

YTTRANDE

2020-06-04 Ärendenr:  
NV-02571-20

Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över betänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) (Fi 2020/00647K)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar Kommunutredningens förslag och bedömningar om att förbättra förutsättningarna för kommunernas digitaliseringsarbete. Likaså välkomnas utredningens överväganden om kommunernas tillgång till statliga planeringsunderlag för sitt klimat- och hållbarhetsarbete, om en översyn av speciallagstiftning avseende grundläggande infrastruktur samt att statliga myndigheter ska få i uppdrag att stödja strategisk planering i kommunerna.

Naturvårdsverket bedömer däremot att för en eventuell vidare beredning av förslaget om en försöksverksamhet med minskad statlig reglering bör det vara en tydlig utgångspunkt och restriktion att en sådan inte medger undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift som riskerar att medföra ett försämrat miljöskydd eller som försvårar att miljö kvalitets- och hållbarhetsmål uppnås. Likaså bör förslaget om en statsbidragsprincip genomföras endast om en sådan inte försvårar utnyttjandet av statligt initierade och finansierade åtgärder och styrmedel för att uppnå miljö kvalitets- och hållbarhetsmålen.

### Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket bedömer att förslaget om en försöksverksamhet, där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift, bör genomföras endast under förutsättning att det inte medges undantag som riskerar att medföra ett försämrat miljöskydd eller som försvårar att miljö kvalitetsmål och hållbarhetsmål uppnås.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget om en statsbidragsprincip, som innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet, bör genomföras endast under förutsättning att den

inte försvårar utnyttjandet av statligt initierade och finansierade åtgärder och styrmedel för att uppnå miljökvalitets- och hållbarhetsmålen.

Naturvårdsverket tillstyrker bedömningen att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt som möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

Naturvårdsverket tillstyrker bedömningen att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Naturvårdsverket tillstyrker bedömningen att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att utan kostnad ta del av statliga myndigheters planeringsunderlag som behövs i kommunernas klimatrelaterade arbeten, men bedömer att staten också i vissa fall kan behöva tillhandahålla metoder och verktyg för lokala analyser av underlagen.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att regeringen ska ta initiativ till en utredning om behovet av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner, men vill betona vikten av att översynen inte begränsas till vatten- och avloppssystem och bredband.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att regeringen ska ge Tillväxtverket i uppdrag att stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser, men bedömer att detta bör ske i en bredare samverkan än vad som föreslås i betänkandet.

Naturvårdsverket har inga synpunkter på utredningens övriga förslag och bedömningar.

## **Skäl**

### *Inledning – starkare kommuner genom en utvecklad offentlig samverkan*

Naturvårdsverket instämmer i Kommunutredningens utgångspunkt att kommunerna behöver ha tillräcklig kapacitet för att den svenska decentraliserade samhällsmodellen ska kunna bibehållas och utvecklas. Som utredningen konstaterar, krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt, där åtgärderna kan se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturskiljande förutsättningar.

De stora samhällsutmaningarna och de stora myndighetsprocesserna inom miljöområdet – t.ex. prövning, tillsyn och rapportering – berör och spänner över flera myndigheter på nationell, regional och lokal nivå. För att möta dessa utmaningar och effektivisera processer och informationsflöden krävs en

utvecklad samverkan, även om statens och kommunernas behov inte alltid sammanfaller fullt ut. Staten behöver därför få en samlad insikt om kommunernas behov, medan kommunerna och deras samarbetspartners kan behöva likforma sina arbetssätt för att underlätta för staten att fullgöra sitt åtagande. Denna typ av frågor löses inte fullt ut med författningsstyrning, utan snarare genom frivillig samverkan utifrån varje aktörs roll och uppdrag. Naturvårdsverket anser att både kommuner och statliga myndigheter behöver utveckla sin förmåga att samverka för att lösa gemensamma utmaningar.

Naturvårdsverket vill understryka vikten av utvecklad samverkan och samordning i hela processen för planering och genomförande av samhällskritisk infrastruktur såväl ovan som under mark (t.ex. VA-system). Ett hållbart och samhällsekonomiskt effektivt byggande ovan mark kräver en säkerställd och anpassad infrastruktur försörjning under mark.

I betänkandet behandlas en rad strukturella aspekter och många långsiktigt viktiga frågor. Detta yttrande har inriktats mot de förslag och bedömningar i betänkandet som närmast knyter an till Naturvårdsverket myndighetsansvar.

#### *Försöksverksamhet*

Utredningen föreslår att regeringen ska initiera en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Försöken får enligt förslaget avse strukturförändring eller verksamhetsutveckling.

Förslaget preciserar inte närmare *vilken* statlig reglering som ska minska inom ramen för försöksverksamheten, utan en nyinrättad kommundlegation föreslås få i uppdrag att föreslå den närmare utformningen av försöksverksamheten. Som utredningen konstaterar är det svårt att i förväg förutse vilka frågor som kan bli aktuella för försöksverksamhet, eftersom kommunerna genom ett ansökningsförfarande ges stort utrymme att själva utforma försöksverksamheten.

Naturvårdsverket ifrågasätter inte att det på vissa områden kan finnas skäl att anpassa olika krav på den kommunala verksamheten utifrån lokala förhållanden. Det finns dock potentiella risker med förslaget, t.ex. om försöksverksamheten skulle beröra sådana statliga regleringar som avser eller bidrar till kommunernas miljöarbete.

För en eventuell vidare beredning av förslaget bör det därför vara en tydlig utgångspunkt och restriktion att en eventuell försöksverksamhet inte medger sådana undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift som riskerar att medföra ett försämrat miljöskydd eller som försvårar att miljö kvalitets- och hållbarhetsmål uppnås.

#### *Statsbidragsprincip*

Utredningen föreslår att regeringen ska lägga fram ett förslag om godkännande av en statsbidragsprincip till riksdagen, en princip innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet.

Om riktade bidrag ändå ges bör de enligt utredningen grupperas inom kommunala verksamhetsområden och/eller överföras till generella bidrag efter två år.

Naturvårdsverket ser liksom utredningen att det är det angeläget att kommunerna ges långsiktigt förutsägbara och lokalt anpassade villkor. Det gäller exempelvis inom miljöområdet. Det finns dock en risk att en alltför strikt sådan statsbidragsprincip som föreslås skulle försvåra för staten att stödja omställning mot ökad hållbarhet. Bland de statsbidrag som enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR) klassas som riktade återfinns ett antal på miljöområdet, t.ex. Klimatklivet, ”Gröna städer” och bidrag för klimatanpassning. Möjligheten att använda statliga stöd riktat till kommuner för mer eller mindre tillfälliga insatser bör finnas kvar, men utnyttjas på ett långsiktigt och effektivt sätt.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget om en statsbidragsprincip, som innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet, bör genomföras endast under förutsättning att det inte försvårar utnyttjandet av statligt initierade och finansierade åtgärder och styrmedel för att uppnå miljö kvalitets- och hållbarhetsmålen.

#### *Kommunernas digitaliseringsarbete*

Utredningen lämnar tre bedömningar och förslag gällande digitaliseringsarbetet.

Utredningen bedömer för det första att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till.

Utredningen förslår också att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt som möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

Utredningen bedömer därutöver att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Naturvårdsverket tillstyrker dessa förslag och bedömningar. De ligger i linje med den övergripande utvecklingen av digitaliseringen i det offentliga Sverige, en utveckling som Naturvårdsverket bejakar.

Gällande etablerandet av en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte vill Naturvårdsverket betona att kommunerna också behöver bidra till etableringen genom att delta i arbetet så att lösningarna blir relevanta och genom att anpassa sin informationshantering och sina system till den nya infrastrukturen.

#### *Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete*

Utredningen bedömer att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av statliga myndigheters planeringsunderlag som behövs i

kommunernas klimatrelaterade arbeten. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen, men vill därutöver framhålla att metoder och verktyg för lokala analyser också behöver tillhandahållas. De statliga planeringsunderlagen har ofta en grov upplösning och behöver kompletteras med lokala data och en lokal analys för att bli tillräckligt detaljerade. Kommunerna har av tids-, ekonomiska eller kompetensskäl inte alltid möjlighet att själva ta fram metoder och verktyg för dessa analyser. Det är också ofta viktigt att bedömningar görs enhetlig och då behöver analysen ske på ett likvärdigt sätt. Naturvårdsverket anser därför att staten i relevanta fall inte bara ska tillhandahålla planeringsunderlag utan också metoder och verktyg som förenklar för kommunerna att göra dessa analyser på ett likvärdigt sätt.

Kommunerna bör också bidra till de nationella planeringsunderlagen genom att tillgängliggöra egna mer detaljerade data. Dessa data är ofta efterfrågade i angränsade kommuner och på regional nivå. Naturvårdsverket anser också att hanteringen av dessa planeringsunderlag ska gå i linje med de riktlinjer kring grunddata och nationella infrastrukturer som nu etableras.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna. Det förutsätter dock att de planeringsunderlag som i dag är avgiftsbelagda ges annan finansiering.

#### *Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov*

Utredningen föreslår att regeringen ska ta initiativ till en utredning om det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner, särskilt avseende vatten- och avloppssystem (VA-system) och bredband.

Naturvårdsverket har i ett flertal redovisade regeringsuppdrag under senare år föreslagit att en utredning tillsätts för översyn av lagstiftningen kopplat till VA-system, i första hand miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och plan- och bygglagen (PBL).

Lagstiftningen kring VA-system upplevs i dag många gånger som otydlig, vilket försvårar samordningen inom samhällsbyggandet. En utredning som möjliggör författningsändringar, ett aktualiserat, förtydligt och harmoniserat regelverk, kan förväntas bidra till effektivare och smidigare samverkan kring denna grundläggande infrastruktur. En översyn av avloppsregleringen i miljöbalken och LAV skulle exempelvis vara viktig för att stödja en kommande förändring i PBL. Även behovet av en vägledande myndighet för LAV bör analyseras närmare, vilket tidigare förts fram i betänkandet *Vägar till hållbara vattentjänster*, SOU 2018:34. Naturvårdsverket ser också skäl att utreda finansierings- och prissättningsfrågor rörande vatten för att ge tillräckliga ekonomiska incitament att hantera dagvatten nära källan och därmed bidra till en samhällsomställning som behövs.

En översyn av lagstiftning och klargöranden i och mellan lagstöd efterfrågas både av kommuner och många andra berörda aktörer inom samhällsbyggandet,

som myndigheter, länsstyrelser, entreprenörer och allmänhet. Naturvårdsverket tillstyrker förslaget men vill betona att utredningens perspektiv bör vara bredare än den prioritering Kommunutredningen gjort. VA-system och bredband är endast två av flera grundläggande infrastrukturområden under mark, som också omfattar el, stadsgas, fjärrvärme/-kyla och avfall.

*Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan*

Utredningen förslår att regeringen ska ge Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser.

Naturvårdsverket ser att det finns stora möjligheter att bättre samordna mellankommunal dialog och rusta den regionala planeringsnivån. Många frågor kan med fördel lösas genom samverkan mellan planeringsnivåer och de olika aktörerna. Klimatanpassning, grön infrastruktur, friluftsliv och dagvattenhantering är exempel på frågor som inte stannar vid kommungränsen utan kräver samordning för att klara miljömål och en hållbar utveckling.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget, men ser att gruppen myndigheter som samverkar i ett uppdrag bör utvidgas i förhållande till utredningens förslag, för att stödja en så strategisk planering som möjligt.

Ett pågående programområde inom miljömålsrådet hanterar frågor om ett framtida nationellt ramverk för planering. I det samarbetet ingår många nationella myndigheter för att skapa en tillräckligt bred förankring och kunskapsbas i arbetet. Dessa myndigheter skulle ha mycket värdefullt att bidra med till lokal och regional planeringsnivå utifrån det arbetet.

---

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektör Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed samt handläggarna Anders Hallberg, Teresia Sibö Lindberg, Nina Lans och Johan Wulff.

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

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:

m.registrator@regeringskansliet.se

fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se