



Mattias Geving, Stabschef

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Ert dnr: Fi2020/00647/K

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

Sammanfattning

Åtvidabergs kommun har av Finansdepartementet inbjudits att lämna remissvar över SOU 2020:8, Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Yttrande över utredningen avges av Kommunstyrelsen i Åtvidabergs kommun.

Sammanfattande synpunkter

I det följande stycket finns kommunens synpunkter på utredningens betänkande i kort sammanfattad form. Motiv till ställningstagandena finns nedan.

- Det bör prövas hur staten kan bidra till ekonomiska incitament för en geografisk spridning av kvalificerade arbetstillfällen inom en kommun för att uppnå både förstärkt kapacitet och bibehållen attraktionskraft.
- Fortsatt urholkning av kommunsektorns ekonomi kommer att leda till en dränering av kommunernas kapacitet.
- Mer forskning krävs för att klargöra på vilka områden invånaren kan och vill få inflytande genom kommunalvalet samt vilka kompletterande metoder som kan finnas för att invånarna ska känna delaktighet och inflytande över verksamheten.
- Åtvidabergs kommuns uppfattning är att de juridiska samverkansformer som redan finns i dag är tillräckliga, men att lagstiftningen bör moderniseras.
- En översyn av Lagen om offentlig upphandling behöver göras för att underlätta för kommunala bolagskoncerner, samverkan genom kommunala bolag med andra kommuner och kommunal avtalssamverkan.
- En regionalisering av individ- och familjeomsorgen och flera delar inom samhällsbyggnadsområdet bör övervägas. Insatser till följd av Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska ha ett statligt huvudmannaskap.
- Åtvidabergs kommun anser att gymnasieskolan inte skall regionaliseras.
- En översyn av speciallagstiftningen måste genomföras för att minska kommunernas administrativa börda, exempelvis planprocessen i Plan- och bygglagen.
- Ska en sammanläggningsreform genomföras så bör det göras genom en nationellt sammanhållen process och fastställda kriterier. De hinder som finns för frivilliga sammanläggningar i exempelvis utjämningsystemet bör tas bort.



- Kommunen **tillstyrker** förslagen i 20.1.2, 20.2, 20.3, 20.4, 20.5 och 20.6, samt **avstyrker** förslagen i 20.1.3. I avsnitt 20.1.1 **tillstyrks** förslaget om statsbidrag för samverkan och arbete mot frivillig samverkan, men förslaget om att staten skulle ta över lån från kommuner som sammanslås **avstyrks**.
- Kommunen föreslår att Myndigheten för digital förvaltning tillsammans med respektive sektorsmyndighet, Sveriges kommuner och regioner samt Kammarkollegiet ska upphandla/utveckla standard-IT-system för de centrala kommunala verksamheterna för att frigöra kapacitet.
- Åtvidabergs kommun anser att skattesystemet samt utjämningsystemet behöver utredas.
- Staten bör medverka till en snabbare utbyggnad av bredband i hela landet.

Kommunens synpunkter på utredningens betänkande

Åtvidabergs kommun har strukturerats i enlighet med önskemål i remissens missiv.

19. En strategi för stärkt kapacitet

Åtvidabergs kommun delar kommunutredningens bild över utmaningarna för Sveriges kommuner. Kommunen kan konstatera att många av de utmaningarna känns igen från tidigare reformomgångar och utredningar sedan tidigare - de underliggande trenderna med urbaniseringen och den demografiska utvecklingen över tid riskerar medföra att samma utmaningar kommer återfinnas även i framtiden. Det ligger naturligtvis utanför utredningens uppdrag att söka påverka dessa trender, utan snarare fokusera på hur kommunernas förutsättningar påverkas av dessa, men det bör poängteras att vissa av förslagen i utredningens rapport också avsiktligt eller oavsiktligt kan förstärka trenderna beroende på hur de genomförs.

Utredningens fokus har varit på kommunernas kapacitet, inte orternas attraktivitetskraft. Med detta perspektiv så kan konstateras att en koncentrerad kommunal specialistverksamhet till vissa orter naturligtvis ger de orterna en attraktivitetsfaktor i förhållande till de orter som inte har dessa jobb. Det är därför viktigt, oavsett vilka av de fyra av strukturella åtgärderna utredningen tittat på som genomförs, att kommunerna ges incitament att kunna upprätthålla kvalificerade arbetstillfällen även på andra orter än huvudorten inom kommunens geografiska område. Det kan handla om ökade kostnader för kommunen i form av dubbla arbetsplatser, pendlingskostnader, lönepåslag, tjänsteresekostnader och så vidare som kommunerna inte får täckning för, och som därmed skapar hinder. Här bör det inom ramen för försöksverksamheten eller fortsatt utredningsarbete belysas hur sådana kostnader kan hanteras i relation till statens regionalpolitiska ambitioner för att uppnå både förstärkt kapacitet och bibehållen attraktionskraft. Utredningen föreslår att det ska finnas ett oberoende processtöd att tillgå för kommunerna, det menar kommunen inte är tillräckligt - det måste även finnas ekonomiska incitament.

Likaså är det viktigt att konstatera att kommunernas del av den totala offentliga sektorns kostnadsmassa (och den offentliga sektorns kostnadsmassa som helhet) också spelar roll för kommunernas kapacitet. Naturliga effektiviseringar måste ske, och sker, inom kommunsektorn – men det är inte rimligt att tro att den



demografiska utmaningen och det ekonomiska gapet det innebär för kommunerna kan hanteras endast genom att omfördela inom utjämningsystemet eller genom att de riktade statsbidragen istället blir generella statsbidrag. Fortsatt urholkning av kommunernas ekonomi kommer att leda till en dränering av den ”utvecklingskapacitet” som utredningen skriver om i sitt betänkande.

Som ett genomgående tema i utvärderingen av kapacitet och de olika åtgärder som utretts så lyfts det demokratiska perspektivet upp. Det demokratiska perspektivet lyfts ofta utifrån möjligheten till ansvarsutkrävande, närhet/distans till förtroendevalda, men även utifrån möjligheten att rekrytera förtroendevalda och deras möjlighet att utöva sitt förtroendeuppdrag. Även inom detta område så finns ett antal frågeställningar som ligger utanför utredningens uppdrag, men som är nödvändiga för att se detta i ett helhetsperspektiv – exempelvis de politiska partiernas roll och förmåga att rekrytera nya förtroendevalda. Närheten till sin kommunpolitiker måste också balanseras mot möjligheten att kunna rekrytera en kompetent förtroendevald – och frågan om närhet i ett digitalt sammanhang blir svår att definiera. Frågan om väljarnas närhet till sina förtroendevalda och möjligheten till ansvarsutkrävande är mer komplex än vad utredningen har haft möjlighet att fånga i sitt betänkande.

Antalet väljare som gör olika val i riksdags- och kommunalvalet har förvisso ökat de senaste valen för att 2014 ligga på ca 30 % och en stor andel av dessa sker inom det egna blocket. Det finns dock inte tillräckligt mycket forskning för att kunna avgöra vad som gör att väljaren gör ett annat val i kommunvalet. Det finns studier som tyder på att det ofta handlar om att ett annat parti lyckats väl med att profilera sig i en fråga, eller att partiet har en företrädare som lockar väljare. Det finns också tendenser till proteströstning i vissa frågor.

För att uttryckligen kunna uttala sig om de demokratiska konsekvenserna av att exempelvis flytta uppgifter från kommuner till regioner eller sammanläggningar krävs också kunskap om hur väljarna ser på behovet av ett lokalt inflytande via valsedeln. Det ligger nära till hands att tro att många av de frågor som dominerar primärkommunen ekonomiskt och personellt, såsom äldreomsorg, förskola och skola, av väljaren uppfattas som så grundläggande samhällstjänster och i hög grad styrda av nationell lagstiftning, att det förvisso är viktiga för väljaren – men inte i lokalvalet utan i riksdagsvalet. Delaktigheten i dessa frågor kanske framförallt kan ske mellan skolan och hemmet, inte via en kommunpolitiker.

Å andra sidan lär frågor om viss samhällsplanering och liknande, kanske investeringar i vissa typer av anläggningar, vara mer intressanta i en lokal valrörelse – där det å andra sidan kan finnas större samarbetsvinster. Mer forskning krävs för att klargöra på vilka områden väljaren kan och vill få inflytande över verksamheterna genom kommunvalet samt vilka kompletterande metoder som kan finnas för att innevånarna ska känna delaktighet och inflytande över verksamheten. Överlag behöver därmed medborgarperspektivet få större utrymme i fortsatta utredningsarbeten, inte minst när det gäller sammanläggningar.

Vad gäller utredningens slutsatser i övrigt så vill Åtvidabergs kommun lämna följande synpunkter:



Kommunal samverkan

Åtvidabergs kommun instämmer i utredningens problematisering av vissa av de samverkansmodeller som finns. Det är helt klart att en ökad samverkan bör finnas, och att samverkan är bra och nödvändig. Här bör dock poängteras att samverkan i en mer fast form som initieras på frivillig bas från kommun till kommun kan resultera i att vissa kommuner med svaga förutsättningar lämnas utan någon naturlig samarbetspartner. Åtvidabergs kommun upplever även att läns- och regiongränser ibland kan utgöra ett hinder för det som kanske hade varit det naturliga rent geografiskt. En väsentlig risk är att detta leder till en asymmetrisk karta över landet. Åtvidabergs kommuns uppfattning är att de samverkansformer som redan finns i dag är tillräckliga, men att lagstiftningen bör moderniseras. Ett exempel på detta är reglerna för den kommunala avtalssamverkan där de upphandlingsrättsliga reglerna behöver justeras för att möta den nya möjligheten i Kommunallagen.

Asymmetrisk ansvarsfördelning

Åtvidabergs kommun delar utredningens uppfattning om att någon heltäckande asymmetrisk modell inte är önskvärd.

Generell förändring av kommunernas ansvar och uppgifter

Åtvidabergs kommun delar utredningens bedömning att frågan om förändring av uppgifter mellan de olika nivåerna kan leda både till minskad och till ökad kapacitet. Då det i utredningens direktiv var tydligt att utredningen inte ska ge några förslag på justerade uppgifter så är det naturligtvis svårt för utredningen att göra någon djupare analys av frågan. Åtvidabergs kommun menar att det finns ett flertal områden där ett ändrat huvudmannaskap, t.ex. regionalisering, av uppgifter bör övervägas, som exempelvis individ- och familjeomsorgen samt flera delar inom samhällsbyggnadsområdet. Åtvidabergs kommun anser även att insatser enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska överföras till ett statligt huvudmannaskap.

Ytterligare ett perspektiv som måste genomföras för att förstärka kommunernas kapacitet är en översyn av detaljregleringen och den administrativa bördan i speciallagstiftning som reglerar kommunernas arbete. Ett tydligt exempel på detta är Plan- och bygglagen (PBL) och detaljplanprocessen.

Frivilliga kommunsammanläggningar

Utredningens direktiv var tydliga med att utredningen skulle titta på frivilliga sammanläggningar, och inte tvingande. Utredningen visar dock på den begränsade erfarenheten som finns av lyckade försök med frivilliga sammanläggningar. Åtvidabergs kommun delar den uppfattningen. Det är en uppenbar risk för att frivilliga sammanläggningar inte kommer att leda till särskilt många sammanläggningar, och att det inte är de kommuner med störst kapacitetsutmaningar som slås samman. Inte heller är det säkert att sammanläggning av två svaga kommuner skapar en stark. Ska en sammanläggningsreform genomföras så bör det göras genom en nationellt sammanhållen process och fastställda kriterier. De hinder som finns för sammanläggningar i exempelvis utjämningsystemet bör dock tas bort.



20.1. Strukturella åtgärder

Åtvidabergs kommun **instämmer inte** i utredningens slutsats av skäl som framgår av avsnitten om samverkan och frivillig sammanläggning enligt ovan.

20.1.1. Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommunerna

Bidrag till strategisk samverkan och arbete inriktat på frivilliga sammanläggningar

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget men konstaterar att det bör vara mer omfattande än de beräkningar som utredningen presenterat. Här bör även övervägas det som Åtvidabergs kommun ovan beskrivit angående kostnader för att ha flera arbetsställen för kvalificerad personal ur ett regionalpolitiskt eller flerkärnt perspektiv.

Ekonomiskt incitament för frivilliga kommunsammanläggningar

Åtvidabergs kommun **avstyrker** förslaget. Det är rimligt att anta att de kommuner med hög skuldsättning även har tillgångar som i delar motsvarar skulderna. Detta är en kostsam reform som inte har någon säkerställd effekt på syftet.

20.1.2. Försöksverksamhet

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget men konstaterar att det bör genomföras i närtid, det bör kunna genomföras utan alltför mycket ytterligare utredningstid.

20.1.3. Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

En kommundellegation inrättas

Åtvidabergs kommun **avstyrker** förslaget. Kommunen ser inte att landshövdingarna bör ges detta uppdrag. Idag finns upparbetade kanaler genom Sveriges kommuner och regioner (SKR) för övriga uppdrag som skulle kunna åvila en kommundellegation, som tillsammans med samverkan med relevanta myndigheter skulle kunna uppfylla syftet.

Kunskapsutveckling och analys

Åtvidabergs kommun **avstyrker** förslaget. Den kunskap som avses i detta avsnitt finns redan inom SKR och andra statliga myndigheter.

Mätning av kvalitet i kommunernas verksamhet

Åtvidabergs kommun **avstyrker** förslaget. Den kunskap som avses i detta avsnitt finns redan inom SKR och andra statliga myndigheter.

20.2. Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget. Åtvidabergs kommun vill poängtera vikten av att staten tar sitt ansvar när det gäller digitalisering, arbetsmarknadspolitik och transportinfrastruktur.

20.3. Kommunernas ekonomi

En statsbidragsprincip

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget. Åtvidabergs kommun vill att det så mycket som möjligt skall vara generella statsbidrag istället för riktade.

En bred översyn av kommunalekonomisk utjämning



Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget men menar att dagens skattesystem behöver utredas. Under förutsättning att staten och medborgarna kräver en enhetlig och jämlik skola och omsorg över hela landet är det inte rimligt att skillnaden i kommunalskatteuttag ska skilja sig så mycket mellan kommunerna. Det är också tydligt att det är de kommuner som har svårast demografisk utveckling som har högst skattesats. En översyn av skattesystemet med en ökad kommunal utjämning bör genomföras, också skulle kunna vara ett sätt att i en liten del minska urbaniseringstrenden.

Löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget.

20.4. Kommunernas kompetensförsörjning

Underlätta kommunernas kompetensförsörjning

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget.

Nedskrivning av studieskulder

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget men konstaterar att det bör genomföras i närtid, det bör kunna genomföras utan alltför mycket ytterligare utredningstid.

20.5. Kommunernas digitaliseringsarbete

Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte. Rättsligt beredningsorgan samt Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslagen. Kommunen konstaterar att en förutsättning för att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ska kunna stödja kommunerna är att myndighetens finansiering, både för det grundläggande uppdraget och för detta tillkommande uppdrag, är adekvat.

Utredningen bedömer att ett hinder för kommunernas digitaliseringsarbete är kompetensförsörjningen inom digitaliseringsområdet. Åtvidabergs kommun instämmer i detta men ser att upphandlingslagstiftningen och bristen på samordning och samverkan mellan kommunerna är minst lika stora hinder. Den snäva upphandlingslagstiftningen försvårar långsiktiga samarbeten med leverantörer, och bristen på samordning och samverkan mellan kommunerna leder till att kommunerna tvingas köpa in olika system och lösningar för samma grundläggande uppgift. Att DIGG tillsammans med respektive sektorsmyndighet, SKR och Kammarkollegiet kan upphandla/utveckla standardsystem för de centrala kommunala verksamheterna som kunde avropas skulle underlätta för kommunerna och frigöra kapacitet till andra uppgifter.

Åtvidabergs kommun konstaterar därutöver att en förutsättning för digitalisering är tillgången till bredband av tillräckligt hög hastighet. Staten behöver hjälpa till med att ge bättre förutsättningarna för digitalisering bland annat genom att stödja den tekniska infrastrukturen och medverka till en snabbare utbyggnad av bredband.



20.6. Övriga förslag och bedömningar

Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget, men konstaterar att en översyn av finansieringen av exempelvis åtgärder för klimatanpassning måste göras då de kan vara kostsamma för en enskild kommun.

Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget.

Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget men konstaterar att det beräknade anslaget är modest i förhållande till förväntat resultat.

Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar

Åtvidabergs kommun **tillstyrker** förslaget. Det är av stor vikt att regelverk ses över för att tydligare möta mindre kommunernas bostadsbehov.

Övriga synpunkter

Inga ytterligare synpunkter lämnas utöver det som angetts ovan.

Robert Bredberg
Kommundirektör

Thomas Lidberg
Kommunstyrelsens ordförande