



Kommunperspektivutredningen

Dialog om stärkt kapacitet och kommunsammanläggningar

Kommunperspektivutredningens uppdrag

Regeringen har beslutat tillsätta en kommitté för att undersöka kommunernas intresse för sammanläggningar. Direktivet har rubriken "Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar" (Dir. 2023:46). Sven-Erik Österberg är utredare och sekretariatet består av Bo Per Larsson och Lisa Hörnström Bokerud. Kommittén har i uppdrag att i dialog med kommuner undersöka deras intresse för frivilliga sammanläggningar, redovisa skäl som kommunerna anför för eller emot att påbörja processer med sammanläggningar samt bedöma förutsättningarna för att fortsätta arbetet med sammanläggningar och vid behov lämna förslag till statliga åtgärder. Vi kommer också att undersöka intresset för en fördjupad och mer strategisk mellankommunal samverkan.

Kommittén har valt namnet *Kommunperspektivutredningen*. Namnet handlar dels om att vi vill anlägga ett långsiktigt perspektiv på frågan om kommuners kapacitet, dels att vi vill lyfta fram kommuners egna perspektiv på sin situation. Vi vill vi också tydliggöra att vi har stor tilltro till kommuners förmåga att ta frågan om sammanläggningar och därmed om kommunen ska kvarstå som egen organisation på största allvar.

Uppdraget baseras på Kommunutredningens bedömningar och förslag (SOU 2020:8) där frivilliga sammanläggningar och strategisk samverkan mellan kommuner framhålls som centrala när det gäller att stärka kommuners långsiktiga kapacitet. Regeringen ser alltså frivilliga kommunsammanläggningar som *ett* verktyg för att säkerställa att kommunerna har den kapacitet som långsiktigt krävs för att hantera de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Det handlar både om förmågan att sköta sina uppgifter, att utveckla kommunen och dess verksamheter och att utöva ett politiskt ledarskap och en väl fungerande styrning. Ytterst handlar det om att medborgarnas behov och inflytande kan tillgodoses.

Samhällsutvecklingen kräver stärkt kapacitet

Samtliga Sveriges kommuner står inför stora utmaningar och kommer kontinuerligt att behöva stärka sin kapacitet. Demografi, ekonomi, personal- och kompetensförsörjning, digitalisering, klimatanpassning och beredskapsplanering brukar nämnas som exempel på utmaningar som varje kommun måste kunna hantera. Enligt Kommunutredningen

är utmaningarna särskilt stora för mindre kommuner. Därför vill regeringen få en aktuell bild över hur framför allt mindre kommuner bedömer att sammanläggningar skulle kunna stärka deras kapacitet *i ett långsiktigt perspektiv*, dvs inför 2030-talet och framöver.

Staten har en viktig roll när det gäller att skapa goda och likvärdiga förutsättningar för den kommunala sektorn och bidra till dess kapacitet. Det handlar till exempel om statsbidragens storlek och fördelning mellan generella och riktade bidrag, utjämnningssystemets utformning, statens styrning av kommunsektorn, statens närvaro i olika delar av landet, statens ansvar för den fysiska och digitala infrastrukturen samt för dimensionering, lokalisering och utformning av högskoleutbildningen. Men dessa frågor ligger utanför utredningens uppdrag och kommer alltså inte att diskuteras vid vår träff.

Kommunperspektivutredningens uppdrag handlar i stället om kommunen som samhällsinstitution och det är framför allt mindre kommuners situation som står i fokus. Kommunutredningen beskrev ett antal faktorer som gör att utgångsläget är svårare för små kommuner. Det handlar till exempel om att befolkningsunderlaget för vissa välfärdstjänster är litet, att utrymmet för prioriteringar och kraftsamling är snävt, att möjligheterna till specialisering är begränsat, att ett relativt litet antal medarbetare innebär ökad sårbarhet vid sjukfrånvaro och personlörighet och att det är kostsamt att underhålla en infrastruktur som är dimensionerad för en större befolkning. Det handlar också om ett snävare utrymme för att arbeta med utvecklingsfrågor. Dessutom är underlaget för att rekrytera förtroendevalda mindre än i stora kommuner samtidigt som svåra prioriteringsbeslut kan göra det politiska uppdraget mindre attraktivt.

Vi har genom remissvaren till Kommunutredningen kunnat se att företrädare för små kommuner håller med om utredningens beskrivning av dessa svårigheter. Men samtidigt framhåller de att små kommuner har andra förtjänster som bidrar till att de trots utgångsläget klarar sitt uppdrag. Det kan handla om god lokalkännedom, närhet till medborgarna, flexibel organisation med korta beslutsvägar och utvecklad generalistkompetens. De framhåller också att samverkan – framför allt med andra kommuner – bidrar till att säkerställa den kapacitet som krävs.

Mindre kommuner redovisar också en starkt skeptisk inställning till flera av argumenten för att bilda en större kommun. De ifrågasätter att de verkligen skulle kunna hantera utmaningarna med till exempel ekonomi och kompetensförsörjning bättre i en större kommun. De befarar också att den nuvarande kommunen skulle bli en eftersatt del av en ny kommun genom att kommunal och kommersiell service omlokaliseras till andra delar av den nya kommunen. För att undvika dessa risker argumenterar de i stället för att stärka kapaciteten genom samverkan. Då kan man samarbeta om sådana uppgifter och verksamheter där behovet är som störst samtidigt som man behåller sitt inflytande över huvuddelen av verksamheten och sitt territorium.

Det som krävs av varje kommun

Flera remissinstanser framhåller också att politiskt ledarskap och en väl fungerande styrning har en nog så stor betydelse för en kommuns kapacitet som invånarantalet. Vi instämmer i att detta har en avgörande betydelse för en kommuns långsiktiga förmåga

att utföra sitt uppdrag. Varje kommun måste ha en stark organisation och en väl fungerande styrning. Då kan man hålla ordning på sin ekonomi, jobba strategiskt för att komma till rätta med brister i verksamheten och samtidigt bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete. Då kan man också vid behov förstärka sin kapacitet - till exempel genom samverkan eller stöd utifrån. Men grundförutsättningen är att man har förmåga att styra *sin* kommun, fatta de beslut som krävs, säkerställa att organisationen genomför besluten och att skapa en god förankring hos medborgarna. Det förutsätter i sin tur att man vet var man befinner sig och vart man är på väg.

Men vissa kommuner kan också tvingas konstatera att det blir svårt att i ett längre perspektiv upprätthålla den egna styrförmågan - till exempel därför att befolkningen minskar, det blir svårare att hitta personer som vill bli förtroendevalda, ekonomin kräver tuffa prioriteringar och uppgifterna blir alltmer komplexa och krävande. I det läget behöver man - för att spetsa till det - seriöst överväga om man ska finnas kvar som egen kommun eller om medborgarnas behov tillgodoses bättre genom att man bildar en större kommun. Man behöver samtidigt överväga alternativet att utveckla och fördjupa sin samverkan med angränsande kommuner.

Från Kommunperspektivutredningens sida påstår vi inte att små kommuner saknar den kapacitet som det kommunala uppdraget kräver och att de därför måste läggas samman. Men vi menar att mindre kommuner har goda skäl att göra en seriös och förutsättningslös bedömning av hur man bäst kan säkerställa den politiska styrningskapacitet och utvecklingsförmåga som krävs framöver. Vi menar också att det är varje kommuns ansvar att göra den bedömningen – ett ansvar både gentemot dagens och morgondagens kommuninvånare.

Diskussionsfrågor

Vid vårt dialogmöte hoppas vi kunna diskutera följande frågeställningar och vill gärna att de kommuner som deltar redovisar sin syn:

- Vilka *egna* åtgärder kommer att vara särskilt viktiga för att ni ska klara av att styra och utveckla er kommun framöver?
- Vilka för- och nackdelar ser ni med att bilda och ingå i en större kommun?
- Hur kan er kommuns kapacitet stärkas genom fördjupad mellankommunal samverkan? För- och nackdelar? Hinder?
- Kan statliga åtgärder underlätta för kommuner som vill gå samman eller fördjupa sin samverkan?

Sven-Erik Österberg
Utredare

Bo Per Larsson
Huvudsekreterare

Lisa Hörnström Bokerud
Sekreterare