



Yttrande - Remiss Starkare kommuner med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU2020:8)

Sammanfattning

Piteå kommun instämmer i utredningens beskrivning av de utmaningar kommunerna står inför. Piteå kommun bedömer dock att betydelsen av effekter av samverkan eller kommunsammanslagningar är inte är stor nog för att lösa dessa utmaningar. Den demografiska utvecklingen och brister i personal- och kompetensförsörjningen medför utmaningar som kräver kraftfulla åtgärder av både lokal, regional och nationell karaktär. Det kommunala självstyret är viktigt att värna då varje kommuns särart och prioriteringar är en fråga för den lokalt förtroendevalda.

Utredningens beskriver kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Det är ett intressant och relevant sätt att beskriva kommuners förmåga. Att dessutom lägga till mottagning- och implementeringskapacitet gör beskrivningen allt mer användbar såväl för jämförelser mellan kommuner som inom kommunens verksamheter. Piteå kommun föreslår att begreppen vidareutvecklas som verktyg för jämförelser mellan kommuner. Att synliggöra kommunernas förmåga kan efter analys leda till verk samma åtgärder.

Kommunutredningen bedömer att samverkan kan ge bättre förutsättningar för kommunerna att leverera service och välfärdstjänster. De framhåller strategisk samverkan som viktig med kontinuitet och förutsättningar för tillit. Piteå kommun har under ett flertal år arbetat i en nära samverkanskonstellation med en grannkommun och har stor erfarenhet av att interkommunal-samverkan är en utmaning som tar lång tid att bygga, att se samverkan som en möjlighet och ha en samsyn på alla nivåer i organisationen, från de förtroendevalda till medarbetare. Piteå kommun ser ett fortsatt stort behov av att förenkla och göra det mer flexibelt för kommuner men även regioner att samverka utan att bl.a. konkurrenslagstiftning kommer i vägen.

Piteå kommun uppfattar att utredningen har en alltför negativ syn på den politiska förmågan i mindre kommuner. Det finns stora fördelar ur demokratisk synpunkt att de politiska företrädarna finns nära medborgarna.

Utredningen föreslår frivilliga sammanslagningar av kommuner. Som Norrbottnisk kommun vill Piteå kommun framhålla att fördelar med kommunsammanslagningar inte uppträder självklart för geografiskt stora kommuner som är glest befolkade. Invånarna blir inte fler per kvadratkilometer för att man slår ihop kommunerna. Risker finns att fler medborgare får längre till samhällsservice. Dessutom får kommunsammanläggning till följd att avståndet mellan väljare och förtroendevalda ökar. Bättre infrastruktur som vägar och järnvägar samt ett fungerande bredbandsnät skulle förbättra möjligheter för medborgare att delta och ta del i samhället. Staten och kommunerna behöver ta ett helhetsgrepp för att skapa ett jämlikt samhälle. En grundläggande standard för digitala förvaltningstjänster som möjliggör samverkan och informationsutbyte mellan kommuner, regioner och myndigheter bör tas fram.



I frågan om att staten måste ta sitt ansvar instämmer Piteå kommun med utredningen. Statlig närvaro är viktig, exempelvis har Piteå ingen arbetsförmedling sedan hösten 2019 vilket får konsekvenser för både medborgare och kommun. Piteå kommun vill framhålla vikten av den lokala arbetsmarknadspolitiken. Piteå kommun ser stora möjligheter att genom samverkan med statliga myndigheter bredda den lokala arbetsmarknaden men även erbjuda bättre service för medborgarna. Däremot vill Piteå kommun påpeka att det nödvändigt att finansieringsprincipen råder när kommuner utför uppgifter som tidigare varit statens.

Piteå kommun anser att frågan på vilken nivå verksamheter ska ligga, kommunal, regional eller nationell, måste ses över. Kommunutredningen hade inte uppdraget att se över förändringar av uppgifter men har lyft frågan och den är relevant för ett helhetsperspektiv på kommuners, regioners och statens ansvar och uppgifter. Piteå kommun vill dock poängtera vikten av de lokala demokratiska aspekterna och närheten till medborgarna i avgörandet av ansvar.

Asymmetrisk ansvarsfördelning för kommunerna är inte lämpligt enligt kommunutredningens bedömning, vilket Piteå kommun instämmer i.

Piteå kommun är mycket positiv till kommunlagens möjlighet till generell rätt till kommunal avtalssamverkan utan hinder av lokaliseringsprincipen. I praktiken är det dock svårt att göra bedömningen om avtalssamverkan är tillämplig, exempelvis om det råder upphandlingsplikt. Piteå kommun ser gärna förtydliganden kring detta för att underlätta att använda sig av avtalssamverkan.

Piteå kommun är i stora delar positiv till utredningens förslag.



Förslag och bedömningar

20.1 Strukturella åtgärder

Utredningens bedömning: Samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. En mer strategisk samverkan bör dock utvecklas för att större effekter på kommunernas kapacitet ska erhållas. Sammanläggningar av kommuner kan stärka både kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utvecklingen i ett framtidsperspektiv pekar på ett behov av förändringar i kommunstrukturen för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. En förutsättning för kommunsammanslagningar är att de bygger på frivillighet.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun delar kommunutredningens bedömning att samverkan och sammanslagningar på sikt kan öka kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Piteå kommun föreslår att begreppen, drift- och utvecklingskapacitet, vidareutvecklas som verktyg för jämförelser mellan kommuner. Att synliggöra kommunernas förmåga kan efter analys leda till verk samma åtgärder.

Vi vill understryka vikten av att kommunsammanslagningar bygger på frivillighet och utgår från den grundläggande principen om det kommunala självstyret.

20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning 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.

Kommundlegationen (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.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker förslaget om statsbidrag för att stödja kommunernas utvecklingsarbete för en mer strategisk samverkan eller frivillig sammanslagning.

Ekonomiskt incitament för frivilliga kommunsammanslagningar

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

- långfristiga skulder till bank- och kreditinstitut
- avsättningar för pensionsförpliktelser och pensionsförpliktelser 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.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun ser att det finns många fler åtgärder i utredningen som är både mer angelägna och mer kostnadseffektiva. Utredningen föreslår att frågan ska utredas och det är nödvändigt för att kunskapsläget om övertagande av skulder ska belysas. Piteå kommun håller med om att utredning för att öka kunskapen är av godo.

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 (se avsnitt 20.1.3) 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.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker utredningens förslag och ser försöksverksamhet som en viktig del i att driva utvecklingen framåt.

20.1.3 Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

En kommundelegation inrättas

Utredningens förslag: En kommundelegation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.

Kommundelegationen ges dessutom i uppdrag att:

- förvalta bidraget till utveckling av strategisk samverkan och arbete inriktat mot frivilliga sammanläggningar (se avsnitt 20.1.1),
- sköta uppdraget om försöksverksamhet (se avsnitt 20.1.2), samt
- identifiera behov av studier om kapacitetsstärkande åtgärder för kommuner och ge forskare i uppdrag att genomföra sådana studier

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker utredningens förslag att inrätta en kommundelegation. Landshövdingens roll är viktig för att samordna den statliga verksamheten och vara regeringens företrädare i länet, och arbeta med strategiska frågor för länet. Piteå kommun är dock tveksam till landshövdingens roll som utredningen pekar på, att föra dialog med kommunerna om dess kapacitet, samverkan och kommunsammanslagningar. Kommunernas förhållanden i ett stort län som Norrbotten är mycket olika och dialog bör föras med och mellan kommuner med liknande förutsättningar, vilket inte är länsavgränsande.

Kunskapsutveckling och analys



Utredningens förslag: Statskontoret ges i uppdrag att följa och analysera övergripande frågor som är av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. I uppdraget ingår att identifiera och belysa behov av åtgärder vad gäller effektivisering samt strukturförändringar för kommunerna med hänsyn till utvecklingen inom kommunsektorn och dess omvärld. Uppdraget syftar till att öka kunskapen om kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun ser utredningens förslag om statskontoret som positivt men vill framhålla Sveriges kommuner och regioners väsentliga roll i sammanhanget.

Mätning av kvalitet i kommunernas verksamhet

Utredningens förslag: Regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) får i uppdrag att

- i samverkan med statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn, utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter, och
- verka för att statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn redovisar statistik på kommun- och kommunkategorinivå.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker utredningens förslag men vill poängtera att arbetsbördan för att ta fram statistiken måste vara rimlig och resultatet gynna kommunernas eget kvalitetsarbete.

20.2 Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

Utredningens bedömning: Att staten sköter sina åtaganden har avgörande betydelse för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om att staten finansierar och utför de uppgifter den ansvarar för, och att staten följer finansieringsprincipen. 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.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun håller med utredningens bedömning om att staten sköter sina åtaganden har betydelse för kommunerna. Piteå kommun är positiv till en dialog om att ta större ansvar i vissa frågor men vill säkerställa att staten då följer finansieringsprincipen, vilket är helt avgörande.

20.2.1 Omlokalisering av myndigheter och etablering av servicekontor

Kommunutredningen vill tydligt markera att statlig närvaro inom av myndighetsverksamhet är av stor betydelse för att olika platser ska kunna fungera för människor, kommuner och företag.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun anser att det är mycket angeläget att staten tar ett tydligt ansvar för att medborgarna, i alla delar av landet, likvärdigt kan nyttja de statliga myndigheterna tjänster. Det bör vidare utredas hur kommunerna kan fungera som ombud för statliga myndigheter och hur det kan finansieras för att erbjuda lokal service i hela Sverige. Detta är även viktigt för att



den lokala arbetsmarknaden ska vara varierad och attraktiv, vilket i sig ökar drifts- och utvecklingskapaciteten i små och medelstora kommuner med liten statlig närvaro.

20.3 Kommunernas ekonomi

20.3.1 En statsbidragsprincip

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.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun ser positivt på utredningens förslag men vill starkt framhålla att vi föredrar generella statsbidrag som ger kommunerna själva möjlighet att styra verksamheten utifrån lokala förutsättningar och förhållanden.

20.3.2 Kommunalekonomisk utjämning

En bred översyn

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.

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga om det ska anges särskilt i utredningens direktiv att den ska undersöka om det finns tillväxthämmande incitament inom utjämningsystemet. Regeringen bör också överväga om även utjämnningen av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade ska ses över.

Regeringen bör vidare överväga andra åtgärder efter att översynen med tillhörande förslag har genomförts, om det kommunalekonomiska utjämningsystemet fortfarande inte i tillräcklig grad skapar likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. En sådan åtgärd kan vara



att införa ett särskilt statsbidrag som kommuner med höga skattesatser kan ansöka om för att kunna sänka sin skattesats.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun instämmer i utredningens bedömning och förslag att en utredning ska tillsättas för en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, då det ska garantera att alla kommuner har likvärdiga ekonomiska förutsättningar och därmed stärka kommunernas planeringshorisont. Varje kommuns särart och prioriteringar är en fråga för den lokala politiken.

Piteå kommun vill framhålla att särskilt frågan om hinder i utjämningsystemet vid sammanslagningar, där utjämningsystemet ger sämre utdelning vid sammanslagning, bör ser över.

Piteå kommun är tveksamma till åtgärden med ett särskilt statsbidrag som kommuner med höga skattesatser kan ansöka om. Ett väl fungerande utjämningsystem ger likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna.

Löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet

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

Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att förvalta och utveckla applikationen Struktur som utvecklats för att beräkna merkostnader för gles bebyggelsestruktur.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker förslaget att utjämningsystemen ses över med regelbundenhet.

20.4 Kommunernas kompetensförsörjning

20.4.1 Underlätta kommunernas personalrekrytering

Utredningens bedömning: Regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Åtgärderna bör syfta till att höja sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet i befolkningen, särskilt bland utrikes födda.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun är positiv till utredningens bedömning men vill framhålla vikten av de kommunala och regionala aktörerna med lokalt anpassad arbetsmarknadspolitik.

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.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun anser att det är positivt med studieskuldsskrivningar för personer som är yrkesverksamma i kommuner som har stora utmaningar med kompetensförsörjning och till-



styrker därmed förslaget. Piteå kommun vill även framhålla vikten av att det finns högre utbildning även i mindre kommuner för att fler ska ges möjlighet till eftergymnasial utbildning. Risken finns annars att små kommuner nyttjas som genomgångskommuner för att få sina skulder avskrivna vilket skulle kunna leda till hög personalomsättning och svårighet till långsiktig utveckling.

20.5 Kommunernas digitaliseringsarbete

20.5.1 Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte

Utredningens bedömning: Staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en över tid hållbar förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till. För att uppnå full effekt av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen krävs att även statliga och regionala aktörer ansluter sig.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun anser att statens ansvar och handlingskraft är avgörande för kommunernas möjligheter att nyttja och utveckla digital teknik. Utbyggnaden av digital infrastruktur är nödvändig för att medborgare i glesbygd ska ha likvärdiga villkor.

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.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker utredningens förslag.

20.5.3 Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

Utredningens bedömning: DIGG bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Piteå kommuns yttrande

Möjligheter att effektivisera den kommunala verksamheten genom digitalisering är en fråga som utredningen belyser. För att komplettera och kompensera kommunernas utvecklingskapacitet behövs nationella och regionala aktörer som underlättar med stöd, kunskaper och konkreta gemensamma lösningar och standards. Detta är särskilt viktigt för små och medelstora kommuner. Nationella tjänster och standarder för kommunernas förvaltningsuppgifter är en viktig nyckel för ökad samverkan och bättre resursutnyttjande.

20.6 Övriga förslag och bedömningar

20.6.1 Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete

Utredningens bedömning: Staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av de planeringsunderlag från statliga myndigheter som behövs för att kommunerna i deras arbete med översiktsplaner ska kunna bedöma risker på grund av klimatförändringar. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.



Regeringen bör ta initiativ till särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser för kommunerna för att stödja arbetet med frågor som rör klimat och miljö samt genomförandet av Agenda 2030.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun håller med om utredningens bedömning.

20.6.2 Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov

Utredningens förslag: Regeringen tar initiativ till en utredning om huruvida det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker utredningens förslag.

20.6.3 Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan

Utredningens förslag: Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna, stödja strategisk planering i kommunerna för hållbar utveckling i alla delar av landet. Syftet är ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser för att skapa attraktiva platser för medborgare, företagare och besökare.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker utredningens förslag.

20.6.4 Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar

Utredningens bedömning: 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.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun håller med om utredningens bedömning. Detta är en av de viktigaste åtgärderna för att möjliggöra utveckling på lands- och glesbygd.

Piteå kommun

Anders Lundkvist
Vice ordförande för Kommunstyrelsen