

Avsändarens tjänsteställe/handläggare

Regional utveckling
Susanne Sahlin

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se

Handläggare/er beteckning

Fi2020/00647/K

Datum

2020-09-10

Dnr

20RS2321

Sida

1(8)

Yttrande över remiss, Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Region Västernorrland välkomnar möjligheten att få lämna synpunkter avseende utredningen Starkare kommuner. Vi har, inför vårt remissyttrande, haft en dialog med såväl Sveriges kommuner och Regioner (SKR) som med de tre kommuner i Västernorrlands län som också pekats ut som remissinstanser; Kramfors, Sollefteå och Timrå.

Övergripande synpunkter

Region Västernorrland delar den bild av såväl nuvarande som framtida utmaningar för kommunerna i landet som utredningen presenterar och som också delvis beskrivits, med en regional dimension, av Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65). En strategi för att möta dessa utmaningar är välkommen, och det oavsett kommunstruktur, kommunindelning samt graden av samverkan. Om inte dagens demokratiska organisationer klarar sina välfärdsuppdrag utmanas hela det svenska demokratiska systemet. Att, som utredningen gjort, forma en strategi för att både tillgodose driftskapacitet, kompetensförsörjning och tillräckliga resurser för att leverera välfärdstjänster oavsett var i landet vi befinner oss, är viktigt och avgörande för såväl kommunal verksamhet, för regional utveckling och för Sverige som helhet. Däremot bedömer Region Västernorrland att kommunutredningen, på motsvarande sätt som vi i vårt remissvar bedömde långtidsutredningen, inte tillräckligt tydligt lyckats påvisa den komplexitet som råder avseende kommuners och regioners uppdrag att, i en lokal geografi, genomföra all sektorspolitik. Detta gäller även de förslag till åtgärder som utredningen tagit fram.

I Västernorrland finns tre av de drygt trettioåttio utpekade kommuner som redan idag bedöms ha stora socioekonomiska utmaningar. Redan idag erbjuds dessa kommuner särskilda ekonomiska stöd och, genom dessa, ökad mellanorganisatorisk samverkan med andra kommuner med samma utmaningar. Samtidigt förväntas dessa kommuner, med sina begränsade resurser, leverera samma kvalitet och omfattning av kommunala välfärdstjänster och också likt större, ekonomiskt starkare kommuner möta upp i olika

Postadress

Region Västernorrland
871 85 Härnösand

Besöksadress

Storgatan 1
Härnösand

Telefon

0611-800 00

E-post

region.vasternorrland@rvn.se

Samverkanskonstellationer och utvecklingsåtgärder på såväl lokal, som regional, nationell och internationell nivå. När förutsättningarna för det grundläggande välfärdsuppdraget försämras tappar mindre och ekonomiskt mer utsatta kommuner allt mer av sin strategiska utvecklingskapacitet, vilket kan påverka såväl grundverksamhet som mer frivilliga områden som fritid och kultur, energifrågor, sysselsättning och näringslivsutveckling. Ur ett regionalt perspektiv är det angeläget att hitta långsiktiga och hållbara lösningar som stärker kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet.

Utredningen beskriver resonemang kring generell förändring av kommunernas uppgifter samt tankar om asymmetrisk ansvarsfördelning. Region Västernorrland ser gärna att kommunerna stärks i sina grunduppdrag, men att långsiktig finansiering måste åtföljas de uppdrag som överförs från statlig nivå oavsett om de riktas till lokal eller regional nivå. Utifrån perspektivet flernivåsamverkan ser vi asymmetrisk styrning mer som möjligheten att hitta lokala och regionala lösningar för samverkan och samorganisering, snarare än att man organisatoriskt delar upp kommunerna utifrån omfattningen av uppdrag och utifrån det förenklar och kanske tar bort uppdrag hos de kommuner som uppfattas mer resursmässigt svaga.

För Region Västernorrland, som regionalt utvecklingsansvarig aktör i Västernorrland, ser vi det som avgörande för att vi ska lyckas i det långsiktiga regionala tillväxtarbetet att länets kommuner har förmåga och förutsättningar att bygga både driftskapacitet och utvecklingskapacitet för sina ordinarie uppdrag samt för att, utifrån dessa, medverka till hållbar regional tillväxt. För att säkerställa likvärdiga förutsättningar mellan kommuner och regioner i olika delar av landet förutsätts därför, utöver de förslag som utredningen lägger fram, stora nationella investeringar i såväl fysisk som digital infrastruktur, för att skapa robusthet och minska utmaningarna som bygger på avstånd och gleshet. Det, tillsammans med flexibla lösningar för kompetensförsörjning, är avgörande för att vi i Västernorrland, såväl kommuner som regionen som helhet, ska kunna fortsätta arbeta för långsiktigt hållbar regional tillväxt.

Utredningens förslag

Region Västernorrland har, inför nu aktuellt yttrande, valt att synliggöra berörda remisskommuners ställningstaganden avseende de förslag som utredningen sammanställt i kapitel 20 med utgångspunkt från att, om de är avgörande för länets kommuners förmåga till service och välfärd, till kapacitetshöjning och robusthet, är de också avgörande för vår gemensamma regionala förmåga att bidra till hållbar regional utveckling.

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

Förslaget att arbeta vidare för frivilliga kommunsammanslagningar är i grunden positivt, men att samtidigt överväga att erbjuda skuldavskrivning för de kommuner som går vidare i sammanläggning kommer inte ändra grundförutsättningarna att många av landets kommuner även fortsättningsvis kommer att ha omfattande ekonomiska utmaningar. Utmaningarna blir än mer påtagliga för kommuner med minskande befolkning och stor geografisk yta, där stordriftsfördelar inte kan uppnås på samma sätt som i mer koncentrerade och befolkningstäta kommuner. De kommunala verksamheterna bygger i hög grad på närhet, vilket gör att de effekter som eftersträvas inte kan uppnås i befolkningssmå, och till ytan stora kommuner. Från Region Västernorrland ställer vi oss, i likhet med våra kommuner som besvarar remissen, därför avvisande till den ekonomiska aspekten av förslaget, i form av skuldavskrivningar, därför snarare kan få ökad ojämlikhet som konsekvens. Kommunsammanslagningar bör formas utifrån andra incitament än att få skulder avskrivna – och då främst funktionalitet.

Andra ekonomiska incitament som möjliggör för alla kommuner, oavsett grundförutsättningar, att undersöka i vilken omfattning strategisk och funktionell samverkan i mer fasta konstellationer där samorganisering är möjlig, kan däremot möjliggöra för förstärkt samverkan – i form av försöksverksamhet som har förutsättningar att permanentas.

Däremot, när det gäller stärkta möjligheter till strategisk samverkan har länets kommuner tillsammans med regionen och andra aktörer med uppdrag i det regionala tillväxtarbetet mycket goda erfarenheter. I länets nya regionala utvecklingsstrategi förstärks ambitionerna om strategisk och operativ samverkan i syfte att stärka länet som helhet. När utmaningarna sätts i fokus och aktörer gemensamt tillåtas hitta flexibla lösningar för att möta dessa uppnår vi både resurs- och kostnadseffektivitet. I Timrå kommuns remissyttrande nämns en rad exempel på såväl ordinarie kommunal verksamhet i samverkan, som inom näringslivsutveckling, forskning och innovation samt internationell samverkan. Region Västernorrland upplever också att vi, i dialog med andra regioner, många gånger ser att flexibla lösningar på likvärdiga utmaningar är en nödvändighet. Likvärdigt är dock inte alltid samma sak som att lösningen blir likadan över hela landet.

Försöksverksamhet

Utredningen föreslår att initiera en försöksverksamhet där kommuner ges undantag från lag, förordningar eller myndighetsföreskrift – för att utreda strukturförändringar eller verksamhetsutveckling. Många gånger begränsas gemensamma ambitioner om samverkan av lagstiftning och andra formella krav. Såväl Region Västernorrland som

berörda kommuner i länet ser positivt på en utökad försöksverksamhet i syfte att vidareutveckla den strategiska samverkan som beskrivs under föregående rubrik som ligger i linje med Västernorrlands regionala utvecklingsstrategi. I likhet med kommunernas ståndpunkt ser vi att denna försöksverksamhet bör möjliggöras skyndsamt, och inte dröja flera år som utredningen signalerar, oavsett om det rör enskilda samverkansområden eller möjligheter för kommuner som Timrå, som gärna prövar att vara försökskommun för att stärka sin kapacitet samt möjligheten att kunna anpassa verksamheten utifrån de lokala och regionala förutsättningar som råder. Att påskynda detta förslag ser vi som värdefullt, också med hänvisning till de erfarenheter vi hittills samlat under den pågående Coronapandemin.

Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

I utredningen föreslås att Statskontoret ska ges ett kunskapsutvecklande uppdrag avseende kommuners förutsättningar och utvecklingsbehov. Från Region Västernorrland tillstyrker vi förslaget, då det behövs mer kunskap om kommunala förutsättningar och behov. Inte minst sett till nationella myndigheters sektorsuppdrag, som många gånger inte ser till komplexiteten i kommunernas grundverksamhet när beslut fattas. Därutöver föreslår utredningen att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) ska ges uppdrag att utveckla statistik som mäter kvaliteten i kommunala verksamheter. Även detta förslag ställer sig Region Västernorrland bakom, med hänvisning till erfarenheterna från det arbete som redan görs på kommunal och regional nivå inom exempelvis Kolada.

Utredningen föreslår vidare inrättandet av en kommundellegation, som kan stödja försöksverksamhet, utveckling av strategisk samverkan och kunskapsuppbyggnad avseende kommunernas förändrade förutsättningar. I likhet med SKR avstyrker vi förslaget om en nyinrättad kommundellegation. Med den utveckling som skett, inte minst kopplat till det regionala utvecklingsansvaret som i hela landet nu ligger hos regionerna förordar vi, liksom Timrå kommun, att SKR (Sveriges kommuner och regioner) istället för länsstyrelserna får förstärkta uppdrag att fungera som dialogledare för fortsatta utredningar och insatser. Även statliga myndigheten Tillväxtverket, med uppdrag att stödja regioner och kommuner i såväl övergripande tillväxtfrågor som i mer operativa regionala och lokala utvecklingsfrågor skulle kunna bidra till att stärka erfarenhetsutbytet och lärandet mellan landets kommuner, på samma sätt som de samverkar med landets regioner.

Som regionalt utvecklingsansvarig aktör i Västernorrland ser vi också gärna att regionerna involveras tydligare i detta arbete, då det många gånger finns möjlighet att hitta effektiva samverkanslösningar också mellan kommunal och regional nivå, både i

välfärdsservice och regionala planerings- och utvecklingsfrågor. Vi ser att utredningen endast i begränsad omfattning synliggör relationen mellan kommuner och regioner.

Statens åtagande och närvaro i hela landet

Flera utredningar understryker vikten av statlig närvaro i hela landet, så också nu aktuell kommunutredning. Det handlar både om grundläggande myndighetsfunktioner, men också att sprida de statliga arbetstillfällena över landet. Från Region Västernorrlands perspektiv arbetar vi löpande med exempelvis Länsstyrelsen Västernorrland och länets kommuner för att synliggöra både hur de statliga verksamheterna i länet har minskat över tid och vilket värde som etableringar och nya samt förstärkta arbetstillfällen tillför i ett lokalt och regionalt perspektiv, inte minst ur ett tillgänglighets- och attraktivitetsperspektiv. Sollefteå kommun har i sitt remissyttrande exemplifierat hur avvecklingen av statliga verksamheter påverkat kommunen över tid och i ett regionalt perspektiv är det av högsta vikt att kraven ökar på nationella myndigheter att öka sin förståelse för lokala och regionala förutsättningar, oavsett om man har ett sakpolitiskt uppdrag. Konsekvenserna av enskilda myndigheters beslut om neddragning eller avveckling av verksamhet blir långt större än dessa enskilda arbetstillfällen. Vid omlokalisering och förändring av myndigheters uppdrag är det också viktigt att staten tar ett fullt ansvar för att de delar som myndigheterna ansvarat för inte plötsligt åläggs kommunerna, utan tillräcklig finansiering. Detta är exempelvis aktuellt utifrån Arbetsförmedlingens omorganisering och förändrade uppdrag.

Region Västernorrland delar därmed helt och fullt utredningens inriktningsförslag om att staten måste sköta sina åtaganden bättre för att lokal (och även regional nivå) ska klara sina respektive uppdrag.

Kommunernas ekonomi

Vi har under remissperioden återigen uppmärksammat på den mångfald av riktade statsstöd som landets kommuner har att förhålla sig till och tillstyrker därför, precis som länets kommuner, det förslag som utredningen presenterar om ett förslag och godkännande av en statsbidragsprincip som möjliggör större långsiktighet och förutsägbarhet. Att från staten överväga andra sätt än riktade statsbidrag som kommunerna återkommande ska ansöka om och om möjligt klustra de statsbidrag som fortsättningsvis bedöms ska behållas är önskvärt för att minska den administrativa belastningen, där mindre och ekonomiskt mer utsatta kommuner annars riskerar att inte klara av att överblicka och ansöka för att ta del av alla de stöd som bedöms vara nödvändiga för kommunernas grundverksamhet.

Utredningen föreslår samtidigt en utredning med uppdrag att genomföra en översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, som idag bedöms svåröverblickbart och

utan långsiktig robusthet. Flera av länets kommuner signalerar att man, trots minskad skattekraft och strukturellt betingade kostnader som inte är påverkbara till följd av exempelvis demografiska och socioekonomiska utmaningar, de senaste åren fått en markant förändrad ekonomi. Trots detta har varken generella eller riktade statsbidrag räknats upp i förhållande till kommunernas kostnader. Därutöver signalerar särskilt Timrå kommun att det ekonomiska läget försämrats ytterligare på grund av nuvarande utjämningsystem. Med full effekt av reformen ”Lite mer lika” kommer Timrå kommun år 2021 få en ökad kostnad om drygt 20 miljoner kronor, att jämföra med +0 år 2016.

Länets kommuner har i sina respektive remissvar tillstyrkt förslaget och så gör även Region Västernorrland.

Kommunernas kompetensförsörjning

Oavsett geografi och kommunala grundförutsättningar är kompetensförsörjningen en av våra stora utmaningar i Sverige. Frågan diskuteras frekvent på regional nivå och har blivit än mer aktuell i och med Coronapandemin. Att höja den generella utbildningsnivån och sysselsättningstalen i kommunerna ökar skattekraften och bidrar till minskade socioekonomiska skillnader. För kommunerna och regionen som organisation och arbetsgivare är det också avgörande för såväl verksamhetskapacitet som utvecklingskapacitet att vi kan rekrytera rätt kompetens för de uppdrag vi ansvarar för.

Region Västernorrland håller med utredningen avseende såväl nyanländas introduktion på arbetsmarknaden som i det resonemang kring behovet av mer övergripande och generella åtgärder för att öka möjligheterna till rekrytering och långsiktig kompetensförsörjning. Mer flexibla utbildningsformer som möjliggör både grundutbildning och kompetensutveckling oavsett bostads- och arbetsort och utökade nationella och regionala satsningar på validering för att utrikes födda snabbare ska komma in på arbetsmarknaden ser vi i Västernorrland som viktiga åtgärder, där nationell nivå på bättre sätt måste samverka med kommuner och regioner.

Att vidare utreda möjligheten till att minska studieskulder för att säkerställa kompetensen inom respektive kommun kan säkert bidra till att öka attraktiviteten i delar av landet som upplever svårigheter att rekrytera rätt kompetens – men förslaget kommer inte som enskild lösning att lösa kompetensförsörjningsbehoven. I övrigt bedöms utredningens förslag vara för allmänt hållet och inte heller spegla exempelvis förslag om att utöka uppdragen till regionalt utvecklingsansvariga aktörer inom kompetensförsörjningsområdet.

Kommunernas digitaliseringsarbete

Utredningens förslag att Digg, Digitaliseringsmyndigheten, ska ges uppdrag att också stötta kommunerna i digitaliseringsarbetet är positivt. Det är en fördel om digitalisering inom offentliga verksamheter kan utvecklas gemensamt där system blir anpassnings- och skalbara och staten, via en sektorsmyndighet, också kan ta kostnader för den gemensamma transformationen. Digitalisering är också ett område som passar utmärkt för försöksverksamhet. Från Region Västernorrland tillstyrker vi förslaget. Vi vill samtidigt nämna att länets kommuner i flera år mycket framgångsrikt arbetat med E-samverkan, i form av utveckling av digitala offentliga tjänster riktade till medborgare och företag. Detta bland annat för att gemensam standard och nationella kungemensamma lösningar saknats. Idag använder mer än hälften av landets kommuner e-tjänster som utvecklats i strategiska utvecklingsprojekt i Västernorrland. Vi vill därför framhålla vikten av att hitta synergier för såväl kommuner som regioner i det digitala omställningsarbetet. Region Västernorrland anser också att Digg med fördel kan samverka med kommunerna i Västernorrlands län, som pilotkommuner, när det gäller utveckling av digitala tjänster i offentliga verksamheter.

Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete

Region Västernorrland ser positivt på förslaget utifrån att klimatförändringarna är en av de gemensamma utmaningar som kommer att påverka möjligheten att arbeta med planeringsfrågor. Det är rimligt att staten vidtar åtgärder för att förenkla så att kommunerna kan ta del av planeringsunderlag från statliga myndigheter och dessa bör också erbjudas kommunerna utan kostnader. Från Region Västernorrland vill vi betona att en rad statliga myndigheter har uppdrag att medverka i det regionala tillväxtarbetet och att uppdraget att stärka kommunerna exempelvis för att kunna bedöma risker på grund av klimatförändringar också bidrar till regional nytta. Förslaget är både kostnads- och resurseffektivt och säkerställer också en likvärdighet mellan kommuner och regioner, då planeringsunderlagen blir likvärdiga oavsett kompetens och grundkapacitet. Vi vill också betona att det finns långtgående processer där kommuner och regioner gemensamt arbetar för regional planering – där vi också i andra sammanhang lyfter behoven att myndigheter i större omfattning bidrar med planeringsunderlag till lokal och regional nivå.

Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilda utmaningar

Precis som mer övergripande investeringar i fysisk och digital infrastruktur är bostadsbyggandet över landet en avgörande faktor för att skapa attraktivitet och regional tillväxt. Region Västernorrland ställer sig därför bakom utredningens förslag att vidta åtgärder som underlättar finansiering av bostadsbyggande i kommuner där man har idag har svårigheter att finansiera nybyggnationer. Däremot upplevs förslagen otydliga och

inte tillräckligt genomarbetade – både avseende hur finansiering och redovisning ska ske och på vilka sätt regelverk bör och kan utvecklas.

Avslutande synpunkter

Utredningen sätter stor tilltro till strategisk samverkan, att ett nära samarbete växer fram mellan kommuner över tid och att detta ska kunna vara en lösning på de utmaningar som identifierats. Än mer positiva är utredningen kring förslaget om sammanslagning av kommuner, som ska bygga på frivillighet. I ett läge där polariseringen ökar, såväl mellan regioner som inomregionalt, krävs som i så många andra sammanhang en långsiktig ekonomisk lösning för att skapa nya förutsättningar och en robusthet som bedöms saknas i ett flertal svenska kommuner idag. I Västernorrland har vi i den regionala utvecklingsstrategin konstaterat att strategisk samverkan är nödvändig, men vi ser samtidigt att kommunernas möjligheter att gå in i investerings- och utvecklingsprojekt inom ramen för exempelvis näringslivsutveckling och övergripande tillväxtarbete begränsas när skattekraften minskar och fokus måste läggas på de grundläggande välfärdstjänsterna. Utredningens grundläggande ambitioner att öka kommunernas kapacitet och förmåga till att både lösa välfärdsuppdraget och ha förmåga till omställning och utvecklingsarbete är välkommet eftersom det är faktorer som bidrar till ökad konkurrenskraft, ökad inflyttning och därmed ökad skattekraft.

REGION VÄSTERNORRLAND

Glenn Nordlund
Regionstyrelsens ordförande

Anders Sylan
T.f. Regiondirektör