

YTTRANDE
2020-08-25

Dnr Fi2020/00647/K

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Betänkandet SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget
(dnr Fi2020/00647/K)

Sammanfattning

Betänkandet är omfattande och gediget i sin beskrivning av den offentliga förvaltningens nuvarande läge. Det är närmast att se som en handbok och läromedel i samhälls- och förvaltningskunskap. Det innehåller också en del intressanta förslag som SmåKom anser vara värda att genomföra direkt alternativt utreda djupare.

Vår reaktion när vi läser betänkandet är dock att det är kommunsammanläggningar som enligt utredningen är lösningen på kommunernas utmaningar. De tankarna genomsyrar i princip hela betänkandet.

Det SmåKom saknar helt i betänkandet är medborgarperspektivet. Det är för att trygga medborgarnas behov av, och tillgång till, välfärdstjänster och service som kommunerna finns.

Utredningens fokus när det gäller kapacitet är helt inriktat på drift- och utvecklingskapacitet. SmåKom anser att kapacitetsbegreppet måste inkludera, kanske till och med utgå från, politisk, professionell och ekonomisk kapacitet. Kommunerna är politiskt styrda organisationer och där är den lokaldemokratiska kapaciteten allra viktigast. En väl fungerande ledning och styrning är i praktiken helt avgörande för kommunernas förmåga att lösa de utmaningar man står inför.

SmåKom är positiva till att utredningen har tittat närmare på frågan om asymmetri. Vi anser dock att man hade kunnat föreslå en del asymmetriska lösningar istället för att i stort sett avfärda hela tanken. Det förekommer en del asymmetriska lösningar redan nu och vi anser att man kan utöka dem, exempelvis när det gäller bland annat arbetsmarknadspolitiken, lokaliseringsprincipen, strandskyddet samt kapitalförsörjning på landsbygden.

Sammantaget anser SmåKom att betänkandet saknar en del aspekter men också att det innehåller flera bra förslag. Vi vet också att det är mycket viktigt för trovärdigheten bland våra medlemmar att de förslag som kan genomföras utan ytterligare utredningar genomförs snarast möjligt.

I den följande texten utvecklar vi våra synpunkter under respektive rubrik.

19 En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Strategisk samverkan

SmåKom delar till största delen utredningens förslag när det gäller samverkan. Vi instämmer även i de förslag om utökad strategisk samverkan som utredningen föreslår. Framförallt anser vi det viktigt att hitta mer robusta, och politiskt brett förankrade, samverkansformer som löper över längre tid och som inte påverkas av vilka som styr kommunen.

Kommunsammanläggningar

Utifrån följande aspekter; bättre förutsättningar att rekrytera förtroendevalda, god kapacitet för att leverera välfärdstjänster och en större möjlighet att underlätta kompetensförsörjningen, framförallt inom specialisttjänster, låter förslaget om kommunsammanläggningar som en god idé. Vi är dock övertygade om att det är andra aspekter som avgör om kommuner väljer att gå samman eller inte, annars skulle man rimligen ha gjort det för längesedan.

Framförallt saknas medborgarperspektivet i den här frågan. Enligt indelningslagen ska processen mot en sammanläggning inkludera att man ska ge invånarna en möjlighet att uttrycka sin vilja. Vanligaste metoden är att genomföra en folkomröstning. Historiskt sett har folket alltid röstat emot sammanläggningar. Även om folkomröstningar bara är rådgivande är det i princip omöjligt för ledningen i en kommun att gå emot utfallet. Medborgarnas vilja och starka tillhörighet till sin kommun är av stor vikt i den här frågan och bör inte nonchaleras eller negligeras. Kommunen är i första hand till för sina invånare.

Önskar två eller flera kommuner gå samman ligger framgången till ett positivt resultat i att lyckas kommunicera detta beslut och de vinster det skulle innebära, på ett tydligt och förståeligt sätt till sina invånare, och därigenom skapa goda förutsättningar för en ny kommunkonstellation.

Utöver att medborgarna är positiva så är det dessutom en absolut förutsättning för sammanläggningar att de förtroendevalda är helt överens.

Flerkärnighet är ytterligare en aspekt som talar mot kommunsammanläggningar. Efter de senaste kommunsammanläggningarna 1974 finns det fortfarande idag flera kommuner som brottas med flerkärnighetens problematik. Eventuella sammanläggningar idag innebär på flera håll i landet att ytan på de nybildade kommunerna blir väldigt stor. Då riskerar problemen med flerkärnighet att bli än mer framträdande.

För till ytan stora kommuner kommer det dessutom innebära stora problem för den lokala demokratin. Medborgarna hamnar betydligt längre från "sina" förtroendevalda vilket försvårar kontakten mellan väljare och valda. Även ur aspekten ansvarskrävande blir det avsevärt svårare för medborgarna.

20.1 Strukturella åtgärder

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

Vi instämmer i utredningens förslag att ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete med målet att åstadkomma en samverkan som är mer inriktad på strategiska frågor och eventuell frivillig sammanläggning.

Vi är tveksamma till förslaget, att staten som ett incitament för frivilliga sammanläggningar ska ta över skulder från kommuner, främst utifrån följande aspekter:

- Det skulle medföra en oerhört hög kostnad för staten att lösa in värdet av den totala låneskulden hos kommunerna. Vi anser att det finns andra och bättre sätt för staten att använda de pengarna.
- Det finns ett antal kommuner (även mindre), som är i stort sett skuldfria. Vi misstänker att det finns risk för att de kommunerna tycker att skuldavskrivning är orättvist. Detta eftersom man upplever att de kommuner som har lyckats mindre bra med sin ekonomi belönas medan de som har upprätthållit en god ekonomisk hushållning går lottlösa.
- Det finns också en risk för att en del kommuner gör större investeringar innan en sammanläggning och därmed utökar sina skulder för att sedan, vid en kommunsammanläggning, få dem avskrivna. Att investeringarna ökade var i en del fall tydligt inför de senaste kommunsammanläggningarna.
- Skuldavskrivning som argument för sammanläggning tror vi är för komplicerat för medborgarna att förstå, kanske till och med för en del av de förtroendevalda.

Ett incitament som uppmuntrar till frivilliga sammanläggningar måste ge en kännbar, positiv och direkt effekt för kommuninvånaren, det är hen som ska gynnas av sammanläggningen och det är hen som lägger sin röst för eller emot när kommunen hör folket inför en eventuell sammanläggning.

20.1.2 Försöksverksamhet

SmåKom instämmer i förslaget om försöksverksamhet och tycker att det är ett bra sätt att pröva nya sätt att arbeta och samverka. Det kan också bli ett kostnadseffektivt sätt att hitta nya lösningar som sedan kan bli generella för samtliga kommuner i framtiden. Försöksverksamheten bör också kunna inkludera nya samverkansformer mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter.

SmåKom anser att processen med försöksverksamhet bör och kan påskyndas.

20.1.3 Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

Vi ställer oss positiva till införandet av en kommundelation och de uppgifter delegationen föreslås ansvara för. Namnet kan möjligen ha en viss negativ klang för vissa. Den tidigare delegationen kallades allmänt för kommunakuten och det uppfattades av många som negativt.

SmåKom anser att riktade insatser till utsatta kommuner är ett bra och träffsäkert sätt för staten att stödja dessa precis som staten gjorde i början av 2000-talet. Erfarenheter och även forskning visar att Kommundeleigationen hade positiv effekt för deltagande kommuner. En slutsats är att stödkommunerna i genomsnitt förbättrade sina resultat och att en del av dem minskade sina kostnader till följd av deltagandet i programmet.

Vi anser att Regeringskansliet ska vara ansvariga för delegationen, en myndighet anser vi inte vara aktuell för uppdraget.

Sammansättningen av delegationen är av avgörande betydelse för ett lyckat resultat. Vi ser gärna att SKR med all sin samlade kompetens får en betydande roll. Vi är däremot tveksamma till landshövdingarnas eventuella roll i en kommundelegation.

Vad gäller utredningens förslag om uppdrag till Statskontoret samt RKA lämnar SmåKom inga synpunkter.

20.2 Statens åtagande och statlig närvaro i hela landet

SmåKom är eniga med kommunutredningen då det kommer till att staten måste ta sitt fulla ansvar för att säkerställa kommunernas ekonomiska förutsättningar. Framförallt inom de områden som omnämns; digitalisering, arbetsmarknadspolitik och transportinfrastruktur.

Vi hävdar att statlig service exempelvis i form av servicekontor ska finnas även i de till invånarantal mindre kommunerna. SmåKom hänvisar till Lars Högdahls väl genomförda utredning SOU 2008:97, den innehåller flera konkreta exempel på hur staten genom lokala servicekontor kan tillse att medborgarna i hela landet får den service de har rätt till.

20.3 Kommunernas ekonomi

SmåKom stödjer förslaget om en ny statsbidragsprincip. För de små kommunerna är de riktade statsbidragen så tidskrävande att söka, delredovisa och slutredovisa att många av kommunerna helt enkelt inte söker bidragen. Den omfattande administrationen gör ofta att det inte ens blir lönsamt i slutändan.

Vi är tveksamma till förslaget om ytterligare en utredning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Om en ny utredning tillsätts anser SmåKom att det ska vara en bred översyn som omfattar såväl kostnads- som inkomstutjämnningen. Vilken väg man än väljer, nuvarande eller ett nytt utjämningsystem, så framhåller vi vikten av regelbunden översyn i framtiden.

SmåKom ser positivt på att LSS-utjämnningen utreds. Det har inte gjorts någon översyn sedan år 2007 och den bygger därmed på gamla uppgifter och underlag.

I grunden anser vi att kostnader för LSS skall vara ett statligt åtagande.

20.4 Kommunernas kompetensförsörjning

Möjligheten till nedskrivning av studieskulder i ett urval av kommuner ser vi som en god åtgärd för att underlätta kompetensförsörjningen i de kommuner (ofta mindre) som har svårigheter att, för vissa tjänster, rekrytera kompetent personal.

Vi vill dock understryka att nedskrivning av studieskulder inte är hela lösningen för rekrytering på landsbygden men det är ett instrument som definitivt bör prövas. Detta borde dessutom kunna införas omgående, utan ytterligare utredning.

20.5 Kommunernas digitaliseringsarbete

SmåKom stödjer utredningens förslag när det gäller framtida digitaliseringsarbete. Vi anser att staten måste ta ett övergripande och långsiktigt ansvar för utbyggnad av den digitala infrastrukturen, både när det gäller fiber och det mobila nätet. Vi anser även att ett rättsligt beredningsorgan behöver tillsättas och att DIGG bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

MEN, det allra viktigaste för att få detta digitaliseringsarbete att fungera är att det finns tillgång till robust bredband i hela Sverige, detta måste prioriteras allra främst när det gäller digitaliseringsarbetet. SmåKom föreslår att medel avsätts ur infrastrukturpotten för att påskynda och färdigställa detta arbete.

SmåKom föreslår också att ett lagstadgat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet införs. Undantaget behövs om Sverige ska komma i mål med bredbandsutbyggnaden. Ett undantag från lokaliseringsprincipen bör omfatta såväl stadsnätets möjlighet att bygga nät som att bedriva verksamhet i nätet.

Med en sådan utformning av undantaget kan stadsnätet bedriva en ändamålsenlig bredbandsverksamhet utanför den egna kommunen och fullt ut bidra till uppfyllandet av regeringens bredbandsmål. Det finns däremot inga skäl för att låta ett kommunalt stadsnät bedriva verksamhet i olika delar av landet. Ett undantag bör därför begränsas till att gälla i geografisk närhet till den egna kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig verksamhet.

20.6 Övriga förslag och bedömningar

20.6.1 Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete

Vi är eniga med utredningen om att kommunernas miljö och hållbarhetsarbete måste stödjas av staten, framförallt behöver samordningen av planeringsunderlagen bli bättre och dessa ska vara kostnadsfria för kommunerna att ta del av.

20.6.2 Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov

Vi tillstyrker utredningens förslag.

20.6.4 Underlätta bostadsbyggandet i kommuner med särskilt stora utmaningar

I olika sammanhang framförs uppfattningen att behov av bostadsbyggande endast föreligger i de större kommunerna. SmåKom vet att det inte stämmer. I många (de flesta) av våra 68 medlemskommuner råder bostadsbrist.

Problemet för våra kommuner kan främst stivas brist på marknadskrafter, brist på kapital samt märkliga och otydliga regler för nedskrivning av fastighetsvärden.

Marknadskrafterna har sin egen drivkraft och är naturligtvis svåra för staten att påverka.

När det gäller kapitalförsörjning är det vår uppfattning att staten måste vidtaga särskilda åtgärder för de delar av landet där marknadskrafterna saknas. Någon form av statliga lån skulle underlätta för byggande av flerbostadshus, egna hem och även lokaler som möjliggör expansion för företag.

Flera av SmåKoms medlemskommuner påtalar ofta problemet med nedskrivningskrav för nybyggda bostäder som ett stort hinder när man vill öka sitt lägenhetsbestånd. Det är av största vikt att regelverket ses över och justeras för att möta de mindre kommunernas bostadsbehov.

Övriga synpunkter

Statliga utredningar bygger ofta sina slutsatser och förslag på raka framskrivningar av befolkningsutvecklingen, så även denna utredning. Det innebär ofta väldigt negativa scenarier för de mindre kommunerna. Vår erfarenhet är att dessa framskrivningar i princip aldrig håller.

Angående kommunstorlek; att utgå från antal invånare för att skapa den optimala kommunen anser vi är näst intill meningslöst så länge man inte tar hänsyn till kommunens geografiska yta. Det mått man bör använda för att få en så likvärdig jämförelse som möjligt är antal invånare per kvadratkilometer.

Detta yttrande är fastställt av SmåKoms styrelse 2020-08-21