



## Starkare kommuner – med kapacitet att utföra välfärdsuppdraget

(Fi2020/00647/K)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över slutbetänkandet av Kommunutredningen *Starkare kommuner – med kapacitet att utföra välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8).

### Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen Västra Götaland anser att utredningens förslag inte är tillräckliga för att möta de utmaningar som kommunerna möter. Länsstyrelsen håller med om att kommunsammanslagningar inte är en universallösning – men då är det nödvändigt att lösningar tas fram inom ett bredare område, inbegripet ansvarsfördelningen kommuner kontra stat och finansieringen av kommunerna. Enligt Konjunkturrådets rapport från 2019 kan en asymmetrisk och förändrad ansvarsfördelning skapa incitament för tillväxt, minska statsbidragsberoendet bland de mindre kommunerna och säkerställa kompetens.

Länsstyrelsen Västra Götalands viktigaste ställningstaganden:

- Länsstyrelsen anser att utredningen lite väl lättvindigt avfärdar idén om asymmetrisk ansvarsfördelning. Kommunerna ser allt mer olika ut och möter olika utmaningar. Frågan om asymmetrisk ansvarsfördelning borde därmed utredas ytterligare.
- Länsstyrelsen avstyrker Kommunutredningens förslag om att inrätta en kommundelegation. Länsstyrelsen föreslår i stället att de uppgifter som föreslås ges till en delegation, åläggas befintliga myndigheter utifrån ansvarsområde, däribland länsstyrelserna.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett uppdrag att föra dialog med kommunerna om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Uppdraget bör dock ges till länsstyrelsen som myndighet.
- Det är mycket relevant att få till stånd regional fysisk planering i Västra Götaland. Förslaget att Tillväxtverket med flera ska stödja strategisk planering i kommunerna är i grunden en utmärkt idé. Länsstyrelsen är dock en central aktör i sammanhanget och bör delta i detta arbete utifrån de uppdrag och ansvar vi har i länet

## En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Länsstyrelsen delar bilden att det krävs en kombination av olika strukturella åtgärder för att säkerställa kommunernas kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Det är av särskild vikt att regionernas och kommunernas olika villkor tas i beaktande. Västra Götaland består av 49 kommuner som alla utgår från varierande förutsättningar och geografiska skillnader.

Att sammanslagningar och strategisk samverkan utgår från frivillighet är bra och värnar det kommunala självstyret. Men Länsstyrelsen noterar hur svårt det faktiskt är att få kommuner att vilja slå samman. Detta har vi sett dels i våra grannländer, dels i de tidigare kommunreformerna i Sverige. Därför är goda och effektiva incitament betydande.

Länsstyrelsen ser flera fördelar med en utökad strategisk samverkan och eventuella sammanslagningar, inte minst i frågor relaterade till miljö och klimat. Många små kommuner har inte resurser för att driva ett miljöstrategiskt arbete och saknar därmed en funktion för att få kunskap, utarbeta strategier och initiera åtgärder som bidrar till att nå Sveriges miljömål, exempelvis förmåga att få del av utlysta medel för miljöarbete. Detta gäller även arbete kopplat till bredbandsinfrastruktur och klimatanpassning. De demokratiska aspekterna av sammanslagningar är viktiga. Samtidigt ska kommunerna ha förmågan att leverera välfärd med kvalitet och utan diskriminering. Liket det miljö- och klimatrelaterade arbetet finns en risk att mindre kommuner saknar resurser, vilket försvårar genomförandet av samråd och invånardialoger med olika grupper. Länsstyrelsen kan i denna fråga utgöra ett stöd. I juni 2020 fick länsstyrelserna ett demokratiuppdrag som tar avstamp i det nationella demokratimålet, där en levande demokrati kännetecknas av delaktighet och möjligheterna till inflytande är jämlika.

Utredningen säger att ”förutsättningarna både för samverkan och sammanläggningar är bättre där kommuner funktionellt hänger samman”. En utökad samverkan mellan sammanhängande kommuner skulle kunna bli mer effektiv och bättre hålla jämna steg med den faktiska utvecklingen och kanske i vissa fall styra den i en önskvärd riktning, exempelvis genom gemensamma stationslägen, kraftsamla kring centralorter, infrastruktur och grönstruktur som gränsar till flera kommuner.

Eftersom samverkan och eventuella sammanslagningar knappast kommer att vara tillräckliga för att möta de utmaningar som kommunerna står inför, anser Länsstyrelsen att utredningen lite väl lättvindigt avfärdar idén om asymmetrisk ansvarsfördelning. I och med att Sverige i alla fall hittills har utvecklats i en riktning med allt större storstäder och relativt sett allt mindre (och fler) småkommuner, ser kommunerna allt mer olika ut och möter olika utmaningar. Detta gör att en asymmetrisk ansvarsfördelning borde utredas ytterligare. Enligt Konjunkturrådets rapport ”Kommunernas framtid” från 2019 kan en asymmetrisk ansvarsfördelning leda till ett minskat statsbidragsberoende bland de mindre kommunerna och att de rikare kommunerna får behålla en större andel av sina intäkter vilket skapar incitament till tillväxt.

Även förändrade uppgifter, förändrad ansvarsfördelning, genom att vissa uppgifter förs över till regionen eller staten, kan vara ett alternativ till att slå samman kommuner. Länsstyrelsen ser en förflyttning av vissa uppgifter från kommun till stat som ett sätt att underlätta för kommunerna att fokusera på kärnuppdragen.

Ansvarskommittén föreslog att staten genom länsstyrelserna skulle samla de statliga tillsynsuppgifterna, för att säkerställa effektivitet, kompetens och jämlikhet i hela landet, ett förslag som Länsstyrelsen bedömer förtjänar att tas upp till övervägande igen. Förslaget om att länsstyrelsen skulle ges ett samlat ansvar för tillsynen i länet fick stöd av en stor majoritet av remissinstanserna (Ds 2008:17). Samtliga länsstyrelser var positiva till förslaget, men med förbehållet att vissa tillsynsuppgifter bör vara kvar som kommunalt ansvar. I sin rapport skriver Konjunkturrådet att det finns ”...goda kompetens- och rättssäkerhetsskäl till att förstatliga myndighetsutövning som tillsyn och inspektion.”<sup>1</sup> Länsstyrelsen Västra Götaland anser att en del av de utmaningar som kommunerna möter är en följd av att de uppdrag som de får inte är samordnade sinsemellan, snarare än att de i sig är komplexa. Bättre struktur och samordnad styrning från statens sida skulle underlätta för många kommuner där kapaciteten är begränsad.

Länsstyrelsen önskar också betona att andra alternativ som kan stärka kommunernas kapacitet och förmåga behöver övervägas. Konjunkturrådets rapport föreslår exempelvis fastighetsskatt, miljöskatt och ytterligare friheter för kommuner att ta ut avgifter inom exempelvis förskola och äldreomsorg som lämpliga åtgärder att stärka kommunernas ekonomiska förutsättningar. Länsstyrelsen tar inte ställning för eller emot dessa förslag, men anser att området förtjänar att utredas ytterligare då de förslag som ha lagts hittills är långtifrån tillräckliga.

### **Försöksverksamhet 20.1.2**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Försöksverksamhet är ett bra sätt att låta kommunerna utveckla självstyret för att hitta lösningar anpassade efter de lokala behoven och utmaningarna. Detta är särskilt viktigt i Västra Götalands län med många kommuner som har olika behov; ekonomiska, geografiska samt demografiska. Det bör emellertid administreras av befintliga myndigheter, inte en kommundelegation, för att på så vis hålla nere antalet aktörer som kommunerna behöver ha kontakt med.

### **Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet 20.1.3**

Länsstyrelsen avstyrker Kommunutredningens förslag om att inrätta en kommundelegation. Länsstyrelsen föreslår att regeringen i stället ger de uppgifter som utredningen vill ge till en delegation, till befintliga myndigheter utifrån ansvarsområde, däribland länsstyrelserna.

Att inrätta en ytterligare statlig aktör som ska verka gentemot kommunerna, vid sidan av de befintliga statliga myndigheterna, riskerar att skapa otydlighet bland berörda aktörer och en ineffektiv hantering av viktiga insatser som kommunerna kan behöva. En delegation kommer dessutom att ha svårt att upprätthålla långsiktighet i frågan om bland annat kommunernas kapacitet, eftersom själva konstruktionen av en delegation gör att uppdraget är tidsbegränsat.

Att dela upp statens relation med kommunerna på flera olika myndigheter går emot idén som regeringen framför i den statliga förvaltningspolitiska propositionen om

---

<sup>1</sup> Konjunkturrådet 2019, Kommunernas framtid, Mörk m.fl., s. 14.

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 inom staten. I samma proposition framför regeringen även en vilja att bedriva en långsiktig och samlad styrning av den kommunala sektorn samt framhåller principen om samordnad länsförvaltning som bland annat sägs innebära att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett uppdrag att föra dialog med kommunerna om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Uppdraget bör dock ges till länsstyrelsen som myndighet. Landshövdingarna som myndighetschef får då möjlighet att ta ställning till vilken ordning som passar bäst i varje enskilt län. Uppläggen måste få variera från län till län, inte minst med tanke på antalet kommuner i länen som ligger mellan fem och 49 (bortsett från Gotlands län med endast en kommun).

Förslaget bör enligt Länsstyrelsens bedömning således genomföras utan att en delegation inrättas och att ett regeringsuppdrag ges till myndigheten och inte till myndighetschefen. Uppdraget bör vidare formuleras på sedvanligt vis och utifrån vad regeringen anser är en relevant och bruklig övergripande strategisk nivå. Kommunutredningens förslag på uppdragsbeskrivning bör undvikas.

## **Statens åtagande och statlig närvaro i hela landet 20.2**

Länsstyrelsen delar bilden av betydelsen av en statlig närvaro i samtliga delar av landet. Att staten på olika sätt är närvarande i kommunerna har dessutom avgörande betydelse för den lokala attraktiviteten och för företag och invånare. 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.

### **Omlokalisering av myndigheter och etablering av servicekontor 20.2.1**

Länsstyrelsen Västra Götaland förespråkar att regeringen tar ett samlat grepp om den statliga närvaron lokalt. Vi ser en risk att helheten går förlorad, när beslut om lokaliseringar och nedläggningar tas från fall till fall utan hänsyn till en tydlig övergripande målbild. Så har tyvärr varit fallet hittills.

Länsstyrelsen bedömer att nedläggningarna och nyetableringar av statlig verksamhet hittills har haft som samlad effekt att förstärka den regionala obalansen i länet. Statens samlade närvaro har länge utvecklats åt fel håll i Västra Götalands län, i förhållande till vad som skulle vara fördelaktigt för den regionala utvecklingen. Att koncentrera statliga arbetsställen i Västra Götaland till de större orterna och till innerstäderna medverkar inte till den regionala utveckling och tillväxt som länet behöver i sin ojämna geografi.

Stora delar av länet har länge riskerat att lämnas helt utan statlig närvaro och därmed utan närhet till personlig service, exempelvis Dalsland och norra Bohuslän. Inte minst Dalslandskommunerna framför ofta till Länsstyrelsen sin oro över den minskande statliga närvaron, i synnerhet vad gäller Arbetsförmedlingen och Polisen.

## **Kommunernas ekonomi 20.3**

### **Statsbidragsprincip 20.3.1**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Att minska antalet och andelen riktade statsbidrag till förmån för generella främjar det kommunala självstyret och möjliggör för kommunernas verksamhet att anpassa sig efter lokala behov och förhållanden. Enligt Konjunkturrådets rapport är ett alternativ till riktade statsbidrag att lagstifta. Detta skapar en stabilitet, långsiktighet och minskar dessutom på administrativa kostnader, exempelvis inom klimatanpassning där lagkrav skulle ge en större effekt. Länsstyrelsen förordar att detta utreds vidare.

## **Kommunernas kompetensförsörjning 20.4**

### **Underlätta kommunernas personalrekrytering 20.4.1**

Nedläggningen av statliga myndigheters lokala kontor, i synnerhet Arbetsförmedlingens, riskerar att försämra kompetensförsörjningen i kommunerna.

## **Kommunernas digitaliseringsarbete 20.5**

### **Rättsligt beredningsorgan 20.5.2**

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang hänvisa till förslagen från Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)<sup>2</sup>. Det är viktigt att inte ge avkall på en analys utifrån ett förvaltningsrättsligt perspektiv om nätneutralitet, skydd mot diskriminering/ojämlik behandling, risker för manipulation, bevisfrågor, nya ansvarsfördelningar, behov att balansera effektivitetsstävanden mot integritet och etiska överväganden. Ekonomisk och rättslig analys av följderna av outsourcade tjänster är nödvändig.

### **Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete 20.5.3**

Länsstyrelsen anser att det är en god idé att ge DIGG eller SKR uppdraget att utreda om det behövs speciallagar för större infrastruktursatsningar i kommuner eller om ökad samverkan i gemensamma bolag är en bättre lösning. Att fortsätta stötta kommuners utbyggnad av bredband via fiber är en framgångsfaktor för boende på landsbygden eftersom möjligheten att försörja sig via distansarbete ökar med digitaliseringen. Att inte behöva bo på samma ort där man arbetar har genom Coronapandemin visat sig vara en framgångsfaktor för många företag och organisationer. Med en osäker bostadsmarknad och dyra transporter ökar incitamenten för distansarbete vilket kräver en bra och stabil uppkoppling.

## **Övriga förslag och bedömningar 20.6**

### **Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete 20.6.1**

Förslagen om klimat i betänkandet berörde både klimatanpassning och klimatpåverkan, bland annat föreslås att regeringen bör ta initiativ till särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser för kommunerna för att stödja

---

<sup>2</sup> [Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte](#)

arbetet med frågor som rör klimat och miljö samt genomförandet av Agenda 2030. Detta är förslag som Länsstyrelsen ställer sig positivt till, även om det i sig inte förändrar mindre kommuners kapacitetsproblem vad avser att klara av strategiskt arbete och omvärldsbevakning inom områden som miljö och klimat. Centralt för att nå dit är att kommunerna har resurser till strategiska tjänster kopplade till miljö och klimatanpassning för att på så sätt få ett strukturerat och uthålligt arbete med Agenda 2030 och miljömål i kommunen.

Länsstyrelsen lyfter fram de förslag om länsstyrelsernas roll i Agenda 2030-arbetet som Agenda 2030-delegationen (SOU 2019:13) och Statskontoret (rapport 2020:15) har lämnat till regeringen. Båda pekar på länsstyrelsens betydelse för kommunerna och lämnar konkreta förslag till hur länsstyrelsernas uppdrag inom området bör se ut.

### **Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan 20.6.3**

Det är bra att utredningen vill ”stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser.”

Från klimatsynpunkt är det mycket relevant att få till stånd regional fysisk planering i Västra Götaland, inte minst som ledstjärna när ny bebyggelse och infrastruktur planeras. Centralt i det arbetet är att kommunerna (som har planmonopol) själva ser nyttan med regional planering. Den organisation som i plan- och bygglagen pekas ut som regionplaneorgan är regionerna, i vårt fall Västra Götalandsregionen (Regionerna i Stockholm och Skåne är redan regionplaneorgan).

Många kommuner i funktionellt sammanhängande områden är i praktiken beroende av de andra kommuner som de hänger samman med för att få ett framgångsrikt miljöarbete – och hållbarhetsarbete, till exempel hållbar bebyggelsestruktur, energieffektiva transporter och gemensamma grön- och blåstrukturer med mera.

Förslaget att Tillväxtverket med flera ska stödja strategisk planering i kommunerna för att få ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser är i grunden en utmärkt idé. Länsstyrelsen är dock en central aktör i sammanhanget, vilket utredningen verkar ha förbisett. Vi bör självfallet delta i detta arbete, utifrån de uppdrag och ansvar vi har i länet. Länsstyrelsen har en central roll i hela samhällsplaneringsprocessen och samarbetar nära kommunerna. Länsstyrelsen ska enligt plan- och bygglagen samordna staten i processen och ska bistå kommunerna och regionerna med planeringsunderlag. Länsstyrelsen Västra Götaland anser därför att det är oundgängligt att dra nytta av länsstyrelsernas ställning i planeringsprocessen, en roll som inte Boverket har i frågan. Samverkan mellan länsstyrelsen och Boverket finns men kan utvecklas. Boverket kan ha en samordnande roll för länsstyrelserna, men länsstyrelserna står för kontakten med kommunerna.

### **Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar 20.6.4**

Länsstyrelsen Västra Götaland tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen ser det som akut att få till rätt ekonomiska förutsättningar för bostadsbyggande i flera kommuner,

utan att göra avkall på lokaliseringsprinciper och övrig lagstiftning kopplat till bostadsbyggande.

Länsstyrelsens senaste bostadsmarknadsanalys visar på behov av bostadsbyggande i många kommuner i länet, men också att de ekonomiska förutsättningarna för att möjliggöra detta ser mycket olika ut. Bostadsbyggandet är starkt koncentrerat till Göteborgsregionen och övriga regioncentra. Vi har i tidigare yttranden om utredningar som har berört finansiering av bostadsbyggande tillstyrkt en utveckling av de statliga kreditgarantierna, då erfarenheter från vår kontakt med kommunala bostadsbolag visar att de anser att staten tar för liten risk i detta.

Länsstyrelsen vill också betona att vi kan se hur investeringsstöden för byggande av student- och hyreslägenheter har medfört nyproduktion i kommuner där det annars inte skulle ha kommit till stånd på samma sätt. Investeringsstöden är en långsiktig och hållbar lösning eftersom det resulterar i nya bostäder i kommuner med bostadsbrist och som har problem med att få igång byggandet, samtidigt som krav ställs på att det byggs med betydlig högre energiprestanda än Boverkets byggregler. Investeringsstöden minskar därmed konflikten mellan sociala och ekologiska mål när det gäller bostadsbyggande utanför storstädernas attraktiva områden.

## Beslut

Detta yttrande har beslutats av landshövdingen Anders Danielsson, efter föredragning av kanslichefen Mikael Cullberg. I den slutliga handläggningen medverkade länsöverdirektören Lisbeth Schultze och utredaren Patrik Renberg (länsledningens kansli).

I handläggningen i övrigt medverkade Ann Hansson (enheten för folkhälsa och rättighetsfrågor), Jacob Hellström, Johanna Stenberg och Lars Westholm (samhällsbyggnadsenheten), Svante Sjöstedt (enheten för miljö- och klimatsamverkan), Fredrik Fredrikson och Monica Ek-Remmerth (enheten för landsbygdsutveckling), Anna Georgieva Lagell (enheten för samhällsskydd och beredskap) samt Henrik Frykman (länsledningens kansli).

Anders Danielsson

Mikael Cullberg

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

## Kopia

Västra Götalandsregionen