

Helena Meier

Kommunstyrelsen

## Sammanfattning av Kommunutredningens slutbetänkande ”Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget” (SOU 2020:8)

### Ärende

Den så kallade Kommunutredningen har lagt fram sitt slutbetänkande kallat ”Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget” (SOU 2020:8). I detta ärende redovisar kommunledningskontoret översiktligt utredningens förslag med kommentar om av det innebär utifrån ett Danderydsperspektiv.

### Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen noterar informationen.

### Bakgrund

Regeringen tillkallade den 9 februari 2017<sup>1</sup> en parlamentarisk kommitté med uppdrag att ta fram en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att:

1. fullgöra sina uppgifter och
2. hantera sina utmaningar.

Strategin skulle bygga på en fördjupad analys av hur befintliga och framtida utmaningar bör mötas, samt om, och i så fall vilka, strukturella förändringar som är nödvändiga.

Mot bakgrund av denna analys skulle kommittén föreslå vilka åtgärder som bör vidtas och en planering för hur åtgärderna skulle kunna genomföras. I direktiven framhölls fyra specifika strukturella åtgärder som skulle kunna bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen:

1. kommunal samverkan,
2. kommunsammanläggningar,
3. förändrade uppgifter och
4. en asymmetrisk ansvarsfördelning.

---

<sup>1</sup> Dir. 2017:13

Helena Meier

Kommittén fick även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Denna del av uppdraget redovisades den 17 oktober 2017 och har lett till att bestämmelser om avtalssamverkan har tagits in i 9 kap. 37–38 §§ kommunallagen. De trädde i kraft den 1 juli 2018.

### Huvudtankarna i slutbetänkandet

Kommunutredningen har identifierat specifika utmaningar som kommunerna står inför och som dessutom förutspås 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.

När det gäller de fyra specifika strukturella åtgärderna som Kommunutredningen skulle titta på kan följande lyftas fram ur slutbetänkandet.

#### 1. Kommunal samverkan

Ur demokratisynpunkt bedömer Kommunutredningen att det finns ett antal nackdelar med kommunal samverkan;

- minskad kontroll och rådighet över verksamheten
- ökad komplexitet för väljare och förtroendevalda
- svårigheter för mindre partier att vara representerade i samverkansorganisationerna
- minskad möjlighet för väljarna till ansvarsutkrävande.

Samtidigt ser Kommunutredningen att samverkan kan medföra 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 minskas genom att utvecklingen sker i mer strategiska former. Kommunutredningen gör bedömningen att

- en mer strategisk samverkan för vissa kommuner kan vara 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

Helena Meier

## 2. Kommunsammanläggningar

Utgångspunkten när det gäller kommunsammanläggningar är att de ska bygga på frivillighet; det är kommunerna själva som ska besluta om de vill genomföra en kommunsammanläggning.

Vid sidan av ekonomiska argument är förväntningar om stärkt kompetens vanligt förekommande vid kommunsammanläggningar. 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, medan det i en större kommun finns fler anställda. Det innebär dels större möjligheter att täcka upp vid någon persons frånvaro, dels ger det ökade möjligheter till specialisering.

Vid en kommunsammanläggning kan avståndet mellan väljare och förtroendevalda öka men samtidigt kan förmågan att leverera service till invånarna öka. En större kommun kan också erbjuda fler politiska alternativ och ha större möjligheter att rekrytera förtroendevalda.

## 3. Förändrade uppgifter

Att föra över uppgifter från lokal till regional eller statlig nivå bygger på ett antagande om att dessa aktörer har en bättre kapacitet att ansvara för uppgifterna än vad kommunerna har. Det skulle samtidigt begränsa den kommunala självstyrelsen 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.

## 4. Asymmetrisk ansvarsfördelning

Den svenska kommunmodellen innebär att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning; ansvarsfördelningen är därmed symmetrisk.

Kommunutredningen bedömer att en asymmetrisk modell får negativa konsekvenser för lokaldemokratin eftersom den viktiga 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.

Helena Meier

### Uppdraget att ta fram en strategi

Kommunutredningen föreslår följande strukturella åtgärder.

*Samverkan* är bra för att stärka kommunernas kapacitet. På sikt behövs dock *kommunsammanslagningar* för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. Sådana ska dock ske frivilligt. Utifrån detta föreslår utredningen följande:

1. Ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning.
2. Staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar.
3. Regeringen tillsätter en utredning dels för att analysera de närmare tekniska och juridiska aspekterna av förslaget, dels ta fram ett mer detaljerat förslag.
4. 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.
5. 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.
6. Statskontoret ges ett kunskapsutvecklande uppdrag avseende kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov.
7. 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.

Utredningen bedömer att det är av avgörande betydelse att *staten sköter sina åtaganden* för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag.

Helena Meier

8. Staten ska:
  - a. finansiera och utföra de uppgifter som den ansvarar för
  - b. följa finansieringsprincipen
  - c. på olika sätt vara närvarande i kommunerna.

På området *kommunernas ekonomi* föreslår utredningen följande:

9. Regeringen lägger fram ett förslag om 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.
10. 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.
11. Regeringen ser till att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Kommunernas *kompetensförsörjning* är en annan viktig fråga. Här föreslår utredningen följande:

12. 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.
13. Regeringen tar initiativ till att utreda möjligheten att minska studielånskulder för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning.

Kommunutredningen belyser även kommunernas *digitaliseringsarbete*. Här förslår utredningen följande:

14. Staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till.

Helena Meier

15. 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.
16. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Utöver dessa områdesspecifika förslag har Kommunutredningen följande *övriga förslag och bedömningar*:

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

### **Kommunledningskontorets bedömning**

Kommunledningskontoret kan se att det för Danderyd framöver kan vara intressant att titta på samverkan med andra kommuner för att strategiskt, långsiktigt stärka kommunens förmåga att leverera sitt kommunala uppdrag till kommunmedlemmarna. Kontoret bedömer att de redan införda kommunalrättsliga möjligheterna att samverka är bra men att det behöver klarläggas att kommunerna kan samverka även om väsentliga stödfunktioner. Idag är det oklart om det går att göra utan att det ses som otillåten direktupphandling. Kommunledningskontoret ser inte framför sig att en kommunsamman-

Helena Meier

slagning långsiktigt skulle ge Danderydsborna en bättre kommunal verksamhet.

Oavsett om de riktade statsbidragen minskar och ersätts av mer generella bidrag så ser kommunledningskontoret att det är viktigt att det blir enkelt för kommunerna att veta vilka bidrag som finns och att söka dem. Regeringen behöver inte bara se över strukturen för statsbidragen utan också tillgängligheten till dem.

När det gäller de övriga förslagen har kommunledningskontoret inte i detta läge några särskilda kommentarer. Regeringen har ännu inte beslutat om att remittera Kommunutredningens förslag och kommunledningskontoret ser att de samlade förslagen analyseras ur ett Danderydsperspektiv i det läge kommunen väljer att yttra sig över dem.

Johan Lindberg  
Tf kommundirektörBjörn Wallgren  
Ekonomichef**Handlingar i ärendet**

1. Tjänsteutlåtande Sammanfattning av Kommunutredningens slutbetänkande "Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget" (SOU 2020:8)