

Kommunutredningen – Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen

Fi 2017:02

Ordförande: Niklas Karlsson

Huvudsekreterare: Sverker Lindblad

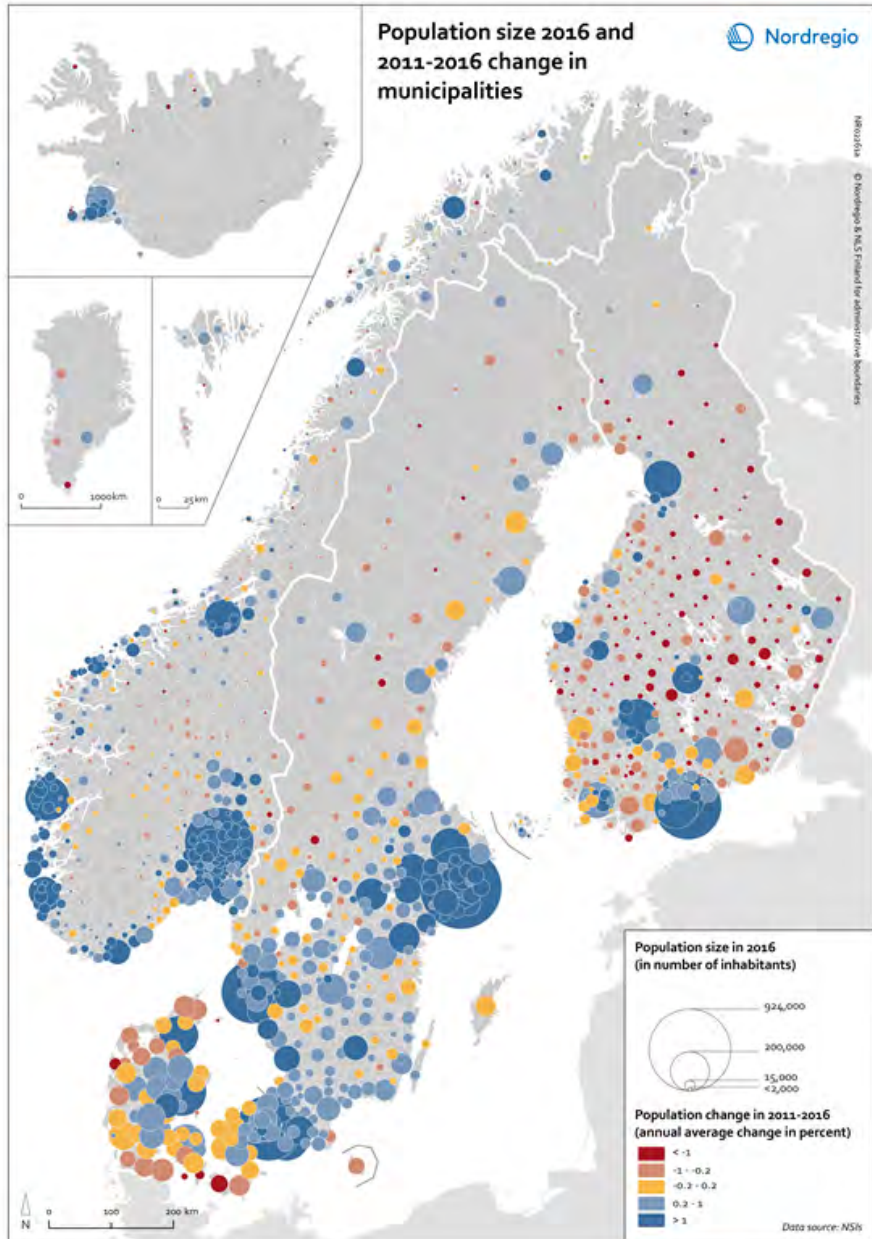
Sekreterare: Susanne Widding-Gidlund

Sekreterare: Ulf Tynelius

Sekreterare: Lisa Hörnström



Urbanisering och regionförstoring

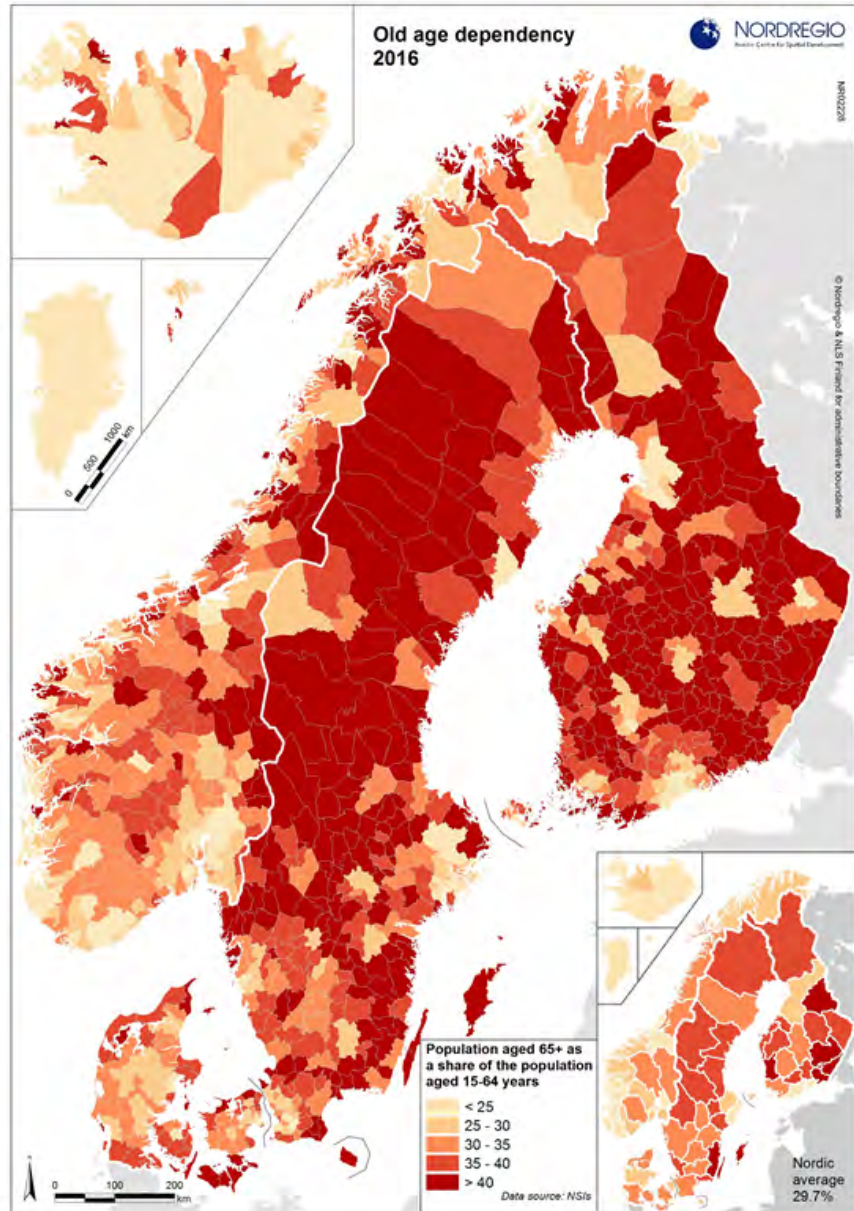


Befolkningsförändring i kommuner 2011-2016

Lokala arbetsmarknadsregioner 2030 (ytan proportionell mot folkmängden)

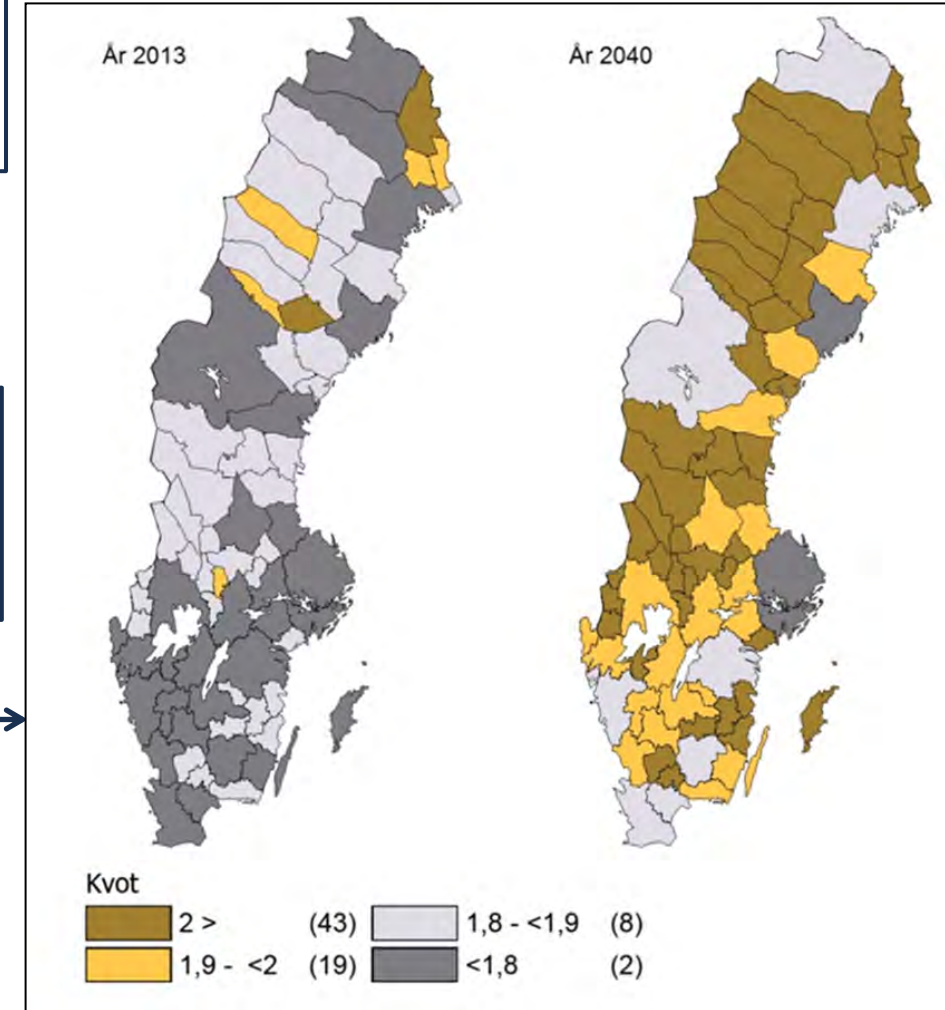


Demografiska förändringar



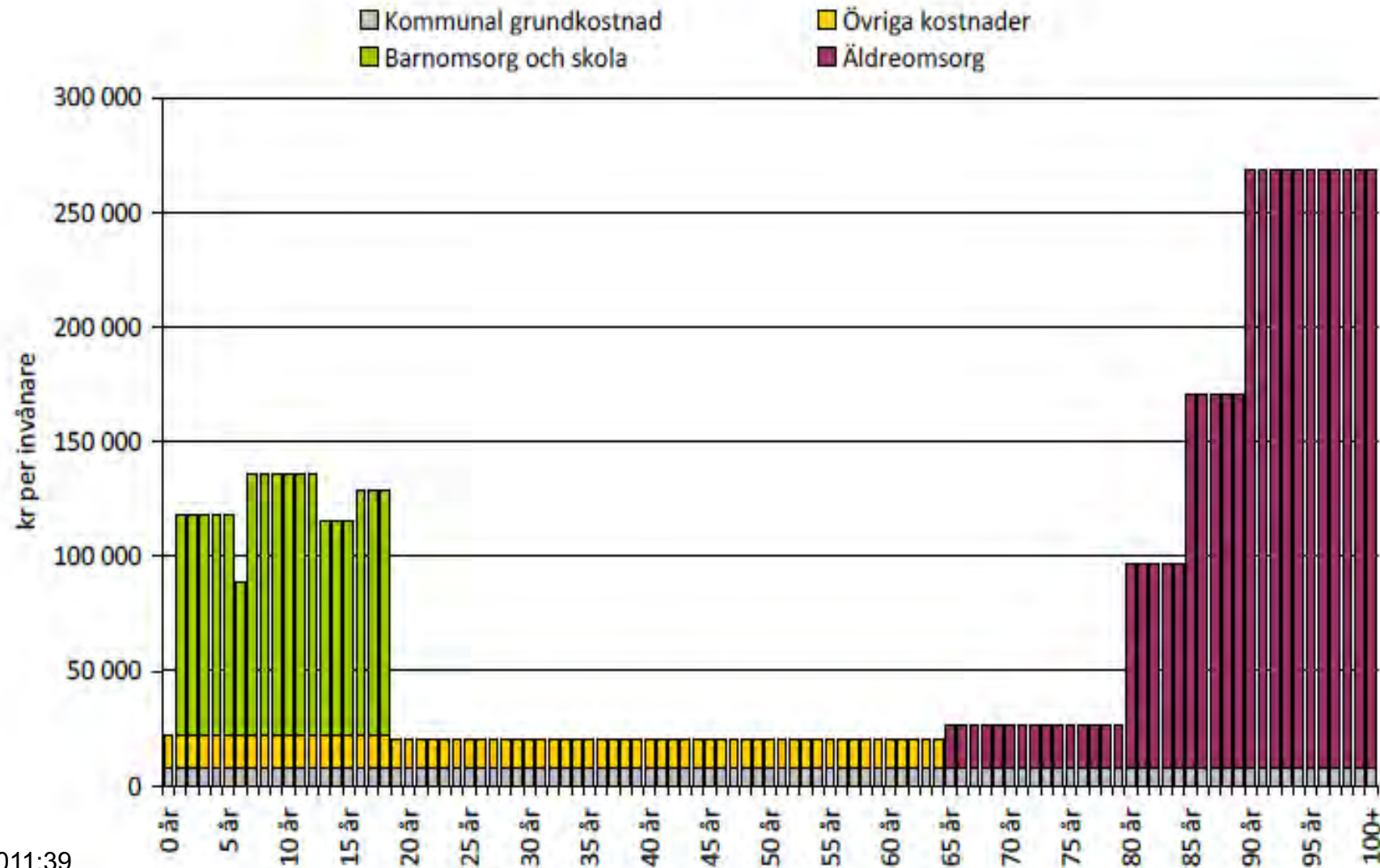
Andel befolkning 65+ i kommuner 2016

Ökande försörjningskvoter (total bef / bef 20-64år)



Källa: LU2015 Bilaga.7

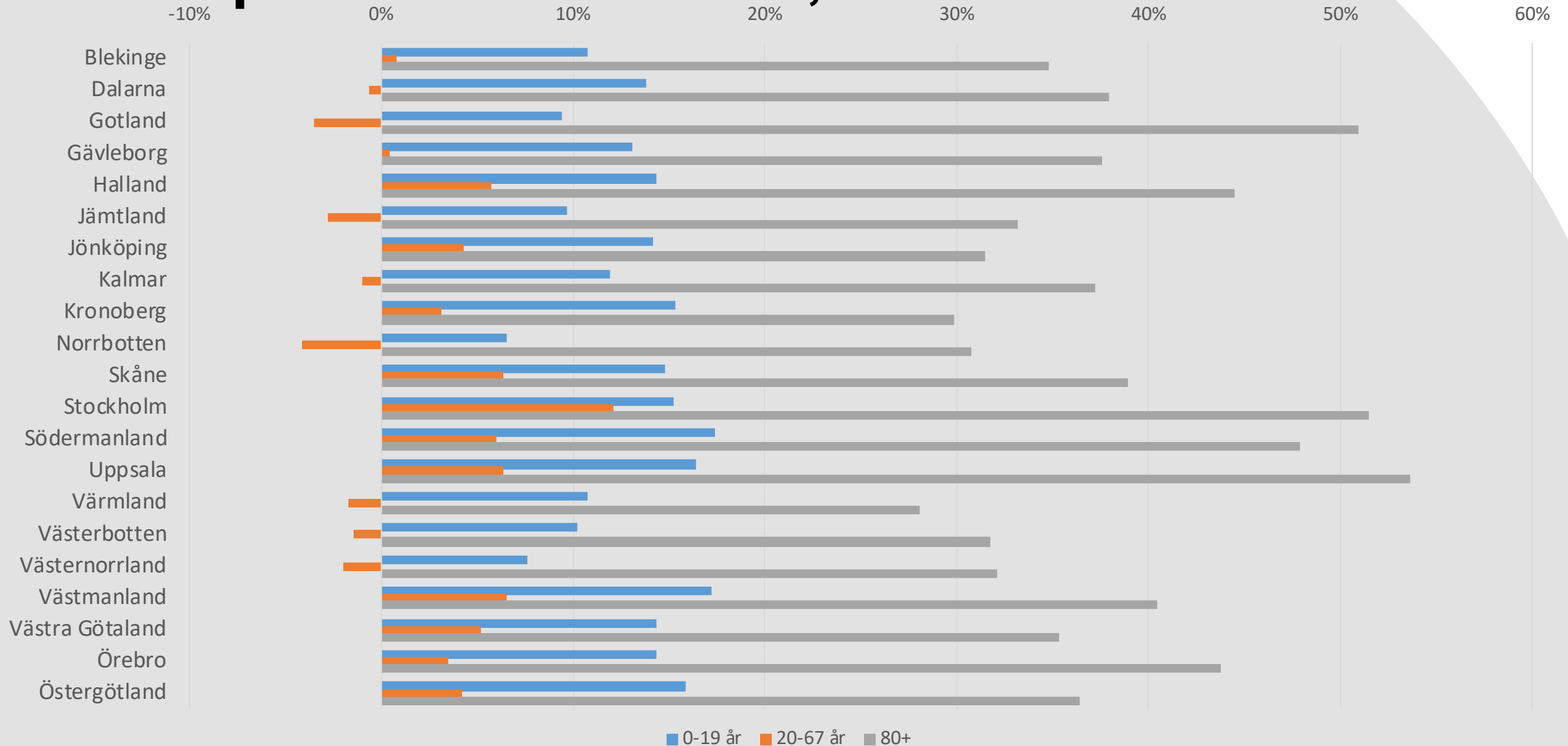
Demografi och kommunala kostnader



Källa: SOU 2011:39



Procentuell förändring av antalet personer under perioden 2017-2026, efter län.



Tilltagande polarisering mellan kommuner

Antal kommuner per kommunstorlek 1974, 2013 och 2040

Befolkning	1974, antal	2013, antal	2040, antal
–4 999	9	15	23
5 000–7 999	36	33	33
8 000–19 999	133	123	108
20 000–49 999	78	72	69
50 000–99 999	24	33	34
100 000	10	14	23
Summa	290	290	290

Källa: SOU 2015:101, Långtidsutredningen, bilaga 7



Stora och växande skillnader i förutsättningar

- Från 2 500 inv i Bjurholm och Sorsele till 960 000 inv i Stockholm
- Från över 19 000 km² i Kiruna till 9 km² i Sundbyberg
- Från 39 procents tätortsgrad i Berg till 100 procent i flera Stockholmskommuner
- Från 34 procent 65+ åringar i Borgholm och Pajala till 13 procent i Sundbyberg och Huddinge
- Från över 74 200 kr/inv i kommunala nettokostnader i Vilhelmina till 33 900 kr/inv i Solna
- Genomsnittlig köpeskilling för småhus, från 310 tkr i Ragunda och Åsele till över 10 Mkr i Danderyd och Lidingö



Två huvudutmaningar

- Minskande och åldrande befolkning ger bristande kapacitet i mindre kommuner
- Urbanisering och vidgade funktionella regioner innebär att kommunindelningen inte svarar mot ett funktionellt regionperspektiv

Specifika kommunala utmaningar som växer i styrka

- Svag ekonomi pga. demografi och ökade krav
- Personal och kompetensförsörjning
- Etablering och integration av nyanlända
- Kommunernas investeringsbehov
- Växande anspråk på service
- Klimatförändring

Centrala begrepp och frågor att hantera

- Kommunalt självstyre och demokrati – generellt samt kopplat till förslag, politisk representation
- Kommunal kapacitet – mer resurser, höjd effektivitet, färre (eller fler) uppgifter, anpassning till funktionell region
- Drifts- resp utvecklingskapacitet – strategisk förmåga
- Kort resp lång sikt – dagens utmaningar, men också beredskap för eventuella strukturreformer
- Olika geografier



Kommittén ska analysera olika strukturella åtgärder:

- Kommunal samverkan
- Kommunsammanläggningar
- Generell förändring av uppgifter
- Asymmetrisk ansvarsfördelning
- Andra tänkbara åtgärder (t ex digitalisering)

Utökade möjligheter till
avtalssamverkan
(delbetänkande)

- En kombination av åtgärder kan vara en framkomlig väg
- Försöksverksamhet kan föreslås

Samverkan mellan kommuner



Kommunal avtalssamverkan

(KL 2018-07-01)

- En **generell rätt** för kommuner och landsting att med stöd av avtal **utföra uppgifter** åt varandra införs i kommunallagen.
- Undantag från **lokaliseringsprincipen** (för utförarkommunen).
- Sammanhängande rätt till **extern delegation** av beslutanderätt.
- Förtydligande av styrelsens **uppsiktsplikt**.
- Årlig **rapporteringsskyldighet** för styrelsen till fullmäktige.

Förhållandet till LOU måste bedömas i enskilda fall.



Hur långt når vi med kommunal samverkan?

- En effektiv samverkan gynnas av att alla parter har något att vinna på den
- Ju fler kommuner, desto större komplexitet
- Det tar tid att bygga förtroende och tillit i en samverkanskonstellation, **men...**
- Med tiden kan också slitningar mellan de samverkande parterna uppstå
- Ansvarsutkrävande, demokrati och självstyre är utmaningar
- **Sällan samverkan inom grundskola, vård och omsorg**



Frivilliga kommunsammans- läggningar



Är det dags för kommunsammanläggning?

- Vid 1974 års kommunreform ansågs 8 000 inv vara kritisk gräns för att bedriva effektiv verksamhet
- Kommunreformsutredningar i Danmark, Norge och Finland pekar på minst 20 000 inv som önskvärt för effektiv verksamhet
- Dagens mediankommun har 16 000 invånare. 15 kommuner har under 5 000 och 48 under 8 000 invånare.
- **Hur stor behöver morgondagens kommun vara?**

Finns det motiv för kommunsammanslagningar?

- Inga stora ekonomiska vinster på kostnadssidan, men ökad total ekonomisk robusthet – gleshet, bosättningsmönster och funktionella kopplingar spelar roll
- Kapacitets- och kompetensmässiga argument finns – minskad sårbarhet
- Ökad investeringsförmåga
- Lokal identitet och maktrelationer regionalt spelar roll
- Ger större ”utvecklingskraft”!



Förändring av kommunernas uppgifter – generellt eller asymmetriskt



Verksamheter har olika territoriell logik – lokalt, regionalt, nationellt:

- Arbetsmarknadspolitiken
- Gymnasieskolan
- Räddningstjänsten
- Fysisk planering / bostadsplanering
- Kollektivtrafiken
- Sjukvården
- Etc...

Bör ansvaret ändras, generellt eller asymmetriskt?

Asymmetrisk ansvarsfördelning:

- Avser överföring av ansvar, och uppgifter!
- Problematiskt ur demokrati- och kompetenssynpunkt ("A och B-kommuner")
- Komplexa finansieringslösningar

Kan utvecklade samverkansformer vara alternativ till asymmetri?

Andra tänkbara åtgärder, t.ex.

- Digitalisering
- Systematiskt lärande
- Civilsamhället

Utredningens vägval och förslag

Kommunutredningens vägval

kort sikt (1-2 år)

Mer avtalssamverkan kring specialisttjänster, myndighetsutövning och vissa offentliga tjänster

Fördelar: Förhållandevis snabbt och enkelt. Ökar leveransförmågan och minskar sårbarheten.

Begränsningar och hinder: LOU sätter gränsen. Minskar kommunala självstyrelsen. Samverkan gäller sällan kärnverksamhet som grundskola och äldreomsorg. Sårbart då slitningar mellan parterna lätt uppstår över tid.

Möjliga utredningsförslag: Processtöd för kommuner som vill utveckla samverkansformerna. Erfarenhetsutbyte och goda exempel.

Kommunutredningens vägval

kort till medellång sikt (2-5 år)

Strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer

Fördelar: Större omfattning med mer kontinuitet och tillit mellan aktörer. Större tydlighet vid ansvarsutkrävande. Ökar leveransförmågan och minskar sårbarheten.

Begränsningar och hinder: LOU sätter gränsen. Minskar kommunala självstyrelsen. Svårt att ändra befintliga samverkanskonstellationer. Samverkan gäller sällan kärnverksamhet. Sårbart då politiska eller ekonomiska förändringar sker. Sämre anpassning till olika frågors geografi.

Möjliga utredningsförslag: Processtöd för kommuner som vill utveckla samverkansformerna. Erfarenhetsutbyte och goda exempel. Kommunblock. Kommun-regionsamverkan.

Kommunutredningens vägval

kort till medellång sikt (2-5 år)

Effektivisering av kommunernas verksamhet genom digitalisering och systematiskt lärande

Fördelar: Stärker ekonomi och kompetensförsörjning. Ökad robusthet och minskad sårbarhet. Kommuner med mindre utvecklingskapacitet kan dra nytta av andras erfarenheter.

Begränsningar och hinder: Stor kompetensbrist och formella hinder i digitaliseringsarbetet. Komplext med lärande i 290 kommuner som är väldigt olika. Låg ”mottagningskapacitet” i mindre kommuner.

Möjliga utredningsförslag: Kompetensstöd och standardisering avseende digitalisering. Utvecklade lärandeformer genom SKL m.fl. Kommunregionsamverkan.

Kommunutredningens vägval

kort till medellång sikt (2-5 år)

Kommunal försöksverksamhet med fokus på strukturförändring och kapacitetsförstärkning

Fördelar: Öppnar för experiment och nya lösningar som kan generaliseras. Bidrar till lärandet.

Begränsningar och hinder: Svårt att styra in försök på strukturförändring. Efterfrågestyrda försök blir "spretiga" och svåra att utvärdera. Kräver en omfattande organisation för beredning och utvärdering.

Möjliga utredningsförslag: En "Kommundelelegation" bildas för att bereda, följa, stödja och utvärdera ansökningar och försök.

Kommunutredningens vägval

kort till medellång sikt (2-5 år)

Ökat statligt ansvar för kommuner genom kompletterande finansiering, egen närvaro och kompetensförsörjningsinsatser

Fördelar: Ökar den finansiella och kompetensmässiga robustheten. Kan styras mot kommuner med störst behov.

Begränsningar och hinder: Belastar statsbudgeten. Minskar den kommunala självstyrelsen. Kan minska incitamenten att effektivisera den kommunala verksamheten.

Möjliga utredningsförslag: En "Kommundelelegation" bildas som följer och utvärderar kommunerna med avseende på ekonomi, kompetens och kvalitet. Myndigheters ansvar tydliggörs. Översyn av skatteutjämningen. Rabatt på återbetalning av studiemedel. Skattetak. Från riktade till generella statsbidrag.

Kommunutredningens vägval

medellång till lång sikt (5-15 år)

Frivilliga kommunsammanläggningar genom incitament och processtöd

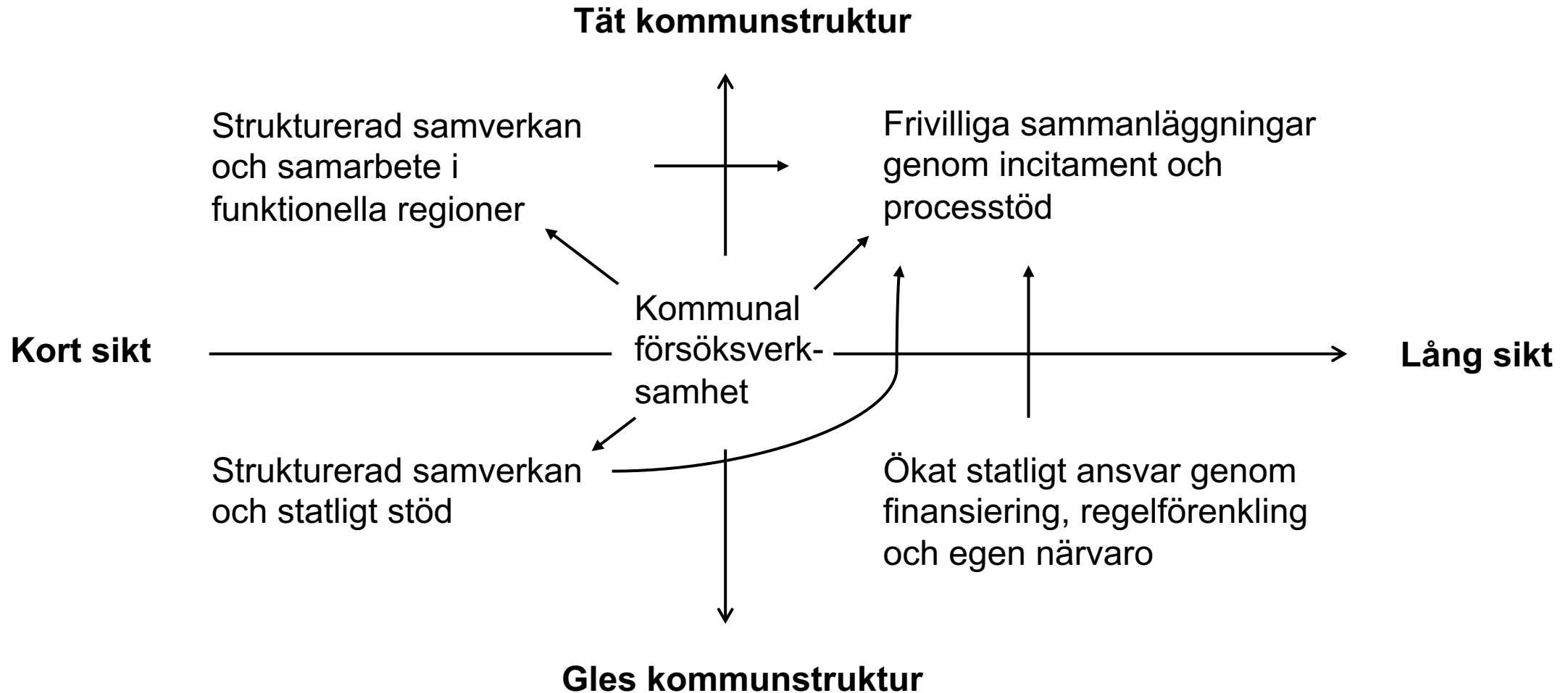
Fördelar: Stärker den kommunala självstyrelsen. Ökar ekonomisk och kompetensmässig robusthet. Ökar investeringsförmågan och utvecklingskapaciteten. Bredare rekryteringsbas till politiska uppdrag.

Begränsningar och hinder: Såväl politiskt som folkligt motstånd måste övervinnas. Begränsade fördelar i ytstora kommuner. "Längre avstånd" till politikerna. Negativa incitament i utjämningsystemet behöver tas bort.

Möjliga utredningsförslag: Ekonomiska incitament t.ex. skuldavskrivning för kommuner som går samman. Processtöd till kommuner som planerar för sammanläggning.

Kommunutredningens vägval

fyra principiella huvudspår + försök



Det är vår framtid det gäller!



vaggeryd.se



pajala.se



skara.se



kiruna.se



tingsryd.se



malmo.se

sverker.lindblad@regeringskansliet.se

www.sou.gov.se/kommunutredningen



Regeringskansliet

Kommunutredningen Fi 2017:02