



Finansdepartementet

Fi2020/00647/K

Yttrande över betänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8), Dnr 00185/2020

Synpunkter från Helsingborgs stad

Kommunutredningens slutbetänkande innehåller en rad förslag som kan bidra till att förbättra den kommunala kapaciteten. Utredningen kan också utgöra ett kunskapsunderlag för kommande diskussioner om konkreta lösningar för att klara välfärdsutmaningarna.

Generellt

Betänkandet "Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget" är ett intressant och gediget betänkande som innehåller en rad förslag till åtgärder för att stärka kommuners kapacitet att klara sina utmaningar. Betänkandet är också ett viktigt kunskapsunderlag. Möjligen är betänkandet något väl allmänt hållet. Det är också förhållandevis få skarpa förslag i betänkandet. Den komplexa frågan om att förändra uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och region berörs i princip väldigt lite. Här hade Helsingborgs stad önskat en djupare analys av olika scenarier.

Utredningen har haft i uppdrag att belysa strukturella åtgärder som kan behövas för att stärka kommunernas kapacitet. Sådana strukturella åtgärder är samverkan, kommunsammanslagning, asymmetrisk ansvarsfördelning eller generell överföring av ansvar och uppgifter.

Samverkan

Ökad kommunal samverkan genom avtal är en strukturell åtgärd som innebär minst förändring för kommunerna, men riskerar å andra sidan att inte bli tillräckligt handlingskraftigt. Ökad mellankommunal och regional samverkan genom avtal kan troligtvis lösa en del av de kommunala utmaningarna, men är som alla frivilliga samarbeten ofta instabila. Det riskerar också att bli svåröverskådligt med alltför många samverkanslösningar och därmed också svårstyrt.

Samtidigt är samverkan kring olika uppgifter i nuläget mycket viktig för kommunerna och bidrar, när man får fungerande lösningar, till mer effektivt nyttjande av resurser och kompetens.

Det demokratiska ansvarsutkrävandet riskerar dock att bli urholkat, om till exempel beslut som berör invånare tas i en annan än den egna kommunen. Risker med samverkan behöver belysas i förhållande till fördelarna.

Samverkan genom gemensam nämnd eller kommunalförbund är former som är väl reglerade i kommunallagen och väl fungerande samverkansformer som Helsingborgs stad förutsätter kommer att fortsätta att fylla en viktig funktion.

Helsingborgs stad anser inte att det behövs fler former för samverkan, snarare översyn av lagstiftning som kan hindra samverkan.

Helsingborgs stad är idag aktiv i flera olika samverkansformer, som berör exempelvis Räddningstjänst, utvecklingsarbete, VA, socialtjänst, HR, konsumentvägledning. Kommunalrättsligt samverkar staden i kommunalförbund och genom avtalssamverkan. Staden har goda erfarenheter av sådan samverkan och ser dessa som en bra form när uppgiften som samverkan avser är väl avgränsad och där beslutfattandet i hög grad är regelstyrt.

De kompetensvinster, skalfördelar eller rationaliseringsvinster som kan uppnås genom kommunsammanläggningar kan inte alltid uppnås enbart genom olika former av mellankommunal samverkan.

Sammanläggningar

Helsingborgs stad delar uppfattningen att det på sikt kommer att behöva göras förändringar i den kommunala geografin om kommuner ska ha en verklig kapacitet att både klara drift och utveckling. Det är främst möjligheten till utvecklingskapacitet som kan gynnas genom kommunsammanläggningar.

Helsingborgs stad stödjer därför utredningens bedömningar om att regeringen bör verka för att kommuner går samman på frivillig bas. Möjligen kan det behövas fler incitament för att stödja kommuner som inleder arbete med sammanläggningar. Staden är dock tveksam till utredningens förslag om att staten ska ta över vissa skulder från kommuner som inleder en process för sammanläggning. Andra former av incitament bör istället tas fram.

Asymmetrisk uppgiftsfördelning

Helsingborgs stad delar utredningens uppfattning om att asymmetrisk uppgiftsfördelning inte är önskvärd för de centrala välfärdsområdena, men att det skulle vara intressant med försöksverksamhet, samt med en översyn av uppgiftsfördelning mellan stat, kommun och region.

Ekonomi

Staden tillstyrker förslaget om att införa en statsbidragsprincip, innebärande mer av generella statsbidrag och minskad styrning genom riktade statsbidrag till kommunerna. Generella statsbidrag till kommunerna ger förbättrade möjligheter att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och att kunna lägga resurser där behoven är störst. Kommunernas obligatoriska uppgifter är redan i hög grad reglerade genom lagar och förordningar, det vill säga vad som ska göras, medan hur uppgiften utförs bäst hanteras i den egna kommunen.

Flertalet svenska kommuner beslutar om sin budget under våren, medan Riksdagen lägger budget under hösten. För att förbättra kommunernas möjlighet att planera bör därför nivån på generella statsbidrag till kommuner och regioner bestämmas i samband med vårbudgeten.

Med en ökande andel av befolkningen som är äldre och inte längre arbetar, minskar också skatteunderlaget till kommunerna. Staten bör ta höjd för den förändrade demografin i betydligt större utsträckning genom generella statsbidrag som kompenserar för de demografiska utmaningarna

Staden ställer sig dock undrande till förslaget från utredningen att införa ett (riktat) statsbidrag för kommuner för utveckling av strategisk samverkan, samtidigt som man i utredningen resonerar kring problematiken med alltför många riktade statsbidrag.

Helsingborgs stad ställer sig frågande till förslaget om ytterligare en översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det är dock positivt med löpande uppföljning av utjämningsystemet för att bevaka systemets träffsäkerhet. Staden delar kommunutredningens bedömning om behovet av att se över utjämnigen avseende kostnader för LSS.

Helsingborgs stad tillstyrker förslaget om införande av möjlighet till försöksverksamhet, där undantag från bestämmelser i lagar och förordningar kan medges med syfte att pröva sätt att stärka kommunernas kapacitet. Helsingborgs stad ser också fram emot att förslaget genomförs omgående.

Inrättande av en kommundelegation

Genom att inrätta en kommundelegation kan en överblick över de lokala initiativen skapas som kan utgöra grunden för att aggregera och sprida relevant lärande mellan olika kommuner. Möjligheten att söka försöksverksamhet tillsammans med andra kommuner stärker den strategiska samverkan och möjliggör försöksverksamheter som grundar sig i delregionala eller regionala behov. Staden är dock tveksam till att landshövdingarna har en funktion att fylla i en sådan delegation, staden ser hellre att dialogen sker direkt med Regeringskansliet via kommundelegationen.

Kompetensförsörjning

Frågan om kommunernas utmaningar kring kompetensförsörjning är komplex och ser olika ut i olika kommungrupper.

Å ena sidan har i princip samtliga kommuner brist på pedagoger på alla nivåer, en bristsituation som i grunden kräver att betydligt fler utbildas än vad som är fallet idag, om denna brist ska kunna lösas. För förskola och skola råder ett ansträngt rekryteringsläge med nationell brist inom de aktuella yrkesgrupperna. Statens ansvar för att säkerställa nödvändig dimensionering av och utformning av villkor för utbildningar vid de statliga lärosätena samt yrkeshögskoleutbildningar för de aktuella yrkesgrupperna behöver därför betonas starkare.

Situation är liknande på vård- och omsorgsområdet med svårigheter att rekrytera till vården på olika nivåer.

Å andra sidan har till exempel Helsingborgs stad mindre problem att rekrytera medarbetare inom det administrativa området eller till tjänster inom planering och utveckling. Här kan en större kommun erbjuda intressanta arbetsuppgifter, möjligheter till specialisering och goda arbetsvillkor med kollegor, fördelar som mindre kommuner kan ha svårt att erbjuda.

Digitalisering

Gällande frågan om digitalisering anser staden att utredningen har fångat problematiken bra. Det är rätt nivå och principiellt innehåll. Det saknas emellertid tydligare och kraftigare förslag på nationella åtgärder från regeringen.

Staden är positiv till utredningens förslag kring stöd för fortsatt digitalisering som ett medel att effektivisera kommunal verksamhet och erbjuda invånarna tjänster med hög tillgänglighet och kvalitet och välkomnar särskilt förslaget om att arbeta för att undanröja hinder i lagstiftning.

Staden är positiv till förslaget som Kommunutredningen lägger fram om ökade satsningar på en nationell digital infrastruktur, men i första hand i form av standarder för datadefinitioner och utbyte.

Det saknas förslag för att undanröja juridiska hinder för automatiserat beslutsfattande i kommunal förvaltning.

Att bli bäst på digitalisering och AI är en mångmiljardaffär på nationell basis, varför staten behöver finansiera sådana satsningar.

Helsingborg stad ser positivt på dessa initiativ utifrån att det idag saknas möjligheter till nationell jämförbar data, till exempel gällande arbetsmarknadsinsatser. Genom en gemensam infrastruktur underlättas jämförande studier som kan ligga till grund för gemensamma läroprocesser och specifika samverkansprocesser i syfte att utveckla kvalitén i verksamheten. Staden anser också att det är positivt att infrastrukturen även ska innefatta statliga och regionala aktörer. Detta ger större möjligheter att skapa en helhetsbild kring de invånare som har kontakt med flera myndigheter och kan vara ett viktigt kunskapsunderlag för att effektivisera gemensamma arbetssätt och samverkan.

Avgörande är att den åtgärd som föreslås gällande ett rättsligt beredningsorgan arbetar i fas med utvecklingen av infrastrukturen. Staden upplever idag otydlighet kring hur och vilken information som får delas och aggregeras mellan olika verksamheter och myndigheter. Detta hämmar användning av tillgänglig information och därmed även den totala analyskapacitet som finns. En tydlig infrastruktur med tillhörande juridiska förutsättningar skulle därför innebära betydande mervärden för de verksamheter som möter kommuninvånare på olika sätt och betyder i förlängningen att invånaren kan erbjudas en mer anpassad och kvalitativ service

Statlig närvaro och åtaganden i landet

Helsingborgs stad delar utredningens bedömning om att det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden och har en väl fungerande service i hela landet genom sina myndigheter. Likaså att staten följer finansieringsprincipen. Inrättandet av statliga servicekontor i kommuner är ett sådant mycket viktigt initiativ och arbetet med att erbjuda god service i hela landet måste fortsätta.

Övriga förslag

Utredningen föreslår vidare att Rådet för kommunal analys, RKA, får i uppdrag att ta fram kvalitetsmått för kommunal verksamhet, bland annat förskola och skola. Staden anser att möjligheten till analys och jämförelser är angelägen men vill poängtera vikten av på vilket sätt måtten används för analys och hur beslutsunderlag utformas. För att kommuner, med skiftande förutsättningar och organisation, ska kunna redovisa på ett enhetligt sätt finns risk för mått som blir styrande.

Detta kan exempelvis avse hur verksamheten organiseras, något som i sig skulle kunna motverka syftet med jämförelsen. För att kunna bedöma kvalitet ur ett invånarperspektiv behöver även fristående verksamheter inkluderas.

Inom grund- och gymnasieskola bedrivs en betydande del av verksamheten av fristående huvudmän. Beslut om omfattningen av och även bedömning av kvaliteten i denna verksamhet åligger statlig myndighet via tillståndsgivning och tillsyn av verksamheten. Detta ligger således utanför den enskilda kommunens påverkan. Staden saknar i utredningen analys av och

resonemang om fristående verksamheters påverkan på kommuners kapacitet och utvecklingsförmåga när det gäller att klara det framtida välfärdsuppdraget.

Staden tillstyrker förslaget om att förenkla planeringsunderlag från statliga myndigheter som behövs för att kommunerna i deras arbete med översiktsplaner ska kunna bedöma risker på grund av klimatförändringar. Det behövs dock ökade ekonomiska medel för att kommunerna ska kunna arbeta med förebyggande åtgärder.

Staden tillstyrker även förslaget gällande bostadsbyggande i kommuner med låga fastighetsvärden. Här vill staden peka på att det inom en kommun kan finnas orter där behoven av stöd är stora, även om kommunen som helhet inte är drabbad av låga fastighetsvärden.

Helsingborg den 9 september 2020

Peter Danielsson
Ordförande