

Amra Eljami, 0479-528166  
amra.eljami@osby.se  
Gunnar Elvingsson, 0479-528161  
gunnar.elvingsson@osby.se

## Yttrande över betänkandet ”Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget” (SOU 2020:8).

### Sammanfattning

Osby kommun har valt att yttra sig över slutbetänkandet från Kommunutredningen ”Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget” som överlämnades till regeringen i februari 2020. Betänkandet är ute på remiss. Yttranden ska ha inkommit till Finansdepartementet senast 30 september 2020.

I enlighet med direktiven har utredningen analyserat fyra olika typer av strukturella åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet; ökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning.

Kommunutredningen bedömer att systematisk samverkan och kommunsammanläggningar är de strukturella åtgärder som är bäst lämpade att stärka kommunernas kapacitet. Båda bedöms vara framkomliga vägar men på lång sikt menar utredningen att de stora utmaningar som kommunsektorn står inför innebär att det finns ett behov av att lägga samman kommuner. En förutsättning är dock att sammanläggningar bygger på frivillighet.

### Övergripande synpunkter

#### Att slå samman kommuner löser inga strukturproblem

Osby kommun är av uppfattningen att kommunsammanläggningar inte är lösningen på kommunsektorns utmaningar. Att lägga samman gleasa kommuner med strukturella utmaningar och befolkningsminskning löser inga strukturproblem utan skapar snarare nya problem samtidigt som de gamla finns kvar. Den gamla glesa strukturen upphör inte utan finns kvar, fast inom ett större administrativt område än tidigare, samtidigt som avståndet mellan medborgare och folkvalda ökar.

#### Utredningen lyckas inte visa att sammanläggningar leder till besparingseffekter

En tänkbar effekt av kommunsammanläggningar är ekonomiska besparingar genom stordriftsfördelar. Men här visar utredningens genomgång av forskningsläget, liksom utredningens egna modellberäkningar, att kommunsammanläggningar knappast alls leder till besparingseffekter när det gäller de kostnadstunga kärnverksamheterna inom skola och omsorg. Det beror på, som utredningen konstaterar, att verksamheten är lokal till sin natur och måste bedrivas där människorna bor, varför det inte finns några ekonomiska skalfördelar att vinna vid sammanläggning. Det danska exemplet pekar dock på vissa besparingar inom administration och en viss positiv effekt på de nya kommunernas balansräkningar,

sannolikt till följd av förbättrad ekonomisk styrning. Men sammantaget konstaterar utredningen att ekonomiska besparingseffekter av kommunsammanläggningar är mycket marginella i förhållande till vad en sammanläggning av kommuner kostar. Det går alltså inte att leda i bevis att kommunsammanläggningar leder till ekonomiskt starkare kommuner.

### **Utredningen borde fäst större vikt vid kommunal samverkan**

Utredningen menar att kommunsammanläggningar är det åtgärdsförslag som bäst stärker kommunernas långsiktiga resursuppbyggnad, kompetens och utvecklingskapacitet genom starkare ledningsfunktioner och större personella resurser samtidigt som de negativa effekterna på demokratin inte är större än de positiva.

Osby kommun delar inte denna uppfattning. Vi menar i stället att dessa effekter lika väl, om inte bättre, kan uppnås genom samverkan mellan kommuner. Under de senaste decennierna har regelförenklingar bidragit till en kraftigt ökad samverkan mellan kommuner i olika former; kommunalförbund, gemensamma nämnder, avtalssamverkan och interkommunala företag. Kommuner har gått samman på verksamhetsnivå för att få de skalfördelar, den kompetensförstärkning och den utvecklingskapacitet som en större organisation kan innebära.

Osby kommun menar att kommunutredningen fäster för lite vikt vid den stora potential som kommunal samverkan i olika former visat sig ha och att man i stället för att uppmuntra till kommunsammanläggningar borde lägga förslag som underlättar samverkan mellan kommuner, genom att till exempel föreslå konkreta regelförenklingar.

### **Utredningen underskattar de negativa effekter som kommunsammanläggningar har på lokal demokrati och lokal initiativkraft**

Utredningen menar att en nackdel med kommunal samverkan är att den har negativa effekter på lokaldemokratin genom att den enskilda kommunens kontroll och styrning över verksamheten försvagas och att den leder till ökad komplexitet och svåröverskådlighet samt minskad möjlighet till ansvarsutkrävande. Osby kommun menar att utredningen förstorar de demokratiska problem som kommunal samverkan kan innebära samtidigt som den underskattar de negativa effekter på lokaldemokratin som kommunsammanläggningar har.

I kommunallagen (2017:725) och aktiebolagslagen (2005:551) finns tydliga regler om kommunstyrelsen tillsynsplikt, om revision, granskning och återrapportering till samverkande kommuners fullmäktigeförsamlingar som säkerställer en god medborgarkontroll och ansvarsutkrävande i de kommuner som samverkar i kommunalförbund, interkommunala företag eller i annan form. Erfarenheten är också att man i kommunerna löpande arbetar med att utveckla formerna för ansvarsutkrävande, både när det gäller de verksamheter man bedriver på egen hand och de verksamheter där man samverkar med andra kommuner. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har här en viktig stödjande roll genom Revisionsdelegationen och dess arbete med att normera och dokumentera god revisionsmedvetenhet i kommunal verksamhet. Många kommuner arbetar också med att löpande utveckla den lokala demokratin, t.ex. genom olika typer av medborgardialog, som också innefattar områden där man valt att samverka med andra kommuner.

Utredningen menar att de demokratiska effekterna av sammanläggningar är neutrala med både positiva och negativa delar. Osby kommun menar däremot att forskningsläget pekar i motsatt riktning. Enligt en översikt av Gissur Erlingsson, biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet, pekar

forskningsläget tämligen entydigt på att de negativa effekterna på lokaldemokratins överväger. Enligt Erlingsson är erfarenheterna från Danmark bland annat att invånarna i sammanslagna kommuner upplevde försämrad möjlighet till politisk påverkan liksom minskad förståelse för den lokala politiska processen. Forskningen pekar också på att medborgarnas känsla av samhörighet med de nya storkommunerna påverkades negativt.

Därutöver visar forskningen, enligt samma källa, att kommunsammanslagningar leder till ökade spänningar mellan centrum och periferi i de nya större kommunerna. Tidigare självständiga kommuner, som efter sammanläggning mister centralortsstatus, upplever sig förfördelade och att den nya centralorten inte lyssnar på dem. Osby kommun menar att en sådan utveckling inte bara är negativ ur ett demokratiskt perspektiv utan även leder till borttappad lokal utvecklingskraft, genom lägre engagemang och kreativitet i den nya periferin.

Det går inte heller att komma ifrån att en sammanläggning rent faktiskt innebär att en kommun genom uppgående i en större enhet lämnar ifrån sig rådighet över resurser man tidigare disponerade över, vilket innebär ett minskat handlingsutrymme för lokal utveckling inom den gamla kommunens geografiska område.

### **Personlig assistans bör förstatligas**

Utredningen föreslår inga huvudmannaskapsförändringar.

Osby kommun menar att staten bör vara ensam huvudman för personlig assistans. Ställningstagandet bygger på kostnadsutvecklingen för insatsen och de många nackdelar som finns med nuvarande dubbla huvudmannaskap: otydlighet för brukaren kring ansvarsfördelningen, dubbel handläggning, dubbla processer i förvaltningsdomstolarna och risk för kostnadsövertalningar.

## Synpunkter på utredningens förslag

Nedan kommenteras utredningens förslag. Rubrikerna med kapitelangivelser syftar på de olika avsnitten i betänkandet.

### 20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar av kommuner

#### Bidrag till strategisk samverkan och arbete inriktat på frivilliga sammanläggningar

**Utredningens förslag:**

Ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat på att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning. Statsbidraget får användas till kostnader för utvecklingsarbete som bedrivs av två eller fler kommuner tillsammans.

Kommundelegationen (se avsnitt 20.1.3) ges i uppdrag att föreslå den närmare utformningen av statsbidraget. I uppdraget ingår även att handlägga ansökningar om statsbidraget, främja erfarenhetsutbyte mellan kommuner som får statsbidraget samt följa upp och utvärdera kommunernas arbete med utveckling av en strategisk samverkan och arbete inriktat på frivillig sammanläggning.

**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun tillstyrker förslaget om stöd till att utreda samverkan. Samverkan är en bättre och mer flexibel åtgärd än sammanläggning för att stärka kommunernas kapacitet. Vi instämmer med utredningen att samverkan bör vara strategisk för att ge långsiktigt positiva effekter men menar att det bör vara upp till kommunerna att själva avgöra vilken typ av samverkan som är strategisk utifrån de egna behoven och den långsiktiga målbilden. Stödet bör med fördel också kunna användas till att initialt utreda vad som är strategisk samverkan utifrån de lokala behoven.

Osby kommun tillstyrker förslaget om stöd för utvecklingsarbete för kommuner som vill gå samman. Osby kommun ser inte kommunsammanläggningar som en generell lösning på kapacitetsproblem i kommunerna. Men om det finns kommuner som vill gå samman frivilligt bör det finnas statligt stöd för att utreda och även för att genomföra detta.

#### Ekonomiskt incitament för frivilliga kommunsammanläggningar

**Utredningens förslag:**

Staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. De skulder som kan tas över av staten är:

- långfristiga skulder till bank- och kreditinstitut
- avsättningar för pensionsförpliktelser och pensionsförpliktelse-ser som enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, ska redovisas som ansvarsförbindelser.

Regeringen tillsätter en utredning som analyserar de närmare tekniska och juridiska aspekterna av förslaget och tar fram ett mer detaljerat förslag.

**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun ser inte att kommunutredningens strukturlösning, att slå samman kommuner, skulle ge avsedd effekt. Utredningen menar även själv att sammanslagningar ger marginell ekonomisk vinst, men föreslår trots det att staten tar över långfristiga skulder och pensionsförpliktelser från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Det skulle, enligt utredningens beräkning, kunna öka statens skulder med nära 500 miljarder kronor, ett oproportionerligt stort belopp i förhållande till de vinster som det ger.

Det skulle dessutom göra att kommuner som föredömligt har amorterat bort sina skulder står tomhänta samtidigt som andra kommuner belönas. Osby kommun menar att skuldavskrivning är ett olämpligt incitament eftersom det sänder helt fel signaler kring hur man bör hantera sin ekonomi. Osby kommun menar i stället att det vore betydligt mer effektivt, och dessutom lämpligare, att istället stimulera och stödja utökad samverkan och öka de generella statsbidragen.

**20.1.2 Försöksverksamhet****Utredningens förslag:**

Regeringen initierar 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 avse strukturförändring eller verksamhetsutveckling.

Kommundelegationen ges i uppdrag att ta fram ett förslag om den närmare utformningen av försöksverksamheten. Kommundelegationen ska också ges i uppdrag att bereda ansökningar om försöksverksamhet, samt att följa och utvärdera försöken.

**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun tillstyrker förslag till försöksverksamhet men menar att ett snabbt införande är angeläget. Om den tänkta Kommundelegationen ska få i uppdrag att utreda hur ett kommunförsök ska utformas kommer det troligtvis att dröja ytterligare flera år innan det kan påbörjas. Tillitdelegationen föreslog redan 2018 i sitt betänkande en försöksverksamhet och vi menar att det därför nu dags för genomförande.

Osby kommun vill betona att det är viktigt att en försöksverksamhet utgår från verkliga behov som kommunerna själva identifierar och att den utformas utifrån kommunernas olika förutsättningar. Försöksverksamheten bör också kunna omfatta nya samverkansformer mellan kommuner och andra aktörer, t.ex. statliga myndigheter, regioner, företag, företagarorganisationer eller civilsamhällets organisationer.

För att försöksverksamheten ska bli meningsfull är det viktigt att staten vågar släppa fram försök som innebär skarpa undantag från ordinarie regelverk. En meningsfull försöksverksamhet som inkluderar statliga myndigheter kräver också att dessa har mandat och förmåga att agera utanför ordinarie ramar och snävt myndighetstänkande.

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

#### En kommundelation inrättas

**Utredningens förslag:**

En kommundelation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.

Kommundelationen ges dessutom i uppdrag att:

- förvalta bidraget till utveckling av strategisk samverkan och arbete inriktat mot frivilliga sammanläggningar
- sköta uppdraget om försöksverksamhet, samt
- identifiera behov av studier om kapacitetsstärkande åtgärder för kommuner och ge forskare i uppdrag att genomföra sådana studier.

**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun avstyrker förslaget att inrätta en kommundelation inom regeringskansliet. Vi menar att ett nytt organ inom regeringskansliet sannolikt inte tillför nå- got utöver den struktur som redan finns. Civilministern ansvarar för frågor som rör kommunernas förutsättningar, uppdrag och relationen mellan stat och kommuner. Frågor kring kommunernas kapacitet och kapacitetshöjande åtgärder bör kunna hanteras i ett gemensamt program mellan Regeringskansliet och SKR till vilket man kan knyta lämpliga experter och/eller representanter från kommuner, myndigheter, forskarsamhälle och organisationer. Bidragen till kommuner för att utreda samverkan och frivillig sammanslagning bör också kunna hanteras på annat sätt än inom ramen för en kommundelation i regeringskansliet. Osby kommun avstyrker att landshövdingarna ges ett uppdrag att föra dialog med kommunerna kring kapacitetsstärkande åtgärder. Vi ser inte att landshövdingeuppdraget eller landshövdingrolleren på ett fruktbart sätt kan bidra till att utveckla dessa frågor. Hela upplägget, med dialog via landshövdingarna och avrapportering av resultaten från landshövdingarnas kommunkontakter i den tänkta kommundelationen, förefaller dessutom omständligt och opraktiskt. Vi menar att denna typ av utvecklingsfrågor hanteras bättre i direkt samverkan mellan stat och kommuner utan omväg över landshövdingarna.

### 20.3.1 En statsbidragsprincip införs

**Utredningens förslag:**

Regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av en statsbidragsprincip till riksdagen. Principen ger vägledning vid överväganden om att tillskapa riktade statsbidrag, samt vid utformning och hantering av sådana bidrag. Den tillämpas inte på kostnadsersättningar. Principen innebär följande:

- Staten ska primärt överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet.
- Om riktade statsbidrag beslutas ska de om möjligt och lämpligt klustras (grupperas) inom olika kommunala verksamhetsområden.
- Riktade statsbidrag som inte har klustrats ska i regel vara tidsbegränsade så att de kan betalas ut under högst två år. Om riktade statsbidrag är tänkta att betalas ut under längre tid än två år ska medlen efter två år överföras till generella statsbidrag. Det ska finnas möjlighet till undantag från tvåårsregeln om det finns särskilda skäl.
- Ett riktat statsbidrag ska vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av någon betydelse för den, även med beaktande av administrativa kostnader för att söka och avrapportera bidraget.

**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun tillstyrker förslaget och menar att det är mycket positivt med en statsbidragsprincip. Det är angeläget att tänka annorlunda avseende specialdestinerade statsbidrag med syftet att omvandla dem till generella bidrag. Kommunerna kan då bättre prioritera efter egna lokala förutsättningar och lägga resurser på annat än betungande administrativa sökprocesser. En minskning av de riktade statsbidragen innebär att kommunernas resurser kan frigöras till andra ändamål. Förslaget ökar ändamålsenligheten och effektiviserar användningen av statliga medel, eftersom kommunerna kan satsa på det som ger mest effekt.

Osby kommun menar att statsbidragen som huvudregel ska vara generella om det inte finns väldigt starka skäl för något annat. Det är därför viktigt att det första kriteriet blir starkt styrande; att primärt överväga andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunal verksamhet.

Om det trots allt bedöms vara nödvändigt att införa ett riktat statsbidrag, för att styra utvecklingen inom något område, så ska bidraget utgå automatiskt utan att kommunerna behöver söka det. Det finns idag bidrag som är utformade på det sättet inom t.ex. skolans område som fungerar bra. Osby kommun menar också att krav på kommunal medfinansiering bör tas bort. Kommunal medfinansiering binder resurser och tränger undan andra viktiga behov och påverkar därför styrningen av kommunen negativt.

## 20.3.2 Kommunalekonomisk utjämning

### En bred översyn av utjämningsystemet

**Utredningens förslag:**

Regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, inklusive strukturbidraget. Syftet med översynen är att säkerställa att utjämningsystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader.

I uppdraget ska ingå att dels analysera om staten bör ta ett ökat finansiellt ansvar i utjämningsystemet när behovet av omfördelning mellan kommuner tilltar, dels vid behov lämna förslag på ändrad finansiering. Översynen ska också omfatta en kartläggning av faktorer inom utjämningsystemet som kan utgöra större hinder för sammanläggningar av kommuner, och vid behov ska förslag lämnas på hur dessa hinder kan undanröjas.

### Löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet

**Utredningens förslag:**

Regeringen tillser att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun tillstyrker att utjämningsystemet återkommande ses över för att säkerställa att kommunerna ges likvärdiga förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Återkommande översyner är sannolikt nödvändiga eftersom kommunernas förutsättningar ändras över tid. Kommunen tillstyrker också att statens finansiella åtagande i utjämningsystemet analyseras och övervägs. Osby kommun menar att den utveckling som Kommunutredningen pekar på, med kommande utmaningar och ökat behov av omfördelning mellan kommuner, innebär att staten bör stå för en större del av finansieringen i systemet.

Osby kommun har inget att erinra mot att man kartlägger om det finns faktorer i utjämningsystemet som hindrar kommunsammanläggning. Det är inte rimligt att kommuner som eventuellt vill gå samman drabbas av stora intäktsbortfall till följd av utjämningsystemets konstruktion. En översyn får dock inte resultera i att utjämningsystemet blir konstruerat så att det gynnar sammanläggningar jämfört med att vara kvar som egen kommun. Vi menar att det är en viktig princip att systemet är neutralt i förhållande till kommunstrukturen, d.v.s. att systemet vare sig ska innehålla faktorer som gynnar sammanläggningar eller hindrar sådana.

## 20.4.2 Nedskrivning av studieskulder

**Utredningens förslag:**

Regeringen tar initiativ till att utreda möjligheten att minska studieskulder som administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN) och som avser studier som ingår i en utfärdad akademisk examen, för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning.



**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun har inget att invända mot förslaget att utreda frågan om avskrivning av studieskulder men kan samtidigt se att en sådan åtgärd inte är oproblematisk ur principiellt hänseende. En kommun är enligt likställighetsprincipen förhindrad att behandla sina kommunmedlemmar olika (om det inte finns sakliga skäl för något annat). Staten är inte bunden av denna princip men att skriva av skulder för akademiker för att de ska bosätta sig i en kommun, där de förutsätts inte vilja bo, kan te sig märkligt i ett lokalt sammanhang. En lämplig frågeställning i det här fallet är om det är rimligt att yrkesgrupper med akademisk- eller högskoleutbildning ska ges fördelar framför andra yrkesgrupper som också är viktiga för att lokalsamhället ska fungera.

**20.5.2 Rättsligt beredningsorgan****Utredningens förslag:**

Regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för att anpassa gällande rätt så att den möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun tillstyrker förslaget att ett beredningsorgan får i uppdrag att löpande se över och föreslå anpassningar av gällande regelverk för att underlätta och påskynda digitaliseringsarbetet i kommunerna. Det är viktigt att lagstiftning och regelverk löpande anpassas så att onödiga hinder, för att utnyttja digitaliseringens potential för verksamhetsutveckling i kommunerna, undanröjs.

Men kommunen menar samtidigt att utredningen borde lagt mer skarpa förslag för att påskynda och stödja digitaliseringsarbetet i kommunerna. Utöver förslaget om ett rättsligt beredningsorgan begränsar sig utredningen till att göra mer allmänna bedömningar om att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till. Utredningen bedömer därutöver också att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Med tanke på hur stor potential som de flesta bedömare, inklusive utredningen själv, bedömer att digitaliseringen har som åtgärd för att möta kommunernas utmaningar så saknas ett statligt initiativ att utveckla en nationell förvaltningsgemensam digital plattform och infrastruktur.

Kommunens åsikt är att staten bör ta ansvaret för utbyggnad av nödvändig IT-infrastruktur i form av bredband på landsbygden, där det inte finns några incitament för marknaden att göra detta. Staten bör avsätta nödvändiga medel och ta ett helhetsansvar för utbyggnad av digital infrastruktur utanför tätort i hela landet så att alla inom några år får tillgång till överföringshastighet med minst 100 Mbit/s.

**20.6.4 Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar eller lägre marknadsvärden****Utredningens förslag:**

Regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnationer. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket

**Kommunens synpunkter:**

Osby kommun tillstyrker förslaget, särskilt i den delen som avser förändringar i redovisningsregelverket. Vid redovisning av fastigheter som uppförs av allmännyttan eller privata fastighetsägare på bostadsmarknader med lägre marknadsvärden kan redovisningsreglerna i Bokföringsnämndens K3 upplevas som ett hinder för bostadsbyggande. Reglerna har effekten att värdet på nybyggda bostadshus måste skrivas ner omedelbart efter att byggnaden har färdigställts. Regeringen har därför gett Bokföringsnämnden i uppdrag att särskilt se över sina allmänna råd till årsredovisningslagen rörande redovisningen av anskaffningsvärde, avskrivning och nedskrivning av materiella anläggningstillgångar. Osby kommun ser fram emot redovisningen av detta uppdrag.