

Kansliet  
Christina Holback  
christina.holback@malung-salen.se  
0280-18132

Finansdepartementet

Dnr KS/2020:137

## Remissvar från Malung-Sälens kommun avseende "Starkare kommuner- med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)"

Malung- sälens kommun lämnar följande svar avseende Finansdepartementets remiss "Starkare kommuner- med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)".

### Kommunernas utmaningar och förutsättningar

Malung-Sälens kommun instämmer i utredningens bedömning om flertalet av sektorns framtida utmaningar finns kring demografi, urbanisering, personal- och kompetensförsörjning. Dessa är problematiska oavsett kommunstruktur och finns oavsett kommunindelning eller graden av samverkan.

För att veta vilka strukturåtgärder som behöver genomföras behöver utredningen än mer tydliggöra vilka problem som ska lösas.

### Kap 19 Strategi för stärkt kapacitet

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.

Utredningen vill främst slå samman mindre lands- och glesbygdskommuner. Utredningen menar att i ett framtidsperspektiv finns behov av en ändrad kommunstruktur. Kommunutredningen bedömer därför att "kommunerna skulle behöva vara större än vad riktvärdena för 1974 års kommunsammanläggningar angav. Riktvärdena var då att kommunerna skulle ha 6 500-8 000 invånare för att klara grundskoleverksamheten och 30 000 invånare för att utgöra en fungerande arbetsmarknad"

Malung-Sälens kommun har några invändningar mot denna bedömning. Givetvis är det inte optimalt att vara en ytstor kommun med liten och kanske minskande befolkning. Dock måste analysen utgå från var

invånarna faktiskt bor. Att sätta en minimigräns skulle mestadels leda till sammanslagningar av ytstora landsbygdskommuner.

Kommunutredningen anser att det bör vara möjligt att ytterligare föra över ansvar från staten till vissa kommuner förutsatt att finansiering medföljer Malung-Sälens kommun delar utredningens bedömning.

Ett 40-tal kommuner har fått överta ansvaret för lantmäteriverksamhet. Statskontoret har utrett detta och bedömt att förrättningsverksamheten i kommunerna fungerade över lag väl. I förhållande till Lantmäteriet har kommunerna en stabilare och mer erfaren personalstyrka och deras förrättningsbeslut håller samma kvalitet, enligt Statskontoret. Dessutom har kommunerna i genomsnitt också något kortare handläggningstider för enklare ärenden än Lantmäteriet. Kommuner med egen lantmäterimyndighet ansåg därtill att de får en bättre samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen och att deras detaljplaner blir bättre.

Övertagandet av lantmäteriverksamheten har sålunda stärkt dessa kommuners utvecklingsmöjligheter. Därför bör möjligheten att tillämpa detta tillvägagångssätt utvidgas till fler kommuner och även andra verksamhetsområden, för kommuner som så önskar.

Tänkbara områden för ytterligare sådana lösningar skulle t ex vara delar av arbetsmarknadspolitiken.

## 20.1 Strukturella åtgärder

### 20.1.1 Stöd till utredning av samverkan och sammanläggning

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. Kommundelegationen ges i uppdrag att föreslå den närmare utformningen av statsbidraget. I uppdraget ingår även att handlägga ansökningar om 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.

Förslaget tillstyrks, men stöden bör vara mer omfattande.

Att utreda sammanslagningar och utveckla samverkan är resurskrävande och därför är tanken med förslaget positivt. Dock är sannolikt kostnaderna för att genomföra samverkan och sammanslagningar i praktiken väl så höga. Därför bör staten även erbjuda kostnadsersättning för själva process- och genomförandekostnader. Om staten vill uppmuntra sammanslagningar är det rimligt att processen är kostnadsneutral för inblandade kommuner.

Varje kommunkonstellation kan få upp till en miljon kronor i stöd för att utveckla samverkan. Med tanke på att de positiva effekter som samverkan ger och att utredningen ser strategisk samverkan som en lämplig strukturåtgärd bör större resurser ges för att uppmuntra detta.

### **Utredningen om statligt skuldövertagande vid frivilliga sammanslagningar**

Utredningens förslag: Staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. 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.

Malung-Sälens kommun avstyrker utredning om skuldöverföring. Kommunutredningen menar själva att sammanslagningar har marginell ekonomisk potential. Trots detta föreslår utredningen att staten tar över de långfristiga skulderna och pensionsförpliktelser från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Detta skulle kunna öka statens skulder med ungefär 500 miljarder kronor, om samtliga kommuner skulle slås samman. Beloppet är mycket stort i förhållande till de vinster som sammanslagningar kan ge.

Det kan också noteras att förslaget skulle gynna större kommuner mer än befolkningssmå kommuner. Kommuner med under 8 000 invånare har 10 procent lägre långfristiga skulder och pensionsförpliktelser per invånare än genomsnittskommunen, medan stora kommuner har relativt höga skulder. De 22 största kommunerna står av hälften av de potentiella skuldavskrivningen på knappt 500 miljarder kronor.

### **Återinrätta ett program för riktade stödinsatser till utsatta kommuner**

Kommunutredningen pekar på kommunvisa skillnaderna i skattesats, soliditet och ekonomiskt resultat som ett stort problem. Som åtgärd föreslås en utjämningsöversyn. Malung-Sälens kommun anser att ett mer träffsäkert sätt vore riktade insatser till de utsatta kommunerna.

### **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.

Malung-Sälens kommun delar utredningens bedömning att staten behöver vara närvarande i hela landet. Ett av de förvaltningspolitiska målen (prop 2009:10/75) är en innovativ och samverkande statsförvaltning med väl utvecklad kvalitet, tillgänglighet och service. Det har blivit uppenbart under de senare år att staten inte lever upp till tillgänglighetsmålet, särskilt tydlig har utvecklingen varit inom Arbetsförmedlingen. Även Lantmäteriet har en stor viktig roll för kommunens och näringsens utveckling både inom byggnation och investeringar men också för att kunna bedriva ett rationellt jord- och skogsbruk.

## 20.3 Kommunernas ekonomi

### 20.3.1 Statsbidragsprincip

Utredningens förslag: Regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av en statsbidragsprincip till riksdagen. Principen ger vägledning vid överväganden om att tillskapa 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.

Malung-Sälens kommun ser positivt på och tillstyrker förslaget. Det finns en problematik med de många riktade statsbidragen då mindre kommuner inte har tillräckliga personella resurser för att kunna söka dessa. Förslaget kommer kunna leda till ökad ändamålsenlighet och effektiviserad användning av statliga medel, eftersom kommunerna kan satsa på det som ger mest effekt.

### 20.3.2 Negativa ekonomiska incitament vid sammanslagning bör tas bort

**Utredningens förslag:** Regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämnningssystemet, inklusive strukturbidraget. Syftet med översynen är att säkerställa att utjämnningssystemet 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 hur dessa hinder kan undanröjas.

**Utredningens bedömning:** 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.

Malung-Sälens kommun tillstyrker att utjämningsystemen ses över i sin helhet med viss regelbundenheten.

Malung-Sälens kommun anser att det är positivt att man utreder möjligheten för ett särskilt statsbidrag till högskattekommuner. Det är av största vikt för utjämningsens legitimitet att kompensation ges utifrån behov, inte kostnader eller skattesatsnivå.

Utjämningsystemet i sin helhet behöver ses över med viss regelbundenhet. Avsaknaden av löpande uppföljning idag gör att samtliga utredningar, mer eller mindre, får börja från början, vilket är en stor nackdel. Det ökar också risken att utredningsarbetet snarare fokuserar på att statistiskt förklara kostnads- istället för behovsskillnader.

## 20.4 Kompetensförsörjning

### 20.4.1 Underlätta personalförsörjning

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.

Malung-Sälens kommun delar utredningens bedömning.

### 20.4.2 Studieskuldskrivning i landsbygd

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.

Malung-Sälens kommun tycker att det är bra och tillstyrker att man utreder möjligheten att studieskuldsnedskrivning införs i landsbygdskommuner.

Malung-Sälens kommun anser också att ett fast belopp på den årliga avskrivningen vore lämpligare än en andel av studieskulden. Det senare leder till att exempelvis personer med höga studieskulder skulle få större avskrivning. Kommunen anser att det är rimligare med ett fast avskrivningsbelopp.

## 20.5 Digitalisering

Malung-Sälens kommun instämmer med utredningens bedömning att digitalisering är en av de viktigaste faktorerna för att stärka kommunernas kapacitet.

### 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.

Malung-Sälens kommun anser att det för att uppnå full effekt av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen krävs att även statliga och regionala aktörer ansluter sig.

### 20.5.2 Rättsligt beredningsorgan för digitaliseringsfrågor

Utredningens förslag: 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.

Malung-Sälens kommun tillstyrker förslaget och ser denna förmåga som viktig för den anpassning och tolkning av lagutrymmet som behöver komma till för att möjliggöra nya digitala arbetsätt och offentlig sektors effektivisering med stöd av digitalisering.

För att digitalisering ska kunna utgöra en kapacitetshöjande faktor för kommunerna anser kommunen att det nödvändigt att skilja på dels den digitala infrastruktur som måste hanteras som en långsiktig investering, ofta på nationell nivå, och dels det förändrade arbetsätt som kan åstadkommas genom digitalisering vilka kan skapa reella nyttor i

kommunernas verksamheter. Inget av utredningens förslag adresserar det sistnämnda.

Kommunen kan konstatera att trots att digitalisering är en förutsättning för att långsiktigt kunna upprätthålla hög kommunal service och kvalitet så finns stora utmaningar för mindre kommuner på landsbygd. Ändamålsenlig digitalisering kräver en genomgång av verksamhetsprocesser, en digital plattform som möjliggör e-tjänster och e-förvaltning och en grundlig analys och anpassning av de verksamhetssystem som skall stödja digitaliseringen. Detta kräver ekonomiska, kompetensmässiga och strukturella resurser som ofta inte finns på plats i en mindre kommun. Här föreslås därför en tydligare statlig samordning och satsning där mindre kommuner med begränsade resurser kan avropa såväl plattformar som processkartläggning och teknisk anpassning .

## 20.6 Övriga förslag

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

Malung-Sälens kommun tillstyrker att staten förenklar för kommunerna att ta del av de planeringsunderlag från statliga myndigheter som behövs för att ska kunna göra analyser av klimatrelaterade risker i översiktsplaneringen.

Kommunen tillstyrker förslaget att länsstyrelsen stödjer kommunerna genom särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser gällande frågor som rör klimat, miljö och genomförandet av Agenda 2030.

Kommunen vill i sammanhanget även uppmärksamma att projektet Glokala Sverige som pågår mellan 2018-2020 och som är viktigt för kommunernas arbete med Agenda 2030. Projektet bör ges fortsatt statligt stöd.

### 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

Regeringen bör gå vidare med förslaget om ett lagstadgat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet. De kommunala stadsnäten kan inte konkurrera på lika villkor och kan därför inte fullt ut

bidra till att uppfylla målen i den nationella bredbandsstrategin, eftersom att stadsnäten är begränsade till att bedriva sin verksamhet inom ägarkommunen. På samma sätt som gäller för annan liknande infrastruktur (elnät, fjärrvärmenät) utgör en kommun inte nödvändigtvis ett rationellt område för avgränsning av ett nät. Ska de kommunala stadsnäten på ett bra sätt kunna fortsätta bidra till bredbandsutbyggnaden blir det allt viktigare att de kan bygga sina nät på det mest ändamålsenliga sättet. Undantaget från lokaliseringsprincipen behövs om Sverige skall uppnå målen med bredbandsutbyggnaden.

### **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.

Förslaget är inte utvecklat i tillräcklig utsträckning. Det är exempelvis oklart vilka processer som utredningen anser att förslaget ska stärka. I den fysiska planeringen enligt PBL har både stat, kommun och region roller att fylla. Krav på samverkan finns i lagstiftningen. Det finns självfallet dessutom alltid möjlighet till annan samverkan. Naturligtvis kan det vara positivt om resurser avsätts till att stärka och utveckla processerna. Det gäller inte minst att förbättra de statliga sektorsmyndigheternas samarbete med kommunerna, så att inte staten från olika håll ger otydliga eller motstridiga besked. Om förslaget däremot avser att skapa ytterligare processer kring samma frågor, ställer sig Malung-Sälens kommun sig tveksam till nyttan och tydligheten i detta. Det är inte rimligt att tro att ett tillskott på två miljoner kronor till tre statliga myndigheter ska kunna förstärka kommunernas planeringskapacitet.

### **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.

Det är oklart vad som avses med att "regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande" på orter med svag bostadsmarknad. Ett eventuellt statligt stöd till dylika kommuner bör vara utformat som ett infrastrukturstöd snarare än ett bostadsstöd. Det bör vara upp till respektive kommun att avgöra vilken slags infrastruktur som ett eventuellt statligt stöd bör satsas på. Exempelvis kan behovet vara väl så stora inom VA-området.



För allmännyttans möjlighet att kunna göra nybyggnationer där negativa marknadsvärden uppstår är behovet av förändringar i K3 påtaglig. Ågaren, i de flesta fall kommunerna, i dessa bygder har ofta inte resurser att stärka bolagen ekonomiskt.

Staten bör även utreda SBAB:s roll för bostadsbyggandet. SBAB har ju att arbeta utifrån statens vision om Sveriges bästa bolån. SBAB skulle kunna få ett ågardirektiv att stärka upp och hjälpa marknader som har negativa marknadsvärden.