

Från: Ulrika Daun för FI OFA K Remisser
Till: lantmateriet@lm.se; information.lekeberg@lekeberg.se; registrator@liu.se; livsmedelsverket@slv.se; info@lo.se; dalarna@lansstyrelsen.se; kommunstyrelsen@malmo.se; kommun@malung-salen.se; [migrationsverket](mailto:migrationsverket.se); [registrator; info@bfd.se](mailto:registrator@info@bfd.se); info@digga.se; registrator@naturvardsverket.se; nora.kommun@nora.se; kommun@nordmaling.se; info@norrbottnshandelskammare.se; info@norsjo.se; kommun@osby.se; registrator@pensionsmyndigheten.se; kommun@pitea.se; pts@pts.se; region.dalarna@regiondalarna.se; regiongotland@gotland.se; regionen@rjl.se; regionnorrboten@norrboten.se; regionstockholm@sll.se; info@regionvarmland.se; regionen@regionvasterbotten.se; region.vasternorrland@rvn.se; Region Orebro lan; info@famna.org; registrator@riksrevisionen.se; rka@rka.nu; kansli@saco.se; kommun@sandviken.se; skara.kommun@skara.se; skolinspektionen@skolinspektionen.se; registrator@skr.se; charlotta@smakom.se; socialstyrelsen@socialstyrelsen.se; kommun@solleftea.se; kommunen@staffanstorp.se; registrator@statenssc.se; registrator@skolverket.se; registrator@statskontoret.se; kommun@stenungsund.se; info@chamber.se; registrator@su.se; storfors.kommun@storfors.se; kommun@stromstad.se; [info; remisser](mailto:info@remisser); info@sverigesallmannnytta.se; registrator@sh.se; info@tco.se; tillvaxtverket@tillvaxtverket.se; timra.kommun@timra.se; torsby.kommun@torsby.se; trafikverket@trafikverket.se; tranaskommun@tranas.se; trelleborgs.kommun@trelleborg.se; kommun@tyreso.se; umea.kommun@umea.se; registrator@umu.se; registrator@uhmynd.se; kommun@valdemarsvik.se; kommun@vimmerby.se; kommun@vingaker.se; post@vgregion.se; kommun@atvidaberg.se; info@almhult.se; kommun@overkalix.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; norrboten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se
Kopia: Karolina Gustafson
Ärende: Remiss från Finansdepartementet (SOU 2020:8) Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget - Svar senast 26 juni 2020
Datum: den 5 mars 2020 16:22:02
Bilagor: [Remissmissiv SOU 2020_8.pdf](#)
[starkare-kommuner--med-kapacitet-att-klara-valfardsuppdraget-sou-20208.pdf](#)

Härmed bifogas remiss: Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Svarsdatum senast 26 juni 2020.

Se ytterligare information i bifogat Remissmissiv.

Ni 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.

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.

Länk till Regeringens hemsida

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/>



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
Häringe 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 allmännyttta

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.remissier@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 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, Kommunitredningen

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 Fritzon (S). Heléne Fritzon 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 kanslirådet 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 Ölandskommunerna 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 utjämningsystemet	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	Huvudmannskap.....	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 säsonsboende.....	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 offentligt rättsliga 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 utjämningsystemet	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	Åtgärdsförslagets effekter på kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet.....	526
17.6.3	Åtgärdsförslagets effekter på ekonomisk effektivitet.....	528
17.6.4	Åtgärdsförslagets 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 kommundelation 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