



Fi.remissvar@regeringskansliet.se
Fi.ofa.k.remissvar@regeringskansliet.se

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

(Fi2020/00647/K)

Länsstyrelsen i Skåne län har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på kommunutredningens slutbetänkande och redovisar i det följande dessa.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne delar i huvudsak betänkandets övergripande problembeskrivning och analys över de framtida utmaningar som många kommuner står inför, och delvis redan idag står mitt uppe i, kring demografi, urbanisering, personal- och kompetensförsörjning.

Länsstyrelsen anser emellertid att betänkandets utgångspunkt i en uppdelning på drifts- och utvecklingskapacitet ger en för snäv bild och därmed bortser från att kommunerna är en politiskt styrd organisation, där den politiska viljan är avgörande för kommunens förmåga.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att nuvarande kommunstruktur inte fullt ut är anpassad efter den samhällsutveckling och de uppgifter som över tid lagts på kommunerna sedan senaste kommunreform. Regeringens direktiv slår fast att förutsättningen för kommunsammanslagningar är att de ska utgå från frivillighet, det är också betänkandets utgångspunkt. Dock finner länsstyrelsen inget stöd i betänkandet att det är en möjlig väg att åstadkomma en reformerad kommunsammansättning. Länsstyrelsen menar i stället att ett tydligt statligt ställningstagande avseende en framtida kommunstruktur är viktigt för det fortsatta arbetet med att stärka kommuners förmåga.

Länsstyrelsen delar betänkandets uppfattning att en formaliserad och långsiktig strategisk samverkan mellan kommuner kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för gemensam utveckling i strategiska frågor.

Länsstyrelsen avstyrker Kommunutredningens förslag om att inrätta en kommundelegation. Länsstyrelsen föreslår istället att de uppgifter som i betänkandet avses ges till en delegation, åläggs en eller flera befintliga myndigheter, bland annat länsstyrelserna som redan idag har ansvar för flera av den typ av uppgifter som

Postadress	Besöksadress	Telefon / Fax	Bankgiro	E-post och webb	Sociala medier
205 15 Malmö	Södergatan 5	010-224 10 00 vx	102-2847	skane@lansstyrelsen.se	Facebook: lansstyrelsenskane
291 86 Kristianstad	Ö Boulevarden 62 A	010-224 11 00		www.lansstyrelsen.se/skane	Twitter: @lstskane

Kommundelagationen föreslås omfatta. Vi förordar således en lösning där uppdrag ges inom befintliga organisationsstrukturer.

Länsstyrelsen delar betänkandet bedömning att digitalisering är en av de viktigaste faktorerna för att stärka kommunernas kapacitet och att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en över tid hållbar förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommuner kan ansluta sig till.

Länsstyrelsen delar betänkandets bedömning att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Länsstyrelsen anser dock att betänkandets förslag i för stor utsträckning fokuserar på anställningstillfället.

Länsstyrelsen avstyrker förslagen kring att förändra planeringssystemen och att dela ut nya typer av uppdrag till vissa nationella myndigheter såsom exempelvis Tillväxtverket.

Vissa beskrivningar i betänkandet är inte uppdaterad på vad staten gör för att underlätta kommunernas arbete. Det gäller exempelvis problematiseringen kring statliga planeringsunderlag för hållbar utveckling samt avsaknaden av en beskrivning av länsstyrelsernas Planeringskatalog.

Avslutningsvis ser Länsstyrelsen gärna att regeringen i större utsträckning drar nytta av att staten är representerad regionalt genom länsstyrelsen och delar ut lämpliga uppdrag för att stödja kommunerna i deras arbete att klara välfärdsuppdraget. Nya uppdrag ska vara tydligt definierade i förhållande till länsstyrelsernas befintliga och bör riktas till myndigheten och inte till landshövdingen.

Inledning och allmänna synpunkter

Enligt bland annat förordning (2017:868) med Länsstyrelseinstruktion, 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 utgör för varandra viktiga samverkanspartners. Det gäller i synnerhet 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 tvärsektorieellt. Länsstyrelsernas är dessutom den enda statliga myndighet som har till uppgift att göra sammanvägda bedömningar och att därmed avgöra intressekonflikter på lokal och regional nivå. 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 sätt oavsett var i landet beslut fattas. Samverkan leder också till att effektivisera verksamheten genom att resurser samordnas mellan de 21 länsstyrelserna.

Länsstyrelsen Skåne delar i huvudsak betänkandets övergripande problembeskrivning och analys över de framtida utmaningar som många kommuner står inför, och delvis redan idag står mitt uppe i, kring demografi, urbanisering, personal- och kompetensförsörjning. Vår uppfattning är emellertid att kommunernas situation är mer diversifierad och komplex än vad betänkandet ger en bild av. De kommunala utmaningarna är problematiska oavsett kommunstruktur och kommer att kvarstå oavsett kommunindelning eller grad av samverkan. Länsstyrelsen Skåne saknar i betänkandet tydligare beskrivningar kring hur beskrivna utmaningar påverkar olika verksamheter inom kommunerna och kommungrupper. För att veta vilka strukturåtgärder som kan och bör genomföras behöver problemen vara tillräckligt belysta. Det saknas till viss del i föreliggande betänkande.

Utredningens utgångspunkt i en uppdelning på driftskapacitet och utvecklingskapacitet är inte tillräcklig som beskrivning av kommunernas förmåga. Det ger en mycket snäv bild och bortser helt från att kommuner är en politiskt styrd organisation. Länsstyrelsen har som uppdrag att rapportera läget i länet¹ avseende olika frågor. I det arbetet kan vi konstatera att den politiska viljan, kommunens ledning och styrning, är avgörande för kommunens förmåga att hantera tilldelade kommunala uppgifter. Utöver det är kommunens förmåga till samverkan inom den egna kommunen mellan förvaltningar och politik helt avgörande för att lösa HUR frågorna. Därutöver spelar resurser och kompetens samt samverkan mellan kommuner i regionen/delregioner in. Av ovanstående finns endast de två sistnämnda beskrivna. Utredningen saknar därmed en problematisering av flera avgörande dimensioner av kommunernas förmåga.

En hög politisk kapacitet beror inte nödvändigtvis på befolkningsstorlek, ett exempel på det är Östra Göinge kommun i Skåne. Den politiska kapaciteten kan i sig delas in i flera dimensioner, dock är en väl fungerande ledning och styrning d v s den politiska viljan helt avgörande för varje organisation såväl även för kommunerna.

¹ [Bostadsförsörjning är mer än bostadsbyggande](#), 2018, Länsstyrelsen Skåne



Länsstyrelsen saknar en problematisering av den geografiska dimensionen av en kommun. Betänkandet fokuserar i hög grad på befolkningsstorlek. Kommunernas förmåga och möjlighet att hantera de kommunala uppdragen beror även i hög grad på den geografiska dimensionen, kommunens storlek. Yt små och yt stora kommuner har helt olika förutsättningar att klara uppdragen. Det finns dock en storleksgräns för möjligheten att överhuvudtaget sköta sina uppdrag. I Skåne finns många yt små kommuner där relevansen att vara en kommun kan försvinna som följd av närhet till andra kommuner när det gäller ett flertal kommunala uppgifter såsom exempelvis skola och räddningstjänst.

I det följande ger Länsstyrelsen Skånes sina synpunkter redovisade utifrån betänkandets förslag och bedömningar.

Länsstyrelsens Skånes synpunkter redovisade utifrån betänkandets förslag och bedömningar (kap. 20)

20.1 Strukturella åtgärder

20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

En utgångspunkt i regeringens direktiv till utredningen är att en förutsättning för kommunsammanslagningar är att de ska bygga på frivillighet. Betänkandet pekar emellertid på att erfarenheter från reformer i andra länder, företrädesvis våra nordiska grannländer, visar att frivillighet som strategi ger mycket begränsat resultat i form av sammanslagna kommuner, oavsett ekonomiska incitament. Även om det är vanskligt att fullt ut överföra dessa erfarenheter till en svensk kontext, då det exempelvis råder skillnader vad gäller kommuners ställning i det politiska systemet och i länders olika ekonomiska konjunktur vid reformers genomförande, finner Länsstyrelsen att utsikterna att i Sverige på frivillig väg åstadkomma en reformerad kommunsammansättning som små.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att nuvarande kommunstruktur inte fullt ut är anpassad efter den samhällsutveckling och de uppgifter som över tid lagts på kommunerna sedan senaste kommunreform. Vi vill understryka att en sammanläggning till större kommuner i sig inte är en universallösning på de utmaningar som många kommuner står inför, utan är behäftat med många utmaningar. Att slå samman närliggande kommuner, med liknande svårigheter, bedöms ge en begränsad positiv effekt för många kommuner, och vore knappast någon fördel de mest utsatta. Ett annat exempel är de svårigheter som en sammanslagen kommun med minst två jämnstora stadskärnor kan komma att ställas inför. Länsstyrelsen vill emellertid betona att ett tydligt statligt ställningstagande kring en framtida kommunstruktur är en viktig grundförutsättning i det fortsatta arbetet med att stärka kommuners framtida förmåga.



Efter eventuellt fattat frivilligt beslut om sammanläggning bedömer Länsstyrelsen att det kan vara lämpligt att länsstyrelserna ges ytterligare uppdrag, som kompletterar de vi redan har, att stötta de sammanslagna kommunerna i att utveckla och stärka sina förmågor i den nya organisatoriska kontexten.

Även om strategisk samverkan i sig självt inte är en lösning på de strukturella utmaningar många kommuner står inför delar Länsstyrelsen utredningens uppfattning att en formaliserad och långsiktig strategisk samverkan kan skapa större kontinuitet och bättre förutsättningar för att skapa tillit mellan de samverkande kommunerna och för gemensam utveckling i strategiska frågor.

Länsstyrelsen är således positiv till att föra diskussioner om strategisk kommunal samverkan. Länsstyrelsen delar kommunutredningens uppfattning att landshövdingarna och länsstyrelserna kan föra dialog med kommunerna om kapacitetshöjande åtgärder generellt samt om behovet av mer utvecklad strategisk samverkan. Uppdraget ska dock ges till Länsstyrelsen, inte till landshövdingen. Landshövdingen och Länsstyrelsen kan i detta vara en viktig samtalspart. Länsstyrelsen menar också att detta redan sker inom landshövdingens och Länsstyrelsens nuvarande uppdrag, men att detta arbete möjligen kan utvecklas.

20.1.3 Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

Kommundelelegation

Länsstyrelsen avstyrker Kommunutredningens förslag om att inrätta en kommundelelegation.

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 kunna användas direkt gentemot kommunerna utan att regeringen går via en delegation. Länsstyrelsen föreslår istället att de uppgifter som föreslås ges till en delegation, åläggs en eller flera befintliga myndigheter, bland annat länsstyrelserna som redan idag har ansvar för flera av den typ av uppgifter som Kommundelelegationen föreslås omfatta. Vi förordar en lösning där uppdrag ges inom befintliga organisationsstrukturer.

Att 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 Länsstyrelsen 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 om 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. 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 bl.a.



kommunernas kapacitet, då själva konstruktionen av en delegation utgår från att uppdraget är tidsbegränsat.

Länsstyrelsen vill dock förtydliga att:

- Om en kommundelation inrättas ska landshövdingarna vara en del i denna.
- Om en kommundelation inrättas ska den placeras vid Regeringskansliet.

För det fall en kommundelation inrättas vill Länsstyrelsen understryka att de direkta kontakterna med kommunerna bör skötas av landshövdingarna och länsstyrelserna i de frågor som ligger inom länsstyrelsens ansvarsområde. Att frånga det geografiska ansvaret kan komplicera för länsstyrelsen att utföra redan befintliga kapacitetsstärkande åtgärder och kan också resultera i såväl otydlighet som ökad resursåtgång för såväl kommuner som för Länsstyrelsen.

Förslag till uppdrag till landshövdingarna

Kommunutredningen anser att ett regeringsuppdrag bör ges till länsstyrelserna och beskriver landshövdingens uppdrag enligt följande:

”Varje landshövding, eller den som landshövdingen överlåter uppdraget till, bör regelbundet träffa och föra dialog med sitt läns kommuner om olika kapacitetsstärkande åtgärder, och särskilt om lokala behov av mer utvecklad strategisk samverkan och om frivilliga kommunsammanläggningar.

- *I de fall kommuner inom länet deltar i försöksverksamhet (se avsnitt 20.1.2) som syftar till kapacitetsstärkande åtgärder bör landshövdingarna vid dialogerna följa och inhämta erfarenheter från försöken.*
- *Dialogen kan föras samlat med samtliga länets kommuner, men den bör också hållas i olika kommungrupperingar inom vilka strategisk samverkan skulle kunna utvecklas respektive i konstellationer möjliga för frivillig sammanläggning.*
- *Utgångspunkter för dialogen om strategisk samverkan respektive frivillig sammanläggning bör vara redan etablerad samverkan mellan kommuner samt funktionella samband mellan kommuner genom pendling eller andra kopplingar.*
- *I de fall kommunal samverkan eller funktionella kopplingar sträcker sig över länsgränserna bör formerna för dessa dialoger lösas i samverkan med berörda landshövdingar och kommuner.*
- *Resultaten från kommundialogerna bör regelbundet redogöras för vid möten med Kommundelationen och samtliga landshövdingar. Vid dessa möten bör tillfälle till erfarenhetsutbyte ges och samtal föras om hur det fortsatta arbetet bör läggas upp.” (s. 622).*

”Landshövdingarna bör lämpligen inledningsvis inventera vilka behov av kapacitetsstärkande åtgärder som länets kommuner har, samt vilken efterfrågan av åtgärder som finns.” (s. 622).

Länsstyrelsen uppfattar att det som beskrivs ovan i vissa delar faller inom Länsstyrelsens uppdrag, bland annat enligt länsstyrelseinstruktionen. Länsstyrelsen har redan inom nuvarande uppdrag en viktig roll att stötta kommunerna för att dessa ska ges så bra förutsättningar som möjligt att fullgöra sina uppgifter. Tillkommande



statliga åtgärder och nya uppdrag till Länsstyrelsen bör komplettera Länsstyrelsens befintliga uppdrag och avgränsas till att innefatta endast de delar som inte redan ryms inom Länsstyrelsens nuvarande uppgifter. Det är också önskvärt att Länsstyrelsens mandat och uppdrag inom detta område tydliggörs. Vi vill betona att ett regeringsuppdrag ska ges till myndigheten och inte till myndighetschefen. Även gränsdragningen mot en eventuell Kommundelegation behöver klargöras.

Tillitsbaserad styrning

Länsstyrelsen anser att uppdrag till Länsstyrelsen ska präglas av tillitsbaserad styrning. Detta ligger i linje med vad Riksrevisionen säger om styrningen av länsstyrelserna i "Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna" (RiR 2019:2). Där sägs bland annat att allt för detaljerad styrning inte är ändamålsenlig (se bland annat Riksrevisionens rekommendationer s. 8).

Kommunutredningen är mycket detaljerad i beskrivningen av de föreslagna uppdragen och inte helt konsekvent. Utredningen säger att det bör vara möjligt för landshövdingen att överlåta delar av uppdraget till en annan person (s. 622). Samtidigt säger Kommunutredningen att det bör finnas goda möjligheter för landshövdingarna att, i egenskap av myndighetschefer för länsstyrelserna, använda den kompetens som finns inom respektive organisation (s. 622).

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

20.2 Statens åtaganden och statlig närvaro i landet

Länsstyrelserna har haft regeringens uppdrag att kartlägga statlig närvaro och service i länen. Kartläggningen visar att den statliga närvaron och den statliga servicen varierar i landet och inom länen. Behoven, problemställningarna och förutsättningarna varierar också starkt över landet och även inom länen. Länsstyrelserna har också föreslagit en metod för hur länsstyrelserna i framtiden löpande kan följa upp och redovisa statlig närvaro och service. (Länsstyrelsen i Örebro län, diarienummer 3892-2019).

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.

Länsstyrelsen delar Kommunutredningens uppfattning att statlig närvaro i hela landet har betydelse för att säkerställa jämlika levnadsvillkor för människor, att den

är av stor vikt för den statliga verksamheten i sig, att den bidrar till regional utveckling, att den är viktig för möjligheten att bo och verka i hela landet, samt att den bidrar till kompetensförsörjning av hela samhället. Att kunna bibehålla en servicenivå i hela landet, och hela länet är viktigt, såväl för den lokala attraktiviteten som för möjligheten att upprätthålla totalförsvaret. Andra faktorer som är viktiga är god infrastruktur, transportmöjligheter, tillgång till kommersiell- och statlig service, samt bostadsförsörjning. Regeringen bör ta ett tydligt ansvar för statens åtaganden i kommunerna och utveckla det arbete som påbörjats med att garantera statlig närvaro i hela landet.

Länsstyrelsen bedömer att en regional indelning av centrala statliga myndigheter som inte skär kommun- eller länsgränser underlättar samarbetet mellan statliga myndigheter och kommuner. Vi vill här stryka under vikten av att centrala myndigheter i större utsträckning än idag har en gemensam regional indelning, i enlighet med de förslag som indelningskommittén lämnade i sitt betänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10)

En framgångsfaktor för Länsstyrelsen är att utifrån en helhetssyn ha god samverkan med exempelvis kommuner och region. Detta underlättas om Länsstyrelsen har ett tydligt mandat och att det finns en tydlighet när det gäller Länsstyrelsens roll och uppdrag gentemot andra aktörer. I detta avseende behöver §2 i länsstyrelsernas instruktion ytterligare förtydligas.

20.4 Kommunernas kompetensförsörjning

Länsstyrelsen delar betänkandets bedömning att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Länsstyrelsen anser dock att betänkandets förslag i för stor utsträckning fokuserar på anställningstillfället och nyutexaminerade från högskolor.

Att behålla medarbetare och deras kompetens är en minst lika stor utmaning som att anställa nya medarbetare. Det är en erfarenhet som finns bland flera mindre kommuner i Skåne. Staten behöver underlätta för kommuner att hålla nätverk, erbjuda kompetensutveckling m.m. Högskolorna behöver på ett annat sätt förbereda framtida medarbetare på de förekommande arbetsuppgifter som erbjuds i kommunerna då många utbildningar idag är generella och förutsätter att det finns mentorer och stöd på arbetsplatsen. I mindre kommuner saknas ofta dessa förutsättningar. Det gäller att hitta nya arbetssätt och metoder.

Länsstyrelsens iakttagelse är också att det behövs insatser som stärker kommunens kapacitet och kunskap om den offentliga förvaltningen när det gäller system- och sammanhangskunskap, men också i rollen som tjänsteperson inom offentlig förvaltning. Vi vill här dra en parallell till det arbete som görs inom den statliga sektorn, genom Tillitsdelegationens uppdrag, att arbeta fram en myndighetsgemensam utbildning i syfte att stärka statligt anställda i rollen som

statstjänstemannapersoner. Detta skulle underlätta samverkan och samspel, både inom den egna kommunen samt i den regionala samverkan mellan olika kommuner. Men också i relationerna mellan stat och kommun. Staten tillsammans med Sveriges kommuner och regioner (SKR) skulle kunna stötta med sådan kompetensutveckling.

20.5 Kommunernas digitaliseringsarbete

Länsstyrelsen delar betänkandets bedömning att digitalisering är en av de viktigaste faktorerna för att stärka kommunernas kapacitet och att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en över tid hållbar förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommuner kan ansluta sig till. Det är viktigt att detta arbete pågår kontinuerligt och inte som idag genomförs som olika projekt, regeringsuppdrag eller innovationsprojekt. Det satsas idag stora nationella resurser i en rad olika innovationsprogram, vilket är vällovt och intressant, men genom detta drivs utvecklingen splittrat och i många stycken motsägelsefullt. Det är viktigt med innovation, men det behöver finnas motsvarande satsning på reell utveckling så att innovationsidéer omsätts i konkreta uppdrag och regelutveckling. Länsstyrelsen anser att staten behöver skapa förutsättningar för enhetlig informationshantering och möjliggörande av utveckling av digitala processer samt hantering av information i både lokal, regional och nationell skala.

Länsstyrelsen samverkar med Boverket, Lantmäteriet och SKR kring utveckling av en digital samhällsbyggnadsprocess. Iakttagelserna i det arbetet, som till viss del återfinns i Boverkets slutrapport från aug 2020², är att det krävs enhetlig tillämpning av lagstiftningen för att åstadkomma enhetliga digitala processer, vilket i sin tur ställer mer långtgående krav på standardiserade processer för hantering av information i förvaltningsärenden än vad dagens lagstiftning medger. Det innebär att förändringen av lagstiftningen måste hänga med och möjliggöra digital informationshantering samt att staten prioriterar att åstadkomma nationella lösningar för digital handläggning, som diariet, arkivering, e-legitimering, digitala underskrifter och digital remisshantering. Vidare måste staten ta ansvar för infrastrukturen för informationshantering. Den lagstiftning som reglerar förutsättningar för digital informationshantering och digitala processer måste t ex stödja tillgänglighet, användbarhet och öppenhet.

Betänkandet avfärdar helt asymmetrisk uppgiftsfördelning. För centrala välfärdsområden kan detta vara helt rätt. Dock finns det delar, t ex vissa digitaliseringstjänster, där en asymmetrisk uppgiftsfördelning kan vara lämplig. Kommunsamverkan i nordvästra Skåne, kallad Familjen Helsingborg, önskar t ex ges tydligare juridiska möjligheter att utveckla detta.

² [Enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen](#), Boverket 2020



20.6 Övriga förslag och bedömningar

Länsstyrelsen anser att övriga förslag och bedömningar som betänkandet belyser är bristfälligt utredda och saknar tillräckliga underlag och analyser. Dessutom saknas aktuella beskrivningar av vad staten gör idag för att underlätta kommunernas arbete samt en beskrivning över nuvarande planeringssystem, dess för- och nackdelar samt analyser och konsekvenser av en förändring av detta.

De kommunala utmaningarna är problematiska oavsett kommunstruktur och kommer att kvarstå oavsett kommunindelning eller grad av samverkan. Länsstyrelsen Skåne saknar i betänkandet tydligare beskrivningar kring hur beskrivna utmaningar påverkar olika verksamheter inom kommunerna och kommungrupper. För att veta vilka strukturåtgärder som kan och bör genomföras behöver problemen vara tillräckligt belysta. Detta saknas till viss del i föreliggande betänkande.

Flertalet av landets kommuner är små, de kommer så förbli, oavsett samverkan eller sammanslagning. Det är viktigt att staten beaktar deras behov, tar ansvar och stöttar dem i deras arbete. I mindre kommuner är det sällan stora utvecklingsprojekt med stora strategiska planer som är framgångsfaktorn utan snarare ett kontinuerligt arbete med att förvalta och utveckla de kvaliteter som finns i kommunen, behålla skolor, klara befolkningens omsorgsbehov, utveckla befintliga fastighetsbeståndet och befintlig infrastruktur, tillvarata natur- och kulturvärden, m.m. Länsstyrelsens erfarenhet är att stat och kommundialogen, där staten företräds av länsstyrelsen, är mycket värdefull för dessa kommuner.

Länsstyrelsen anser att utredningen förbiser de centrala, framtida utmaningarna i kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete. Betänkandets beskrivning är bristfällig avseende kommunernas ansvar för minskade utsläpp av växthusgaser och hinder och möjligheter för att möta statens klimatmål och Parisavtalet samt möjligheter till anpassning av samhällsstrukturen till ett förändrat klimat.

20.6.1 Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete

Länsstyrelsen delar inte betänkandets utgångspunkt att det är brister i planeringsunderlagen som är det huvudsakliga skälet till att samhället, och i synnerhet den byggda miljön, inte anpassas till ett förändrat klimat. Enligt länsstyrelsens uppfattning är skälet istället bristande finansieringsmöjligheter samt att aktörerna inte har accepterat ansvarsfördelningen mellan aktörerna för klimatanpassningsfrågorna.³

För kommunerna är det enskilt största hindret för kommunernas klimatanpassningsarbete finansieringsfrågan. Många av de investeringar som behövs för att klimatanpassa den byggda miljön är omfattande och kostsamma och det är inte troligt att dessa kostnader kan antas accepteras av kommunerna eller kollektiven (exempelvis VA-kollektivet). Staten bör ta ett större ansvar för finansiering av

³ Vem har ansvaret? SOU 2017:42 samt Nationell strategi för klimatanpassning, Prop 2017/18:163

åtgärder som bedöms nödvändiga för att klimatanpassa allmänna värden och samhällets skyddsvärden.

Utredningen tar upp de nya kraven i PBL, som tillkom 2018, med avseende på kommunernas syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Kommunerna har kompenserats för detta nya krav, men fördelningen har skett genom generella statsbidrag, vilket har gjort att mindre kommuner inte erhållit tillräckliga resurser att genomföra uppgiften. Kostnaderna för en kommunövergripande riskanalys är i relativt liten omfattning relaterad till befolkningmängden. Tvärtom är flera glesbygdskommuner både stora till ytan och i antalet riskområden.

Länsstyrelsen delar betänkandets bild av att staten stödjer och skapar goda förutsättningar för kommunernas klimatarbete. Samordning och samverkan mellan stat och kommun enligt gällande lagstiftning, PBL och MB, inom översiktsplaneringen och genom att tillhandahålla relevanta och aktuella planeringsunderlag är en förutsättning för arbetet. Länsstyrelserna ser gärna att nuvarande uppdrag avseende klimat- och hållbarhetsfrågorna, att ge kommunerna råd, stöd och vägledning, förtydligas och ges särskild finansiering.

Det regeringsuppdrag avseende planeringsunderlag Klimatanpassning, som beskrivs i betänkandet, är vällovligt och välkommet. Länsstyrelserna ser framemot de statliga planeringsunderlag som tas fram inom projektet och kommer att möjliggöra att dessa publiceras och tillhandahålls genom Planeringskatalogen, se 20.6.3.

20.6.3 Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att ge Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna, stödja strategisk planering i kommunerna för hållbar utveckling i alla delar av landet. Länsstyrelsen anser att betänkandet saknar motiv till att förändra nuvarande planeringssystem. Betänkandets förslag är bristfälligt beskrivet och saknar kontext för berörda frågor.

Länsstyrelsens anser att den ansvarsfördelning som finns i dagens planeringssystem stämmer väl överens med Sveriges decentraliserade samhällsmodell. I dagens planeringssystem är kommunens strategiska plan, översiktsplan enligt PBL, central. Översiktsplanen har rollen att vägleda beslut enligt 13 lagstiftningar⁴. Under kommunens process att ta fram översiktsplanen är statens roll att tillhandahålla planeringsunderlag, ge råd stöd och vägledning, samt att tillvarata och samordna statliga intressen i länet⁵. Länsstyrelsen är, i lagstiftningen, utpekad att företräda staten i dessa sammanhang.

⁴ Enligt Förordningen om hushållning med mark och vatten.

⁵ Enligt Miljöbalken 3 kap § 12 5, samt Plan- och bygglagen 3 kap § 10 p 2



Länsstyrelsen är även den statliga myndighet som har ansvaret att samla in statliga underlag och tillhandahålla dessa till kommunerna i olika typer av planeringsprocesser som berör hållbar utveckling och hushållning med mark och vatten. Länsstyrelserna har sedan 2018 ett IT verktyg för det ändamålet till kommuner med flera i form av *Planeringskatalogen*⁶. Verktöget är en webbaserad söktjänst för planeringsunderlag som är framtaget i samverkan mellan landets 21 länsstyrelser på uppdrag av länsledningarna. Planeringskatalogen svarar mot de uppdrag länsstyrelsen har att å statens räkning tillhandahålla statliga planeringsunderlag för hushållning med mark och vatten.

Länsstyrelsen delar betänkandets uppfattning om att statliga myndigheter utgör en viktig resurs för kommunerna i deras arbete med strategisk planering. Länsstyrelsen anser att det är bättre att utveckla tillämpningen av planeringsunderlagen inom ramen för nuvarande system än att göra ytterligare förändringar. Under senare år har ett flertal utredningar⁷ konstaterat att det är tillämpningen samt samverkan och samarbete mellan aktörerna som inte fungerar, inte brister i lagstiftningen. Länsstyrelserna har i sitt arbete med Planeringskatalogen konstaterat att det finns behov av att stärka och utveckla dialogen mellan statliga myndigheter och öka kvaliteten på de statliga planeringsunderlagen. Länsstyrelsen ser behov av särskilda uppdrag och resurser för att åstadkomma detta.

Länsstyrelsen delar betänkandet slutsats att det behöver tillkomma ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser för att skapa attraktiva platser för medborgare, företagare och besökare samt håller med om behovet av utökade regional planering. Plan- och bygglagen har nyligen förändrats/kompletterats i syfte att utveckla den strategiska planeringen i kommunen och i regionen samt skapa förutsättningar för att förbättra samspelet och samarbetet mellan olika nivåer. 2018 tillkom möjligheten och skyldigheten, för Stockholms och Skåne län, att ta fram en regionplan, en fysisk regionplan som kompletterar den regionala utvecklingsstrategin och den regionala infrastrukturplanen. Den har exempelvis till uppgift att vägleda kommunala översiktsplaner. 2020 tillkom skyldigheten för kommunen att starta översynen av översiktsplanens aktualitet med att kommunfullmäktige senast 24 månader efter ordinarie val beslutar om en Planeringsstrategi. Länsstyrelsen anser att båda dessa förändringar är tillräckliga för att nå det syfte som betänkandet är ute efter i syfte att förstärka kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan.

Länsstyrelsen delar betänkandet iakttagelse att kommunerna efterfrågar stöd genom särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser kring frågor som rör klimat, miljö och genomförandet av Agenda 2030. För att klara en rättssäker och enhetlig tillämpning i myndighetsutövningen påtalar flertalet kommuner behovet av

⁶ [Planeringskatalogen](#)

⁷ Översiktsplaneutredningen, Planprocessutredningen, Ökat bostadsbyggande, Bostadsplaneringskommittén m fl.



kontinuerliga statliga kompetenssatsningar avseende både att arbeta i offentlig verksamhet och i sakfrågor. Länsstyrelsen anser att den typen av uppdrag faller väl inom ramen för länsstyrelsens arbete regionalt i länet. Länsstyrelsen välkomnar tydliga uppdrag och resurser från regeringen avseende detta.

Kommunerna påtalar även behov av statliga satsningar avseende nationella bastjänster såsom utveckling av IT stöd och förenklade verktyg för att klara och effektivisera sina uppdrag inom flertal områden. Några exempel från samhällsbyggnadsområdet är lagreglerade beslut såsom detaljplaner och standardiserade lov- och byggprocesser.⁸

20.6.4 Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar

Länsstyrelsen delar betänkandets förslag att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnationer. Det är dock, enligt länsstyrelsen, en av flera åtgärder som staten behöver genomföra.

Länsstyrelsens bedömning är att bostadsförsörjning inte enbart handlar om bostadsbyggande utan uppdraget är mycket bredare och mer komplext.⁹ Kommunernas arbete med bostadsförsörjning omfattar många fler aktörer och många fler åtgärder, utöver finansiering för att underlätta bostadsbyggandet, för att tillgodose behovet av ”bostad åt alla”. Staten behöver i sin tur underlätta för kommunerna i deras arbete med bostadsförsörjningen på flera olika sätt utöver finansiering. Enligt utredningen *Sociala frågor i fysisk planering* kommer bostadsförsörjningsfrågorna in i allt arbete med sociala frågor i en kommun. Bostaden är en grundläggande förutsättning och rättighet för den enskilde medborgaren. Den statliga bostadspolitiken har varierat över tid och under vissa tider saknats helt. Staten behöver tydliga spelreglerna över tid.

Utvecklingen på strukturell nivå har skapat stora utmaningar för kommunerna och olika förutsättningar. Befolkningsökningen är ojämnt fördelat över landet, arbetsmarknaden är olika säker beroende på var du bor, flyktingmottagandet har varierat mellan kommunerna. Flertalet kommuner har i varierande omfattning medborgare i ekonomisk utsatthet och en åldrande befolkning. Flertalet kommuner står, oavsett storlek, inför bostadssociala utmaningar såsom att bygga ett samhälle som motverkar segregation och ökade inkomstklyftor.

Kostnader

Länsstyrelsen anser att nya uppdrag till länsstyrelserna ska vara finansierade och förmedlas via länsstyrelsernas förvaltningsanslag, anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. under utgiftsområde 1. Finansieringen ska bland annat innefatta

⁸ Boverkets rapport, 2020, [Enhetlig digital plan- och bygglagen](#)

⁹ Bostadsförsörjning är mer än bostadsbyggande, Länsstyrelsen Skåne 2018.



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 av länsstyrelserna efter att regeringen bestämt omfattning av tillkommande uppdrag.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Anneli Hulthén med chefen för Länsledningens kansli Mats Kryhl som föredragande. Nationell förvaltningsledare Samhällsplanering Elisabet Weber, Klimatsamordnare Gerd Lundquist och Utvecklingsstrateg för mänskliga rättigheter Martina Holmgren har varit medverkande. Vid den slutliga handläggningen har även länsöverdirektör Ola Melin medverkat.

Anneli Hulthén
Landshövding

Mats Kryhl
Chef för Länsledningens kansli

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.