



Yttrande över slutbetänkandet Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppgifter (SOU 2020) Dnr 145/20

Hallstahammars kommun bereds tillfälle att inkomma med synpunkter på rubricerat slutbetänkande. I beredningen har kommunens nämnder getts möjlighet att inkomma till kommunstyrelsen med sina synpunkter. Valda delar av nämndernas synpunkter ingår i kommunens yttrande och framgår i slutet att yttranet.

Utredningens förslag bemöts utifrån samma rubriksindelning som rubrikerna i utredningen.

Strukturella åtgärder

En central del i att lösa de stora utmaningarna som väntar för kommunsektorn handlar om den kommunala indelningen och vad som egentligen utgör en funktionell kommun. De senaste decenniernas kraftiga ökning av interkommunala samarbeten och ingående i förbund eller kommunala bolag visar på att det finns stora behov av att hitta organisationsformer som går utanför den enskilda kommunens territorium och befolkningsunderlag. Kommunutredningen fokuserar här på att en ökad strategisk samverkan är huvudspåret för att stärka kommunernas drift- och utvecklingskapacitet och att sammanslagningar ska uppmuntras men bygga på frivillighet. Utredningen saknar dock en ordentlig genomlysning av redan etablerade samverkanslösningar och exempel på samverkanstrukturer som är gynnsamma eller vilka framgångsfaktorer som krävs baserat på den praktiska erfarenhet som finns.

I vilken grad sammanslagningar eller en ökad strategisk och formell samverkan mellan kommuner sker är till stor del även kopplat till att en kommun är en lokalt politiskt styrd organisation där det finns en lokalpolitisk kultur och kommunal identitet. Utredningen saknar en bredare och djupare analys kring hur denna dimension påverkar möjligheterna till att nå effekt av de förslag som presenteras. Historiskt saknas empiriskt stöd för att sammanslagningar mellan kommuner kommer till stånd på frivillig basis. De stora förändringar i kommunindelningar som genomförts har skett genom nationella reformer. Det är positivt att utredningen föreslår olika incitament som kan gynna framväxten av mer strategisk samverkan och frivilliga kommunsammanslagningar och med tanke på det underlag som är framtaget och att det delvis saknas forskning inom området är förslagen ändå att betrakta som väl avvägda. En dimension som dock skulle behöva belysas mer utöver att stärka drifts- och utvecklingskapacitet är den lokala politiska kapaciteten. Det lokala politiska ledarskapet kommer vara avgörande för att kunna hantera kommande utmaningar och det skulle kunna belysas mer i utredningen.

Ytterligare en frågeställning att belysa ytterligare kopplat till utredningens förslag om ökad strategisk samverkan är hur långsiktigt hållbara dessa förslag egentligen är? En långtgående grad av formell samverkan, ingående i förbund osv kan redan i vissa fall och torde i förlängningen än mer kunna utmana de enskilda kommunernas existensvärde.

Hallstahammars kommun avstyrker förslaget om att inrätta en Kommundelegation och att landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder.

Postadress
734 80 Hallstahammar

Besöksadress
Kommunhuset
Prästgårdsgatan

E-post
kommunstyrelsen@hallstahammar.se
Internetadress
www.hallstahammar.se

Telefon
0220-240 00 vx
Telefax
0220-105 00

Org.nr
212000-2064

Bankgiro
235-0072
Postgiro
12 36 90-0



gärder. Såsom förslaget och resurstilldelningen för delegationen är uppbyggt i utredningen saknas en analys av centrala gränssnitt mot andra former av regional samverkan som redan är utarbetad och mot den strategiska samverkan och interkommunala samarbeten som redan är etablerade i landet. Befintlig interkommunal samverkan går ofta utöver etablerade territoriella avgränsningar såsom läns- eller regiongränser. Vidare utgår mycket av den strategiska planeringen i regionerna från den Regionala utvecklingsstrategin och de nätverk som är kopplade till den och det regionala utvecklingsansvaret. En uppbyggnad av en ny struktur för regional dialog som så tydligt bygger på att det hålls inom länen riskerar att utgå för mycket från den territoriella indelningen snarare än de faktiska behoven och förutsättningarna för att öka kommunernas kapacitet.

Förslaget 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 är positivt men förslagen behöver till viss del kompletteras. Att arbetet sker i nära samarbete med tillsynsmyndigheterna är viktigt för att harmonisera den statliga uppföljningen med kommunernas egna kvalitetsnyckeltal. Hallstahammars kommun vill dock betona vikten av att utvecklingen inom detta område även sker i nära samarbete med de statistikan-svariga myndigheterna. Det finns stora behov av att i ökad utsträckning tillgängliggöra statistik på lägre geografiska nivåer än kommunnivå och att det tas fram en geografisk indelning som bygger på en enhetlig nationell standard. Vidare finns behov av att de statistikan-svariga myndigheterna får ett tydligare uppdrag i att stödja kommunerna genom tillgängliggörande och bearbetning av statistik inom olika områden. Det är en stor utmaning för mindre kommun att upprätthålla den kompetensen. Utifrån ett jämställdhetsperspektiv är det även viktigt att i förslaget betona vikten av att den statistik som ska arbetas fram är könsuppdelad och att den i så stor utsträckning som möjligt kan brytas ner på lägre geografiska nivåer än kommunnivå.

Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

Det är viktigt att understryka utredningens förslag om att staten måste sköta sina egna åtaganden, för att kommunerna i sin tur ska kunna ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter. Här är det dock viktigt att belysa att en hel del nationella och regionala områden tenderar att spilla ner på kommunerna genom länsstyrelsens åtaganden och regionala samordningsansvar, utan att en sådan medverkan alltid finns tydligt uttalat i lag för kommunerna. Det medför att kommunerna tvingas knyta upp personella resurser för samverkan och dialog och det sker ofta utan att finansieringsprincipen tillämpas. Områden som kan nämnas som exempel är inom civilt försvar, brottsförebyggande arbete, jämställdhet och folkhälsa. Det är ofta angelägna områden med betydande samhällsutmaningar, men det är viktigt att resursfrågan även beaktas för kommunerna.

Kommunernas ekonomi

Vi ser det som positivt med en grundprincip att primärt använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet. Grundidén borde vara att bidragen är generella och endast undantagsvis riktade.

Vidare är det positivt att klustra ihop likartade statsbidrag om man även klustrar ihop återsökningen och därigenom underlättar åiterrapporteringen. Problemet med riktade statsbidrag är att



det allt som oftast krävs en relativt omfattande återrapportering. Man bör även se över när och hur statsbidrag ges ut. Statsbidrag som kommer ut sent på ett år och endast omfattar samma år är direkt dåligt. Bidrag som kommer till efter halvårsskiftet borde minst gälla innevarande och nästkommande budgetår. Det vore bra att förslaget utvecklas genom att sätta en minsta tid för vad ett statsbidrag får användas inom, t ex 1 år så att statsbidragen kan användas på ett bra genomtänkt sätt istället för att stressa fram verksamhet för att pengarna måste vara förbrukade innan året är slut.

När det gäller att överföra riktade statsbidrag till generella efter två år är det i grunden ett bra förslag för att minska administration över tid men kan ge hopp i nettokostnadstalen då bidraget går från att redovisas som verksamhetens intäkter till att hamna under generella statsbidrag och utjämning i resultaträkningen. Nettokostnaderna jämförs ofta över tid och mellan kommuner att då få hopp som endast förklaras av att ett bidrag gått från att vara verksamhetens intäkter till generellt bidrag minskar jämförbarheten mellan åren och mellan olika kommuner.

Bra med att aktivt jobba med utjämningsystemet för att hålla det aktuellt. Skulle nog behövas en genomgång av systemet för att försöka få det tydligare vad som systemet tar hänsyn till och bygger sina beräkningar på. Systemet är komplext och är inte alltid helt lätt att förklara för ej insatta personer.

Kommunernas kompetensförsörjning

Utredningen pekar på flera ställen på att kompetensförsörjningen framstår som den mest svårlösta utmaningen i ett framtidsperspektiv. Arbetskraftsbrist väntas inom så gott som all offentlig verksamhet, men de största rekryteringsbehoven väntas inom skola, förskola och äldreomsorg. Kompetensförsörjningsfrågan är komplex och nära sammankopplad med kommande ekonomiska utmaningar, drifts- och utvecklingskapacitet och möjligheten för en enskild kommun att utvecklas och växa. En ökad resurstilldelning genom statsbidrag eller ett ökat uttagande av skatt för att lösa de ekonomiska utmaningarna löser inte det egentliga problemet om inte kompetensförsörjningen följer med i utvecklingen.

Kompetensförsörjning handlar både om åtgärder för att förstärka rekryteringen och matchningen på arbetsmarknaden, men kanske än mer om de bakre stegen i kedjan som handlar om utbildningssystemen. Utifrån den problemställningen anser Hallstahammars kommun att utredningen inte tillräckligt har belyst området kompetensförsörjning, framförallt inom de delar som handlar om utbildningssystemen och bakomliggande faktorer. Såsom demografi och socioekonomi. Utbildningssystemet kommer att behöva reformeras i grunden för att svara upp mot behoven på en arbetsmarknad som är i ständig förändring, samt att nya

innovativa lösningar och åtgärder krävs inom utbildningssystemet för att med ökad snabbhet få upp volymen av utbildad arbetskraft inom kommunernas kärnverksamheter. Även SCB pekar på detta i sin framskrivning av arbetskraftsbehovet 2035 där det lyfts fram att det kan komma att uppstå stor brist på gymnasialt utbildad personal inom hälso- och sjukvård samt social omsorg. Förslag om att minska studieskulder för personer som är bosatta i vissa utsatta delar av landet svarar då endast delvis mot problembilden, det torde i utredningen finnas behov av fler och mer expansiva förslag för att hantera denna stora utmaning.



Vidare saknas ett tydligt jämställdhetsperspektiv i betänkandet, inte minst kopplat till området kompetensförsörjning. Det bör tydligare belysas hur utmaningen ser ut kopplat till skillnaden mellan män och kvinnor. Utmaningarna kring arbetskraftsbehoven inom flera av yrkeskategorierna inom den kommunala kärnverksamheten är idag kopplade till att endast halva arbetskraftsutbudet nyttjas i befolkningen. Därtill är utmaningar med att tillgodogöra sig resursen som finns bland utrikes födda starkt sammankopplad med kön, där kvinnor ofta har en avsevärt lägre förvärvsfrekvens och sysselsättningsgrad än män.

Kommunernas digitaliseringsarbete

Att staten tar ett långsiktigt ansvar och etablerar en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte är oerhört viktigt för att Sverige och därigenom kommunerna ska kunna accelerera den digitala utvecklingen. Det är dock viktigt att även säkra en långsiktig statlig finansiering av en sådan infrastruktur och att det inte innebär stora kostnader för kommuner att ansluta sig. Det kan riskera att förstärka och ytterligare driva på ett skapande av A och B kommuner kopplat till digitalisering.

Vidare tillstyrks förslagen om att löpande anpassa lagstiftning och författning som i många fall släpar efter idag kopplat till digitalisering. Det råder exempelvis oklarheter kring i vilken utsträckning automatiserat beslutsfattande kan användas utifrån reglering i kommunallagen, vilket skyndsamt behöver lösas. Det är viktigt att inte kommuner som arbetar för en mer effektiv administration genom automatisering, ska behöva arbeta utifrån oklara och till viss del osynkroniserade regelverk. En annan viktig del i detta är att undanröja rättsliga hinder som hämmar digitaliseringen genom att försvåra informationsutbyte och överföring av data mellan myndigheter och mellan enskilda och myndigheter.

Vi ser även positivt på att DiGG ges ett tydligare uppdrag i att stödja kommunernas arbete men att de även ges tillräckliga resurser för ett sådant uppdrag och att stödet riktas mot samtliga kommuner utifrån deras olika förutsättningar. Vi förordar även att en översyn samtidigt görs för att renodla och tydliggöra vilken aktör som har det nationella ansvaret i att stödja kommunerna och att resurser samordnas och riktas i en mer enhetlig linje från nationell till lokal nivå.

Övriga förslag och bedömningar

Hallstahammars kommun ställer sig positiv till de förslag som föreslås inom samhällsplaneringens områden med att förenkla för kommuner att utan kostnad få tillgång till planeringsunderlag från statliga myndigheter inom klimat- och hållbarhetsområdet.

Vi tillstyrker även att lagstiftning behöver ses över gällande att förenkla möjligheter att samverka inom områden med betydande samhällsviktig infrastruktur, såsom VA och bredbandsutbyggnad. Inom bredbandsutbyggnad är det viktigt att undanröja juridiska hinder utifrån lokaliseringprincipen för att möjliggöra en effektiv utbyggnad. Till stor del är det inom landsbygden som de återstående procenten hushåll återfinns för att uppnå de nationellt satta målen om bredbandsutbyggnad och där är det viktigt att nyttja alla verktyg som finns för att kunna få ekonomi i utbyggnaden och att kunna överskrida kommungränser för att dra nytta av



exempelvis en stamdragning av ett stadsnät och kunna ansluta hushåll som ligger i anslutning till en kommungräns. Detta förslag bör processas skyndsamt då utvecklingen inom digitalisering går snabbt.

När det gäller förslaget om Tillväxtverkets uppdrag är det otydligt hur förslagets utformning svarar mot behovet. Mötesplatser för erfarenhets- och resultatspridning finns till stor del redan etablerade idag. Motiven till förslaget behöver därför belysas ytterligare och det behöver göras en tydligare beskrivning av nuläget och hur det tänkta förslaget är tänkt att komplettera eller förbättra det nuvarande situationen. De resurser som föreslås tilldelas om 1 Mkr per år till Tillväxtverket och 500 tkr till vardera Trafikverket och Boverket, bedöms även vara alltför lågt satta för att klara ett sådant uppdrag. Utredningen anger även att förslaget inte innebär några ökade kostnader för kommunerna och att det bygger på frivilligt deltagande. Samverkan i olika regionala forum är dock kostnadsdrivande för kommuner och för mindre kommuner kan de personella kostnaderna bli betydande av att delta i olika regionala och nationella erfarenhetsutbyten. Dock kan resultatet och effekten bli positiv för kommunen, men det sker i regel med en kostnad som insats vilket är viktigt att ta höjd för i en sådan satsning.

Avslutningsvis är det positivt att åtgärder föreslås för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande. Utredningen refererar dock till stor del till att det är en landsbygdsproblematik. Vi vill betona att problemet till stor del även är kopplat till andra kommungrupper och för mindre aktörer, där vi inte minst ser behov kopplat till allmännyttans möjlighet till nyproduktion.

Hallstahammars kommun
Kommunstyrelsen

Catarina Pettersson
Kommunstyrelsens ordförande

Utdrag ur nämndernas yttranden

Socialnämnden

SKR:s bedömning om kapacitetsbegreppet

Postadress	Besöksadress	E-post	Telefon	Org.nr	Bankgiro
734 80 Hallstahammar	Kommunhuset	kommunstyrelsen@hallstahammar.se	0220-240 00 vx	212000-2064	235-0072
	Prästgårdsgatan	Internetadress	Telefax		Postgiro
		www.hallstahammar.se	0220-105 00		12 36 90-0



Utredningens begrepp (drift- och utvecklingskapacitet) är breda och omfattande, då all kommunal aktivitet 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. SKR anser att kapacitetsbegreppet istället bör utgå från att kommunerna är politiskt styrda organisationer och delas in i flera dimensioner: politisk, professionell och ekonomisk kapacitet. Den viktigaste är den politiska (lokaldemokratiska) kapaciteten. En väl fungerande ledning och styrning är avgörande för varje organisation, så även för kommunerna. Detta bekräftas också vid de många kommunanalyser som förbundet gör på uppdrag av enskilda kommuner och av statliga utredningar som belyst frågan (se bland annat Kommundelegationen (SOU 2003:68) och Tillväxtdelegationen (SOU 2004:126)). Med politisk kapacitet menas bland annat 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.

Personlig assistans bör förstaligas

Kommittén förordar inte några huvudmannaskapsförändringar.

SKR och socialnämnden i Hallstahammars kommun menar att den personliga assistansen bör förstaligas. Huvudmannaskapet för personlig assistans är delat mellan kommun och Försäkringskassan. Om en individs grundläggande behov i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka beviljas assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) av Försäkringskassan. Kommunen svarar dock alltid för de 20 första timmarna i veckan. Om de grundläggande behoven i genomsnitt understiger 20 timmar per vecka har kommunen hela ansvaret för insatsen. Hallstahammars kommuns socialnämnd menar att staten bör vara ensam huvudman för personlig assistans. Ställningstagandet bygger på kostnadsutvecklingen för insatsen och de många nackdelar som finns med nuvarande dubbla huvudmannaskap: otydlighet för brukaren kring ansvarsfördelningen, dubbel handläggning

Negativa ekonomiskt incitament vid sammanslagning bör tas bort-20.3.2

Hallstahammars kommuns socialnämnd tillstyrker att utjämningsystemen ses över i sin helhet med viss regelbundenheten. Det är av största vikt för utjämningsens legitimitet att compensation ges utifrån behov, inte kostnader eller skattesatsnivå. Systemet i sin helhet behöver ses över med viss regelbundenhet, vilket särskilt gäller LSS-utjämningsen. 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-utjämningsen infördes 2004 till 2018. Utjämningshinder för sammanslagning är väl kända och kräver ingen ytterligare utredning. Sammanslagna kommuner tappar strukturbidraget och eventuella tillägg för litenhet och befolkningsförändring år 5 efter sammanslagning.

SKR anser att de negativa ekonomiska incitamenten vid sammanslagning bör tas bort, eftersom de leder till märkliga effekter. Dels gör de att små kommuner inte kan slå samman med varandra, eftersom de tappar så mycket i utjämningsystemet. Exempelvis skulle Övertorneå och Överkalix förlora drygt 30 miljoner kronor det femte året efter en sammanslagning. Dels innebär det nuvarande regelverket väldigt stor compensation under de fyra första åren om en liten kommun skulle slå samman med en stor. Anledningen är att den nya kom-



munen får behålla den lilla kommunens bidrag (per capita) i fyra år. Detta gynnar inte sammanslagningar menar socialnämnden i Hallstahammars kommun.

Kompetensförsörjning 20.4 & 20.4.1

Socialnämnden i Hallstahammars kommun delar utredningens bedömning. SKR har tillsammans med Sobona och facken inom kommunal och regional sektor i en skrivelse till regeringen uppmanat till en gemensam kraftsamling kring omställning och kompetensförsörjning i hela landet. En nationell strategi för kompetensförsörjning från regeringen och arbetsmarknadens parter, vilket föreslagits av bl.a. Valideringsdelegationen, skulle kunna lägga grunden för en sådan kraftsamling. SKR och övriga parter på arbetsmarknaden tar ett stort ansvar för kompetensutveckling och omställning, inte minst genom omställningsorganisationerna. Inom kommunal och regional sektor finns ett proaktivt omställningsavtal och en partsgemensam omställningsorganisation som möjliggör kompetensutveckling när verksamheternas behov förändras. Liknande lösningar finns i andra branscher. Ytterligare statliga insatser bör komplettera och bygga vidare på detta menar Hallstahammars kommuns socialnämnd.

Digitalisering 20.5

Hallstahammars kommuns socialnämnd instämmer med utredningens bedömning att digitalisering är ett av de viktigaste faktorerna för att stärka kommunernas kapacitet. För att adressera de stora investeringar i nationell digital infrastruktur och kommunernas möjligheter att ansluta till denna nationella digitala infrastruktur, har SKR föreslagit att regeringen bör inleda dialog med parterna för att etablera en Sverigeförhandling med syfte att skapa en gemensam vision och målbild för offentlig sektors digitalisering, en gemensam prioriteringsordning och säkerställa nationell samfinansiering. Hallstahammars kommuns socialnämnd stödjer och delar SKR:s bedömning i denna fråga.

Barn- och utbildningsnämnden

En tillitsfull synkronisering mellan staten och kommunen är nödvändig om effekten ska motsvara kostanden för åtgärder. Erfarenheten från riktade statsbidrag är att villkoren för att söka bidragen är så styrande att de egentliga prioriteringarna inte blir tillgodosedda. Mycket resurser för välfärdsmedel går till administration och kontroll. Hur mycket av totala kostnaden för statliga satsningar når verkligen de avsedda prioriterade invånarna? Tillitsdelegationens utredning berörde den obekväma frågan om stats och kommuns tillit till varandra. Har samhället råd till det bidragssystem vi har idag? Kortsiktiga osäkra bidrag är det modell för framtida välfärd.

Mindre kommuner har sämre möjligheter att jobba strategiskt och utvecklingsinriktat samt att söka och ta del av riktade statsbidrag. Stordriftvinster saknas, någon enstaka personal finns

anställd i olika nyckelroller. Ofta innebär anställningen flera uppdrag. De blir snarare generalister än specialister. Vardagen riskerar att bli sårbar för små kommuner. Förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter krävs, så att de på lång sikt ska kunna möta nationella krav och medborgarnas behov. Alltför många har svårt nog att klara den dagliga driften, och än mindre har någon betydande strategisk utvecklingskapacitet. De förslag som



presenteras är resurser som pengar och kompetens. Alternativt att uppgifter lyfts av kommunerna så att kvarvarande uppgifter blir mer i paritet med förmågan att hantera dem.

Alternativt att uppgifter tillförs kommunerna, vilket skulle kunna förbättra attraktiviteten, kompetensförsörjningen och den kommunala organisationens kritiska massa. Alternativa lösningar som måste granskas för att bli begripliga, särskilt det sista alternativet som vi den första anblicken kan verka utgå från att små kommuner inte är attraktiva. Vidare föreslås samplanering i ett gränsöverskridande kommunregionperspektiv.

Kommunutredningens direktiv betonas att utredningens fokus ska ligga på strukturella förändringar: 1. utökad samverkan, 2. kommunsammanläggning, 3. förändringar av kommunernas uppgifter samt 4. asymmetrisk ansvarsfördelning.

1. Samverkanslösningar föreslås som en åtgärd. De föreslås ske i mer fasta kommunkonstellationer för att fungera. Samtidigt skrivs att det inte går att påvisa att det resulterar i varken högre eller lägre kostnadseffektivitet eller kvalitet. Vilket är då syftet för samverkanslösningar? Den här kommunen har många års erfarenhet av samverkan kring gymnasieutbildning. Dels under många år genom kommunalförbund mellan två grannkommuner dels nu genom samverkansavtal med en större grannkommun. Erfarenheten är att varken kostnads- eller kvalitetsvinst kan påvisas i någon större omfattning snarare ett ökat utbud för eleverna som på lika villkor har fått tillgång till fler utbildningar och inriktningar än vad den egna lilla kommunen kunnat erbjuda. Den här kommunen har i båda fallen haft fördel av korta avstånd mellan grannkommuner.
2. Kommunsammanslagningar diskuteras som en åtgärd. Genom större kommuner, och därmed större produktionsvolym, förväntas samma välfärdsservice kunna produceras till lägre kostnader. Forskningen ger dock enbart delvis stöd för sådana antaganden. Danska erfarenheter från den senaste kommunreformen pekar inte på ekonomiska besparingseffekter. Däremot att de sammanslagna kommunerna stärkt sina ekonomiska resultat efter reformen.

Förvaltningen instämmer i det utredningen pekar på att små kommuner har svårt att ha olika specialister anställda. Ofta kombineras olika funktioner inom samma tjänst och många anställda blir därmed något av generalister. En mindre kommun är dessutom mer känslig för oförutsedda händelser, exempelvis om en person med en nyckelbefattning slutar eller blir långvarigt frånvarande.

Avståndet mellan väljare och förtroendevalda ökar med kommunstorleken. Det kan vara fördel att det finns ett visst avstånd för att hålla likvärdigheten gentemot förväntningar från invånare i enskilda ärenden, när alla känner alla, men också en nackdel om avståndet blir så långt att de förtroendevalda hamnar på en nivå långt från väljarnas vardag och verksamheternas förutsättningar.

3. I kommunutredningens direktiv anges att utredningen ska överväga om det finns behov av att generellt ändra kommunernas uppgifter, genom att samtliga kommuner får ett förändrat uppdrag. Utredningen ska dock enligt direktiven inte lämna konkreta förslag på huvudmannaskapsförändringar. Kommunernas ansvarsområden skulle kunna bli mer i paritet med den tillgängliga kapaciteten. Exempel på områden som har debatterats är om staten ska ta över ansvaret för skolan och den högspecialiserade sjukvården. En överföring av uppgifter från

Postadress	Besöksadress	E-post	Telefon	Org.nr	Bankgiro
734 80 Hallstahammar	Kommunhuset	kommunstyrelsen@hallstahammar.se	0220-240 00 vx	212000-2064	235-0072
	Prästgårdsgatan	Internetadress	Telefax		Postgrio
		www.hallstahammar.se	0220-105 00		12 36 90-0



lokal till regional eller statlig nivå innebär att välfärdsmodellen skulle bli mer centraliserad.

För skolans del så är bedömningen att den är starkt styrd och övervakad av staten genom statliga styrdokument som styr i stort sett hela grunduppdraget för en likvärdig skola i landet. Styrningen från staten går också förbi den kommunala politiken genom att enskilda yrkesroller som rektor och lärare styrs direkt från staten för visst ansvar.

Skolan har tidigare varit statlig. Upplevelsen är att skolans dubbla styrning från staten har ökat sen tiden för kommunalisering. Skillnaden över vad som kommunens politiker kan bestämma över är inte så stor jämfört med tiden då skolan var statlig. Däremot kommunens ansvar för uppföljning, utvärdering och kontroll/inspektion över hur lagkraven efterlevs.

Riktade statsbidrag som är villkorade styr vilka satsningar skolan måste välja för att ta del av bidragen. De stämmer inte alltid överens med de prioriteringar som den egna verksamheten mest är i behov av. Dessutom kommer erbjudande om riktade statsbidrag som slår sönder strukturer och/eller är kortsiktiga satsningar som saknar finansiering när bidraget upphör mer eller mindre hastigt. Ett exempel är bidrag till förstelärare som dels slår sönder lönestruktur mellan olika yrkesverksamma, skolformer och ledning. Effekten blir jantelag och svårighet att rekrytera rektorer. Ledare med betydligt större ansvarsuppdrag än lärare. Huruvida införandet av förstelärarna bidragit till högre kunskapsresultat kan inte tydligt påvisas i kommunen.

4. En annan diskussion om förändring är om kommunerna ska få en större roll som utförare inom ett verksamhetsområde, utan att huvudmannaskapet går över till kommunerna. Organiseringen av Arbetsförmedlingens verksamhet är ett sådant exempel. Den omfattande interkommunala samverkan inom bl.a. gymnasie-skola, räddningstjänst och överförmyndare kan tolkas som att kommunen är för liten för att självständigt kunna driva verksamheterna på ett effektivt sätt. Det kan därför finnas skäl som talar för att vissa verksamheter har en mer regional än lokal logik.

5. Många kommuners drifts- och utvecklingskapacitet stärks men kommunerna behöver bygga ut sin kompetens, vilket med tanke på den demografiska utvecklingen kommer vara svårt för de mindre kommunerna eftersom de redan i dag har svårt att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att sköta sina nuvarande uppgifter. Förvaltningen instämmer i resonemanget och har svårt att se fördelen för små kommuner. Instämmer också med utredningen om att asymmetrisk lösning dvs att kommuner tilldelas olika omfattande uppdrag, A- och B- kommuner, inte är en lämplig åtgärd för att stärka kapaciteten.

Digitala verktyg föreslås för att upprätthålla och höja kvaliteten i kommunens verksamheter. Digitala lösningar och automatisering prövas för att frigöra personal för med kvalitativa uppgifter. Förvaltningen instämmer i svårigheten att uppskatta den ekonomiska potentialen av digitalisering. Digitalisering är en kostnads- och tidskrävande process som ställer stora krav där små kommuner har sämre ekonomiska resurser och möjlighet att rekrytera kompetens.

Dessutom tillgång till fast bredband med hög prestanda. Utbyte genom nätverk används för många utvecklingsområden vilket kräver tid och resurser. Den lilla kommunens dilemma blir att arbetstiden inte räcker när fåtal personal finns att tillgå som måste ingå i ett flertal nätverk. Digitalisering är ändå ett måste för en positiv effektiv utveckling. Infrastrukturen för att digitaliseringen ska fungera är fördelad på många olika vinstintressenter. Det gynnar inte en lik-



värdig tillgång om hela landet ska leva vidare i en digital era. En del får tillgång enkelt och andra får fullt ut betala själva utan statliga medel.

Samverkan mellan kommunen och civilsamhället har lång tradition och begränsningar. Det kan troligen utvecklas mer inom vissa områden. Det gäller då att avhända sig uppgifter inom välfärdsuppdraget snarare än att utöka ambitionsnivån.

Försöksverksamhet för anpassning till lokala förhållanden föreslås. Minskade statliga regleringar som nämns i sammanhanget är en förutsättning för att genomföra radikala anpassningar. Statens övergripande ansvar poängteras för att tillräckliga förutsättningar finns för att utföra de uppdrag som läggs på kommunerna att verkställa. Upplevelsen från kommunen är att statliga reformer har högre ambitionsnivå än de ekonomiska förutsättningar som finns i kommunen eller som staten skickar till kommunpåsen eller riktade bidrag för verkställighet. De täcker inte hela reformen utan förutser att kommunen själv ska bidra genom effektivisering av något annat uppdrag. En åtgärd som föreslås är att staten behöver ta det övergripande ansvaret för att säkerställa kommunernas ekonomiska förutsättningar och underlätta kompetensförsörjningen. I utredningen föreslås att staten ska garantera finansiering av verksamhet och ansvar som läggs över på kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. Det ger förhoppning att reformer inte underfinansieras för framtiden.

Den kompetensförsörjning som förskolan och skolan behöver för tillgång till behöriga lärare förutsätter idag att kommunerna bidrar i olika varianter t.ex. verksamhetsintegrerad utbildning. I en svår ekonomisk situation är det inte försvarbart att kommunerna ska bidra till grundutbildning för långa högskoleutbildningar. Det är ett statligt ansvar att se till att grundutbildning kan genomföras. I Sverige finns förmånliga utbildningsmöjligheter genom att högskoleutbildningen är kostnadsfri för studenten och möjlighet till studiebidrag/lån. Vill man komplettera den möjligheten så kan staten överväga att gå in med finansiering för att studera med en reducerad lön som erbjöds då skolan var organiserad under staten, vilket kallades att studera med B-avdrag. Det kan vara en åtgärd som ryms inom förslaget om generella åtgärder på nationell nivå. Utbud med varianter av yrkesutbildningar behövs också inom nationella åtgärder för att få fler i arbete oavsett bakgrund. Synen på skolan, professionen, arbetsmiljö osv behöver stärkas för att fler ska lockas till läraryrken.

Kultur- och fritidsnämnden

De frivilliga uppgifterna är sådana som kommunerna får, men inte har någon skyldighet, att bedriva. Till sådan verksamhet hör bl.a. näringslivsfrämjande åtgärder, turismverksamhet, parker, stöd till studieorganisationer, allmän kulturverksamhet, musikskola/kulturskola, allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar, fritidsgårdar, arbetsmarknadsåtgärder, bostadsverksamhet m.m. Många av dessa frivilliga uppgifter är attraktionsbärare för kommuner och nedmontering inom dessa fält kan innebära ökad risk för utflyttning vilket i sin tur

kan medföra en försämrad kommunal ekonomi och minskad möjlighet att klara kompetensförsörjningen av specialiserad personal. Att vidareutveckla samarbetet med civilsamhället med målbild att hitta nya samverkansformer för att kunna upprätthålla kommersiell och offentlig serviceservice blir allt viktigare i en snar framtid.



Tekniska nämnden

Strukturella åtgärder

I Kommunutredningens direktiv betonas att utredningens fokus ska ligga på fyra typer av strukturella åtgärder: 1. utökad samverkan, 2. kommunsammanläggning, 3. förändringar av kommunernas uppgifter samt 4. asymmetrisk ansvarsfördelning.

1. Samverkan kan ge kommunerna bättre förutsättningar att leverera service och välfärdstjänster. En mer strategisk samverkan kan skapa större kontinuitet och tillit mellan de samverkande kommunerna och sker därför bäst i mer fasta kommunkonstellationer. I kapitalintensiv verksamhet som tillexempel vatten och avlopp indikerar forskningen att samverkan kan ge ökad kostnadseffektivitet och ökad leveransförmåga. I kommunen pågår utredning och diskussioner om att bilda gemensamt VA-bolag med två angränsande kommuner. Minskad sårbarhet (tex reservvatten), förmåga att klara framtidens utmaningar (tex pga klimatförändringar), kompetensförsörjning, kapacitet, både personella och maskinella, samt förmåga att klara av att möta framtida lagar och krav är några av incitamenten för att bilda ett gemensamt bolag som förvaltningen ser det.

Avfallshanteringen har överlåtits på ett kommunalförbund och även avfallshanteringen är en sådan kapitalintensiv verksamhet där det kan finnas en ökad kostnadseffektivitet att vinna på samverkan. I detta fall ingår ett helt län samt ytterligare ett par kommuner i angränsande län. Utmaningen i detta fall har varit att ta fram en gemensam avfallsplan samt en avfallstaxa som samtliga medlemskommuner kan ställa sig bakom. Det arbetet har varit mer komplext och tidskrävande och den ursprungliga tidsplanen har fått revideras. En risk är att Kommunförbundet vänder sig till medlemskommunerna med vissa uppgifter och att vi inte längre har någon egen kompetens inom området.

Utredningen föreslår att statsbidrag införs för kommuner som vill driva utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning. Förvaltningen tycker att detta är positivt då det är ett omfattande arbete bara att utreda detta. Det ska inte falla för att man har resursbrist eller saknar ekonomiska förutsättningar att delta i utvecklingsarbete mot mer strategisk samverkan.

Utredningen föreslår även att utreda om det finns behov av speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur för att underlätta samverkan mellan kommuner tex vad gäller vatten- och avloppsverksamhet.

2. Kommunsammanslagningar diskuteras som en åtgärd. Genom större kommuner, och därmed större produktionsvolym, förväntas samma välfärdsservice kunna produceras till lägre kostnader. Forskningen ger dock enbart delvis stöd för sådana antaganden. Danska erfarenheter från den senaste kommunreformen pekar inte på ekonomiska besparingseffekter. Däremot att de sammanslagna kommunerna stärkt sina ekonomiska resultat efter reformen. Kommun-sammanslagningarna har även haft en positiv inverkan på kommunernas kompetens och lett till mindre sårbarhet avseende den kommunala verksamheten.

Avståndet mellan väljare och förtroendevalda ökar med kommunstorleken, dock kan en större kommun erbjuda fler politiska alternativ och ha större möjlighet att rekrytera förtroendevalda.

Postadress	Besöksadress	E-post	Telefon	Org.nr	Bankgiro
734 80 Hallstahammar	Kommunhuset	kommunstyrelsen@hallstahammar.se	0220-240 00 vx	212000-2064	235-0072
	Prästgårdsgatan	Internetadress	Telefax		Postgrio
		www.hallstahammar.se	0220-105 00		12 36 90-0



Utredningen föreslår att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommundsammanläggningar. Förslaget behöver analyseras och utredas vidare (tekniska och juridiska aspekter) samt ett mer detaljerat förslag arbetas fram.

Bygg- och miljönämnden

Boverkets och Naturvårdsverkets kommentarer rörande kommunernas bemanning är intressant. Man pekar på att många kommuner har endast en inspektör för bygg eller miljö. Hallstahammar, som är en medelstor kommun, har 4-5 inspektörer på bygg respektive miljö, men ser ändå att tiden inte räcker till för hela grundläggande tillsynsuppdraget. På vissa områden är vi mer sårbara såsom livsmedel, alkohol och tobak samt bostadsanpassning då vi har en handläggare per område där.

Det behövs inte stora störningar på verksamheten för att planeringen ska falla då dimensioneringen är väldigt slimmad. Servicen till invånare och verksamheter kan snabbt bli försämrade vid enstaka vakanser eller längre frånvaro för någon handläggare. Till detta kan tilläggas att staten lägger mer uppdrag på kommunerna men tar i undantagsfall tillbaka något. Djurskyddstillsynen tog staten tillbaka. Nu senast ska kommunerna utöva smittskyddstillsyn med befintliga resurser, förvisso med viss kompensation. Svårt att se hur denna kompensation kan omsättas i personaltimmar. Ytterligare uppdrag på senare år som tillkommit är tobakstillstånd, receptfria läkemedel, animaliska biprodukter, vattendirektivet medför ökad volym osv. Avgiftsfinansierad tillsyn går över tid att använda för att öka personalvolym, men finansieringsgraden blir sällan hög då sidouppdrag och annat tär på detta. I en mindre kommun är handläggarna involverade i flera delar av samhällsplaneringen. Bygg och miljö har kompetens som i det avseendet är värdefull. Små och mindre kommuner inrättar inte tjänster som miljöstrateger, miljöingenjörer och kommunekologer i den grad som faktiskt behövs i relation till faktiskt uppdrag eller statens och EU's förväntningar. Vattendirektivet är ett sådant område där uppgifterna vida överstiger kommunernas förmåga.

Ett dilemma därutöver är att för små och medelstora kommuner kan flera ansvarsområden endast fylla en deltid. Resultatet blir tjänster med mixade uppdrag där full kompetens kan bli svår att uppnå. För Hallstahammars del har detta problem lett till avtalsamverkan med Fagersta och Norberg inom alkohol- och tobaksområdet. Med Hallstahammar som värddkommun och gemensam databas fungerar tillsyn och provning bra samt fyller då mer än en heltid. I övrigt läggs tjänster så gott det går och blandningen av områden är till del uppskattat av handläggare då det ger variation i arbetet som en fördel. Långt driven specialisering kan faktiskt bli enahanda i längden. Juridiskt stöd inom vårt myndighetsområde saknas lokalt varför vi anlitar detta på konsultbasis vid behov, vilket är en brist.

Västmanland har under många år haft regional informell samverkan inom länet med länsstyrelsen som motor. Detta har varit mycket värdefullt på miljö-, livsmedels och alkoholområdet.

I detta nu pågår utveckling av utvidgat regionalt samarbete i samverkansförbundet Mitt Miljösamverkan. Uppsala och Dalarna har redan gått samman med gemensam resurs för projektledning och tillsynsvägledning. Västmanland står nu på tur för att ansluta länets kommuner. Detta kan ge bättre resursutnyttjande och ge inspektörer ett större nätverk. Gemensamma rikt-

Postadress	Besöksadress	E-post	Telefon	Org.nr	Bankgiro
734 80 Hallstahammar	Kommunhuset	kommunstyrelsen@hallstahammar.se	0220-240 00 vx	212000-2064	235-0072
	Prästgårdsgatan	Internetadress	Telefax		Postgrio
		www.hallstahammar.se	0220-105 00		12 36 90-0



linjer för tillsyn ger också framgång i det operativa arbetet då likabehandling inom regionen leder till snabbare acceptans av krav som ställs.

Sammantaget pekar inte kommunutredningen någon entydig lösning för bygg- och miljöförvaltningens område. Samverkan eller bildande av kommunförbund är lösningar som fortsatt tycks vara svaret. Ökat ansvar från statens sida tycks inte vara modellen.

Postadress	Besöksadress	E-post	Telefon	Org.nr	Bankgiro
734 80 Hallstahammar	Kommunhuset	kommunstyrelsen@hallstahammar.se	0220-240 00 vx	212000-2064	235-0072
	Prästgårdsgatan	Internetadress	Telefax		Postgrio
		www.hallstahammar.se	0220-105 00		12 36 90-0