



fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget

(Er beteckning Fi2020/00647/K)

Länsstyrelsen i Norrbottens län yttrar sig härmed över rubricerade slutbetänkande från den parlamentariska Kommunutredningen (SOU 2020:8).

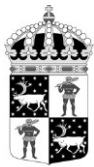
SAMMANFATTNING

Syftet med utredningen är att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Länsstyrelsen delar inte utredningens övergripande bild av situationen för kommunerna. Vår uppfattning är att situationen är mer diversifierad och komplex än vad utredningen ger bilden av. Den verklighet som omger kommunernas vardag inom de allra flesta områden där kommunerna är ansvariga, visar på bristande resurser och svårigheter att rekrytera ny kompetens. Kompetenssituationen är inte minst svår i de centrala ansvarsområdena såsom skola, vård och omsorg. Många kommuner har redan omfattande avtals- och annan samverkan, men detta räcker inte för att klara uppdragen. Förslagen baseras på den ofullständiga bilden av situationen. Länsstyrelsen bedömer att förslagen därmed inte är tillräckliga för att nå syftet.

Staten har en viktig roll i att stötta kommunerna, men de förslag som lämnas därvidlag är inte tillräckliga. Det bör tydliggöras vad statens roll och ansvar är, och utifrån detta bör adekvata åtgärder vidtas för att kommunerna ska få ökade förutsättningar att klara sitt uppdrag. Staten behöver, utifrån ett helhetsperspektiv, ta ett samlat grepp om de kommunala frågorna och de frågor som kan stötta och stärka kommunernas förmåga, exempelvis inom områdena bostadsbyggande, transportinfrastruktur, digital infrastruktur, kompetensförsörjning och rekrytering. Detta kan ske genom länsstyrelserna.

Länsstyrelsens nuvarande uppdrag enligt bland annat länsstyrelseinstruktionen innebär att vi brett vidtar åtgärder som stärker kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Att som Kommunutredningen föreslår ge Länsstyrelsen ytterligare uppdrag avseende kapacitetsstärkande åtgärder, stärker sannolikt i viss mån kommunernas förmåga ytterligare. Under sådana omständigheter begär vi att regeringen förtydligar dessa kompletterande uppdrag.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att inrätta en kommundelation. Länsstyrelsen avstyrker även att landshövdingen tilldelas en stödjande roll gentemot en sådan



delegation då landshövdingen redan idag har en sådan roll att samordna statens verksamhet gentemot kommunerna.

Länsstyrelsen har en central, lagstadgad roll i hela samhällsplaneringsprocessen och anser att det är självklart att även Länsstyrelsen inkluderas i uppdraget att stödja strategisk planering i kommunerna för hållbar utveckling i alla delar av landet. Statens stöd till kommunerna i arbetet med frågor som rör klimat, miljö och genomförandet av Agenda 2030 bör, utöver de särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser som utredningen föreslår, även innefatta vägledning, rådgivning och löpande samverkansdialoger. Länsstyrelsen anser att länsstyrelserna ska ges ett förtydligat och långsiktigt uppdrag att leda och samordna arbetet med Agenda 2030. Tillkommande uppdrag till Länsstyrelsen ska vara finansierade och förmedlas via länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

YTTRANDE

Länsstyrelsen och landshövdingens roll i länet

Enligt länsstyrelseinstruktionen ansvarar Länsstyrelsen för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska bland annat samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser inom myndighetens ansvarsområde, främja länets utveckling och främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.

Länsstyrelser, kommuner och regioner är viktiga samverkanspartners för varandra. Betydelsen av denna samverkan är i synnerhet viktig i befolkningsmässigt små kommuner som har begränsad kapacitet att upprätthålla kompetens inom alla områden, och därför många gånger istället förlitar sig på stöd och vägledning från Länsstyrelsen. Länsstyrelserna är den enda statliga myndighet som möter kommunerna sektorsövergripande och tvärspektoriellt. Länsstyrelsernas är dessutom den enda statliga myndighet som har till uppgift att göra sammanvägda bedömningar och att därmed avgöra intressekonflikter på lokal och länsnivå. För detta krävs god kunskap och bra relationer, vilket i sin tur bygger på närvaro, trovärdighet och kontinuitet. Länsstyrelsens samordning av olika statliga myndigheters insatser är viktig för förtroendet för de statliga myndigheternas verksamhet i länet. Vår samordning skapar goda förutsättningar för att nationella mål ska få genomslag i länet.

Flera av de aktörer som Länsstyrelsen samordnar inom ramen för vårt uppdrag är länsöverskridande, och också av den anledningen är god samverkan med andra länsstyrelser avgörande. Detta samverkansarbete syftar till att skapa ett enhetligt arbetssätt och bedömningsgrunder så att frågor i största möjligaste mån hanteras på liknande, men länsanpassat, sätt oavsett var i landet beslut fattas. Samverkan leder också till att effektivisera verksamheten genom att resurser samordnas mellan de 21 länsstyrelserna.

Landshövdingeämbetet är en samlande kraft i Norrbottens län. Det är en unik roll utöver vad en vanlig myndighetschef har. Landshövdingar har av tradition en stor auktoritet och kan i kraft av sitt ämbete ta initiativ i viktiga frågor för länen och få viktiga aktörer att dra åt samma håll. Landshövdingen är regeringens representant, statens företrädare i länet och är en neutral funktion som uppfattas som positiv i många sammanhang.

Landshövdingens möjlighet att samordna länets aktörer är unik och en viktig del för att Länsstyrelsen på ett bra sätt ska utföra vårt uppdrag.

Kommunutredningens strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

I sin strategi (avsnitt 19) lägger Kommunutredningen fram ett antal förslag som de menar tillsammans förbättrar den kommunala kapaciteten att fortsatt leverera välfärd till medborgarna. Länsstyrelsen bedömer sammantaget att de förslag som lämnas inte är tillräckliga. Att slå samman närliggande kommuner, med liknande svårigheter, bedöms ge en begränsad positiv effekt för kommuner, och vore knappast någon fördel för de glest befolkade och samtidigt geografiskt stora kommunerna i Norrbottens län. Det kan även få betydande negativa konsekvenser.

Vid årsskiftet 2019/2020 uppgick Norrbottens befolkning till drygt 250 000 personer, vilket är ca 2,4 procent av Sveriges befolkning vid samma tidpunkt. Samtidigt utgör Norrbottens län 25 % av rikets geografiska markyta, vilket ger en befolkningstäthet på ca 2,5 invånare per kvadratkilometer, att jämföras med rikssnittet om drygt 25 invånare. Ökat demokratiskt underskott pga. geografiskt avstånd till folkvalda samt utmaningarna med flerkärnighet, är några av de negativa konsekvenser som Länsstyrelsen bedömer blir följden.

Länsstyrelsen menar att utredningens beskrivning av kommunernas utmaningar var för sig är visserligen korrekt tekniskt beskrivna, men att det samtidigt är en underskattning av utmaningarnas kumulativa effekter i ett glesbygdsperspektiv. Medan utredningen utgår från en vertikal, ”stuprörsformad” analysmodell som följer politikområdena, säger det samtidigt lite om det horisontella, helhetsperspektiv som kommunledningarna arbetar med varje dag. De strukturella utmaningarna för glesbygdskommunerna i länet griper in och förstärker varandra med en omfattning som kan beskrivas som *Wicked problems*, med det gemensamma att utvecklingen inte går att lösa med avgränsade åtgärder. Sannolikt riskerar föreslagna åtgärder att störa mer än vad de ämnar lösa. Liknande erfarenheter och slutsatser går att hämta från den aktuella kommunreformen i Norge som pekar att det bland befolkningen visserligen finns förståelse för motiven till sammanläggning, men att det i grund och botten betraktas som ett hopplöst projekt¹.

Länsstyrelsen menar att utredningens förslag om sammanläggning är i grunden ett icke-förslag för länets kommuner och som därmed riskerar uppfattas som oseriöst. Dels frammanar förslaget mindre goda erfarenheter från kommunreformen av år 1974, dels skapar förslaget en tydlig brytning mellan riksplan och lokalplan avseende uppfattning om vilka åtgärder som ger faktiskt effekt. Hade kommunerna i länet funnit sammanläggning som ett realistiskt alternativ, hade så också samgående sannolikt skett för länge sedan.

Kommundelegation

Länsstyrelsen avstyrker Kommunutredningens förslag om att inrätta en kommundelegation. Länsstyrelsen delar utredningens syn på landshövdingens och länsstyrelsernas kompetenser och betydelsen av utarbetade nätverk och god kännedom om lokala och regionala förhållanden, men anser att dessa bör såsom idag kunna användas direkt gentemot kommunerna utan att regeringen går via en delegation. Att

¹ Fylkesmannen i Finnmark (2018). Gode grep i Finnmark. NIVI Rapport 2018:4.

inrätta en ytterligare statlig aktör som ska verka gentemot kommunerna, vid sidan av övriga statliga myndigheter, riskerar att skapa en otydlighet bland berörda aktörer och en ineffektiv hantering av viktiga insatser som kommunerna kan behöva. En delegation innebär en ökad uppdelning, i stället för den ökade statliga helhetssyn som Länstyrelsen bedömer är nödvändigt.

Att dela upp statens relation med kommunerna på flera olika myndigheter går emot den idén som regeringen framförde i den statliga förvaltningspolitiska propositionen. Budskapet som framfördes där framhöll att medborgarnas, kommunernas och företagens kontakter med statliga myndigheter bör präglas av enkelhet och tydlighet och att det därmed finns behov av ett samlat statligt agerande på central, regional och lokal nivå staten. I samma proposition framförde regeringen även en vilja att bedriva en långsiktig och samlad styrning av den kommunala sektorn. En delegation kommer att ha svårt att upprätthålla en långsiktighet i frågan om bland annat kommunernas kapacitet, då själva konstruktionen av en delegation utgår från att uppdraget är tidsbegränsat.

Strategisk regional samverkan inom befintliga organisationsstrukturer

Länstyrelsen delar kommunutredningens uppfattning att landshövdingarna kan föra dialog med kommunerna om kapacitetshöjande åtgärder generellt samt om behovet av mer utvecklad strategisk samverkan. Vi förordar en lösning där uppdrag ges inom befintliga organisationsstrukturer. Landshövdingen och Länstyrelsen kan i detta vara en viktig samtalspart. Länstyrelsen menar att detta redan sker inom landshövdingens och Länstyrelsens nuvarande uppdrag, men att detta arbete möjligen kan utvecklas, resurssättas ytterligare och förtydligas.

Länstyrelsen vill understryka att de direkta kontakterna med kommunerna bör skötas av Länstyrelsen och landshövdingarna i de frågor som ligger inom Länstyrelsen ansvarsområde. Att frångå dagens geografiska områdesansvar kan komplicera för Länstyrelsen att utföra redan befintliga kapacitetsstärkande åtgärder och kan också resultera i såväl otydlighet som ökad resursåtgång för såväl kommuner som Länstyrelsen.

Kostnader

Länstyrelsen anser att nya uppdrag till länsstyrelserna ska vara finansierade och förmedlas via länsstyrelsernas förvaltningsanslag anslaget 5:1 Länsstyrelserna under utgiftsområde 1. Finansieringen ska bland annat innefatta problemkartläggning och analys, förberedelser för, och deltagande i aktiviteter, möten, etc. Såväl landshövdingens arbete som insatsen från övriga anställda vid Länstyrelsen ska finansieras. Länstyrelsen anser att finansieringen bäst beräknas efter att regeringen valt omfattning och då av länsstyrelserna, som sedan kan lämna in sitt äskande till regeringen.

Tillitsbaserad styrning av uppdrag

Länstyrelsen anser att uppdrag till Länstyrelsen ska präglas av tillitsbaserad styrning. Detta ligger i linje med vad Riksrevisionen påtalar i sin rapport² om styrningen av länsstyrelserna. Där sägs bland annat att allt för detaljerad styrning inte är ändamålsenlig. Länstyrelsen anser att uppdrag ska ges till myndigheten, Länstyrelsen.

² Riksrevisionen (2019). Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna. RiR 2019:2.

Vidare att landshövdingen, som myndighetschef, själv ska kunna bestämma hur uppdrag lämpligen utförs. Länstyrelsen anser inte att det i detalj ska anges att just landshövdingen ska utföra vissa arbetsuppgifter.

Kommunernas kompetensförsörjning

Kommunutredningen påtalar att framför allt mindre kommuner har svårigheter att upprätthålla tillräcklig kompetens och resurs i alla delar (s. 352, som hänvisar till kap. 8). Länstyrelsen delar utredningens uppfattning att kommunerna ska stöttas i detta. Länstyrelsen håller med utredningen om att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden (s. 654). Frågan om instrumentet med nedskrivning av studieskulder är inte ny utan har förekommit i ett antal föregående utredningar, senast i Landsbygdskommitténs slutbetänkande. Vi menar att åtgärden bör införas omgående utan ytterligare utredning.

I likhet med andra delar av Europa och Sverige, genomgår Norrbottens län en accelererande demografisk omstrukturering med obalanser som följd. Den demografiska obalansen innebär dels att andelen individer över 65 år ökar snabbare jämfört med övriga landet, dels att andelen unga invånare minskar. Sedan slutet av 1990-talet har personer i åldersgruppen 20–29 år på årsbasis stått för minst hälften av den totala inrikes utflyttning från länet³. Den demografiska utvecklingen har också ett tydligt könsperspektiv då kvinnor, i högre utsträckning än män, väljer att flytta från Norrbotten till förmån för studier och arbete. På motsvarande sätt har inflyttningen till länet till störst andel utgjorts av asylsökande och nyanlända. Länet präglas vidare av stora *inomregionala* befolkningsskillnader, där två tredjedelar av befolkningssantalet bor i länets kustkommuner. Detta skapar en skarp kontrast mellan en relativt tätbefolkad kuststräcka och ett bitvis mycket glest befolkat inland.

Eftersom fler individer går i pension relaterat till antalet tillträdande på arbetsmarknaden, har Norrbottens län idag en påtaglig arbetskrafts- och kompetensbrist. Även om strukturomvandlingen inom exempelvis tornedalsområdet traditionella näringen – framför allt jord- och skogsbruk – förändrat förutsättningarna i grunden inte minst vad gäller arbetstillfällen, är kompetensförsörjning likafullt ett av områdets största problem. En jämförelsevis låg utbildningsnivå och relativt sett få yngre medborgare förstärker bilden.

Enligt en forskarrapport framtagen vid Luleå tekniska universitet⁴ (2018) beräknas det totala rekryteringsbehovet fram till och med år 2030 i Norrbottens län uppgå till uppskattningsvis 51 000 anställningar. Av dessa beräknas motsvarande 43 000 anställningar utgöra ersättningsrekryteringar vid pensionsavgångar. På branschnivå sker de största pensionsavgångarna inom Vård och omsorg; Tillverkning och utvinning samt inom Utbildningsväsendet, dvs i många fall direkt kopplat till kommunernas välfärdsuppdrag.

³ Luleå tekniska universitet (2018). 51 000 anställningar till år 2030. En analys av rekryteringsbehov och rekryteringsproblem med lösningsförslag.

⁴ Ibid.

Konkurrensen om den arbetsföra befolkningen på den lokala arbetsmarknaden är många gånger knivskarp. Detta till följd av att hälften av länets kommuner utgör sin egen FA-region. I det korta perspektivet löser kommunerna uppgiften genom projektanställningar eller via bemannings- och konsultföretag. Detta löser dock inte de grundläggande problemen med kompetensförsörjningen som riskerar att ytterligare fördjupas. Detta givet länets demografiska utveckling som, under den kommande tioårsperioden, pekar på en befolkningsminskning med drygt 11 000 invånare⁵.

Investeringar i regional transportinfrastruktur och bredbandsutbyggnad

Länsstyrelsen vill, med anledning av att transportinfrastruktur lyfts som exempel ovan, särskilt betona betydelsen av en god transportinfrastruktur. Det är en viktig förutsättning för nästan alla funktioner i samhället, för den regionala utvecklingen, kompetensförsörjningen och för att nå klimatmålen. Att enkelt kunna ta sig mellan platser i länet och till och från länet påverkar både länet, kommunerna och medborgarna i mycket stor utsträckning.

På motsvarande sätt behöver också investeringar i bredbandsutbyggnaden utökas. Digital kommunikation är avgörande för att bygga utvecklingskapacitet i landets mest glest befolkade kommuner. Länsstyrelsen framhåller att regeringens målsättning i dess nationella bredbandsstrategi där 95% av landets hushåll ska inkluderas till år 2020 och hela landet till år 2025 visserligen är lovvärt. Länsstyrelsen poängterar dock att resurstilldelningen till Norrbotten för att utbyggnadstakten ska följa strategins målsättning inte korresponderar alls i nuläget.

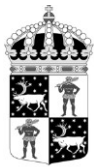
Med en täckningsgrad om ca 76 %⁶ av hushållen och arbetsställena i länet, men där endast 28 % av hushållen *utanför* tätort och småort har tillgång till bredband, behöver regeringen agera fortsatt kraftfullt. Det är framförallt två faktorer som hämmar utbyggnadstakten i länet. Den ena faktorn är det bristande intresset hos marknadsaktörer att bygga ut fibernätet ytterligare. Den andra faktorn är kommunernas kapacitet vid genomförandet. I Norrbottens län är utbyggnaden av ett bredbandsnät ofta ledd av en kommun eller ett kommunalt bolag. Detta ställer krav på både ekonomiska och personella resurser vilket är en stor utmaning för de geografiskt vidsträckt kommunerna i länet. Länsstyrelsen menar att statens uppgift är att garantera bredbandsuppkoppling för alla hushåll och företag i landets glest befolkade områden.

Migration och integration som utmaning och möjlighet

Kommunutredningen framhåller att flyktingmottagande och etablering av nyanlända inledningsvis (avsnitt 10.1) innebär kostnader för mottagande kommuner, men i det längre perspektivet kan bidra till ökad befolkningstillväxt, kompetensförsörjning och skatteintäkter. Samtidigt hänvisar kommunutredningen till studier vars slutsatser pekar på att många asylsökande lämnar den kommun som de först kom till. Detta i syfte etablera sig i en större kommun där förutsättningarna att hitta ett jobb eller utbildning bedöms vara bättre.

⁵ SCB (2020). Statistiska meddelanden. Sveriges framtida befolkning 2020-2030. Län och kommungrupper. Utkom 3 juni.

⁶ Post- och telestyrelsen (2020-09-22). Bredbandskartan.se.



Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser vad gäller nyanländas stora betydelse för länets demografiska utveckling och bidrag till kompetensförsörjning. Av den forskningsrapport över rekryteringsbehovet i länet fram till och med år 2030, framgår att orsaken till länets positiva befolkningsutveckling under senare delen av 2010-talet uteslutande beror på ett positivt utrikes flyttnetto. Utan invandringen skulle befolkningen minskat med närmare nära 8 500 invånare⁷.

Regional kapacitet för mottagande av nyanlända

En viktig förutsättning för integration av asylsökande och nyanlända i hela Sverige är att vidmakthålla Migrationsverkets regionala organisationsstruktur och kapacitet till mottagande. Idag upplever vi tvärtom att mottagningskapaciteten dras ned kraftigt och att ledningsfunktioner flyttas från länet vilket är olyckligt. Regionalt anpassade boendelösningar för asylsökande bör fortsatt vara en av den svenska integrationspolitikens främsta uppgifter.

Fördelen med att sprida ankomstboenden geografiskt över landet är att hela landet får möjlighet att vara med och ta ansvar för mottagande och integration. Det är dessutom vår erfarenhet att många väljer stanna i närområdet när de får sitt uppehållstillstånd då de under asyltiden redan skaffat sig nätverk bland lokalbefolkningen och ett flertal förhoppningsvis också har etablerat sig på arbetsmarknaden. Detta stimulerar till en demografisk positiv utveckling och kompetensförsörjning på andra regionala arbetsmarknader än enbart i rikets befolkningstäta områden.

Norrbotten har en lång historik av anläggningsboenden vilket bidragit till en bred kompetens och kunskap inom området, men framför allt en bred regional samverkan mellan stat, länets kommuner och andra aktörer såsom civila samhället. I länet finns ett helhetsperspektiv i mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn/ungdom. Processen fungerar som en kedja från asylsökande till etablerad eller återvänd. I Norrbotten samarbetar de stora aktörerna tillsammans med civila samhället för att rätt information lämnas tidigt till målgruppen om rättigheter, skyldigheter och möjligheter, detta arbetssätt har stärkts genom det EU-projekt ”Integration och tillväxt”⁸ som bedrivits i Norrbotten. Det behöver slutligen finnas beredskap för relativt hastiga förändringar i antalet som söker asyl. Erfarenheterna från år 2015 och tidigare talar för detta.

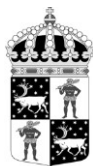
Agenda 2030

Kommunutredningen bedömer att staten bör stödja kommunerna genom särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser gällande kommunernas arbete med genomförandet av Agenda 2030 (s. 665 ff). Enligt utredningen kan omfatta erbjudandet av kortare utbildningar och uppgiften att ordna mötesplatser för erfarenhetsutbyte mellan kommuner.

Länsstyrelsen i Norrbottens län vill understryka att flera av de norrbottniska kommunerna har uppmärksammat att de är beroende av att ha ett bra hållbarhetsarbete

⁷ Luleå tekniska universitet (2018). 51 000 anställningar till år 2030. En analys av rekryteringsbehov och rekryteringsproblem med lösningsförslag”, s.16.

⁸ Länsstyrelsen i Norrbottens län (2020). <https://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/samhalle/social-hallbarhet/integration.html>.



(företrädesvis relaterat till Agenda 2030). Detta för att vara konkurrenskraftiga och attraktiva som arbetsgivare och bostadsort. För att kommunerna ska kunna göra det viktiga arbetet som i förlängningen kan säkra genomförandet, behövs mer än bara utbildnings – och kompetensförsörjningsinsatser. Vägledning, rådgivning och löpande samverkansdialoger är också viktiga insatsområden. Detta givet de stora utmaningar i form av demografisk utveckling och brist på kompetensförsörjning som Kommunutredningen identifierat.

Kommunernas behov av stöd konstateras även av Statskontoret i sin slutrapport om arbetet med Agenda 2030 i landet⁹. Förutom en ambitionshöjning i det övergripande hållbarhetsarbetet från regeringens sida, menar Statskontoret att Länstyrelserna har en viktig roll i det lokala och regionala genomförandet som behöver förtydligas. Dels kan Länstyrelserna främja regeringens valda inriktning för arbetet, dels bidra till att alla kommuner och regioner i landet ges *likvärdiga* möjligheter till genomförandet¹⁰. I likhet med Statskontorets slutsatser, anser vi att länstyrelserna behöver ett förtydligt och långsiktigt uppdrag att arbeta med Agenda 2030.

Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser

Kommunutredningen föreslår att 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 (s. 671).

Utredningen förefaller inte ha satt sig in i hur samhällsplaneringen är organiserad och vilken roll som Länstyrelserna har enligt gällande lagstiftning. Länstyrelsen ska, enligt Plan- och bygglagen, samordna staten i processen och tillvarata statliga och mellankommunala intressen i kommunernas planering. Länstyrelsen har därmed, enligt lagstiftningen, en central roll i hela samhällsplaneringsprocessen och samarbetar nära kommunerna, med rådgivning och tillhandhållande av planeringsunderlag. De planeringsunderlag som länstyrelsen idag enligt lag tillhandahåller är inte förknippade med några kostnader för kommunerna. Länstyrelsen i Norrbottens län arbetar för att så långt det är möjligt utveckla planeringsunderlagen och underlätta för kommunerna att ta del dessa statliga planeringsunderlag. Givet ovan utgår Länstyrelsen från att regeringen ser över uppdraget med länstyrelsen i en central roll.

Regionala fysiska planeringsunderlag

Länstyrelsen i Norrbottens län delar utredningens uppfattning av betydelsen att arbeta mera regionalt och utöka samverkan. Det är angeläget att få till stånd en långsiktig, bestående och väl fungerande samverkan mellan olika regionala aktörer där kommunala, regionala och statliga resurser nyttjas på bästa sätt. Behovet finns exempelvis inom området infrastruktur såsom järnväg, besöksnäring och industrietableringar, för att nämna några områden. Regional fysisk plan har vidare lyfts fram av bostadsplaneringskommitten i syfte att stärka kommunernas strategiska framåtblickande.

⁹ Statskontoret (2020). Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport 2020:15.

¹⁰ Ibid.

YTTRANDE

Datum
2020-09-29

Diarienummer
300-3089-2020

Samverkan och regional planering behöver också utvecklas inom området arbetsmarknadsregioner. Detta då många av länets invånare pendlar till andra kommuner för arbete eller studier. Samverkansarbetet behöver resursförstärkas finansiellt och personalmässigt för att säkra kontinuiteten i genomförandet. Vår bedömning är att störst nytta och effekt uppnås genom att stärka pågående verksamheter. Det arbete som pågår inom Luleåregionen SARETS är ett exempel på att kommunerna försöker finna gemensamma lösningar och samverka i detta avseende.

Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar

Länstyrelsen delar uppfattningen att åtgärder ska vidtas för att underlätta bostadsbyggande i kommunerna, särskilt de med särskilt stora utmaningar (s. 675). Ett vanligt förekommande hinder för befolkningsutvecklingen i länets glesbygdskommuner är att bostadsmarknaderna inte fungerar särskilt väl. Presumptiva köpare och inflyttare har svårt att hitta rätt fastighetsobjekt. Låga marknadsvärderingar samt svårigheter att få lån och krediter gör att presumtiva säljare tvekar inför att lägga fastighetsobjekt till öppen försäljning. Istället behålls ofta fastigheterna inom släktkretsen och står öde under stora delar av året. I Norrbottens län arbetar Pajala och Övertorneå kommun att med dialog stimulera fastighetsägare i högre utsträckning lägga ut fastighetsobjekt till försäljning och uthyrning¹¹.

Finansiering och redovisningsregelverk i områden med låga marknadsvärden

Länstyrelsen delar därmed utredningens syn att staten behöver underlätta inflyttning till lands- och glesbygdskommuner genom att dels utforma särskilda kreditformer, dels underlätta finansiering i områden med låga marknadsvärden. Länstyrelsen anser vidare att befintliga statliga investeringsstöd till hyreslägenheter i högre grad än idag behöver vara geografiskt neutrala. Idag gynnas bostadsbyggandet i storstadsområden ekonomiskt genom utformningen av exempelvis investeringsstödet för hyresrätter (SFS 2016:880 och SFS 2016:881). Det är förvisso viktigt att statliga medel används där de behövs mest, men regeringen bör även beakta att storstadsregionerna redan har ett mycket brett och efterfrågestyrt utbud på sina bostadsmarknader.

Länstyrelsen tillstyrker kommunutredningens förslag att underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket. Nedskrivningsreglerna i K3-regelverk upplevs som ett hinder för bostadsbyggande på svagare marknader och för mindre aktörer. Problemet uppmärksammas också av flera av länets kommuner och bostadsaktörer vid dialog med länstyrelsen.

Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete

Det förslag som Kommunutredningen lämnar fokuserar i första hand hur kommuner ska anpassa sig till ett förändrat klimat (avsnitt 20.6.1) genom att kommunerna lättare ska få tillgång till planeringsunderlag. Vidare förslås att regeringen tar initiativ till särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser för kommunerna för att stödja arbetet med frågor som rör klimat och miljö.

Länstyrelsen anser att detta är en svag skrivning givet pågående klimatförändringar. Det är snart bara 9 år kvar till vi ska ha minskat utsläppen från transportsektor med 70 % och 24 år kvar till Sverige ska vara fossilfritt. Ska vi nå dessa mål kan vi inte bara

¹¹ Pajala kommun (2018). Levande bostadsmarknad i glesbygden.
<https://www.pajala.se/media/kh5ot4or/attraktiv-bostadsmarknad-i-glesbygden.pdf>.

fokusera på att anpassa oss till förändrat klimat utan måste ge kommunerna möjligheter att agera proaktivt så att vi gemensamt når målen. Ett tydligt exempel som många kommuner i vårt län har mycket frågor kring just nu är hur de ska tänka kring infrastruktur för elfordon. Här skulle riktade utbildningsinsatser åstadkomma skillnad.

Det proaktiva klimat- och hållbarhetsarbetet är även nära kopplat till kommunernas investeringar. De investeringar som görs nu måste alla främja en hållbarutveckling och inte gå emot satta klimatmål. Detta gäller inte minst infrastruktursatser. Detta är ytterligare ett argument för att Länsstyrelserna ska få en tydligare roll att aktivt stödja kommuner i arbetet med att minska klimatpåverkan.

Länsstyrelserna bör få en tydligare roll i sitt arbete med att stödja kommunerna i sitt proaktiva arbete med att minska klimatpåverkan, likt de uppdrag som länsstyrelserna har för klimatanpassning genom förordningen (SFS 2018:1428) om myndigheternas klimatanpassningsarbete och länsstyrelseinstruktionerna. Vilket skulle vara ett sätt för regeringen att aktivt stödja kommunerna och lokala aktörer.

Klimatanpassning

Utredningen tar upp ett antal specifika utmaningar för kommunerna och anger dessutom att dessa kommer att tillta i styrka under överskådlig tid. En av dessa utmaningar är ”kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling” (s.679).

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak med utredningens slutsats. Innehållet i utredningens förslag, som har koppling till identifierade utmaningar, finns redan på plats och har pågått i ett antal år. Det är Länsstyrelsens bedömning att kommunerna behöver ytterligare prioritera och arbeta strategiskt med frågorna. Exempelvis ger de nya skrivningarna i Plan- och bygglagen där kommunernas översiktsplanarbete (ÖP) ska underbyggas av en klimat- och sårbarhetsutredning, goda utgångspunkter och riktlinjer.

Utredningen betonar det upplevda problemet med att klimatunderlag kommer från flertal olika instanser vilket skapar komplexa bedömningsgrunder för kommunerna. Länsstyrelsen menar att problemet är svårt att undvika och snarare ligger i sakens natur när analysutlåtandena avser klimateffekter. Underlagen påverkar en stor mängd samhällsområden, varför bredden av expertutlåtanden från olika sakområden behövs.

Utredningen föreslår att Länsstyrelserna har en fortsatt central roll i flernivåsamverkan att stödja kommunerna och samordna den strategiska regionala planeringen för klimatanpassning. Länsstyrelsen har idag uppdrag att samordna myndigheter och kommuner inom näraliggande områden som exempelvis Miljömålsuppföljning, Klimat och energi, Vattenförvaltning med flera. Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag, men bedömer därför att regeringen förtydliga myndighetens uppdrag i detta avseende ytterligare.

Aktiv, statlig närvaro i länet

Länsstyrelsen gör ingen annan bedömning än utredningen vad gäller statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet. Statlig närvaro i länen är viktig för de som bor i länen och för nationell likvärdighet och ett effektivt genomslag för nationella politiska beslut för en god samhällsutveckling i hela landet. Kommunernas förmåga är bland annat beroende av närvaro av olika statliga sektorsmyndigheter, exempelvis sådana som

ansvarar för matchning, integration, socialförsäkring etc. Staten har en viktig roll att se till helheten i länet och landet. Detta framgår också att länsstyrelsernas tidigare uppdrag att kartlägga statlig närvaro också service i länen, vars resultat pekar på stora regionala variationer och behov¹².

Länstyrelsen i Norrbottens län har tidigare yttrat sig till den parlamentariska landsbygdskommittén (SOU 2017:1). Sammanfattningsvis ansåg vi då, och anser fortfarande, att det krävs aktiv statlig närvaro i landsbygderna, i hela länet, inte bara koncentrerat till storstäder och länets större städer. Staten, genom dess myndigheter, behöver finnas med i ett större lokalt sammanhang för att tillsammans med aktörer och nätverk arbeta för landsbygdsutvecklingen. Detta gäller såväl planerings- och beslutsförmåga som förmåga till uthållighet. Den regionala statliga beslutsförmågan stärker också kommunernas ekonomiska, organisatoriska och kompetensmässiga utvecklingskapacitet, vars grundläggande betydelse för kommunernas framtida utveckling vi delar med utredningen.

Det krävs en helhetssyn, ett statligt helhetsperspektiv och att den sektoriserade styrningen behöver upphöra till förmån för en samlad och långsiktig statlig styrning. Det krävs åtgärder för att vända utvecklingstrenden för landsbygden. Åtgärderna ska utgå från redan befintliga organisationsstrukturer, där Länstyrelserna är viktiga regionala statliga företrädare. Länstyrelsens bredd på verksamheten, förmåga att arbeta tvärsektorielt och erfarenhet av att hantera uppgifter inom många olika politikområden är viktiga faktorer för att främja och samordna statens arbete gentemot landsbygderna i respektive län.

Länstyrelsen betonar vikten av att stötta och stärka kommunerna inom krishanterings- och totalförsvarsområdena. Aktuella händelser med Coronapandemins snabba och omfattande effekter på det lokala och gränsregionala näringslivet och infrastrukturen pekar tydligt också på behovet av förstärkt analyskapacitet hos länsstyrelsen till stöd för kommuner och regioner.

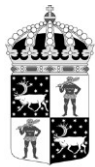
Avslutningsvis

Den sammanställning av djupgående utmaningar som utredningen identifierat pekar tydligt på att regeringen bör ta ett tydligt ansvar för statens åtaganden i kommunerna. Regeringen behöver också ta krafttag och utveckla det arbete som påbörjats med att garantera statlig närvaro i hela landet.

Länstyrelsen i Norrbottens län vill framhålla allvaret i dagens situation när vi bedömer att kommunernas generella förmåga att erbjuda invånarna likvärdig samhällsservice blir alltmer begränsat. Det gäller nyckelfunktioner exempelvis som matchning, kompetensförsörjning, integration, socialförsäkring, men också polis samt hälso- och sjukvård. Läget i flera av länets kommuner kräver att det formuleras övergripande, kraftfulla insatser som går utanför gängse tekniska och administrativa scenarion. Det är också viktigt betona att det behövs olika typer av insatser i olika kommuner.

I förlängningen handlar det om att från statens sida uppfylla sin del av samhällskontraktet och erbjuda service och stöd till medborgarna som de, oavsett

¹² Länstyrelsen i Örebro län, diarienummer 3892-2019.



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

Datum
2020-09-29

Diarienummer
300-3089-2020

bostadsort, har rätt till. Den statliga reträtten från landets glest befolkade områden måste upphöra. Detta arbete kräver mer än enbart teknologiska och organisatoriska lösningar. Länsstyrelsens uppfattning är att det främst kräver en inkluderande politisk vision och beslutskraft över lång tid framåt.

En framgångsfaktor för Länsstyrelsen är att utifrån en helhetssyn ha god samverkan med kommuner och regioner. Detta underlättas om Länsstyrelsen har ett tydligt mandat och att det finns en tydlighet när det gäller myndighetens roll och uppdrag.

BESLUT

Landshövding Björn O. Nilsson har beslutat detta yttrande. Länsrådet Johan Antti har varit föredragande. Vid beredning har följande tjänstepersoner medverkat:

- Anna-Karin Abrahamsson, enheten för Samhällsplanering och Kulturmiljö;
- Micael Bredefeldt, enheten för Samhällsskydd;
- Torsten Fors, enheten för Social hållbarhet;
- Sophie Forsberg-Johansson, enheten för Internationalisering och Tillväxt;
- Paulina Henriksson, Länsledningens stab;
- Inger Krekula, enheten för Samhällsplanering och Kulturmiljö.
- Mats Lindell, avdelning Näringsliv.
- Maj-Britt Swartz, Landsbygdsenheten.

I beredningen har också stabschef Katarina Ljunggren medverkat.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därmed underskrift.