

Datum: 2020-08-06

Remissvar – Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Kommunutredningen har överlämnat sitt slutbetänkande, SOU 2020:8. Klippans kommun är remissinstans och har fått en inbjudan att lämna synpunkter.

Bakgrund och uppdrag

Den samlade bilden är att kommunerna står inför flera specifika utmaningar som dessutom kommer tillta i styrka under överskådlig tid framöver. Dessa är framför allt:

- svagare ekonomi
- svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- etablering och integration av nyanlända
- växande och uppskjutna investeringsbehov
- växande anspråk på service och välfärd
- kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling

I Kommunutredningens direktiv betonas att utredningens fokus ska ligga på strukturella förändringar. Direktivet anger att kommittén ska analysera fyra olika typer av strukturella åtgärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning. En central fråga är därmed vilka strukturella åtgärder som ur ett systemperspektiv kan vidtas för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter. Systemperspektivet innebär att fokus sätts på vilka ramförutsättningar kommunerna har att agera inom.

Verksamhetsutveckling inom enskilda kommuner ligger däremot till stor del inom ett aktörsperspektiv som ligger utanför utredningens primära fokus.

Kommunernas yttre villkor i form av regelverk har också stor betydelse för enskilda kommuners handlingsutrymme och möjligheter att hitta effektiva lösningar för sina verksamheter. Statliga myndigheters agerande påverkar också kommunernas förutsättningar och utveckling. I Kommunutredningens direktiv påpekas på ett flertal ställen att utredningen ska ha ett långsiktigt tidsperspektiv på hur kommunernas utmaningar kan hanteras. Det innebär att även om utredningen tar upp förslag som på kort sikt kan genomföras för att förbättra kommunernas kapacitet, så ligger fokus på de strukturförändrande förslagen som med nödvändighet är mer långsiktiga.

Datum: 2020-08-06

I korthet föreslår utredningen bland annat följande strukturella och ekonomiska åtgärder:

- Frivilliga kommunsammanslagningar för att stärka kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar.
- En försöksverksamhet utreds där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift.
- En kommundelation inom Regeringskansliet som genom landshövdingarna för dialog med kommuner om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.
- Godkännande av statsbidragsprincipen införs i syfte att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet.
- En bred översyn av utjämnningssystemet.

Utredningens förslag och kommunens synpunkter

I det följande redogörs mer detaljerat för utredningens förslag, bedömningar och överväganden samt Klippans kommuns synpunkter och kommentarer.

Allmänt

Utredningen: En utgångspunkt för utredningens förslag och bedömningar är att kommunerna behöver ha tillräcklig kapacitet för att den svenska decentraliserade samhällsmodellen ska kunna bibehållas och utvecklas. Utredningen menar att flera olika åtgärder måste vidtas för att stärka kommunernas kapacitet, så att kommunerna även i framtiden ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt, där åtgärderna kan se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturskiljande förut sättningar.

Klippans kommun: Kommunen delar utredningens bedömning avseende vikten av tillräcklig kapacitet i kommunerna. Om den uppnås vid ett visst exakt angivet befolkningstal – exempelvis 20.000 invånare – eller kan uppnås vid något lägre befolkningstal är nog olika beroende på kommunens geografiska storlek och läge i landet, graden av samverkan och en rad andra faktorer. Oavsett är det viktigt att vidta åtgärder för att stärka kapaciteten. Här kommenteras förslagen område för område.

Datum: 2020-08-06

(Kap 20) Strukturella åtgärder som övervägts

Utredningens bedömning: Samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. En mer strategisk samverkan bör dock utvecklas för att större effekter på kommunernas kapacitet ska erhållas. Sammanläggningar av kommuner kan stärka både kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utvecklingen i ett framtidsperspektiv pekar på ett behov av förändringar i kommunstrukturen för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. En förutsättning för kommunsammanläggningar är att de bygger på frivillighet. Staten bör främja en utveckling som leder till att kommuner utvecklar mer strategisk samverkan eller genomför frivilliga kommunsammanläggningar.

Klippans kommun: Kommunen ställer sig positiv till utredningens förslag om frivillighet vid kommunsammanläggningar. Kommunen är också positiv till driftsamverkan av olika slag som inte riskerar att urholka den lokala demokratin och påtalar vikten av att legalisera enklare former för avtalssamverkan, t.ex. genom att undanröja legala konflikter med LOU. Kommunen har däremot en något mer skeptisk hållning till asymmetrisk ansvarsfördelning som riskerar att göra det otydligare för kommuninvånarna och också försvåra ansvarsutkrävande. Begreppet ”strategisk kommunsamverkan” är något otydligt definierat i utredningen och därför inte helt lätt att ha synpunkter på. Om utredningen avser mer långsiktiga samarbeten mellan ett fast antal kommuner i syfte att upparbeta den tillit som krävs för att kunna genomföra effektiv samverkan, och oavsett om detta ska leda till kommunsammanslagningar eller ej, är Klippans kommun positiv till strategisk kommunsamverkan. Klippans kommun är idag djupt involverade i en fast samverkanskonstellation (Familjen Helsingborg). Kommunutredningen redogör för att det i huvudsak saknas samverkan inom kommunernas stora områden som vård och omsorg, förskola och grundskola. Att det förhåller sig så ter sig naturligt eftersom det inom dessa områden finns god kapacitet att klara uppdraget. Kommunförvaltningarna är stora organisationer även i medianstora kommuner. Behovet av interkommunal samverkan inom dessa områden är därför inte lika uppenbart. Lika viktigt som att samverka mellan kommunerna är att uppdrags- och ansvarsfördelning tydliggörs i relation till såväl den regionala som nationella nivån – t.ex. avseende arbetsmarknadsfrågor, hälso- och sjukvård, personlig assistans, m.fl. områden.

20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

Utredningens förslag: Ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat på att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning. Statsbidraget får användas till kostnader för utvecklingsarbete som bedrivs av två eller fler kommuner tillsammans.

Kommundlegationen (se avsnitt 20.1.3) ges i uppdrag att föreslå den närmare utformningen av statsbidraget. I uppdraget ingår även att handlägga ansökningar om

Datum: 2020-08-06

statsbidraget, främja erfarenhetsutbyte mellan kommuner som får statsbidraget samt följa upp och utvärdera kommunernas arbete med utveckling av en strategisk samverkan och arbete inriktat på frivillig sammanläggning.

Klippans kommun: Kommunen är positiv till en modell med statsbidrag som syftar till att stimulera samverkan.

Statligt skuldövertagande vid frivilliga kommunsammanläggningar

Utredningens förslag: Staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. De skulder som kan tas över av staten är:

- Långfristiga skulder till bank- och kreditinstitut
- Avsättningar för pensionsförpliktelser och pensionsförpliktelser som enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, ska redovisas som ansvarsförbindelser.

Regeringen tillsätter en utredning som analyserar de närmare tekniska och juridiska aspekterna av förslaget och tar fram ett mer detaljerat förslag.

Klippans kommun: Kommunen har svårt att ta ställning till förslaget och väljer att avvakta den eventuella utredning som kan komma att tillsättas för att ta fram ett mer detaljerat förslag.

20.1.2 Försöksverksamhet

Utredningens förslag: Regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Försöken får avse strukturförändring eller verksamhetsutveckling.

Klippans kommun: Kommunen är positiv till försöksverksamhet i den riktning utredningen föreslår. Att införa legala försöksmöjligheter kommer att gynna goda och innovativa initiativ för utveckling av det kommunala uppdraget.

20.1.3 Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

Utredningens förslag: En kommundellegation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundellegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.

Klippans kommun: Kommunen avstyrker förslaget.

Datum: 2020-08-06

Utredningens förslag: Statskontoret ges i uppdrag att följa och analysera övergripande frågor som är av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. I uppdraget ingår att identifiera och belysa behov av åtgärder vad gäller effektivisering samt strukturförändringar för kommunerna med hänsyn till utvecklingen inom kommunsektorn och dess omvärld. Uppdraget syftar till att öka kunskapen om kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov.

Klippans kommun: Kommunen avstyrker förslaget med hänvisning till att det är alltför kortfattat och ej tillräckligt utvecklade för att fungera som beslutsunderlag samt att uppdraget är väldigt brett med en för liten budget.

Utredningens förslag: Regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) får i uppdrag att

- i samverkan med statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn, utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter, och
- verka för att statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn redovisar statistik på kommun- och kommunkategorinivå.

Klippans kommun: Klippans kommun instämmer i behovet av utvecklad kvalitetsmätning och jämförelse mellan kommunerna, men ställer sig lite frågande till vad som skiljer utredningens förslag från det uppdrag RKA och de statliga myndigheterna redan har. Kommunen ställer sig positiv till att statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn redovisar statistik på kommun- och kommunkategorinivå.

20.2 Statens åtagande och statlig närvaro i hela landet

Utredningens bedömning: Att staten sköter sina åtaganden har avgörande betydelse för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om att staten finansierar och utför de uppgifter den ansvarar för, och att staten följer finansieringsprincipen. Att staten på olika sätt är närvarande i kommunerna har dessutom avgörande betydelse för den lokala attraktiviteten och för företag och invånare. Regeringen bör ta ett tydligt ansvar för statens åtaganden i kommunerna och utveckla det arbete som påbörjats med att garantera statlig närvaro i hela landet.

Klippans kommun: Klippans kommun ställer sig helt bakom utredningens bedömning. Att staten följer finansieringsprincipen är oerhört viktigt. Det är också mycket viktigt med statlig närvaro i hela landet. Det gäller såväl polis, skatteverk, försäkringskassa och pensionsmyndighet som arbetsförmedlingen. Den senaste utvecklingen inom arbetsmarknadsområdet och arbetsförmedlingens omstrukturering har varit olycklig för kommunen och förorsakar stora ökningskostnader samtidigt som det

Datum: 2020-08-06

hindrar bra lokala utvecklings- och utbildningsinitiativ i samarbete mellan kommun och en lokal arbetsförmedling.

20.3 Kommunernas ekonomi

Utredningens förslag: Regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av en statsbidragsprincip till riksdagen. Principen ger vägledning vid överväganden om att till skapa riktade statsbidrag, samt vid utformning och hantering av sådana bidrag. Den tillämpas inte på kostnadsersättningar. Principen innebär följande:

- Staten ska primärt överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet.
- Om riktade statsbidrag beslutas ska de om möjligt och lämpligt klustras (grupperas) inom olika kommunala verksamhetsområden.
- Riktade statsbidrag som inte har klustrats ska i regel vara tidsbegränsade så att de kan betalas ut under högst två år. Om riktade statsbidrag är tänkta att betalas ut under längre tid än två år ska medlen efter två år överföras till generella statsbidrag. Det ska finnas möjlighet till undantag från tvåårsregeln om det finns särskilda skäl.
- Ett riktat statsbidrag ska vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av någon betydelse för den, även med beaktande av administrativa kostnader för att söka och avrapportera bidraget.

Klippans kommun: Kommunen ställer sig till fullo bakom utredningens förslag beträffande de riktade statsbidragen. De är idag så många att de små kommunerna har stora svårigheter att ha överblick över vilka bidrag som finns och hur de ska sökas. Även administrationen av bidragen kräver stora resurser och är alldeles för betungande för mindre kommuner. Dessutom leder de riktade statsbidragen ofta till suboptimering, ryckighet och snedvridning av den kommunala verksamheten. Allt detta leder sannolikt till att större och mer resursstarka kommuner har större möjlighet att komma i åtnjutande av bidragen, vilket kanske inte var avsikten.

20.3.2 Kommunalekonomisk utjämning

Utredningens förslag: Regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, inklusive strukturbidraget. Syftet med översynen är att säkerställa att utjämningsystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader. I uppdraget ska ingå att dels analysera om staten bör ta ett ökat finansiellt ansvar i utjämningsystemet när behovet av omfördelning mellan kommuner tilltar, dels vid behov lämna förslag på ändrad finansiering. Översynen ska också omfatta en kartläggning av faktorer inom utjämningsystemet som kan utgöra större hinder för sammanläggningar av kommuner, och vid behov ska förslag lämnas på

Datum: 2020-08-06

hur dessa hinder kan undanröjas.

Regeringen bör överväga om det ska anges särskilt i utredningens direktiv att den ska undersöka om det finns tillväxthämmande incitament inom utjämningsystemet. Regeringen bör också överväga om även utjämnningen av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade ska ses över. Regeringen bör vidare överväga andra åtgärder efter att översynen med tillhörande förslag har genomförts, om det kommunalekonomiska utjämningsystemet fortfarande inte i tillräcklig grad skapar likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. En sådan åtgärd kan vara att införa ett särskilt statsbidrag som kommuner med höga skattesatser kan ansöka om för att kunna sänka sin skattesats.

Utredningens förslag: Regeringen tillser att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att förvalta och utveckla applikationen Struktur som utvecklats för att beräkna merkostnader för gles bebyggelsestruktur.

Klippans kommun: Kommunen tillstyrker att utjämningsystemet ses över i sin helhet med viss regelbundenhet och anser att de negativa ekonomiska incitamenten vid sammanslagning bör tas bort, eftersom de leder till märkliga effekter. Små kommuner tappar i utjämningsystemet om de slås samman. Kommunen avstyrker att Tillväxtverket ska få det uppdraget.

20.4 Kommunernas kompetensförsörjning

Underlätta personalrekrytering

Utredningens bedömning: Regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Åtgärderna bör syfta till att höja sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet i befolkningen, särskilt bland utrikes födda.

Klippans kommun: Kommunen är positiv till relevanta, väl underbyggda och väl kommunförankrade statliga initiativ inom kompetensförsörjningsområdet.

20.4.2 Nedskrivning av studieskulder

Utredningens förslag: Regeringen tar initiativ till att utreda möjligheten att minska studieskulder som administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN) och som avser studier som ingår i en utfärdad akademisk examen, för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning.

Klippans kommun: Klippans kommun är inte negativa till att en utredning görs.

Datum: 2020-08-06

20.5 Kommunernas digitaliseringsarbete

20.5.1 Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte

Utredningens bedömning: Staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en över tid hållbar förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till. För att uppnå full effekt av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen krävs att även statliga och regionala aktörer ansluter sig.

Klippans kommun: Kommunen ställer sig helt bakom utredningens bedömning och förslag.

20.5.2 Rättsligt beredningsorgan

Utredningens bedömning: 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.

Klippans kommun: Kommunen tillstyrker förslaget.

20.5.3 Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

Utredningens bedömning: DIGG bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Klippans kommun: Kommunen konstaterar att DIGG redan till viss del har detta uppdrag, samt att det stöd kommuner efterfrågar gällande sin verksamhetsutveckling och digitala omställning inte kommer att kunna levereras av DIGG pga myndighetens begränsade resurser och uppdrag.

20.6 Övriga förslag och bedömningar

20.6.1 Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete

Utredningens bedömning: Staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av de planeringsunderlag från statliga myndigheter som behövs för att kommunerna i deras arbete med översiktsplaner ska kunna bedöma risker på grund av klimatförändringar. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna. Regeringen bör ta initiativ till särskilda utbildnings- och

Datum: 2020-08-06

kompetensförsörjningsinsatser för kommunerna för att stödja arbetet med frågor som rör klimat och miljö samt genomförandet av Agenda 2030.

Klippans kommun: Kommunen ställer sig positiv till förslaget att kommunerna ska ha möjlighet att enkelt och kostnadsfritt ta del av statens planeringsunderlag. Kommunutredningen påpekar hur kommuners arbete med Agenda 2030 varierar och hur det finns en osäkerhet bland kommuner om hur dessa olika frågor ska kopplas samman på lokal och regional nivå. Vilket stämmer väl med vår uppfattning. Vidare läggs det i kommunutredningen stor vikt vid klimatförändringarna och den ekologiska dimensionen av hållbarhetsarbetet, vilket är av stor vikt och högst relevant. Dock hade det varit önskvärt att även ta de andra aspekterna av Agenda 2030 och hållbarhetsfrågorna i beaktande. Inte minst är social hållbarhet ett område där kommuner i allra högsta grad bär ansvar genom sina grunduppdrag samt har rådighet över flertalet avgörande faktorer, samtidigt som det är svårnavigerat och komplext att arbeta med området. Ett utvecklat stöd till kommuner utifrån samtliga hållbarhetsaspekter för att mer framgångsrikt kunna bedriva ett arbete med syfte att uppnå de sju ton målet i Agenda 2030 hade varit önskvärt.

20.6.2 Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov

Utredningens förslag: Regeringen tar initiativ till en utredning om huruvida det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner.

Klippans kommun: Kommunen anser att samverkan medför positiva effekter även på VA-området. Kommunen delar inte utredningens bedömning att kostnadsomfördelning mellan samverkande kommuner vore en möjlighet att undvika finansiella svårigheter. Kommunen anser att undantag från lokaliseringsprincipen behövs om Sverige ska uppnå målen med bredbandsutbyggnad.

20.6.3 Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan

Utredningens förslag: Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna, stödja strategisk planering i kommunerna för hållbar utveckling i alla delar av landet. Syftet är ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser för att skapa attraktiva platser för medborgare, företagare och besökare.

Klippans kommun: Kommunen anser att förslaget inte är utvecklat i tillräcklig utsträckning samt att tillskott på 2 mkr till tre statliga myndigheter inte kan förstärka kommunernas planeringskapacitet.

Datum: 2020-08-06

20.6.4 Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar

Utredningens bedömning: Regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnationer. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket.

Klippans kommun: Kommunen är mycket positiv till förslagen avseende bostadsbyggande – såväl finansieringsfrågan som översyn av regelverket för redovisning.

Tomas Rikse
Kommundirektör