

Datum 2020-09-08  
Diarienummer RS 2020-01522

Finansdepartementet

## Betänkandet SOU 2020:8 Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget

Västra Götalandsregionen (VGR) lämnar följande synpunkter på betänkande SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget, utifrån regionens perspektiv och samhällsuppdrag. Yttrandet följer betänkandets förslag.

### Utredningens bedömningar och förslag

En utgångspunkt för utredningens förslag och bedömningar är att kommunerna behöver ha tillräcklig kapacitet för att den svenska decentraliserade samhällsmodellen, med den kommunala självstyrelsen, ska kunna bibehållas och utvecklas. Olika åtgärder måste vidtas för att stärka kommunernas kapacitet, för 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 förutsättningar.

### Utredningens förslag till strukturella åtgärder

- *En mer strategisk samverkan bör 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 kommunsammanslagningar är att de bygger på frivillighet.*

VGR delar utredningens syn på att kommunerna bör stödjas att frivilligt utveckla samverkan och utreda sammanslagningar. VGR ser för egen del behov av en ökad samverkan med och mellan kommuner.

- *Ett statsbidrag bör införas för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig kommunsammanslagning.*

VGR tillstyrker förslaget och menar att utvecklingsarbetet även ska inkludera strategisk samverkan med berörda regioner.

- *Staten bör ta över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Utredningen föreslår att en utredning tillsätts om detta.*

VGR motsätter sig förslaget och menar att det bör vara andra bedömningar och skäl som motiverar eventuella kommunsammanslagningar, så som anpassningar till invånarnas förändrade livs- och rörelsemönster, vidgade arbetsmarknader, gemensamt nyttjande av resurser och för att erhålla mer robusta organisationer.

- *Regeringen föreslås initiera 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.*

VGR tillstyrker generellt att försöksverksamheter ska underlättas för att pröva nya arbetsmodeller som utvärderas.

- *En kommundelegation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Delegationen ska också sköta uppdraget om försöksverksamhet.*

VGR motsätter sig förslaget och förordar istället att kommunerna i samråd mer regionen beslutar om former för dialog i dessa frågor. Regeringen uppmanas att uppdra till kommunerna att återkomma med förslag till kapacitetsstärkande åtgärder. Regionens svarar redan idag för samordning mellan kommuner inom olika områden och tillhandahåller olika mötesformer för erfarenhetsutbyte.

- *Statskontoret bör ges ett kunskapsutvecklande uppdrag avseende kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov.*

VGR motsätter sig inte förslaget, men menar att också universitet och högskolor kan ges motsvarande uppdrag.

- *Regeringen föreslås ta initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), får i uppdrag att i samverkan med statliga tillsynsmyndigheter utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter.*

VGR tillstyrker förslaget att ge RKA uppdraget med tillägget att det också krävs kommunal kompetens utöver statliga tillsynsmyndigheter. För att kunna göra bedömningar av vad som mäter kvalitet i en verksamhet måste de delta som känner verksamheterna i grunden.

- *Det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om att staten finansierar och utför de uppgifter som den ansvarar för, att staten följer finansieringsprincipen och att staten på olika sätt är närvarande i kommunerna.*

VGR delar utredningens uppfattning och vill understryka behovet av att upprätthålla offentlig statlig service i kommuner utanför regionala centra bland annat för att undvika övervältringseffekter på kommunerna.

- *Utredningen föreslår att regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av en statsbidragsprincip till riksdagen. Principen innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet. Om riktade bidrag ändå ges bör de klustras (grupperas) inom kommunala verksamhetsområden och/eller överföras till generella bidrag efter två år.*

VGR tillstyrker förslaget. Problemen med många riktade statsbidrag har framfört tidigare. Förslaget innebär att inom klustret kan kommunen bedöma hur resursanvändningen ger bäst effekt.

- *Utredningen avfärdar asymmetrisk uppgiftsfördelning för kommunerna som en generell lösning, men föreslår att den kan testas inom begränsad försöksverksamhet. Motiven är svårigheter för ansvarsutkrävande. Däremot förespråkar utredningen att det bör vara möjligt att göra vissa avsteg från symmetriprincipen om det handlar om att föra över ansvar från staten till vissa kommuner. Redan idag bedriver ca 40 kommuner lantmäteri verksamhet.*

VGR delar utredningens uppfattning om att asymmetrisk ansvarsfördelning inte är önskvärd för de stora grundläggande verksamhetsområdena, men ser inga hinder för att vissa kommuner övertar viss statlig verksamhet – särskilt när den statliga närvaron reduceras.

#### **Utredningens förslag om statens åtaganden och om statlig närvaro i hela landet**

- *Det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om*

*att staten finansierar och utför de uppgifter som den ansvarar för.*

VGR delar utredningens uppfattning och vill understryka behovet av att upprätthålla offentlig statlig service i kommuner och på orter utanför regionala centra bland annat för att undvika övervältringseffekter på kommunerna.

- *Staten uppmanas följa finansieringsprincipen och på olika sätt vara närvarande i kommunerna.*

VGR delar utredningens bedömning.

#### **Utredningens förslag om kommunernas ekonomi**

- *Regeringen föreslås lägga fram ett förslag om godkännande av en statsbidragsprincip till riksdagen. Principen innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet.*

VGR delar utredningens bedömning.

- *Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Syftet är att säkerställa att utjämningsystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader.*

VGR delar utredningens uppfattning om att utjämningsystemet inte får motverka eventuella kommunsammanslagningar.

- *Regeringen bör tillse att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.*

VGR delar utredningens bedömning.

#### **Utredningens förslag om kommunernas digitaliseringsarbete**

- *Staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till.*

VGR delar utredningens uppfattning, vilket påtalades redan våren 2018 i VGR:s remissvar på SOU 2017-114, Reboot av den digitala förvaltningen. Att etablera ett gemensamt ramverk för grundläggande digitalt ekosystem hotar inte det kommunala självstyret. Kommuner och regioner oavsett storlek digitaliserar idag och har stora kostnader för detta. Ett gemensamt ramverk

för förvaltningsgemensamma digitala funktioner kommer i förlängningen medföra att pengar sparas och ett mer effektivt resursutnyttjande. Regeringens viljeinriktning bör vara tydlig med att gemensamt ramverk ska gälla alla.

- *Regeringen föreslås tillsätta ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt som möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.*

VGR delar utredningens bedömning eftersom det hittills har tagit alldeles för lång tid att lösa legala problem vid digitaliseringens införande jämfört med våra nordiska grannländer.

*Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.*

VGR tillstyrker utredningens förslag. Regeringen behöver ge DIGG ett större och mer omfattande mandat och de finansiella resurser som krävs för uppdraget.

#### **Utredningens övriga förslag och bedömningar**

- *Staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av statliga myndigheters planeringsunderlag som behövs i kommunernas klimatrelaterade arbeten. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.*

VGR tillstyrker förslaget.

- *Regeringen föreslås ta initiativ till en utredning om det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner, särskilt avseende vatten- och avloppssystem (VA-system) och bredband.*

VGR tillstyrker förslaget med tillägget att det är angeläget att statens egna verksamheter och bolag också måste förpliktigas att underlätta för kommunernas planering och utförande av bredbandsutbyggnad.

- *Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser.*

VGR delar utredningens bedömning att det finns behov av ett mer övergripande strategiskt synsätt och samverkan i olika planeringsprocesser. Samverkansbehov finns såväl mellan olika planeringsprocesser som mellan olika geografiska nivåer. Det är dock oklart hur förslaget till uppdrag ska kunna skiljas från det regionutvecklingsansvar som regionerna redan har och det regionplaneuppdrag enl PBL, som regionerna kan ansluta sig till. Däremot kan regionerna tillsammans med kommunerna behöva metodstöd från de utpekade myndigheterna för att utveckla de regionala planeringsprocesserna.

- *Regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnation. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket.*

VGR tillstyrker förslaget, men vill också betona att det finns betydande utmaningar kring bostadsförsörjningen även i större kommuner.

### **VGR:s grundläggande utgångspunkter och uppfattningar**

Förutsättningarna för VGR:s uppgifter att främja hållbar utveckling, konkurrenskraft och tillväxt och bedriva välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, utbildning, kollektivtrafik och kultur är på ett avgörande sätt beroende av samarbetet med länets kommuner. Deras förmåga, kapacitet och förutsättningar utgör såväl möjligheter som begränsningar för VGR att bidra till den önskade utvecklingen och till kvaliteten i verksamheterna. Ömsesidighet och beroende är den reella grunden för samverkan. Kommunernas kapacitet är en förutsättning för VGR:s kapacitet.

I Västra Götaland samverkar VGR med kommunerna genom de fyra kommunalförbunden samt kommunalförbundens samordningsorgan VästKom. Inom regional utveckling sker idag en strukturerad samverkan genom den politiska beredningen för hållbar utveckling, som har uppdraget att ta fram underlag inför regionstyrelsens beslut i gemensamma strategiska frågor. På motsvarande vis finns etablerade former för samverkan mellan VGR i sex vårdssamverkansgrupper och ett övergripande samrådsorgan, SRO.

Målet att värna och utveckla en gemensam region är en grundbult i Visionen om det goda livet i Västra Götaland. Utgångspunkten är att hela länet ska vara livskraftigt och erbjuda samhörighet mellan invånare oavsett plats. Den grundläggande samhällsstrukturen måste upprätthållas inom varje kommun eller i samverkan kommuner emellan. Regionala centra spelar en avgörande roll när det gäller att erbjuda konkurrenskraftiga villkor för företagande och vara attraktiva för invånarna, även för mindre kommuner i centrals omland. Starka kommuner med förmåga att fatta strategiska beslut om satsningar och investeringar är avgörande för utvecklingen i Västra Götaland.

VGR delar utredningens bedömning om den demografiska utmaningen. De flesta kommuner i Västra Götaland ökar sin befolkning, men långsiktigt sker en koncentration till Göteborg och till orter på pendlingsavstånd från Göteborg. För andra orter som ligger längre från regionala centra går utvecklingen mot en högre andel äldre, lägre sysselsättningsgrad, en minskad arbetsmarknad och fler som försörjs av olika former av bidrag.

Det huvudsakliga ansvaret för finansiering och organisering av hälso- och sjukvården ligger hos regionerna och i vissa delar hos kommunerna. Det finns ett avgörande behov av gemensam planering och samordning av insatser från regionerna och kommunerna för flera olika grupper, t.ex. multisjuka äldre samt personer med kroniska sjukdomar, cancer, psykiska sjukdomar och för personer med funktionsvariationer. Likaså är kompetensförsörjning en strategisk fråga för sjukvårdshuvudmännen att samverka om för att kunna erbjuda en likvärdig, effektiv och tillgänglig hälso- och sjukvård.

Avslutningsvis vill VGR lyfta frågan om betydelsen av färre, mer jämnstora och starkare regioner med kapacitet att klara *sina* uppdrag. Förutsättningarna för samordning och samverkan dem mellan skulle på ett avgörande sätt underlättas och förbättras.

Regionstyrelsen

Johnny Magnusson  
Ordförande

Ann-Sofi Lodin  
Regiondirektör