sammanläggningar av kommuner. Kommunutredningen gör ändå bedömningen att strategisk samverkan, och på längre sikt sammanläggningar, kan vara lämpliga åtgärder för att stärka kommunernas drift- och utvecklingskapacitet även i glea kommuner.

Förutsättningarna både för samverkan och sammanläggningar är dock bättre där kommunerna funktionellt hänger samman. Det gäller såväl jämnstora kommuner med korta avstånd, som kommuner nära större städer, även om behoven utifrån kapacitetssynpunkt inte är lika stora i storstadsregioner.

Utgångspunkten när det gäller kommunsammanläggningar är att dessa ska bygga på frivillighet vilket innebär att det är kommunerna själva som beslutar om de önskar genomföra en kommunsammanläggning. Utvecklad samverkan mellan kommuner kan bedömas som en tillräcklig åtgärd av vissa kommuner, medan andra kommuner kan se en utvecklad strategisk samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning.

Utredningen föreslår också en försöksverksamhet för kommuner som vill prova olika typer av nya arbetssätt. Det kan handla om åtgärder som syftar till att stärka kapaciteten i kommunerna, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Försöken kan vara inriktade på strukturförändringar eller vara av mer verksamhetsutvecklande karaktär.

Staten måste ta sitt ansvar

Samtidigt som kommunerna själva har ett ansvar att säkerställa att de kan sköta sina verksamheter så har staten ett grundläggande ansvar för att samtliga kommuner har tillräckliga förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter.

Staten behöver ta ett övergripande ansvar för att säkerställa kommunernas ekonomiska förutsättningar och genomföra åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunerna. Staten behöver dessutom vidta åtgärder för att kommunerna ska kunna dra nytta av de möjligheter som digitaliseringen ger.

Kommunutredningen vill understryka att staten också måste sköta sina egna åtaganden, för att kommunerna i sin tur ska kunna ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter. Staten ska t.ex. garantera finansiering av verksamheter och ansvar som läggs över på kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. Staten behöver dessutom tydligare beakta hur förändringar i den statliga verksamheten påverkar kommunernas förutsättningar, där organiseringen av Arbetsförmedlingens verksamhet utgör ett aktuellt exempel.

Staten kan dessutom vidta åtgärder om den ekonomiska situationen för vissa kommun kategorier blir ohållbar; exempelvis kan justeringar göras inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Kommunutredningen bedömer att en bred översyn av det kommunala utjämningsystemet behöver genomföras så att kommunerna kan ges mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla sina invånare en likvärdig service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Kommunutredningen anser vidare att såväl *antalet* som *andelen* riktade statsbidrag till kommunerna bör minskas. Utredningen föreslår därför att en statsbidragsprincip, likställd med nuvarande finansieringsprincip, införs. En minskad användning av riktade statsbidrag till

förmån för generella bidrag skulle bidra till att stärka kommunernas kapacitet, genom att verksamheten blir mer långsiktig och anpassad till de lokala behoven.

Bristen på arbetskraft och kompetens inom kommunernas verksamheter kommer att kräva både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder inom flera olika områden. Statens möjlighet att lösa kommunernas framtida arbetskrafts- och kompetensbrist är mer komplex än den är i fråga om kommunernas ekonomiska förutsättningar. Kommunutredningen betonar dock att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som underlättar rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Det handlar både om åtgärder som syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet och om olika typer av utbildningsinsatser.

Ett specifikt förslag från utredningen för att underlätta kompetensförsörjningen är en möjlighet till nedskrivning av studieskulder i kommuner som har särskilt stora svårigheter att rekrytera, både till kommunernas egna verksamheter, andra delar av offentlig sektor och till privat sektor i kommunerna.

Kommunutredningen anser vidare att staten behöver vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Det handlar om åtgärder som att utveckla en förvaltningsgemensam infrastruktur, att undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering och att utveckla det stöd till kommunerna som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) kan ge.

Kommunutredningen gör den generella bedömningen att statens ansvar blir särskilt viktigt för de befolkningsmässigt minsta kommunerna i glesa områden. Behovet av åtgärder för att långsiktigt stärka dessa kommuners kapacitet är särskilt tydligt.

Genomförande av strategin

Alla kommuner har i dag en mer eller mindre utvecklad samverkan med andra kommuner och det är vanligt att en kommun ingår i samverkanskonstellationer med olika kommuner för olika verksamheter. En konsekvens av den utvecklingen är en stor komplexitet som gör det svårt för såväl väljare som förtroendevalda att ha kunskap om vem som ansvarar för utförandet av en viss verksamhet.

Kommunutredningen gör bedömningen att en mer strategisk samverkan mellan kommuner skulle leda till effektivare samverkan och därmed höjd kapacitet i den kommunala verksamheten. Ett syfte är att kommunerna i ökad utsträckning ska samverka inom en fast kommunkonstellation. Ett annat syfte är att försöka utveckla sätt att fördjupa samverkan inom den konstellationen, även avseende de för kommunerna kostnadsmässigt stora verksamheterna såsom skola och äldreomsorg. En mer strategisk samverkan kan stärka möjligheterna att bygga upp en ömsesidig tillit mellan såväl politiker som invånare vilket kan bidra till en långsiktigt mer omfattande och djup samverkan. En strategisk samverkan kan också i vissa fall leda vidare till frivilliga sammanläggningar av kommuner.

Det finns behov av incitament och stödjande åtgärder för att främja både strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. För att stimulera frivilliga sammanläggningar behöver dessutom hinder i regelverket identifieras och i möjligaste mån undanröjas. Ett sådant hinder är att kommuner som går samman kan förlora bidrag inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Kommunutredningen föreslår ekonomiska incitament för att stimulera strategisk samverkan mellan kommuner och för att stödja kommunsammanläggningar. Vidare är det viktigt att involvera kommunerna i en dialog samt stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller som frivilligt vill gå samman.

Det är viktigt att staten även i fortsättningen tydligt tar sitt ansvar för kommunerna och driver de frågor som Kommunutredningen tagit upp. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att en kommundelagation med både statliga och kommunala företrädare inrättas. I Kommundelagationens uppdrag ska ingå att stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller gå samman med andra kommuner. Detta arbete ska utföras i samarbete med andra kommuner respektive län. Delegationen ska också ha till uppgift att administrera och utvärdera den försöksverksamhet som Kommunutredningen föreslår.

De olika åtgärder som Kommunutredningen föreslår kommer att ta olika lång tid att sätta igång och att genomföra. Vissa av förslagen kan påbörjas relativt snabbt, t.ex. försöksverksamhet och stöd till strategisk samverkan. Även andra åtgärder, t.ex. en bred översyn av det kommunala utjämningsystemet, behöver initieras relativt skyndsamt eftersom det kommer att ta tid att genomföra ett sådan uppdrag. När

det gäller genomförandet av de strukturella åtgärderna som gäller steg mot strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar, så vill Kommunutredningen dock betona vikten av långsiktighet och uthållighet samt att staten med jämna mellanrum och i dialog med kommunerna omprövar och utvecklar strategin.

Kommunutredningens förslag och bedömningar

En utgångspunkt för utredningens förslag och bedömningar är att kommunerna behöver ha tillräcklig kapacitet för att den svenska decentraliserade samhällsmodellen ska kunna bibehållas och utvecklas. Utredningen menar att flera olika åtgärder måste vidtas för att stärka kommunernas kapacitet, så att kommunerna även i framtiden ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt, där åtgärderna kan se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturskiljande förutsättningar.

Strukturella åtgärder

- Utredningen bedömer att samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. En mer strategisk samverkan bör dock utvecklas för att större effekter på kommunernas kapacitet ska erhållas. Sammanläggningar av kommuner kan stärka både kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utvecklingen i ett framtidsperspektiv pekar på ett behov av förändringar i kommunstrukturen för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. En förutsättning för kommunsammanslagningar är att de bygger på frivillighet.
- Utredningen föreslår att ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning.
- Utredningen föreslår att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning dels för att analysera de närmare tekniska och juridiska aspekterna av förslaget, dels ta fram ett mer detaljerat förslag.

Sammanfattning

- Utredningen föreslår att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar.
- Utredningen föreslår att en kommundelegation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Delegationen ska också sköta uppdraget om försöksverksamhet.
- Utredningen föreslår att Statskontoret ges ett kunskapsutvecklande uppdrag avseende kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov.
- Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), får i uppdrag att i samverkan med statliga tillsynsmyndigheter utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter.

Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

- Utredningen bedömer att det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om att staten finansierar och utför de uppgifter som den ansvarar för, att staten följer finansieringsprincipen och att staten på olika sätt är närvarande i kommunerna.

Kommunernas ekonomi

- Utredningen föreslår att regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av en *statsbidragsprincip* till riksdagen. Principen innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet. Om riktade bidrag ändå

ges bör de klustras (grupperas) inom kommunala verksamhetsområden och/eller överföras till generella bidrag efter två år.

- Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Syftet är att säkerställa att utjämningsystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader.
- Utredningen föreslår att regeringen tillser att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Kommunernas kompetensförsörjning

- Utredningen bedömer att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Åtgärderna bör syfta till att höja sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet i befolkningen, särskilt bland utrikes födda.
- Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att utreda möjligheten att minska studieskulder för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning.

Kommunernas digitaliseringsarbete

- Utredningen bedömer att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till.
- Utredningen föreslår att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt som möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

- Utredningen bedömer att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Övriga förslag och bedömningar

- Utredningen bedömer att staten bör vidta åtgärder för att för- enkla för kommunerna att ta del av statliga myndigheters planeringsunderlag som behövs i kommunernas klimatrelaterade arbeten. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.
- Utredningens föreslår att regeringen tar initiativ till en utredning om det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner, särskilt avseende vatten- och avloppssystem (VA-system) och bredband.
- Utredningen föreslår att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser.
- Utredningen bedömer att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnation. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket.