



Essunga kommun

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Fi 2020/00647/K

Essunga kommuns yttrande över Finansdepartementets remiss Starkare kommuner -med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Essunga kommun har som remissinstans getts möjlighet att yttra sig över Finansdepartementets remiss Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

Kommunernas utmaningar och förutsättningar

Kommunutredningen har haft i uppdrag att:

- identifiera kommunernas framtida utmaningar,
- analysera potentialen bland olika strukturella åtgärder (främst utökad samverkan, asymmetrisk uppgiftsfördelning och (frivilliga) kommunsammanslagningar samt ändrat huvudmannaskap) för att möta utmaningarna
- föreslå vilka strukturella åtgärder som bör vidtas och strategi för genomförandet.

Utredningens slutsats är att kompetensförsörjningsfrågan framstår som den mest svårlösta på grund av arbetskraftsbrist inom så gott som all offentlig verksamhet. Utredningen bedömer 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; och
- kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling.

Essunga kommun instämmer i utredningens bedömning av framtida utmaningar men vill framhålla att dessa är problematiska oavsett kommunstruktur och kvarstår oavsett kommunindelning eller graden av samverkan. För att veta vilka strukturåtgärder som bör genomföras behöver man veta vilka problem som ska lösas.

Kapacitetsbegreppet

Utredningen har valt att definiera kapacitet som drift- respektive utvecklingskapacitet. En kommun som på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt når de kvalitetskrav som kommuninvånarna och staten ställer på välfärdstjänsterna kan betecknas som en kommun som har hög driftskapacitet. En kommun som däremot återkommande har svårt att klara detta kan beskrivas som en kommun med låg driftskapacitet. Fokus är på förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget i form av t.ex. skola, vård och omsorg.



Essunga kommun

Utvecklingskapacitet anses vara förmåga till organisatorisk utveckling och förnyelse, icke nödvändiga investeringar samt ett fruktbart samarbete med aktörer utanför den kommunala organisationen. I utvecklingskapacitet ligger också att kommunen har förmåga att planera och agera utifrån en långsiktig målbild, vilket kräver att kommunen har förmåga att fatta nödvändiga beslut med viss framförhållning.

Utredningen lyfter fram att alltför många kommuner har svårt att klara den dagliga driften och än mindre har tillräcklig utvecklingskapacitet. Det kan exempelvis innebära att kommunen av resursskäl kan ha svårt att jobba med omvärldsanalyser, att delta i kompetensutvecklingsinsatser och konferenser, att ta till sig nya effektiviserings-möjligheter via digital teknik eller att nyttja riktade statsbidrag på ett meningsfullt sätt.

Utredningens begrepp (drift- och utvecklingskapacitet) är breda och omfattande, eftersom all kommunal aktiviteter antingen kan sägas vara drift- eller utvecklingsverksamhet. Kommunernas resultat kan i sin tur bero på en mängd olika orsaker av både intern och extern karaktär. Essunga kommun anser att kapacitetsbegreppet istället bör utgå från att kommunerna är politiskt styrda organisationer och delas in i flera dimensioner: politisk, professionell och ekonomisk kapacitet.

En väl fungerande ledning och styrning är avgörande för varje kommun. Med politisk kapacitet menas den politiska församlingens förmåga att leda den kommunala verksamheten och fatta nödvändiga beslut. En hög politisk kapacitet underlättas av en gemensam lokal identitet och geografi utan konkurrerande/jämnstora tätorter. Hög politisk kapacitet beror inte nödvändigtvis på befolkningsstorlek, även om det krävs att tillräckligt många kommunmedlemmar är villiga att ta förtroendeuppdrag.

Professionell kapacitet innebär kompetensmässig bärkraft. Essunga med sina 600 anställda har i princip samma uppdrag som Göteborg stad med 40 000 anställda. Professionell kapacitet är att ha tillräcklig kompetens i organisationen att klara av specialistuppgifterna eller att kunna rekrytera och bemanna de personaltunga verksamheterna. Samverkan kan bidra till att öka kommunernas professionella kapacitet, eftersom den möjliggör större tillgång till specialistkompetens.

Ekonomisk kapacitet innebär förmåga att finansiera sin verksamhet och sina investeringar. Det långtgående utjämnningssystemet gör att de ekonomiska förutsättningarna mellan landets kommuner är någorlunda likvärdiga.

Strategi för stärkt kapacitet -utökad samverkan eller kommunsammanläggning

Utredningen framhåller att en mer strategisk samverkan mellan kommuner bör utvecklas för att få större effekter på kommunernas kapacitet. Sammanläggningar av kommuner kan enligt utredningen stärka både kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet.

Regelförenklingarna de senaste decennierna har bidragit till en kraftigt ökad samverkan, från 25 förbund 1985 till över 400 kommunalförbund och gemensamma nämnder idag. Därutöver finns ett stort antal interkommunala företag och avtalssamverkan. Detta har varit en partiell kommunreform som gjort kommunindelningen mer flexibel. Kommuner har fått möjlighet att gå samman på verksamhetsnivå för att få de skalfördelar som en större organisation kan innebära.

SKRs landsomfattande enkätundersökning visar att samverkans positiva effekter för kompetensförsörjningen är lika stora som vid kommunsammanslagningar.



Essunga kommun

Utredningen vill främst slå samman mindre lands- och glesbygdskommuner och menar att de demokratiska effekterna av sammanslagning är neutrala med både positiva och negativa delar. Forskningsläget pekar dock på att det är tämligen klart att de negativa effekterna överväger. Vidare bör framhållas att befolkningssmå kommuner har en högre nöjdhet beträffande den lokala politiken i SCB:s medborgarundersökningar.

Essunga kommun anser att det bör läggas mer kraft på att underlätta samverkan mellan kommuner och regioner genom att undanröja de juridiska hinder som fortfarande finns för sådan samverkan. Huvudstrategin för förstärkt kapacitet bör därför vara utökad samverkan, inte sammanläggning av kommuner.

Inrättandet av en kommundelation inom Regeringskansliet

Utredningen föreslår att det inrättas en kommundelation inom Regeringskansliet och att denna, tillsammans med landshövdingarna, ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, främst utveckling av strategisk samverkan och insatser inriktat mot frivilliga kommunsammanslagningar.

Essunga kommun avstyrker förslaget om inrättandet av en nationell kommundelation med motiveringen att utveckling av strategisk samverkan bör hanteras på lokal och regional nivå, där kunskapen och kännedomen finns om de specifika förutsättningarna.

Essunga kommun avstyrker även förslaget att landshövdingarna får i uppdrag att föra dialog med kommuner om strategisk samverkan och sammanslagningar. Bidraget till kommuner för att utreda samverkan och sammanslagningar kan utföras av den instans som ges ansvaret att sköta det stödprogram som SKR föreslår.

Införande av ett statsbidrag för utvecklingsarbete inriktat på strategisk samverkan frivillig sammanslagning

Utredningen föreslår att det införs ett statsbidrag till kostnader för utvecklingsarbete som bedrivs av två eller fler kommuner tillsammans och att kommundelationen ges i uppdrag att föreslå den närmare utformningen av statsbidraget.

Essunga kommun tillstyrker förslaget men anser att de ekonomiska 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 införande och övergångskostnader. 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 samverkan.

Statligt skuldövertagande vid frivilliga kommun-sammanslagningar

Utredningen föreslår ett statligt skuldövertagande vid frivilliga kommunsammanslagningar. De skulder som föreslås tas över av staten är:

- långfristiga skulder till bank- och kreditinstitut



Essunga kommun

- avsättningar för pensionsförpliktelser och pensionsförpliktelser som enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, ska redovisas som ansvarsförbindelser.

Essunga kommun avstyrker förslaget. 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. Mot denna bakgrund ställer sig Essuga kommun negativ till förslaget.

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 och eventuellt ett riktat statsbidrag för att högskattesatskommuner ska kunna sänka sin skattesats.

Essunga kommun anser att ett mer träffsäkert sätt vore riktade insatser till de utsatta kommunerna, vilket staten gjorde i början av 2000-talet. Samtidigt som balanskravet skärptes 2000 infördes Kommundelegationen (även kallad Kommunakuten). Kommuner som av strukturella skäl (kraftig befolkningsminskning, ekonomisk obalans, svag balansräkning och små möjligheter till intäktsförstärkningar) förväntades få svårt att uppnå balanskravet fick möjlighet att ansöka om att delta i Kommundelegationen, ett program med villkorat finansiellt stöd och ekonomisk rådgivning.

Forskning visar att Kommundelegationen hade positiv effekt för deltagande kommuner. En slutsats är att stödkommunerna i genomsnitt förbättrade sina resultat och att en del av dem minskade sina kostnader till följd av deltagandet i programmet. Med tanke på de ekonomiska utmaningar som kommunerna kommer att ställas inför under 2020-talet bör en ny Kommundelegation återinrättas i syfte att höja kommunernas kapacitet.

Statsbidragsprincip

Utredningen föreslår införandet av en statsbidragsprincip. Principen ska ge vägledning vid överväganden om att tillskapa riktade statsbidrag samt vid utformning och hantering av sådana bidrag. Den föreslås inte tillämpas 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.



Essunga kommun

- 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.

Essunga kommun ser mycket positivt på förslaget och tillstyrker detsamma. Det råder idag en problematik med de många riktade statsbidragen. Förslaget kommer att kunna öka ändamålsenligheten och effektivisera användningen av statliga medel, eftersom kommunen med förslaget kan satsa på det som ger mest effekt.

Översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet

Utredningen föreslår att 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 hur dessa hinder kan undanröjas.

Essunga kommun tillstyrker att utjämningsystemen ses över i sin helhet. Systemet behöver ses över med viss regelbundenhet, vilket särskilt gäller LSS-utjämningsystemet. Den senare har inte utretts sedan 2007 och bygger på delvis påverkbara faktorer som antalet brukare och personalkostnader. Detta kan säkerligen till viss del förklara att nettokostnaderna ökat från 25 till 51 miljarder sedan LSS-utjämningsystemet infördes 2004 till 2018.

Essunga kommun avstår att yttra sig över remissens övriga delar.

Essunga dag som ovan

Daniel Andersson
Kommunstyrelsens ordförande

Anna Liedholm
Kommundirektör