

Finansdepartementet

Svar på remiss – Kommunutredningen betänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (2020:8)

Sammanfattning

Den 9 februari 2017 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté, kallad Kommunutredningen. Kommunutredningen hade i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Eskilstuna kommun är positiv till flertalet av de förslag som lämnas och delar slutsatserna i stort. Framförallt vill Eskilstuna lyfta tre delar som bedöms särskilt centrala i det fortsatta arbetet med att stärka kapaciteten i Sveriges kommuner. För det första handlar det om avtalssamverkan där Eskilstuna kommun ser stora effektivitetsvinster men staten behöver tydliggöra detta område och undanröja hinder för en fungerande samverkan inom alla delar av den kommunala verksamheten.

Det andra området är digitalisering och Eskilstuna kommun vill trycka på vikten av den nationella digitala infrastruktur som föreslås och vill även peka på statens möjligheter att i ännu större omfattning stötta i det fortsatta digitaliseringsarbetet. Det kan vara genom stöd på olika sätt eller genom att tillhandahålla ett gemensamt basutbud av digitala lösningar till samtliga kommuner.

Det tredje området är statsbidrag där Eskilstuna kommun anser det mycket viktigt att den föreslagna inriktningen mot mer generella statsbidrag förverkligas. Detta skulle säkerställa en mer långsiktig och effektiv användning av statliga medel.

Av de förslag som utredningen lämnar är det två delar som Eskilstuna kommun avstyrker. Det handlar om förslaget att ge landshövdingarna i uppdrag att föra dialog med kommuner om strategisk samverkan och sammanläggningar samt förslaget att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar

Nedan följer ytterligare kommentarer utifrån de förslag som lämnas i betänkandet.

Samverkan

Eskilstuna kommun är eniga i utredningens bedömning om att ökad strategisk samverkan mellan kommuner är ett bra sätt att stärka kapaciteten. Eskilstuna kommun samverkar idag med andra kommuner inom flera olika områden och bedömer att samverkan skapar nytta och ökar kvaliteten i våra tjänster. Vi ser möjligheter till effektivisering i samverkansprojekt där vi kan dela på resurser och kompetens. Vilken form av samverkan som är lämplig skiljer sig beroende på vilka verksamheter som är involverade och syftet för samverkan.

Eskilstuna kommun samarbetar främst med Strängnäs kommun, Västerås stad och Enköpings kommun - 4 Mälärstäder. En mer strategisk samverkan tillsammans med beslutade lagändringar och utvidgade möjligheter till kommunal avtalssamverkan är ett kraftfullt verktyg. Eskilstuna kommun har upplevt vissa kvarvarande legala hinder för en avtalssamverkan med andra kommuner men bedömer att med möjlighet att bedriva försöksverksamhet skulle det vara möjligt att pröva nya former av samarbete och samtidigt tydliggöra de legala hinder vi bedömer finns.

När det gäller just avtalssamverkan är det önskvärt att regeringen ytterligare tydliggör området och undanröjer de legala hinder som ännu finns kvar för att kunna få en avtalssamverkan fullt ut inom både operativ verksamhet, myndighetsutövning samt inom våra kommunala stödprocesser.

Eskilstuna kommun vill även lyfta behovet av ett gemensamt kunskapsunderlag kring vilka verksamheter som effektivt bedrivs i samverkan och hur det organiseras optimalt. Detta för att kunna sprida goda exempel till andra kommuner.

Sammanläggningar

Eskilstuna kommun delar utredningens bild av mindre kommuners utmaningar och att frivilliga sammanslagningar kan vara en åtgärd för att stärka dessa kommuners kapacitet. Forskning har dock visat att frivilligheten inneburit få kommunsammanslagningar. För att driva på mot fler sammanläggningar pekar då kommunutredningen på behovet av ekonomiska incitament såsom statsbidrag för processen med sammanslagning och skuldnedskrivning. Eskilstuna kommun är positiva till förslaget att införa statsbidrag för att driva på utvecklingen mot strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.

När det gäller utredningens förslag att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar är dock Eskilstuna kommun kritisk. Eskilstuna kommun bedömer att förslagen i fråga skulle kosta stora summor och Eskilstuna kommun anser inte att detta är väl investerade pengar då beloppet är mycket stort i förhållande till de ekonomiska vinster som sammanläggningar kan ge. Kommunutredningen menar dessutom själva att sammanläggningar har marginell ekonomisk potential.

Vi anser vidare att Kommunutredningen inte på ett tydligt sätt redogör huruvida skuldnedskrivningar är ett effektivt medel vid kommunsammanläggningar. Det saknas en tydlig konsekvensanalys och entydiga slutsatser för att säkerställa effektiviteten.

Försöksverksamhet

Eskilstuna kommun är positiv till förslaget om försöksverksamhet med möjligheten att anpassa sig efter lokala förutsättningar med minskad statlig styrning. Som utredningen skriver kan detta bidra till en mer utvecklad strategisk samverkan samt bidra till att undanröja de hinder som upplevs finnas idag. Att kunna ansöka om att få bedriva försöksverksamhet och samtidigt kunna få statsbidrag för detta försök tror vi kan skapa goda förutsättningar för utveckling av kommuners kapacitet. Eskilstuna kommun anser vidare att det bör förtydligas att försöksverksamheten även ska kunna inkludera nya samverkansformer mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter samt kommunernas möjligheter att samverka i syfte att utveckla och skala upp digitala lösningar.

Eskilstuna kommun anser att försöksverksamheten bör införas skyndsamt och befarar att genom att ge kommundelationen i uppdrag att ta fram ett förslag för utformning av försöksverksamhet kan det medföra ytterligare fördröjningar innan försök kan komma igång. Tillitsdelationen föreslog försöksverksamhet redan 2018 varför vi anser att frågan är utredd och att ett snabbt genomförande är möjligt. Eskilstuna kommun vill dock peka på vikten av noggrann juridisk granskning för att säkerställa att rättssäkerhet och likhetsprincipen för medborgaren alltid beaktas i försöksverksamheter.

Då försöksverksamheten handlar om förhållandet mellan kommun och stat genom undantag från lag, förordning och bestämmelser är erfarenheter från genomförda försök viktiga för att kunna ta tillvara på erfarenheterna och kunna stärka kapacitet och utveckla fler kommuner än de som genomför försöksverksamheten. Det statliga ansvaret för utvärdering av försöksverksamhet bör således lyftas. Det är särskilt viktigt för kommuner med låg utvecklingskapacitet. Förslagen om statskontorets uppdrag kring utvärdering och förslaget om kommundelationens möjlighet att ge uppdrag till forskare bör kunna vara en god grund för att samla ett statligt ansvar för utvärdering och uppföljning av försöksverksamhet men även erfarenheter från strategisk samverkan samt frivilliga sammanläggningar.

Kommundelation

Eskilstuna kommun är positiva till förslaget att inrätta en kommundelation inom Regeringskansliet. Vi är positiva till den helhetssyn det kan ge regeringskansliet i frågor som rör kommunernas förutsättningar att klara sitt uppdrag.

Eskilstuna kommun avstyrker däremot att landshövdingarna får i uppdrag att föra dialog med kommuner om strategisk samverkan och sammanläggningar. Den främsta anledningen är att samverkan i första hand inte är en fråga inom ett specifikt län utan ofta sker över länsgränserna. Eskilstuna kommun anser inte heller att länsstyrelsen

idag är riggade, vare sig resursmässigt eller kompetensmässigt, för att fullfölja denna uppgift på ett bra sätt. Eskilstuna kommun förordar att detta uppdrag läggs direkt på den föreslagna kommundellegationen eller annan utsedd central myndighet.

Eskilstuna kommun är positiva till förslaget att ge Statskontoret i uppdrag att följa och analysera övergripande frågor av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. Statskontorets uppdrag och kommundellegationens uppdrag kombinerat med vår tidigare ståndpunkt att ytterligare stärka utvärdering och uppföljning av försöksverksamhet, strategisk samverkan samt frivilliga sammanslagningar skulle kunna utgöra en mycket god grund för den fortsatta inriktningen när det gäller att stärka kapaciteten hos kommunerna.

Statens ansvar

Eskilstuna kommun välkomnar utredningens tydliga ställningstagande att staten måste ta ett tydligt ansvar för statens åtaganden i kommunerna. Eskilstuna kommun tillstyrker därför utredningens förslag om statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet. Det handlar i grunden om att staten finansierar och utför de uppgifter den ansvarar för och att staten tillämpar finansieringsprincipen.

När det gäller statens ansvar vill Eskilstuna kommun peka på behovet av tydligare statlig styrning för obalanserna i flyktingmottagandet och att bättre kunna integrera nyanlända i samhället för att på så sätt samtidigt ta tillvara den kompetens som finns i dessa grupper bättre. Flera kommuner har haft ett orimligt stort flyktingmottagande i relation till de resurser som finns och det är ingen som tjänar på detta. Eskilstuna kommun vill påtala att det inte kan vara Eskilstuna som ganska ensamt, tillsammans med några få andra kommuner i landet, ska ta ansvar. Därför krävs mer långsiktigt stöd till och styrning av kommunerna när det gäller mottagande och etablering av nyanlända.

I Eskilstuna kommun vill vi arbeta för ett jämställt samhälle där var och en efter bästa förmåga kan skaffa sig en utbildning och ett jobb för sin försörjning. Det är så vi skapar resurser till välfärden och ökar individens frihet. Tillsammans med principen att alla som kan jobba ska göra det och att välfärden måste finnas där när behoven uppstår, utgör dessa frågor vad vi kan kalla ett samhällskontrakt. Det kontraktet måste fungera. Annars riskerar vi att fara illa, som individer och tillsammans. Eskilstuna kommun kan dock inte klara av detta samhällskontrakt utan statens stöd.

Statsbidragsprincip

Eskilstuna kommun är mycket positiva till förslaget om en statsbidragsprincip. Staten behöver minska detaljstyrningen av kommunerna och en statsbidragsprincip är ett beslut i rätt riktning. Att lämna bidrag till kommunerna bör som huvudprincip ske genom generella statsbidrag. En förändring mot mer generella statsbidrag förbättrar kommunens möjlighet att bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt, att arbeta mer långsiktigt och att styra insatser utifrån de egna behoven samt egna politiska prioriteringar. Detta ger en mer långsiktigt effektiv användning av statliga medel.

Utjämningsystemet

Eskilstuna kommun tillstyrker även utredningens förslag om en utredning av utjämningsystemen samt att en löpande förvaltning av utjämningsystemen införs. Vidare ställer sig Eskilstuna kommun tveksamt till förslaget om ett riktat statsbidrag till högskattekommuner av principiella skäl då skattesatsen som kommunen själv beslutar om blir grund för ett särskilt bidrag. Eskilstuna kommun vill även peka på vikten av stabilitet i utjämningsystemen över tid. Kommuner har svårt att hantera snabba förändringar som medför stora kostnadsökningar eller minskade intäkter.

Kompetensförsörjning

Kommunutredningen beskriver att medarbetarens upplevelse av sin arbetssituation är en avgörande faktor för att som kommun både behålla och attrahera potentiella medarbetare. Eskilstuna kommun ser nödvändigheten av att medarbetare upplever sin arbetssituation som positiv för att minska gapet mellan nuläge och kompetensbehov framåt. Fortsatt nationellt stöd till kommuner bejakas. Angeläget är att stödja utvecklingen av friska arbetsplatser och chefers förutsättningar med syfte att höja kommuners attraktivitet som arbetsgivare och därmed underlätta personalförsörjningen.

Nationella insatser kan handla om att på nya sätt fortsätta synliggöra och marknadsföra kommunala tjänster samt höja status på yrkesgrupper inom vård- och omsorg. Ett nationellt stöd för att fortsätta möjliggöra och utveckla former för utbildningscentra i samverkan mellan akademi och kommuner anses positivt. Det kan stödja arbetet med att bedriva strategiskt angelägna och hållbara kompetenshöjande och kompetensförsörjande insatser. Eskilstuna kommun ser även positivt på en tydligare statlig styrning av universitet och högskolors inriktning för att på ett bättre sätt matchar kommunsveriges kompetensbehov.

Att föra forskning och verksamhet närmare varandra utifrån både ett strategiskt- och ett operativt kompetensförsörjningsperspektiv bör vara fortsatt angeläget för att kunna möta upp och en förändrad samhällsbild med förändrade behov. Behov av kompetenshöjande insatser finns såväl som behov av att kunna växla kompetens inom olika yrkeskategorier. En särskild inriktning på legitimerade yrkeskategorier bör vara inom skola, vård och omsorg liksom nya/förändrade yrkesroller. Kommunutredningen pekar på att ökad förvärvsgrad hos utrikes födda skulle ha en positiv effekt på de obalanser som råder i kompetens och arbetskraftsförsörjningen. Här ser Eskilstuna kommun behov av en tydligare statlig styrning när det gäller placering av nyanlända för att tydligare matcha kompetensbehovet i den enskilda kommunen. Annars riskerar vi som i Eskilstuna att få väldigt stora grupper av utrikes födda som står utanför arbetsmarknaden.

Individen har alltid ett ansvar för sin situation på arbetsmarknaden, men vi vill fortsatt sörja för att samhället erbjuder tillgång till utbildning samt stöd och insatser för att individer ska kunna rusta sig själva för arbetsmarknadens krav. Den som inte gör sitt

yttersta för att komma i jobb kan däremot inte förvänta sig samhällets stöd. Vi vill öka kraven ytterligare.

Kommunutredningen bedömer vikten av att underlätta för personalrekrytering. Att arbeta med arbetsdelning är angeläget och åtgärder på nationell nivå inom detta område är viktiga. Arbetsdelning ska ge avlastning för att kunna fokusera på sitt kärnuppdrag. Det leder till att rätt kompetens finns och nyttjas, att varje medarbetares professionskompetens tillvaratas på bästa sätt samt att stärka för ett hållbart arbetsliv. Exempel på detta är lärarassistenter och elevkoordinatorer inom skola. Att stödja till tidiga insatser i skola och samtidigt ge stöd till fortsatt arbetsdelning kan troligen ge andra positiva resultat såsom till exempel att bryta mönster av segregation, stigmatisering och så vidare.

Eskilstuna kommun har tagit del av Tillitsdelegationens slutbetänkande, *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen, SOU 2020:40*, där de lämnar förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas. Detta är en satsning som Eskilstuna kommun utifrån vissa justeringar bedömer även med fördel skulle kunna införas för anställda i Sveriges kommuner.

Digitalisering

Kommunutredningen pekar på en nationell digital infrastruktur samt tillgången till fast bredband som en förutsättning för kommunerna att kunna tillvarata digitaliseringens möjligheter. Eskilstuna kommun instämmer i resonemanget och vill betona vikten av och tillgången till robust fast och mobilt bredband samt mobil kommunikation med god täckning som en förutsättning för en effektiv och lyckosam digitalisering av kommunal verksamhet.

Att regeringen föreslår en gemensam digital infrastruktur för grunddata är mycket positivt, däremot bör det inte vara valfritt för kommuner att ansluta sig utan det ska vara ett krav på alla kommuner.

Utredningen har fokus på teknik medan Eskilstuna kommuns erfarenhet är att det som framför allt behövs inom kommunal sektor är en förändring av arbetssätt. Det går inte att förändra välfärden med teknikdrivna utvecklingsinitiativ utan det handlar om att förändra sättet vi arbetar på och driva förändring utifrån de behov vi ser. Vi upplever att det finns ett stort fokus på automatisering i skrivningarna och vill lyfta risken att vi missar innovativa satsningar eftersom dessa ofta står i motsats till varandra.

En svårighet med digitalisering i kommunal verksamhet är att utveckling ofta för med sig initiala kostnader. Att hantera en ökad kostnad i en övergångsperiod från nuläge till nyläge inom befintlig ram kan vara svårt. Denna fråga behöver hanteras nationellt om kommuner ska kunna driva förändringar som bidrar till långsiktiga socioekonomiska effekter. En tanke är att i likhet med statsbidrag för utveckling av samverkansformer och sammanläggning kan finnas statsbidrag för utveckling av digitala lösningar inom kommunernas verksamhetsområde.

Eskilstuna kommun vill trycka på behovet av ett gemensamt basutbud av digitala tjänster som samtliga kommuner kan ta del av. Detta område lyfts även av i SKR: strategi- Utveckling i en digital tid. Ett gemensamt basutbud av digitala lösningar för de vanligaste ärendena bör utvecklas och erbjudas. Ett gemensamt basutbud möjliggör en högre takt i digitaliseringsarbetet eftersom resurser fokuseras på att utveckla digitala lösningar som kan återanvändas av hela sektorn.

Eskilstuna kommun saknar helt kopplingen till näringslivet i utredningen. När vi pratar digitalisering behöver näringslivet vara delaktigt och fungera i partnerskap. Det är ofta till näringslivet som spetskompetens lockas och lösningsarkitekter söker sig. Kommuner behöver bättre knyta till sig och samarbete med dessa kompetenser och själva fokusera på behovet som ska tillgodoses. Vi behöver därför jobba tillsammans med näringslivet för att finna hållbara lösningar på våra behov. Fokus behöver sättas på hur vi gör det möjligt att skapa partnerskap med aktörer i näringslivet.

Vidare är Eskilstuna kommun mycket positiva till att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för att anpassa gällande rätt så att den möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

Utredningen gör bedömningen att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Eskilstuna kommun anser att det en riktig bedömning men känner oro för att DIGG idag inte har tillräckliga resurser för att kunna stödja kommuner i digitaliseringsarbetet i den omfattning vi bedömer det finns behov av.

Kunskapsutveckling och analys

Kommunutredningen lämnar som förslag att Statskontoret ges i uppdrag att följa och analysera övergripande frågor som är av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. Eskilstuna kommun är positiva till detta förslag och vill som tidigare nämnts framhålla vikten av att kunna ta tillvara på erfarenheterna från analyser, försöksverksamhet, sammanläggningar eller digitaliseringsarbete. Det statliga ansvaret för utvärdering av spridning av erfarenheter kan därför vara en del av statskontorets uppdrag.