



Starkare kommuner

– med kapacitet att klara välfärdsuppdraget

SLUTBETÄNKANDE AV
KOMMUNUTREDNINGEN


STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR
SOU 2020:8

Kommunutredningen

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget

Kommunutredningens uppdrag, arbete och avgränsning

Uppdraget

- Analys av hur utmaningar bör mötas, samt vilka strukturella förändringar som är nödvändiga
- Strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar
- Förslag om åtgärder och genomförandeprocess



Avgränsningar och betänkandets syften

- Fokus på strukturförändring
- Förslag som stärker kommunernas kapacitet på kort och medellång sikt – *drifts-* och *utvecklingskapacitet*
- Sätta igång processer för långsiktig kapacitetsförstärkning
- Kunskapsunderlag om utmaningar, förutsättningar och utvecklingsmöjligheter



Utmaningarna



Polariseringen mellan kommuner ökar

Antal kommuner per kommunstorlek 1974, 2018 och 2040

Befolkning	1974, antal	2018, antal	2040, antal
–4 999	9	15	21
5 000–7 999	24	32	27
8 000–19 999	112	120	113
20 000–49 999	104	75	72
50 000–99 999	24	30	30
100 000	11	18	27
Summa	284	290	290

Källa: SCB:s befolkningsprognos, april 2018

Utmaningar som växer i styrka

- 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

Vad händer om vi inte gör nåt?

- Allt fler kommuner får svårt att leverera service och välfärd av god kvalitet
- Allt fler kommuner saknar tillräcklig utvecklingskapacitet
- Likvärdigheten försämras
- Svagare lokal attraktivitet hämmar kompetensförsörjningen
- Den svenska modellen med starka självständiga kommuner hotas



Strukturella åtgärdsalternativ

Kommunal samverkan –

några slutsatser:

- Stärker i första hand driftskapaciteten, men är resurskrävande
- Ansvarsutkrävande, demokrati och självstyre är utmaningar
- Sällan samverkan inom kärnverksamheter
- **Behov av mer strategisk samverkan**



Frivillig kommunsammanslaggning –

några slutsatser:

- Små vinster på kostnadssidan, men ökad robusthet
- Bättre kompetensförsörjning, investeringsförmåga, utvecklingskapacitet och kommunal självstyrelse
- Minskar sårbarheten
- Gleshet och långa avstånd begränsar positiva effekter
- Lokal identitet spelar roll
- **Starka incitament behövs**



Generell förändring av uppgifter –

några slutsatser:

- Huvudmannaskapsförändring ingår inte i uppdraget
- Olika frågor har olika territoriell logik
- Överföring till regional eller statlig nivå kan upprätthålla likvärdigheten, men minska självstyrelsen
- Överföring till kommuner kan öka kapaciteten och självstyrelsen, förutsatt att kompetens och resurser finns



Asymmetrisk ansvarsfördelning –

några slutsatser:

- Avser överföring av ansvar, och uppgifter
- Finns i andra länder, men ingen trend
- Skapar ”A- och B-kommuner”
- Problematiskt avseende demokrati, kompetens och finansiering
- Överföring från stat till vissa kommuner skulle kunna prövas
- **Utvecklade samverkansformer bättre än asymmetri**



Effektivisering



Digitalisering och lärande –

några slutsatser:

- Potential, men hur stor?
- Kostnads- och tidskrävande process
- Ställer höga krav på verksamheter och ledning
- Svårt för små kommuner
- **Digital infrastruktur, enklare regelverk och kommunstöd**
- Lärande och erfarenhetsutbyte kräver utvecklingskapacitet



Förslag och bedömningar

Ökad samverkan

- Stärker driftskapaciteten (generell avtalssamverkan möjlig sen 1 juli 2018, delbetänkande)
- Behov av mer *strategisk samverkan*
 - fasta kommunkonstellationer för ökad tillit och långsiktighet
 - samlad kommunövergripande analys och bedömning av samverkansbehov nu och framöver
 - bedrivs med större djup
 - gemensamt agerande i utvecklingsfrågor



Försöksverksamhet

- Undantag från lag, förordning eller myndighetsföreskrifter
- I första hand strukturförändringar men öppen för verksamhetsutveckling
- Möjliggöra anpassning efter lokala förhållanden

Frivilliga sammanläggningar

- Sammanläggningar bygger på frivillighet
- Stärker både drift och utveckling – ekonomi och kompetens, robusthet
- Statsbidrag för kommunalt utvecklingsarbete inriktat mot strategisk samverkan och frivillig sammanläggning
- Utredning om statligt skuldövertagande som incitament för frivillig sammanläggning

Kommundelegation

- Representation från stat och kommun
- Stödja och föra dialog med kommunerna om kapacitetsstärkande åtgärder
- Sköta uppdraget om försöksverksamhet
- Uppdrag till landshövdingarna att föra dialog med kommunerna

Kommunernas finansiering

- En *statsbidragsprincip*, likställd med *finansieringsprincipen* godkänns av riksdagen
- En bred översyn av det kommunalekonomiska utjämnings-systemet initieras
- Löpande förvaltning och uppföljning av utjämningsystemet

Staten måste ta sitt ansvar

- Sköta sina åtaganden gentemot kommunerna
- Finansiera och utföra sina egna uppgifter i kommunerna
- Finansieringsprincipen måste följas
- På olika sätt vara närvarande i kommunerna

Kommunernas kompetensförsörjning

- Generella åtgärder på nationell nivå som underlättar rekryteringen
- Höja arbetskraftsdeltagandet, särskilt bland utrikes födda
- Minskade studieskulder för personer i kommuner med stora kompetensförsörjningsutmaningar



Kommunernas digitaliseringsarbete

- En förvaltningsgemensam digital infrastruktur
- Anpassning av gällande rätt för att möjliggöra ökad digitalisering i kommunerna
- Utökad uppdrag till DIGG att stödja kommunerna



Några övriga förslag och bedömningar

- Åtgärder för att underlätta bostadsbyggande i kommuner med låga marknadsvärden på fastigheter
- Utred hur samverkan mellan kommuner avseende grundläggande infrastruktur kan underlättas
- Myndigheters planeringsunderlag för kommunernas klimatarbete ska tillgängliggöras gratis
- Uppdrag till Tillväxtverket, Boverket och Trafikverket att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser



Det är vår framtid det gäller!



vaggeryd.se



pajala.se



skara.se



kiruna.se



tingsryd.se



malmo.se

www.sou.gov.se/kommunutredningen

APPENDIX



Statsbidragsprincip

- Generella statsbidrag en utgångspunkt
- Om riktade bidrag ska de klustras (grupperas) inom olika verksamhetsområden
- Riktade bidrag som inte klustras tidsbegränsas till två år. Om längre tid blir de generella

Skuldövertagande

- Staten övertar skulder från kommuner som frivilligt går samman
 - långfristiga skulder till bank- och kreditinstitut
 - avsättningar för pensionsförpliktelser
- Utredning som analyserar de tekniska och juridiska aspekterna

Skuldövertagande

- Kommunsektorns samlade skuld (koncernnivå):
810 mdr kr
- Kommunsektorns skuld (förvaltningsnivå):
510 mdr kr
- Långfristiga skulder: 321,6 mdr kr varav bank och kreditinstitut motsvarar 259 mdr kr
- Ansvarsförbindelse (intjänade innan 1998): 188 mdr kr
- Avsättningar för pensioner: 41,3 mdr kr

Skuldövertagande

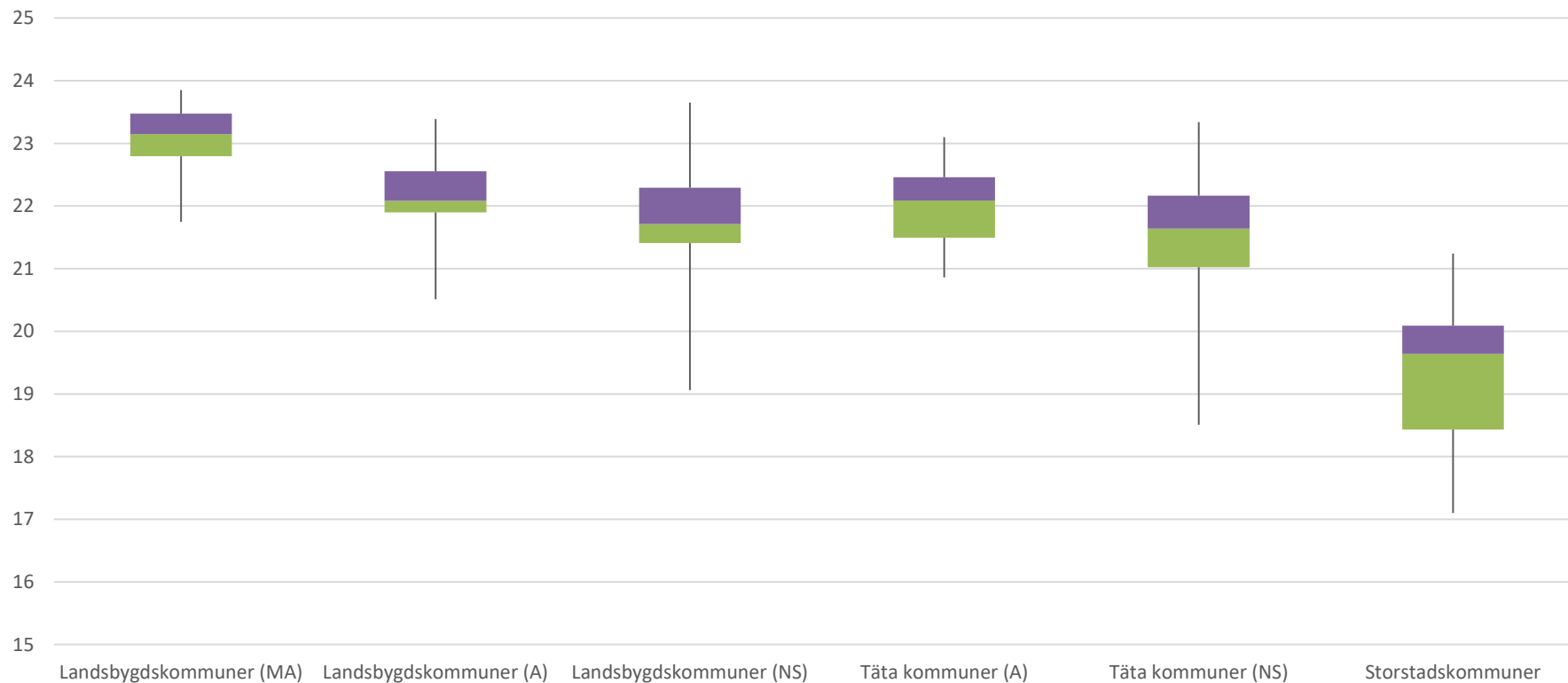
- Ingen effekt på Maastrichtskulden, den offentliga sektorns bruttoskuld påverkas alltså inte
- Tillkommande statsskuldsräntor på ca 3,2 mdr kr årligen
- Tillkommande kostnader för övertagande av pensionsskulder. Ett ungefärligt värde på statens kostnader 10 mdr kr.

Kommunal utjämning

- Mycket viktigt att systemet ger en rättvis omfördelning
- Det kan finnas tecken på att systemet inte ger kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar
- Bred översyn av hela systemet
- Behövs en löpande förvaltning, vilket inte finns idag

Skattetak

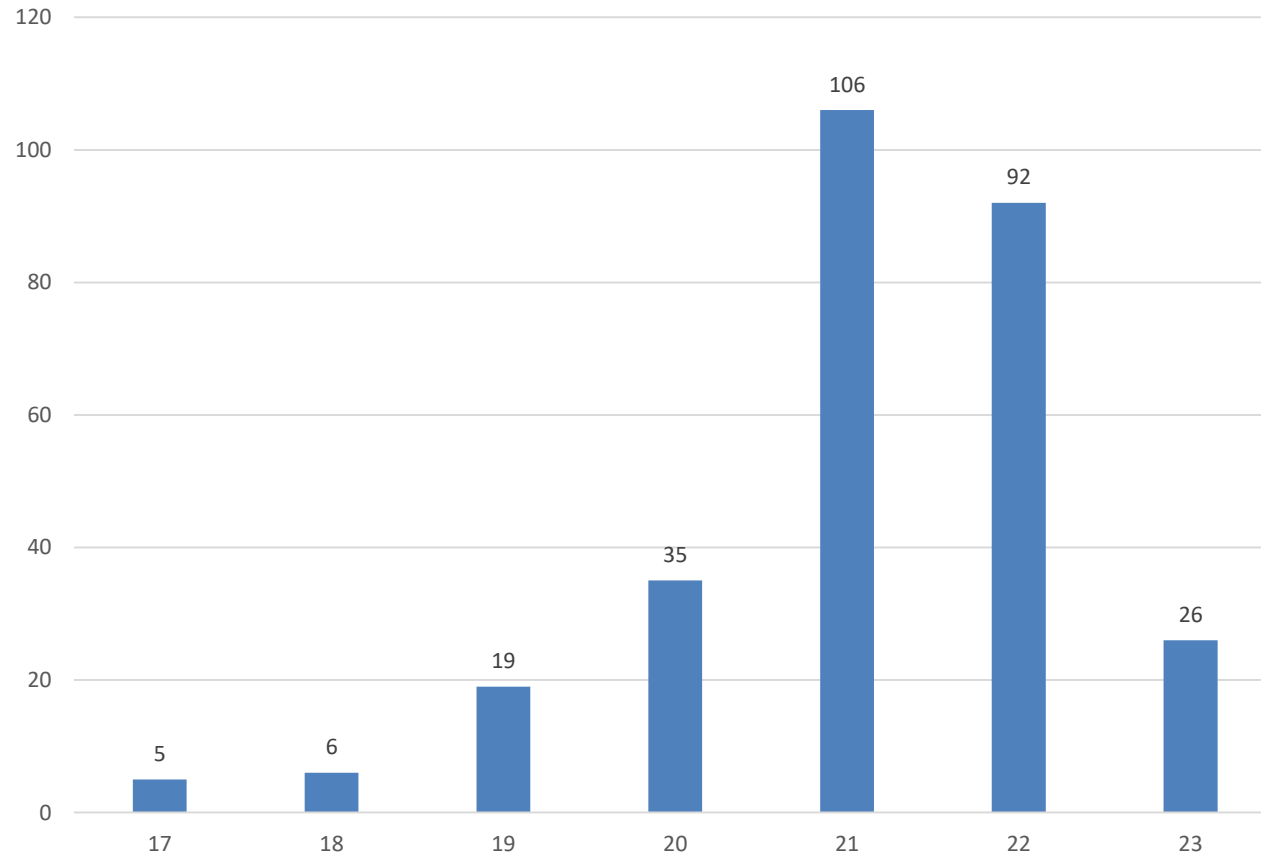
Kommunala skattesatser 2019 per kommunkategori



Median 21,81 kr



Skattesats och antal kommuner



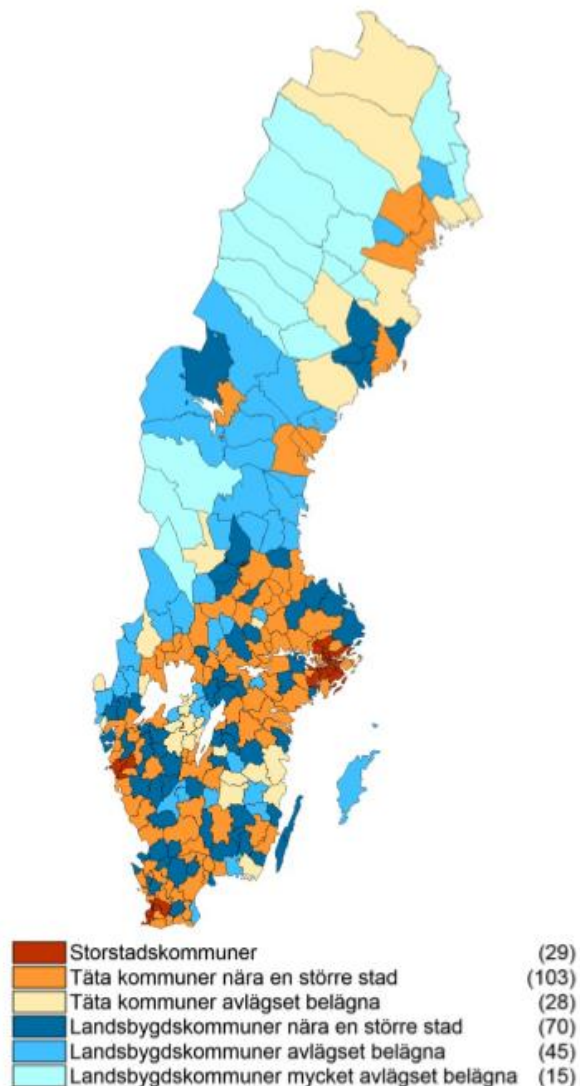
Statlig kostnad/år. Mkr.

Om kommunerna sänker skatten till högst:

Högsta skatt kr.	Statlig kostnad Mkr	Antal kommuner
23	135	26
22	1 959	118
21,81	2 865	143
21,5	4 815	183
21	9 665	224

Minskade studieskulder

- Förslaget riktas mot 60 kommuner ("Avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner")
- Bo och arbeta i någon av dessa kommuner
- Akademisk examen
- Statens kostnad ca 690 Mkr/år



Figur 19 Indelningen i sex typer av kommuner (se bilaga för en kommunlista)

Landsbygdskommuner (MA) 15	Landsbygdskommuner (A) 45	
Arjeplog	Bengtstors	Orsa
Arvidsjaur	Berg	Ovanåker
Dorotea	Bollnäs	Ragunda
Härjedalen	Bräcke	Ronneby
Jokkmokk	Dals-Ed	Simrishamn
Malung	Eda	Sollefteå
Malå	Gislaved	Sotenäs
Norsjö	Gnosjö	Strömsund
Pajala	Gotland	Sunne
Sorsele	Gullspång	Sävsjö
Storuman	Götene	Söderhamn
Vilhelmina	Hagfors	Tanum
Åsele	Hudiksvall	Torsby
Älvdalen	Hultsfred	Töreboda
Övertorneå	Hällefors	Vansbro
	Högsby	Vingåker
	Karlsborg	Ydre
	Kramfors	Ånge
	Ljusdal	Åre
	Ljusnarsberg	Årjäng
	Munkfors	Älvsbyn
	Norberg	Överkalix
	Nordanstig	

Studieskulder per kommunkategori

	Mkr	Andel (%)
Landsbygdskommun (MA)	628	0
Landsbygdskommun (A)	6 270	3
Landsbygdskommun (NS)	11 443	6
Täta kommuner (A)	8 871	4
Täta kommuner (NS)	83 496	40
Storstadskommuner	97 209	47
Riket	207 917	100

Kommittén

Namn	Parti	Övrig info
Niklas Karlsson	S	Kommunutredningens ordförande, riksdagsledamot valkrets Skåne västra
Maria Strömkvist	S	Riksdagsledamot, valkrets Dalarna
Johan Nyhus	S	F.d. kommunalråd Göteborg
Åsa Eriksson	S	Riksdagsledmot, valkrets Västmanland
Anna Hövenmark	V	F.d. ledamot kommunfullm. Jokkmokk och regionstyrelsen Region Norrbotten
Mikael Eskilandersson	SD	Riksdagsledmot, valkrets Gävleborg
Bo Rudolfsson	KD	KSO, kommunalråd Laxå
Anette Åkesson	M	F.d. riksdagsledamot, valkrets Skåne norra och östra
Erik Andersson	M	KSO, kommunalråd Täby
Helene Odenjung	L	Kommunalråd Göteborg, 1:e vice partiordf.
Peter Helander	C	Riksdagsledamot, valkrets Dalarna
Marcus Friberg	MP	Kommunalråd Helsingborg



Utredningens arbete

- 25 kommittémöten
- 24 expertgruppsmöten, varav 17 tillsammans med kommittén
- Referensgrupper med forskare och kommungrupperingar
- Rådgivande grupp med seniora experter
- Fyra fallstudier med kommungrupperingar av olika karaktär
- 131 externa möten med kommuner, regionala och statliga företrädare, intresseorganisationer, totalt ca. 5 300 deltagare
- Hearing i riksdagshuset i maj 2019