

Kommittédirektiv



Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta
samhällsutvecklingen

Dir.
2017:13

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Sammanfattning

Under de närmaste decennierna ställs kommunerna inför en rad utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. För att kommunerna på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till deras uppgifter.

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges därför i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommittén ska utifrån kommunernas varierande förutsättningar dels identifiera och analysera de utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på deras förmåga att klara av sina uppgifter, dels analysera i vilken utsträckning som kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter, en asymmetrisk ansvarsfördelning och andra tänkbara åtgärder kan bidra till att stärka deras förmåga att möta samhällsutvecklingen. Kommittén ska mot bakgrund av denna analys föreslå vilka åtgärder som bör vidtas och hur en genomförandeprocess kan utformas. De åtgärder som föreslås ska kunna genomföras inom dagens system för finansiering av den kommunala sektorn och ska inte innebära en ökning av statens utgifter. Eventuella förslag om kommunsammanläggningar ska bygga på frivillighet.

Kommittén ges även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan.

Den del av uppdraget som avser avtalssamverkan ska redovisas senast den 1 oktober 2017. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 15 oktober 2019.

Bakgrund

Decentraliserad samhällsorganisation med stark självstyrelse

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation, där en betydande del av den offentliga verksamheten sköts av den lokala nivån, som består av 290 kommuner. Dessa kommuner varierar kraftigt i storlek, både i fråga om befolkningens mängd och yta.

Enligt regeringsformen (RF) förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statskick samt genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 §). Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund (14 kap. 1 och 2 §§). Vidare får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (14 kap. 4 §). Den kommunala självstyrelsen har djupa historiska rötter och syftar ytterst till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Frågor ska avgöras nära de medborgare som berörs och beslut fattas av lokalt valda politiska församlingar. På så vis kan verksamheten utformas utifrån förutsättningarna i den egna kommunen.

Sveriges kommuner har ett brett uppdrag och olika roller av skiftande karaktär. Kommunerna har bl.a. till uppgift att erbjuda invånarna välfärd och ansvarar för vård, skola och socialtjänst. Verksamheten inom välfärdsområdet står för den största delen av kommunernas kostnader och sysselsätter en stor del av deras personal. Kommunerna har även i uppgift att utveckla ett väl fungerande lokalsamhälle med god tillgänglighet inom områden som samhällsplanering, lokal infrastruktur, miljö, skydd och säkerhet samt fritid och kultur. Kommunerna tar vidare ett stort

ansvar för att skapa förutsättningar för näringslivsutveckling, sysselsättning, tillgänglighet till offentlig och kommersiell service samt för bostadsförsörjning, bredbandsutbyggnad, digitalisering, brottsförebyggande arbete, krisberedskap och civilt försvar. På dessa områden är samspelet med näringsliv, civilsamhället och statliga myndigheter av avgörande betydelse. Som exempel på andra viktiga kommunala uppgifter kan nämnas tillsyn och tillståndsgivning samt beslut om bistånd.

Kommunerna ska även upprätthålla fungerande demokratiska institutioner, skapa goda möjligheter för medborgarnas delaktighet och inflytande samt utforma den politiska styrningen så att folkviljan förverkligas.

De ovan nämnda rollerna och uppgifterna synliggör bredden och komplexiteten i det samlade kommunala uppdraget. Den decentraliserade samhällsmodellen ställer höga krav på kommunernas förmåga att hantera de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Den förutsätter bl.a. att varje enskild kommun tar ansvar för att söka stärka sin kapacitet, förnya verksamheten, öka effektiviteten och utveckla demokratin. Ett tydligt politiskt ledarskap, en väl fungerande organisation, en effektiv styrning och ett starkt lokalt ansvarstagande är avgörande för kommunernas möjlighet att förverkliga de demokrati- och effektivitetsvärden som den kommunala självstyrelsen ska uppnå.

Regleringen i RF visar att det finns högt ställda förväntningar på att kommunerna kan utföra sina uppgifter och spela en viktig roll i samhället. Kommunerna förutsätts ha förmåga att ta ett omfattande och betydande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling samt ha goda förutsättningar att möta framtida utmaningar. Samhällsförändringar, i synnerhet den demografiska utvecklingen, ställer kommunerna inför stora utmaningar som riskerar att påverka deras grundläggande förutsättningar och funktionssätt. Mot denna bakgrund finns det starka skäl att överväga åtgärder för att långsiktigt säkerställa kommunernas kapacitet att möta samhällsutvecklingen.

Statens ansvar för kommunernas förutsättningar

Det är riksdagen som ytterst avgör den kommunala självstyrelsens omfattning. Staten kan tilldela kommunerna uppgifter och utformar styrningen av deras verksamhet. Statens styrning syftar till att säkerställa dels att kommunerna utför de tilldelade uppgifterna i enlighet med nationellt fastställda mål och krav, dels att den offentliga servicen är likvärdig och rättssäker. Samtidigt framgår det av regleringen i 14 kap. 3 § RF att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Det innebär att en proportionalitetsbedömning ska göras i samband med inskränkningar av detta slag, som innefattar en avvägning mellan å ena sidan behovet och utformningen av de nationella målen och å andra sidan den kommunala självstyrelsen.

Staten har ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade uppdraget. Riksdagen och regeringen har vid olika tillfällen vidtagit åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet för att de ska kunna klara av sina uppgifter och möta samhällsutvecklingen. Det tydligaste exemplet är de omfattande kommunsammanslagningar som genomfördes 1952 respektive 1965–1974, och som innebar en väsentlig minskning av antalet kommuner. Reformen möjliggjorde en stark expansion och professionalisering av den kommunala verksamheten. Staten har därefter underlättat möjligheterna till samverkan mellan kommunerna, främst genom regleringen om kommunalförbund, gemensamma nämnder och avtalssamverkan inom särskilt angivna områden.

Staten har även förändrat det ekonomiska regelverket på området i syfte att stärka kommunernas kapacitet. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Vidare har den kommunala finansieringsprincipen införts, som bl.a. innebär att staten bör se till att det finns en finansiering när den beslutar om nya uppgifter eller ökade ambitionsnivåer för kommuner och landsting. Principen syftar bl.a. till att förhindra

att statligt beslutade åtgärder behöver finansieras genom kommunala skatthöjningar, besparingar eller omprioriteringar.

Därutöver har krav införts på att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans, vilket tydliggör kommunernas ekonomiska ansvar och bidrar till goda planeringsförutsättningar.

Utformningen av statens styrning påverkar kommunernas förmåga att hantera olika utmaningar. Statskontoret har på uppdrag av regeringen kartlagt och på en övergripande nivå analyserat konsekvenserna av den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Uppdraget redovisades i oktober 2016 i rapporten Statens styrning av kommunerna (Statskontoret 2016:24). Myndigheten bedömer i rapporten att den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste två decennierna, även om ökningen varierar mellan olika verksamhetsområden. Detaljstyrningen riskerar enligt Statskontoret att minska dels utrymmet för de kommunala verksamheterna att använda sin kompetens och erfarenhet, dels utrymmet för anpassning av verksamheten till lokala förutsättningar och behov. I rapporten framhålls att i synnerhet gles- och landsbygdskommuner efterfrågar styrning som i större utsträckning är anpassad efter kommunspecifika förhållanden.

Både staten och kommunerna har intresse av en väl fungerande styrning som ger utrymme för kommunernas självstyrelse, utan att göra avkall på nationella krav på likvärdighet, rättssäkerhet och kvalitet. Regeringen har genom den s.k. tillitsreformen initierat ett långsiktigt strategiskt arbete för att ta ett helhetsgrepp om den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Utöver uppdraget till Statskontoret har Tillitsdelegationen (Fi2016:03) tillsatts, som har i uppdrag att genomföra projekt i kommunerna för att främja idé- och verksamhetsutveckling samt identifiera hinder för en sådan utveckling. Delegationen ska bl.a. kartlägga vilka krav som regelverken för styrning, kontroll, redovisning och uppföljning ställer på kommunerna, samt verka för att åstadkomma en mer effektiv, tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning (dir. 2016:51).

Kommunerna står inför stora utmaningar

Kommunerna står som en följd av samhällsutvecklingen inför betydande utmaningar. Den demografiska utvecklingen, den snabba urbaniseringstakten samt flyktingmottagandet och etableringen av nyanlända påverkar kommunerna i stor utsträckning, inte minst genom ökade behov av bostäder, utbildning och äldreomsorg. Kommunerna ska även hantera en förändrad näringslivsstruktur, klimatförändringar och växande arbetsmarknadsregioner. Vidare ställs krav på kommunernas förmåga att möta samhällets ökade förväntningar på digitalisering och annan teknisk utveckling. Dessutom möter kommunerna medborgarnas växande anspråk på valfrihet och en likvärdig service av god kvalitet. En växande andel privata utförare av välfärdstjänster innebär ökade krav på kommunernas upphandlingskompetens och uppföljning. Därtill leder såväl utvecklingen av nya kunskaper och metoder inom kommunernas verksamheter som omfattande och detaljerad reglering till krav på mer specifika kompetenser. I de fall EU-rätten inte omsätts i tydlig nationell lagstiftning ställs också stora krav på kommunerna att tolka direktiv och förordningar.

De politiska partierna har i många kommuner problem med rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag. Ett stort antal förtroendevalda uppger dessutom att de har utsatts för hot, våld eller trakasserier till följd av sitt politiska förtroendeuppdrag. Förtroendevalda kan även ha svårt att skapa förståelse för beslut som syftar till en anpassning efter kommunens ekonomi och befolkningsutveckling.

Flera nationella medborgar- och kundundersökningar, t.ex. Svenskt kvalitetsindex samt Statistiska centralbyråns medborgarundersökningar och de öppna jämförelserna från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), visar att medborgare och brukare har en relativt positiv uppfattning om kommunernas service. Samtidigt visar undersökningarna att det finns såväl brister som behov av utveckling och förnyelse i den kommunala verksamheten.

I budgetpropositionen för 2017 lämnas under respektive utgiftsområde beskrivningar av övergripande mål och resultat

inom kommunernas verksamhetsområden. Redovisningen ger en till stora delar positiv bild av måluppfyllelsen och de senaste årens utveckling. Samtidigt framgår att måluppfyllelsen varierar och att skillnaderna mellan enskilda kommuner är stora inom olika verksamhetsområden. Vidare riktar statliga myndigheter med uppföljnings- och tillsynsansvar i ett antal rapporter omfattande kritik mot enskilda kommuner när det gäller kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet i kommunernas verksamheter.

Samtliga kommuner följer samma lagstiftning och har i huvudsak samma ansvar och uppgifter. Den enhetliga modellen bidrar till en begriplig och funktionellt utformad samhällsorganisation samt medverkar till en effektiv offentlig förvaltning och en tydlig ansvarsfördelning. Samtidigt finns stora skillnader mellan landets kommuner, vilket påverkar deras möjligheter att hantera sina uppgifter. Utmaningarna påverkar samtliga kommuner, men kommunernas förmåga att hantera dem varierar, bl.a. beroende på befolkningens storlek, utveckling, åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden, om kommunen är tät- eller glesbefolkad samt på kommunens näringslivsstruktur och ekonomiska situation.

Krav på strategisk kapacitet

För att kontinuerligt kunna möta samhällsförändringar och utmaningar ställs en rad krav på kommunernas strategiska kapacitet att hantera sina uppgifter. 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. Samtidigt måste kommunerna ha en helhetssyn vid prioriteringar mellan olika behov och anpassa verksamheten efter lokala och regionala förutsättningar. Det förutsätter att det finns förmåga att involvera medborgarna, förankra beslut och skapa förståelse för motiven för de åtgärder och förändringar som ska genomföras.

Kommunerna måste även ha en stabil ekonomi och förmåga att inom givna ekonomiska ramar långsiktigt kunna finansiera verksamhet och investeringar samt hantera personal- och kompetensförsörjning. Vidare behöver de kunna främja verk-

samhetsutveckling och innovativt arbete samt forma sin verksamhet utifrån ny kunskap och teknik, inte minst för att kunna dra nytta av de fördelar som digitaliseringen för med sig. Kommunerna måste även kunna hantera frågor som berör ett större geografiskt område än den enskilda kommunen. I många fall är det nödvändigt att mobilisera olika aktörer utanför kommunens organisation och koordinera deras insatser. Det förutsätter förmåga att utveckla ett väl fungerande samspel med näringsliv, civilsamhälle och statliga myndigheter, samt med närliggande kommuner och den regionala nivån. Kommunerna måste även kunna axla en viktig roll i arbetet med hållbar utveckling och i arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Vidare finns behov av flexibilitet och beredskap för att hantera oväntade händelser, t.ex. en kraftig ökning av antalet asylsökande, naturkatastrofer och andra omfattande olyckor, ekonomiska kriser, nedläggningar av företag, social oro och våldsbejakande extremism.

Uppdraget

För att kommunerna långsiktigt ska kunna möta de ovan beskrivna utmaningarna krävs att de har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter. Samhällsutvecklingen och de växande skillnaderna mellan landets kommuner motiverar en fördjupad analys av hur befintliga och framtida utmaningar bör mötas, samt om, och i så fall vilka, strukturella förändringar som är nödvändiga. Detta är viktigt för att Sverige även i fortsättningen ska ha en decentraliserad samhällsorganisation, med kommuner som tar ett omfattande och betydande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling. Dessa frågor är av sådan vikt att de bör hanteras inom ramen för en parlamentarisk kommitté. De åtgärder som föreslås ska kunna genomföras inom dagens system för finansiering av den kommunala sektorn och ska inte innebära en ökning av statens utgifter.

Identifiera kommunernas utmaningar och analysera konsekvenserna av dem

Det finns mot bakgrund av de beskrivna utmaningarna, och kommunernas skiftande förutsättningar att hantera dem, behov av att identifiera vilka utmaningar som i särskilt stor utsträckning påverkar kommunerna. Vidare finns behov av att analysera deras konsekvenser för att kunna dra slutsatser om hur kommunernas strategiska kapacitet bör stärkas.

För att såväl konsekvenserna av utmaningarna som behovet av åtgärder ska kunna bedömas bör först en översiktlig kartläggning göras av hur olika verksamheter påverkas. Det är angeläget att kunna avgöra dels vilka typer av uppgifter och utmaningar som kommunerna ska kunna hantera, dels i vilken utsträckning som kommunerna har den kapacitet som krävs för att utföra uppgifterna. Det är vidare viktigt att kommittén, i samband med de analyser som görs av enskilda verksamhetsområden, anlägger ett helhetsperspektiv, som tar sikte på kommunernas samlade kapacitet att hantera sina uppgifter. Kartläggningen ska inte utgöra underlag till förslag om verksamhetsutveckling. Kommittén ska vidare utgå från att Sverige även i fortsättningen ska ha en decentraliserad samhällsorganisation, där kommunerna har ett betydande ansvar.

Kommittén ska mot denna bakgrund

- identifiera utmaningar som i särskilt stor utsträckning förväntas påverka kommunernas långsiktiga förutsättningar att klara av sina uppgifter,
- kartlägga vilka verksamhetsområden som i särskilt hög grad kan förväntas påverkas av utmaningarna, samt
- analysera utmaningarnas konsekvenser för kommunerna och hur kommunernas skilda förutsättningar påverkar deras möjligheter att hantera utmaningarna.

Analysera strukturella åtgärder för att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen

Kommunernas förmåga att hantera sina uppgifter och möta samhällsutvecklingen kan stärkas på olika sätt. I den allmänna diskussionen återkommer ofta fyra olika slags strukturella åt-

gärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter och asymmetrisk ansvarsfördelning.

Utökad samverkan lyfts ofta fram som ett sätt att hantera förändringar i befolkningsstorlek och rörelsemönster. Under de senaste decennierna har kommunernas samverkan ökat genom kommunalförbund, gemensamma nämnder och bolag samt genom avtal eller mer löst sammanhållna nätverk. Nästan samtliga kommuner deltar i olika former av samverkan för att exempelvis minska sina kostnader, förbättra verksamhetens kvalitet, skapa utrymme för utveckling och förnyelse, underlätta rekrytering och kompetensutveckling samt öka tillgängligheten till arbete, utbildning och service.

Samverkan har många gånger tillkommit för att hantera konkreta problem inom olika verksamheter, och enskilda kommuner samverkar ofta med andra kommuner i en rad olika konstellationer. Det finns behov av att dels skapa mer långsiktiga och strategiska lösningar inom de verksamheter som kommunerna bedriver i samverkan, dels utveckla formerna för kommunernas inflytande, insyn och styrning. Mot denna bakgrund bör kommittén analysera förutsättningarna för en mer strategisk samverkan, t.ex. genom en mer sammanhållen struktur för samarbete. Behovet av samverkan är särskilt tydligt i kommuner som tillsammans utgör en s.k. funktionell region. Dessa regioner uppstår genom att människor dagligen passerar en eller flera kommungränser. Det leder till behov av fördjupad samverkan kring exempelvis samhällsplanering, bostadsförsörjning, kommunikationer, infrastruktur, och därmed även till behov av åtgärder för en förbättrad miljö, minskad segregation och ökad jämställdhet i respektive region. Det finns anledning att särskilt analysera om det finns behov av en tydligare struktur för eller reglering av samverkan i funktionella regioner.

I dag förekommer även olika former av samverkan mellan kommuner och landsting, bl.a. för att erbjuda enskilda en mer samordnad samhällsservice eller för att främja lokal och regional utveckling. Det finns anledning för kommittén att analysera hur denna samverkan ytterligare kan bidra till att stärka kommunernas kapacitet.

Sammanläggningar av kommuner är ett betydligt mer långtgående alternativ för att stärka kommunernas kapacitet. Senast någon större sammanläggning av kommuner genomfördes var 1974. Därefter har 13 nya kommuner bildats genom delning. Det finns aktuella erfarenheter av omfattande indelningsreformer i Danmark och Finland, och konkreta förslag till sammanläggningar diskuteras för närvarande i Norge. Många mindre kommuner har stärkt sin förmåga att hantera olika uppgifter genom samverkan. Under de närmaste decennierna kommer denna strategi att sättas på prov för kommuner med en fortsatt negativ befolkningsutveckling, höga nettokostnader och skattesatser samt tilltagande problem med att rekrytera personal. Det finns därför behov av en grundlig analys av konsekvenserna av att lägga samman kommuner utifrån ett effektivitets- och demokratiperspektiv. Analysen ska utgå från att kommunsammanslagningar ska vara frivilliga.

Ett annat alternativ som det finns anledning att överväga är att förändra 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. Sådana förändringar bör främst aktualiseras om ett förändrat huvudmannaskap för samtliga kommuner är motiverat.

Det kan dock finnas anledning att endast förändra uppgifterna för vissa kommuner. En asymmetrisk ansvarsfördelning innebär ett avsteg från den nuvarande ordningen, där samtliga kommuner i princip har samma uppgifter. En sådan ansvarsfördelning kan utformas på olika sätt, exempelvis genom en lagstadgad differentiering av uppgifter som baseras på kommunens storlek eller genom att enskilda kommuner ges möjlighet att frivilligt överlämna vissa uppgifter till en annan aktör. Innan en ändring av ansvarsfördelningen genomförs behöver det övervägas vilka verksamheter och uppgifter som skulle komma i fråga samt vilken aktör som skulle ta över ansvaret, t.ex. en statlig myndighet, landstinget eller en annan kommun. Dessutom behöver konsekvenserna av att göra avsteg från dagens enhetliga kommunstruktur analyseras. Det saknas erfarenheter av en mer omfattande och konsekvent genomförd

förändring av detta slag från såväl Sverige som övriga nordiska länder, vilket gör det särskilt viktigt att närmare analysera detta alternativ.

Det finns även behov av att identifiera och analysera andra åtgärder för att stärka kommunernas strategiska kapacitet än de som behandlats ovan. Det finns vidare anledning att anta att det inte finns någon enskild lösning som är tillräcklig för att ge kommunerna förutsättningar att möta alla utmaningar eller som är lika ändamålsenlig i alla kommuner. Därför bör möjligheten att kombinera olika åtgärder övervägas. Det bör särskilt övervägas vilka åtgärder som är lämpliga för olika typer av kommuner, utifrån deras storlek, befolkningstäthet, avstånd till större städer samt andra geografiska och strukturella förutsättningar.

Kommunerna tar själva ett stort ansvar för att stärka sin förmåga att möta samhällsutvecklingen och vidtar konkreta åtgärder för att effektivisera verksamheten, konsolidera ekonomin, klara personal- och kompetensförsörjningen och stärka den kommunala demokratin. Vid bedömningen av behovet av strukturella åtgärder bör därför kommunernas egna insatser beaktas.

Det finns slutligen behov av att överväga vilka förändringar av den statliga styrningen som de ovan nämnda strukturella åtgärderna kan motivera.

Kommittén ska mot denna bakgrund, och utifrån ett principiellt perspektiv,

- analysera i vilken utsträckning strukturella åtgärder, som samverkan mellan kommuner respektive mellan kommuner och landsting, frivilliga kommunsammanslagningar, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning, kan stärka kommunernas strategiska kapacitet,
- överväga andra typer av åtgärder och möjligheten att kombinera olika åtgärder för att stärka kommunernas strategiska kapacitet, och
- analysera hur kommunernas olika strukturella förutsättningar påverkar åtgärdernas ändamålsenlighet.

Strategi för att stärka kommunernas kapacitet

Kommitténs analyser ska utgöra underlag för en samlad bedömning av vilka typer av utmaningar som kommunerna ska kunna hantera, och vilka åtgärder av strukturell eller annan karaktär som är mest verkningsfulla. Kommittén ska utifrån en sådan bedömning ta fram förslag till strategi för hur kommunernas kapacitet att möta samhällsutvecklingen ska stärkas. Eventuella förslag om samverkan, kommunsammanslagningar, asymmetrisk ansvarsfördelning eller förändringar av kommunernas uppgifter ska ha en principiell inriktning. Kommittén ska således inte lämna konkreta förslag om huvudmannaskapsförändringar. Strategin kan innehålla förslag om enskilda åtgärder, men också kombinationer av olika åtgärder, om detta är motiverat utifrån olika kommuners skiftande förutsättningar. Förslagen ska kunna genomföras inom ramen för nuvarande system för finansiering av den kommunala sektorn, och utan att statens utgifter ökar. Eventuella förslag som rör sammanläggningar av kommuner ska bygga på frivillighet. Vissa åtgärder kan kräva ett bättre beslutsunderlag och därför behöva föregås av försöksverksamhet i begränsad omfattning.

Oavsett om kommittén föreslår åtgärder som bygger på frivillighet eller förändringar som är obligatoriska krävs en hög grad av delaktighet från kommunerna. Det behöver bl.a. finnas utrymme för lokala och regionala analyser, dialoger mellan kommunerna, med aktörer på regional nivå och mellan respektive kommun och dess invånare. Det är således viktigt att strategin ger utrymme för breda och konstruktiva diskussioner, som kan bidra till att de beslut som fattas är väl förankrade. Långsiktiga förändringar förutsätter även ett aktivt deltagande från statens sida. Det är därför viktigt att kommittén överväger behovet av insatser för att stödja de inblandade aktörerna under besluts- och genomförandeprocessen och av incitament för att stimulera konkreta initiativ.

Kommittén ska mot denna bakgrund

- föreslå vilka strukturella åtgärder som bör vidtas för att stärka kommunernas strategiska kapacitet,

- föreslå en strategi för genomförandet, som innefattar hur kommunerna ska involveras, hur arbetet ska bedrivas och samordnas samt en tidsplan, och
- vid behov föreslå försöksverksamhet och nödvändiga författningsändringar.

Möjligheter till utvidgad och förenklad avtalssamverkan

Samverkan genom avtal är ett sätt att med en liten administrativ överbyggnad kunna samla resurser. SKL har vid ett flertal tillfällen framhållit behovet av ökade möjligheter till avtalssamverkan. Statskontoret fick mot denna bakgrund i februari 2016 i uppdrag av regeringen att analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn. Uppdraget redovisades till regeringen i oktober 2016 (Statskontoret 2016:23). Statskontoret konstaterar i sin rapport att behovet av avtalssamverkan är särskilt stort när det gäller specialisttjänster inom områden där kommuner har uppgifter som innefattar myndighetsutövning, möjligheter till gemensam administration samt möjligheter att samverka avseende frågor om it och digitalisering. Myndigheten anför vidare att en generell rätt till avtalssamverkan skulle vara positiv för kommunsektorn samt att det kan finnas skäl för regeringen att på nytt analysera frågan om det är möjligt och lämpligt att införa en sådan rätt. Statskontoret anser att det finns skäl att i andra hand pröva om det i kommunallagen (1991:900) bör införas en reglering som tillåter avtalssamverkan och extern delegation mellan olika kommuner och landsting i ärenden som avser myndighetsutövning.

En invändning som anförts mot en generell rätt till avtalssamverkan är att det är svårt att förena en sådan rätt med reglerna om offentlig upphandling. Efter förslag i propositionen Nytt regelverk om upphandling (prop. 2015/16:195) har riksdagen beslutat om en ny lag om offentlig upphandling (LOU), en ny lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och en lag om upphandling av koncessioner (LUK). Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2017. I LOU, LUF och LUK ingår bl.a. bestämmelser om undantag från upphandlings-

reglerna vid samarbeten mellan upphandlande myndigheter (s.k. Hamburgsamarbeten), som bygger på EU-domstolens praxis. I LOU och LUF ges vidare inköpscentraler möjlighet att bedriva grossistverksamhet. Mot denna bakgrund har regeringen gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera undantaget från upphandlingsreglerna vid samarbeten mellan upphandlande myndigheter och enheter samt analysera möjligheterna för inköpscentraler att bedriva grossistverksamhet (Fi2016/02563/K). Analysen ska inbegripa möjligheterna att samverka om administrativa tjänster och system och att erbjuda digitala tjänster till medborgarna. Uppdraget ska redovisas senast den 16 mars 2017. Mot bakgrund av dels de utökade möjligheter till samverkan som de nya upphandlingslagarna innebär, dels efterfrågan på utökade möjligheter till avtals-samverkan bland kommuner och landsting, finns behov av att se över möjligheterna att utvidga och förenkla möjligheterna till avtals-samverkan.

Kommittén ska mot denna bakgrund, med beaktande av behovet av att kunna överblicka kommunens eller landstingets organisation,

- utreda möjligheterna att utvidga och förenkla möjligheterna till avtals-samverkan,
- utreda förutsättningarna att införa bestämmelser om en generell rätt till avtals-samverkan respektive avtals-samverkan i ärenden som avser myndighetsutövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

För samtliga förslag som kommittén lämnar ska den göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna förhåller sig till den samhällsekonomiska nytta som förväntas uppnås. Kommittén ska även redovisa konsekvenserna för kommunerna och landstingen samt för de statliga myndigheter som kan komma att beröras av förslagen. Kommittén ska vidare redovisa förslagets effekter på utvecklingen av företagande, nyetablering och konkurrens.

Kommittén ska i enlighet med 14 kap. 3 § RF beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och utförligt redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Kommittén ska också analysera vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor och män samt förslagets effekter för jämställdheten. Kommittén ska vidare belysa förslagets effekter på förutsättningarna att nå de nationella klimat- och miljömålen.

Uppdragets genomförande och redovisning av uppdraget

Kommittén ska föra en dialog med och kontinuerligt inhämta synpunkter från kommuner, landsting, relevanta statliga myndigheter, forskningsinstitutioner och SKL. Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Kommittén ska även följa arbetet i och inhämta synpunkter från de utredningar som berörs av uppdraget, bl.a. Tillitsdelegationen (Fi2016:03), Utredningen om Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (Fi2016:12), Indelningskommittén (Fi2015:09), Mottagandeutredningen (A2015:02), 2015 års skolkommision (U2015:03), Utredningen Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U2015:09), Utredningen om rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning (Fi2016:13) och Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N2016:01). Kommittén ska också samråda med Upphandlingsmyndigheten beträffande uppdraget som rör avtalssamverkan. Kommittén ska vidare inhämta erfarenheter från andra nordiska länder om deras arbete med strukturreformer och andra åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet.

För att få ett fördjupat och konkret underlag ska kommittén särskilt inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner som planerar att utvidga och fördjupa sin samverkan, genomföra indelningsförändringar eller att pröva andra lösningar för att stärka sin förmåga att möta samhällsutvecklingen. Det kan

t.ex. ske genom bildande av referensgrupper med företrädare för sådana kommuner.

Den del av uppdraget som avser avtalssamverkan ska redovisas senast den 1 oktober 2017. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 15 oktober 2019.

(Finansdepartementet)