



Finansdepartementet

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget
(SOU 2020:8)

Remissinstanser

Alingsås kommun

Alvesta kommun

Arbetsförmedlingen

Arboga kommun

Arvidsjaur kommun

Avfall Sverige

Bengtsfors kommun

Boverket

Bräcke kommun

Byggföretagen

Centrala studiemedelsnämnden (CSN)

Dorotea kommun

Ekerö kommun

Ekonomistyrningsverket (ESV)

Emmaboda kommun

Enköpings kommun

Eskilstuna kommun

Essunga kommun

Fastighetsägarna

Falkenbergs kommun

Falun kommun

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte)

Företagarna

Försäkringskassan

Gnesta kommun

Gotlands kommun

Grästorps kommun

Gullspång kommun

Göteborgs kommun

Göteborgs universitet

Hallstahammars kommun

Handelskammaren Värmland

Haninge kommun

Hedemora kommun

Hela Sverige ska leva

Helsingborgs kommun

Hjo kommun

Hofors kommun

Hudiksvalls kommun

Hällefors kommun

Härjedalens kommun

Härryda kommun

Högsby kommun

Högskolan i Dalarna

Högskolan i Gävle

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

It&Telekomföretagen

Jönköpings kommun

Kammarkollegiet

Karlskrona kommun

Kemikalieinspektionen

Klippans kommun

Kils kommun

Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet)

Kommuninvest

Konjunkturinstitutet

Kramfors kommun

Kristinehamns kommun

Krokoms kommun

Kungälv kommun

Kävlinge kommun

Landsorganisationen (LO)

Lantmäteriet

Lekebergs kommun

Linköpings universitet

Livsmedelsverket

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Kalmar län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Värmlands län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Malmö kommun

Malung-Sälens kommun

Migrationsverket

Myndigheten för delaktighet (MFD)

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Naturvårdsverket

Nora kommun

Nordmalings kommun

Norrbottens Handelskammare

Norsjö kommun

Osby kommun

Pensionsmyndigheten

Piteå kommun

Post- och telestyrelsen (PTS)

Region Dalarna

Region Jönköpings län

Region Norrbotten

Region Stockholm

Region Värmland

Region Västerbotten

Region Västernorrland

Region Örebro län

Riksorganisationen för idéburen välfärd (Famna)

Riksrevisionen

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA)

Sandvikens kommun

Skara kommun

Småkom

Socialstyrelsen

Sollefteå kommun

Staffanstorps kommun

Statens servicecenter

Statens skolinspektion

Statens skolverk

Statskontoret

Stenungssund kommun

Stockholms Handelskammare

Stockholms universitet

Storfors kommun

Strömstads kommun

Svenska kyrkan

Svenskt Näringsliv

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)

Sveriges allmännytt

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Södertörns högskola

Tillväxtverket

Timrå kommun

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Torsby kommun

Trafikverket

Tranås kommun

Trelleborgs kommun

Tyresö kommun

Umeå kommun

Umeå universitet

Upphandlingsmyndigheten

Valdemarsviks kommun

Verket för Innovationssystem (Vinnova)

Vimmerby kommun

Vingåkers kommun

Västra Götalandsregionen

Åtvidabergs kommun

Älmhults kommun

Överkalix kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 26 juni 2020. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2020/00647/K och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

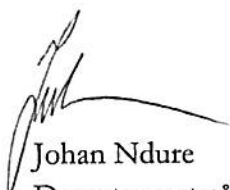
Betänkandet kan dessutom laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa ett exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissvaren får gärna struktureras efter betänkandets innehållsförteckning enligt följande indelning när det gäller kommitténs förslag:

- En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna
- Strukturella åtgärder
 - Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner
 - Försöksverksamhet
 - Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet
 - Statens åtagande och statlig närvaro i hela landet
 - Kommunernas ekonomi
 - Kommunernas kompetensförsörjning
 - Kommunernas digitaliseringsarbete
 - Övriga förslag och bedömningar
- Övriga synpunkter



Johan Ndure
Departementsråd

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

Starkare kommuner

– med kapacitet att klara välfärdsuppdraget

Slutbetänkande av Kommunutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:8

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Omslagsfoto: Sverker Lindblad, Kommunutredningen
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25024-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Micko

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommittén gavs även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Kommittén antog namnet Kommunutredningen.

Utredningen överlämnade den 17 oktober 2017 delbetänkandet *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* (SOU 2017:77). Enligt direktiven skulle ett slutbetänkande redovisas senast den 15 oktober 2019. Enligt tilläggsdirektiv den 11 april 2019 förlängdes utredningstiden till redovisning av uppdraget senast 28 februari 2020.

Till ordförande i kommittén utsågs kommunalrådet Heléne Fritzson (S). Heléne Fritzson entledigades från sitt uppdrag den 25 augusti 2017 och i stället utsågs samma dag riksdagsledamoten Niklas Karlsson (S) till ny ordförande i kommittén. Som ledamöter i kommittén förordnades den 21 mars 2017 kommunalrådet Erik Andersson (M), riksdagsledamoten Åsa Eriksson (S), riksdagsledamoten Mikael Eskilandersson (SD), kommunalrådet Marcus Friberg (MP), riksdagsledamoten Peter Helander (C), dåvarande ledamoten i kommunfullmäktige Anna Hövenmark (V), dåvarande kommunalrådet Johan Nyhus (S), kommunalrådet Helene Odenjung (L), kommunalrådet Bo Rudolfsson (KD), riksdagsledamoten Maria Strömkvist (S) och dåvarande riksdagsledamoten Anette Åkesson (M).

Som experter att biträda utredningen förordnades den 22 maj 2017 kanslirådet Maria Ahlsved, Näringsdepartementet, sektionschefen Lennart Hansson, Sveriges Kommuner och Regioner, departementssekreteraren Karl Kjäll, Finansdepartementet, departementssekreteraren Therese Kristensson, Finansdepartementet, ämnesrådet Henrik Källsbo, Finansdepartementet och departementssekreteraren Charlotte Werner, Näringsdepartementet. Samma dag förordnades upphand-

lingsjuristen Robin Anderson Boström, Upphandlingsmyndigheten, rättssakkunnige Susanne Ellegård, Finansdepartementet, rättssakkunnige Håkan Eriksson, Finansdepartementet, sakkunnige Sara Hällströmer, Konkurrensverket samt förbundsjuristen Helena Linde, Sveriges Kommuner och Regioner, att som experter biträda utredningen till och med den 15 oktober 2017.

Den 24 oktober 2017 förordnades departementssekreterare Karolina Gustafson, Finansdepartementet som expert i utredningen. Den 13 september 2018 entledigades Lennart Hansson. Den 14 september 2018 förordnades ekonomen Anders Folkesson, Sveriges Kommuner och Regioner som expert i utredningen. Den 8 maj 2019 entledigades Therese Kristensson. Den 9 maj 2019 förordnades kansli-rådet Matilda Hultgren, Infrastrukturdepartementet som expert i utredningen. Den 18 maj 2019 förordnades utredaren Martin Olauzon, Tillväxtverket som expert i utredningen. Den 12 september 2019 entledigades Charlotte Werner.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 mars 2017 ämnesrådet Sverker Lindblad. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 april till och med den 31 oktober 2017 upphandlingsjuristen Henrik Grönberg, från och med den 1 maj 2017 analytikern Ulf Tynelius, från och med den 10 maj till och med den 4 augusti 2017 departementsrådet Johan Höök, från och med den 1 januari 2018 utredaren Lisa Hörnström och från och med den 27 augusti 2018 den rättsliga experten Susanne Widding-Gidlund.

Utredningen vill rikta ett särskilt tack till f.d. statssekreteraren, generaldirektören och utredaren Sören Häggroth för sitt stora institutionella minne samt värdefulla bidrag till och synpunkter på texterna, till f.d. landshövdingen och utredaren Stefan Carlsson för insyn och insiktsfulla reflektioner kring försöket till sammanläggning av Ölands-kommunerna Borgholm och Mörbylånga, till utredaren Martin Olauzon som utöver sin expertroll bistått med många värdefulla synpunkter utifrån tidigare utredningsarbete, till Benny Lindroos, statistiker vid SKR för framtagande av kommunal personalstatistik åt utredningen samt till analytikern Kent Eliasson, Tillväxtanalys för utarbetande av effektutvärderingen av räddningstjänstförbund.

Utredningen vill också tacka alla engagerade deltagare på möten runt om i landet som gett oss insyn i den kommunala vardagen och kommit med värdefulla inspel i vårt arbete.

Kommunutredningen får härmed överlämna slutbetänkandet *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8). Till slutbetänkandet har fogats fem reservationer och fem särskilda yttranden.

Vårt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2020

Niklas Karlsson

Erik Andersson
Mikael Eskilandersson
Peter Helander
Johan Nyhus
Bo Rudolfsson
Anette Åkesson

Åsa Eriksson
Marcus Friberg
Anna Hövenmark
Helene Odenjung
Maria Strömkvist

/ Sverker Lindblad
Lisa Hörnström
Ulf Tynelius
Susanne Widding-Gidlund

Innehåll

Sammanfattning	23
Summary	43
1 Utredningens uppdrag, arbete och avgränsning.....	53
1.1 Uppdraget.....	53
1.2 Arbetet.....	54
1.3 Bedömningar och avgränsningar	56
1.4 Betänkandets disposition.....	59
 DEL I Bakgrund och nordisk jämförelse	
2 Kommunernas historia och tidigare kommunreformer	63
2.1 Kommunerna 1862–1940.....	63
2.2 Kommunindelningsreformerna.....	65
2.2.1 Storkommunreformen	65
2.2.2 Kommunblocksreformen.....	66
2.2.3 Effekter av kommunindelningsreformerna.....	69
2.3 Kommunal samverkan över tid	71
2.4 Frikommunförsöket	72
2.5 Sammanfattande slutsatser	76

3	Nordisk utblick och jämförelser med kommunreformer i andra länder.....	79
3.1	Kommunsystemen i de nordiska länderna.....	80
3.1.1	Likheter och skillnader mellan de nordiska länderna	80
3.1.2	Statlig kontroll av kommunernas ekonomi	81
3.2	Kommunreformer i Danmark, Finland och Norge.....	84
3.2.1	Den danska kommunreformen	85
3.2.2	Genomförda kommunreformer och reformförsök i Finland.....	86
3.2.3	Den norska kommunreformen	88
3.2.4	Erfarenheter och lärdomar	90
3.3	Erfarenheter av kommunreformer och samverkanslösningar i andra delar av Europa	95
3.3.1	Effekter av kommunsammanläggningar	96
3.3.2	Mellankommunal samverkan.....	97
3.4	Sammanfattande slutsatser.....	98
4	Kommunal självstyrelse och statlig styrning	99
4.1	Kommunens olika uppgifter och roller	99
4.2	Kommunal självstyrelse.....	101
4.2.1	Skäl till stark kommunal självstyrelse	103
4.2.2	Utformningen av den kommunala självstyrelsens skydd i grundlagen.....	104
4.3	Kommunal revision	106
4.4	Statens ansvar för kommunernas förutsättningar	107
4.4.1	Det kommunalekonomiska utjämnningssystemet	107
4.4.2	Finansieringsprincipen.....	110

4.5	Statens styrning av kommunerna.....	111
4.5.1	Balansgång mellan självbestämmande och likvärdighet	112
4.5.2	Ökad styrning genom riktade statsbidrag	113
4.5.3	Styrning baserad på tillit.....	115
4.6	Sammanfattande slutsatser	115
5	Kommunernas verksamhet och olika former för kommunal samverkan	117
5.1	Kostnader för kommunernas verksamheter	117
5.1.1	Obligatorisk verksamhet.....	119
5.1.2	Frivillig verksamhet.....	121
5.1.3	Verksamhetens nettokostnader i olika kommunkategorier.....	124
5.2	Kommunernas organisation	125
5.2.1	Huvudmannaskap.....	125
5.2.2	Lagen om offentlig upphandling	126
5.2.3	Olika samverkansformer.....	127
5.3	Sammanfattande slutsatser	146

DEL II Kommunernas förutsättningar och utmaningar

6	Demografisk utveckling och territoriella förutsättningar	149
6.1	Urbaniseringen skapar nya utmaningar	149
6.1.1	Befolkningsutvecklingen i olika delar av landet	150
6.1.2	Regionförstoring – vidgade funktionella regioner	161
6.2	Täthet, gleshet och skilda bosättningsmönster.....	164
6.2.1	Svårt att hitta enkla mått på gleshet	165
6.3	Demografisk utveckling och förändrad åldersstruktur.....	167
6.3.1	En åldrande befolkning	167

6.4	Kommunerna i ett förändrat demografiskt landskap	173
6.4.1	Växande kommuner	174
6.4.2	Minskande kommuner	177
6.4.3	Kommuner med många säsongboende	180
6.5	Kommunernas socioekonomiska profil	181
6.5.1	Fem kommungrupper utifrån likheter i socioekonomi	182
6.5.2	Skillnaderna i socioekonomiska förutsättningar tilltar	183
6.5.3	Socioekonomiska förutsättningar påverkar kommunernas kapacitet	190
6.6	Identitet och territoriell anknytning	191
6.7	Sammanfattande slutsatser	192
7	Kommunernas ekonomi	195
7.1	God ekonomisk hushållning och balanskravet	195
7.1.1	Mål på två procent	197
7.2	Kommunernas nettokostnader och skatteintäkter	199
7.2.1	Utvecklingen av kommunernas nettokostnader	199
7.2.2	Utvecklingen av kommunernas skatteintäkter ...	201
7.2.3	Skatteintäkter i relation till nettokostnader	205
7.2.4	Fördelning av kommunernas intäkter	206
7.3	Kommunernas ekonomiska resultat	208
7.4	Investeringar	211
7.5	Skulder och soliditet	216
7.5.1	Kommunernas pensionsskulder	217
7.5.2	Kommunernas soliditet	220
7.6	Ekonomiska konsekvenser av de demografiska förändringarna	222
7.6.1	Ekonomiska konsekvenser i olika typer av kommuner	226

7.7	Det kommunala utjämningsystemet och statsbidragen....	230
7.7.1	De demografiska förändringarnas effekter på det kommunala utjämningsystemet	231
7.7.2	Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar	232
7.8	Sammanfattande slutsatser	239
8	Kommunernas personal- och kompetensförsörjning	243
8.1	Anställda och befattningar	244
8.1.1	Graden av specialisering i olika typer av kommuner	246
8.1.2	Befattningar kopplade till strategisk kompetens.....	248
8.1.3	Arbetsmiljö och sjukfrånvaro	253
8.2	Rekryteringsbehov inom olika verksamheter	253
8.2.1	Förskola och skola.....	254
8.2.2	Äldreomsorg	256
8.2.3	Övriga verksamheter	257
8.3	Tillgången på kompetens.....	259
8.4	Tänkbara åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunerna	263
8.4.1	Ökad flyttning och ökad pendling	264
8.4.2	Ökat arbetskraftsdeltagande.....	267
8.4.3	Ökad användning av digitaliseringens möjligheter	269
8.4.4	Nedskrivning av studieskulder	271
8.5	Sammanfattande slutsatser	274
9	Kommunal demokrati och politisk representation	277
9.1	Rekrytering till kommunala förtroendeuppdrag.....	278
9.1.1	Antalet mandat i kommunfullmäktige har minskat.....	278
9.1.2	Föranmälda kandidater saknas på valsedlarna.....	280
9.1.3	Representativitet – kvinnor, unga och personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade	282

9.1.4	Fler avhopp från kommunfullmäktige.....	283
9.1.5	De förtroendevaldas villkor.....	285
9.1.6	Motvilligt engagemang bland många som kandiderar till förtroendeuppdrag.....	287
9.2	Mediebevakning.....	287
9.3	Ungdomsperspektiv och förändrade värderingar.....	289
9.3.1	Insatser för att främja ungas politiska deltagande.....	290
9.4	Sammanfattande slutsatser.....	291
10	Andra typer av utmaningar för kommunerna.....	293
10.1	Migration och integration som utmaning och möjlighet.....	293
10.1.1	Ojämn fördelning över landet av asylsökande och nyanlända.....	294
10.1.2	De nyanlända flyttar vidare till storstadskommuner.....	297
10.1.3	Mottagande och etablering av asylsökande och nyanlända invandrare.....	300
10.1.4	Sammanfattande slutsatser.....	303
10.2	Lokal attraktivitet.....	304
10.2.1	Bostadsförsörjning och samhällsplanering.....	305
10.2.2	Kommunal fysisk planering.....	309
10.2.3	Tillgång till kommersiell och offentlig service....	311
10.2.4	Statlig närvaro och service i kommunerna.....	314
10.2.5	Infrastruktur.....	319
10.2.6	Initiativ för ökad lokal attraktivitet.....	322
10.2.7	Sammanfattande slutsatser.....	326
10.3	Klimatförändring och hållbar utveckling.....	327
10.3.1	Särskild utmaning vid fysisk planering och bostadsbyggande.....	328
10.3.2	Agenda 2030.....	333
10.3.3	Sammanfattande slutsatser.....	334

11	Kvalitet i kommunernas verksamhet	337
11.1	Kvalitet i offentlig verksamhet.....	337
11.2	Iakttagelser	339
11.2.1	Behov av utvecklade kvalitetsmått.....	339
11.2.2	Delvis splittrad bild av kvaliteten	340
11.2.3	Vissa mönster inom för- och grundskola.....	340
11.3	Sammanfattande slutsatser	345
12	Konsekvenser av ökande utmaningar och principiella utgångspunkter för utredningen	347
12.1	Hur påverkas kommunernas olika verksamheter?	350
12.1.1	Kommunernas kärnverksamheter.....	350
12.1.2	Kommunernas ledning och styrning	352
12.1.3	Investeringar i och underhåll av infrastruktur	353
12.2	Vad är kommunal kapacitet?	353
12.2.1	Driftskapacitet och utvecklingskapacitet.....	354
12.3	Ekonomiska förutsättningar	356
12.4	Hur kan kapaciteten i kommunerna stärkas?.....	357
12.5	Hur stor är en kommun?.....	357
12.6	Strukturella förändringar och ett långsiktigt tidsperspektiv	359
12.7	Erfarenheter från fallstudier	360
12.8	Sammanfattande slutsatser	362
 DEL III Strukturella åtgärder och annan kapacitetsförstärkning		
13	Kommunal samverkan.....	369
13.1	Skäl till kommunal samverkan	370
13.2	Potential och djup i samverkan	371

13.3	Regelverket för olika former av samverkan	373
13.3.1	Val av samverkansform	373
13.4	Förekomst av olika samverkansformer	377
13.4.1	Kommunalförbund	377
13.4.2	Gemensamma nämnder	381
13.4.3	Avtalssamverkan	384
13.4.4	Kommunala företag	385
13.4.5	Andra former av samverkan	386
13.5	Ekonomiska effekter	387
13.5.1	Internationella studier om effektivitet i interkommunal samverkan	388
13.5.2	Störst möjlighet att nå effektivitetsvinster i teknisk verksamhet	390
13.5.3	Transaktionskostnader	390
13.5.4	Analys av kostnadseffektivitet i räddningstjänstförbund	391
13.6	Demokratiaspekter	394
13.6.1	Balans mellan demokrati och effektivitet	395
13.6.2	Val och ansvarsutkrävande i offentligrättsliga samverkansformer	396
13.7	En strategisk samverkan.....	398
13.8	Sammanfattande slutsatser.....	401
14	Kommunsammanläggningar	405
14.1	Kommunstorlek och omfattningen på den kommunala verksamheten.....	406
14.1.1	Kommunstorlek och kommunernas ansvarsområden i andra europeiska länder	406
14.1.2	Två perspektiv på lokal territoriell indelning	408
14.2	Kommunalekonomiska effekter av sammanläggningar.....	411
14.2.1	De kommunala verksamheternas territoriella logik	412
14.2.2	Ekonomiska effekter av reformen i Danmark.....	413

14.2.3	Vilka ekonomiska effekter skulle en ny kommunindelning i Sverige kunna få?	415
14.2.4	Förmåga att klara investeringsbehoven.....	422
14.2.5	Effekter på det kommunala utjämningsystemet	425
14.3	Demokratiaspekter	426
14.3.1	Konkurrensdemokrati och deltagardemokrati	427
14.3.2	Ansvarsutkrävande	428
14.3.3	Input och output i det politiska systemet.....	429
14.3.4	Effekter på det kommunala förtroendeuppdraget	430
14.3.5	Stärkt kommunal självstyrelse	432
14.4	Lokal identitet och sammanhållning.....	433
14.5	Robusthet och utvecklingskraft.....	435
14.5.1	Kompetensförsörjning och förbättrad ledning och styrning.....	436
14.6	Incitament för sammanläggning	437
14.6.1	Frivillig eller tvingande sammanläggning.....	438
14.7	Regelverk och processen vid ändrad kommunindelning	439
14.7.1	Ansökan och beslut om indelningsändringar	439
14.7.2	Utredning i ärende om indelningsändring.....	441
14.7.3	Antal indelningsärenden per år hos Kammarkollegiet	445
14.8	Processledning och genomförande	445
14.8.1	Erfarenheter från Norge	446
14.8.2	Erfarenheter från Öland.....	449
14.9	Sammanfattande slutsatser	450
15	Generell förändring av kommunernas ansvar och uppgifter.....	455
15.1	Olika verksamheter har olika territoriell logik	456
15.1.1	Räddningstjänst	457
15.1.2	Grundskola	459
15.1.3	Gymnasieskola.....	460

15.1.4	Fysisk planering och bostadsplanering	461
15.1.5	Vatten och avlopp (VA)	462
15.1.6	Arbetsmarknad	463
15.1.7	Hälso- och sjukvård	466
15.2	Verksamheter som innebär myndighetsutövning eller tillsyn	467
15.2.1	LSS och assistansersättning	467
15.2.2	Kommunal miljötillsyn	469
15.2.3	Överförmyndare	470
15.3	Nordiska exempel	470
15.3.1	Danmark – fler och utökade uppgifter till kommunerna	470
15.3.2	Finland – regionalt ansvar för socialtjänst och hälso- och sjukvård	472
15.3.3	Norge – NAV-reformen	473
15.4	Demokratiaspekter	474
15.5	Sammanfattande slutsatser	475
16	Asymmetrisk ansvarsfördelning	477
16.1	Exempel på asymmetrisk ansvarsfördelning	479
16.1.1	Asymmetri i andra länder	479
16.1.2	Asymmetri i Sverige fram till 1974	481
16.1.3	Asymmetri i Sverige i dag	482
16.2	Olika modeller för asymmetrisk ansvarsfördelning	486
16.2.1	Mini, midi- och maxikommuner	487
16.2.2	Asymmetrisk ansvarsfördelning för små kommuner och storstadsregioner	488
16.3	Ekonomiska aspekter	490
16.3.1	Två tänkbara finansieringsprinciper	490
16.3.2	Skatteväxling	491
16.3.3	Det kommunalekonomiska utjämnningssystemet	491
16.3.4	Sammanfattande bedömning av de ekonomiska aspekterna på asymmetrisk ansvarsfördelning	493

16.4	Rättsliga förutsättningar.....	493
16.4.1	Asymmetri medför ökad komplexitet i lagstiftningsarbetet	495
16.5	Demokratiaspekter	496
16.6	Sammanfattande slutsatser	498
17	Jämförande analys av de strukturella åtgärdsförslagen ..	501
17.1	Kommunal samverkan	501
17.1.1	Drifts- och utvecklingskapacitet	501
17.1.2	Ekonomisk effektivitet	504
17.1.3	Demokrati.....	507
17.2	Kommunsammanläggningar.....	508
17.2.1	Drifts- och utvecklingskapacitet	509
17.2.2	Ekonomisk effektivitet	509
17.2.3	Demokrati.....	510
17.3	Asymmetrisk ansvarsfördelning	513
17.3.1	Ekonomisk effektivitet	514
17.3.2	Drifts- och utvecklingskapacitet	514
17.3.3	Demokrati.....	515
17.4	Generell överföring av ansvar och uppgifter	517
17.4.1	Drifts- och utvecklingskapacitet	518
17.4.2	Ekonomisk effektivitet	519
17.4.3	Demokrati.....	519
17.5	Kapacitet i olika typer av kommuner.....	520
17.5.1	Tät kommun nära en större stad.....	521
17.5.2	Mindre och avlägset belägen landsbygdskommun	522
17.6	Sammanfattande slutsatser	524
17.6.1	Teoretiska utgångspunkter för sammanläggning eller samverkan.....	524
17.6.2	Åtgärdsförslagens effekter på kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet.....	526
17.6.3	Åtgärdsförslagens effekter på ekonomisk effektivitet.....	528
17.6.4	Åtgärdsförslagens effekter på demokratin.....	529

18 Digitalisering och andra kapacitetsstärkande åtgärder.. 533

18.1	Digitalisering – möjligheter och begränsningar.....	533
18.1.1	Vilken potential finns i ökad digitalisering?	534
18.1.2	Stora skillnader mellan kommuner	536
18.1.3	Framgångsfaktorer och hinder	537
18.1.4	Digital kompetens.....	539
18.1.5	Aktörer i kommunernas digitaliseringsarbete.....	540
18.1.6	En nationell digital infrastruktur	542
18.1.7	Personlig integritet och informationssäkerhet....	546
18.1.8	Robust bredband – en nödvändig förutsättning.....	548
18.1.9	Rättsliga förutsättningar och hinder	550
18.2	Systematiserat lärande	552
18.3	Civilsamhällets roll och social innovation	554
18.3.1	Överenskommelse om idéburna organisationer.....	555
18.3.2	Varierande former för stöd till och samverkan med civilsamhällets organisationer.....	556
18.3.3	Idéburet offentligt partnerskap	557
18.3.4	Betydelsen av civilsamhällets organisationer för landsbygderna.....	558
18.3.5	Social innovation	559
18.4	Sammanfattande slutsatser.....	562

DEL IV Strategi, förslag och konsekvensanalys**19 En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna 567**

19.1	Varför har vi kommuner?.....	568
19.2	Kommunernas utmaningar	568

19.3	Strukturella åtgärder som har övervägts	570
19.3.1	Kommunal samverkan.....	571
19.3.2	Asymmetrisk ansvarsfördelning.....	572
19.3.3	Generell förändring av kommunernas ansvar och uppgifter	573
19.3.4	Frivilliga kommunsammanläggningar	574
19.4	Strukturella åtgärder med olika tidsperspektiv	575
19.4.1	Strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer.....	576
19.4.2	Frivilliga kommunsammanläggningar behöver stödjas	578
19.4.3	Kommunernas skilda strukturella förutsättningar	579
19.4.4	Försöksverksamhet	583
19.5	Staten måste ta ansvar för att garantera goda förutsättningar i kommunerna.....	584
19.5.1	Kommunernas ekonomiska förutsättningar	585
19.5.2	Kommunernas kompetensförsörjning	587
19.5.3	Digitaliseringen av kommunernas verksamheter.....	588
19.5.4	Kunskapsutveckling och analys.....	589
19.6	Genomförande av strategin	590
19.6.1	Steg mot mer strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar	590
19.6.2	En kommundellegation inrättas	592
19.6.3	Tidplan	593
20	Förslag och bedömningar	595
20.1	Strukturella åtgärder	597
20.1.1	Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner	598
20.1.2	Försöksverksamhet	612
20.1.3	Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet	619

20.2	Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet.....	633
20.2.1	Omlokalisering av myndigheter och etablering av servicekontor	635
20.3	Kommunernas ekonomi.....	636
20.3.1	En statsbidragsprincip.....	636
20.3.2	Kommunalekonomisk utjämning	643
20.4	Kommunernas kompetensförsörjning	654
20.4.1	Underlätta kommunernas personalrekrytering...	654
20.4.2	Nedskrivning av studieskulder.....	656
20.5	Kommunernas digitaliseringsarbete	659
20.5.1	Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte	660
20.5.2	Rättsligt beredningsorgan.....	661
20.5.3	Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete.....	663
20.6	Övriga förslag och bedömningar	665
20.6.1	Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete	665
20.6.2	Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov	668
20.6.3	Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan ...	671
20.6.4	Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar	675
21	Konsekvensanalys.....	677
21.1	Varför behövs åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet?	677
21.1.1	Nollalternativet är inte ett alternativ	678
21.1.2	Konsekvenser för stat, regioner, kommuner.....	679
21.1.3	Den kommunala självstyrelsen.....	680
21.1.4	Konsekvenser för Sveriges Kommuner och Regioner.....	682
21.2	Särskilt om samhällsekonomiska konsekvenser	682
21.2.1	Uppskattning kostnader inklusive finansieringsförslag	683

21.3	Övriga konsekvenser	684
21.3.1	Konsekvenser för företagande, nyetablering och konkurrens	684
21.3.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	685
21.3.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen	686
21.3.4	Konsekvenser för de nationella klimat- och miljömålen	686
Reservationer och särskilda yttranden		687
Referenser		707
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:13	733
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:12	749
Bilaga 3	Sveriges kommuner enligt Tillväxtanalys indelning i kommunkategorier och funktionella analysregioner (FA-regioner)	733
Bilaga 4	Kommunernas SEKOM-grupptillhörighet	733

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 storstadskommunerna, 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 stärks 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 konstellationer 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 rådgivning 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 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, 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 kommunsammanläggningarna haft en positiv inverkan på kommunernas kompetens och lett till mindre sårbarhet avseende den kommunala verksamheten.

En konsekvens av en kommunsammanläggning 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 avhämt 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 lokaldemokratien 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 glesa 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 kommunkategorier blir ohållbar; exempelvis kan justeringar göras inom det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Kommunutredningen bedömer att en bred översyn av det kommunala utjämnningssystemet 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 utjämnningssystemet.

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 kommundelegation med både statliga och kommunala företrädare inrättas. I Kommundelegationens uppdrag ska ingå att stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller gå samman med andra kommuner. Detta arbete ska utföras i samarbete med landshövdingarna i 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 utjämnningssystemet, behöver initieras relativt skyndsamt eftersom det kommer att ta tid att genomföra ett sådant 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 kommunsammanläggningar 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 kommunsammanläggningar. 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.

- 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 kommundellegation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundellegationen 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 utjämnningssystemet. Syftet är att säkerställa att utjämnningssystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader.
- Utredningen föreslår att regeringen tillsätter att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

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.