

YTTRANDE

Vårt ärendenr:
20/00400

Ert dnr:
Fi2020/00647/K

Avdelningen för ekonomi och styrning
Anders Folkesson

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar beträffande Kommunutredningen (SOU 2020:8)

Kommunernas utmaningar och förutsättningar

Förbundet instämmer i utredningens bedömning om flertalet av sektorns framtida utmaningar kring demografi, urbanisering, personal- och kompetensförsörjning. Dessa är dock problematiska oavsett kommunstruktur och kvarstår oavsett kommunindelning eller graden av samverkan. Däremot beskriver och analyserar utredningen mer knapphändigt hur dessa utmaningar påverkar olika verksamheter och kommungrupper. För att veta vilka strukturåtgärder som bör genomföras behöver man veta vilka problem som ska lösas.

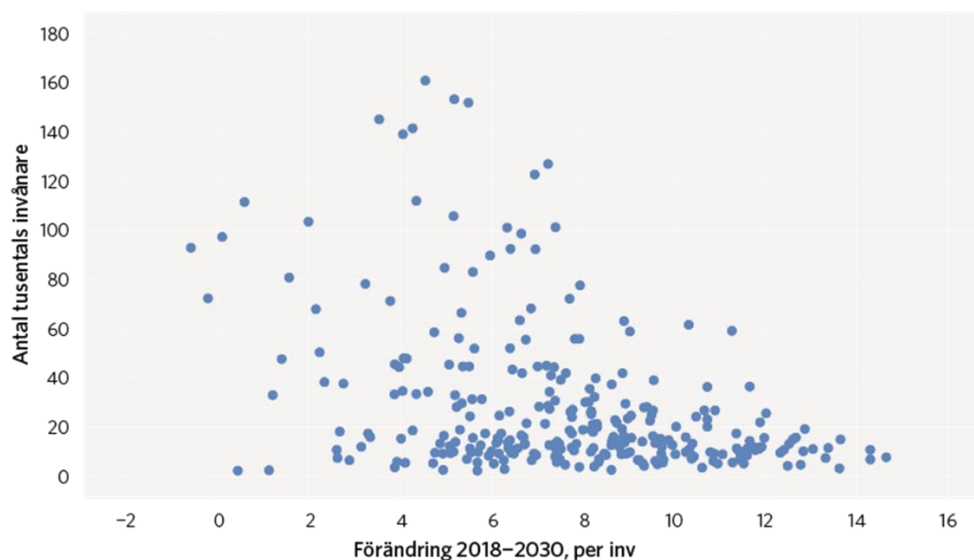
Utredningen pekar ut den framtida personal- och kompetensförsörjning som en huvudutmaning för kommunsektor, särskilt för små och minskande kommuner. Som belägg refereras till de prognosticerade försörjningskvoterna år 2040 för olika FA-regioner. Förbundet instämmer i att personal- och kompetensförsörjning är en stor utmaning för sektorn. Samtidigt ger inte dock de försörjningskvoter som utredningen redovisar helt korrekt bild av de kommunvisa skillnader beträffande personalförsörjningen. Generellt har 68-80-åringar en begränsat behov av äldreomsorg, medan nästan samtliga barn och ungdomar går i skolan. Försörjningskvoten överskattar därför demografiska behovet bland kommuner med många äldre och underskattar behovet för de med hög andel barn och ungdomar.

Förbundet har beräknat det demografiska förändringen per invånare för samtliga kommuner (se figur nedan). Beräkningen bygger på de prislappar för varje ålder och befolkningsprognos 2030. Genomsnittligen ökar den demografiska belastning per invånare med nio procent mellan 2018 och 2030. Om man bortser från de allra största kommunerna finns det inget samband mellan kommunstorlek och demografiska utmaning per invånare. Personalförsörjningsbehovet kan förväntas väl följa det demografiska behovet.

Vårt ärendenr:
20/00400

Ert dnr:
Fi2020/00647/K

Figur 1 Kommunstorlek och demografisk behovsförändring per invånare mellan 2018 och 2030 (%)



Kapacitetsbegreppet borde ha utgått från att kommunerna är politiskt styrda organisationer

Utredningen har valt att definiera kapacitet som *drift-* respektive *utvecklingskapacitet*. En kommun som på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt når de kvalitetskrav som medborgarna och staten ställer på välfärdstjänsterna kan betecknas som en kommun som har hög driftskapacitet. En kommun som däremot återkommande har svårt att klara detta kan beskrivas som en kommun med låg driftskapacitet. Fokus är på förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget i form av t.ex. skola, vård och omsorg. Utvecklingskapacitet anses vara förmåga till organisatorisk utveckling och förnyelse, icke nödvändiga investeringar samt ett fruktbart samarbete med aktörer utanför den kommunala organisationen skulle kunna beskrivas som indikationer på utvecklingskapacitet. I utvecklingskapacitet ligger också att kommunen har förmåga att planera och agera utifrån en långsiktig målbild vilket kräver att kommunen har förmåga att fatta nödvändiga beslut med viss framförhållning (sid 353-356).

Utredningen anser är att alltför många kommuner har svårt att klara den dagliga driften och än mindre har tillräcklig utvecklingskapacitet. Det kan exempelvis innebära att kommunen av resursskäl kan ha svårt att jobba med omvärldsanalyser, att delta i kompetensutvecklingsinsatser och konferenser, att ta till sig nya effektiviseringsmöjligheter via digital teknik eller att nyttja riktade statsbidrag på ett meningsfullt sätt (sid 356).

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

SKR:s bedömning om kapacitetsbegreppet

Utredningens begrepp (drift- och utvecklingskapacitet) är breda och omfattande, då all kommunal aktivitet antingen kan sägas vara drift- eller utvecklingsverksamhet. Kommunernas resultat kan i sin tur bero på en mängd olika orsaker av både intern och extern karaktär.

SKR anser att kapacitetsbegreppet istället bör utgå från att kommunerna är politiskt styrda organisationer och delas in i flera dimensioner: politisk, professionell och ekonomisk kapacitet. Den viktigaste är den politiska (lokaldemokratiska) kapaciteten. En väl fungerande ledning och styrning är avgörande för varje organisation, så även för kommunerna. Detta bekräftas också vid de många kommunanalyser som förbundet gör på uppdrag av enskilda kommuner och av statliga utredningar som belyst frågan (se bland annat Kommundelegationen (SOU 2003:68) och Tillväxtdelegationen (SOU 2004:126)). Med politisk kapacitet menas bland annat den politiska församlingens förmåga att leda den kommunala verksamheten och fatta nödvändiga beslut. En hög politisk kapacitet underlättas av en gemensam lokal identitet och geografi utan konkurrerande/jämnstora tätorter. Hög politisk kapacitet beror således inte nödvändigtvis på befolkningsstorlek, även om det krävs att tillräckligt många kommunmedlemmar är villiga att ta förtroendeuppdrag.

Professionell kapacitet innebär kompetensmässig bärkraft. Bjurholm med sina 300 anställda har i princip samma uppdrag som Göteborg stad med 40 000 anställda. Professionell kapacitet är att ha tillräcklig kompetens i organisationen att klara av specialistuppgifterna eller att kunna rekrytera och bemanna de personaltunga verksamheterna. Samverkan kan bidra till att öka kommunernas professionella kapacitet, eftersom den möjliggör större tillgång till specialistkompetens.

Ekonomisk kapacitet innebär förmåga att finansiera sin verksamhet och sina investeringar. Det långtgående utjämnningssystemet gör att de ekonomiska förutsättningarna mellan landets kommuner är någorlunda likvärdiga.

Kap 19 Strategi för stärkt kapacitet

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 kommunsammanläggningar är att de bygger på frivillighet. Staten bör främja en utveckling som leder till att kommuner utvecklar mer strategisk samverkan eller genomför frivilliga kommunsammanläggningar. (sid 597)*

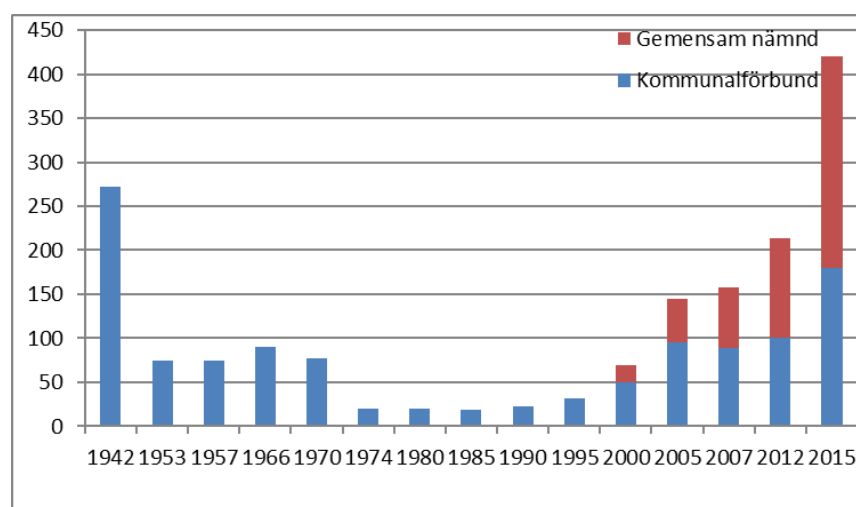
Vårt ärendenr:
20/00400

Ert dnr:
Fi2020/00647/K

SKR:s enkät visar att samverkan har stärkt kommunernas kapacitet

Regelförenklingarna de senaste decennierna har bidragit till en kraftigt ökad samverkan, från 25 förbund 1985 till över 400 kommunalförbund och gemensamma nämnder idag. Därutöver finns ett stort antal interkommunala företag och avtalssamverkan. Detta har varit *en partiell kommunreform* som gjort kommunindelningen mer flexibel. Kommuner har fått möjlighet att gå samman på verksamhetsnivå för att få de skalfördelar som en större organisation kan innebära.

Figur 2 Antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder 1942-2015



Denna reform borde ha varit en utgångspunkt för utredningen, men tyvärr har inte utredningen studerat samverkans effekter annat än dess transaktionskostnader och kostnadseffektivitet inom räddningstjänstförbund.

För att öka kunskapsläget något genomförde SKR en enkätundersökning i december 2019 till samtliga 61 kommuner med förbund/gemensam nämnd i miljö, bygg och/eller tillsynsfrågor. Svaren från kommundirektörerna är positiva. ¹ 75 procent anser att kvaliteten har förbättrats, medan 86 procent svarar att kompetensförsörjningen blivit bättre.

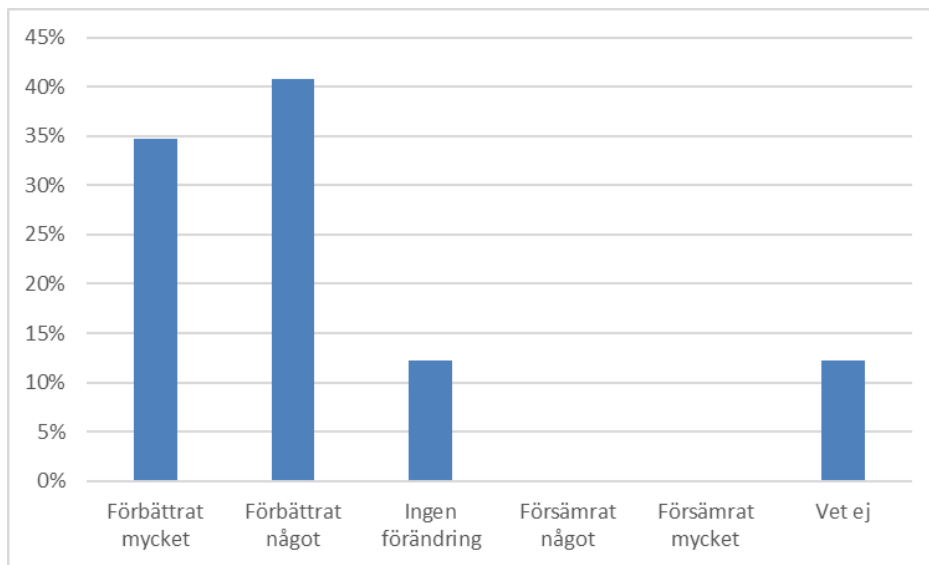
¹ Rapporten i sin helhet finns här:

<https://skr.se/download/18.600fa75b170524aa6ec609c5/1582105940147/SKR%20enk%C3%A4tstudie-samverkanskommuner.pdf>

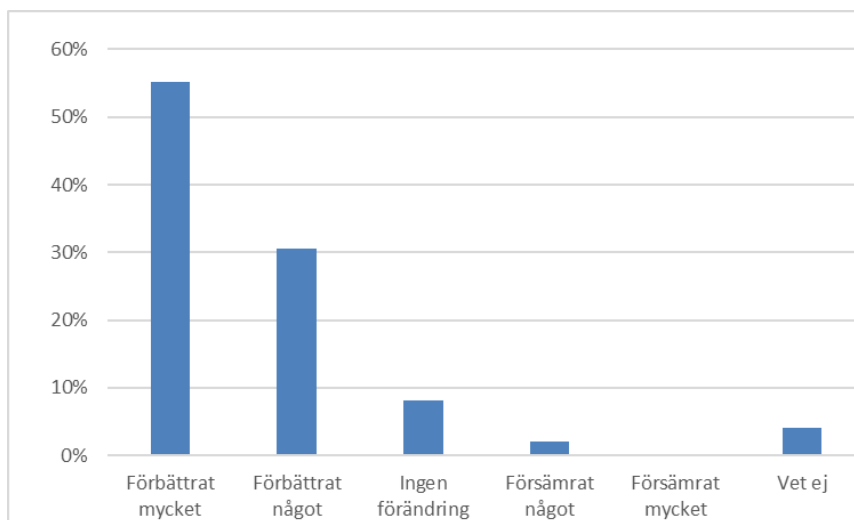
Vårt ärendenr:
20/00400

Ert dnr:
Fi2020/00647/K

Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat verksamhetens kvalitet?



Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat kompetensförsörjningen inom verksamheten?



Vår enkätundersökning visar att samverkans positiva effekter för kompetensförsörjningen är lika stora som vid sammanslagningar (utredningen anför att 80 procent av de danska kommunerna sa att sammanslagningar lett till förbättrad kompetensförsörjning). Det är därför läggs mer kraft på att underlätta samverkan än att uppmantra till kommunsammanslagningar.

Vårt ärendenr:
20/00400

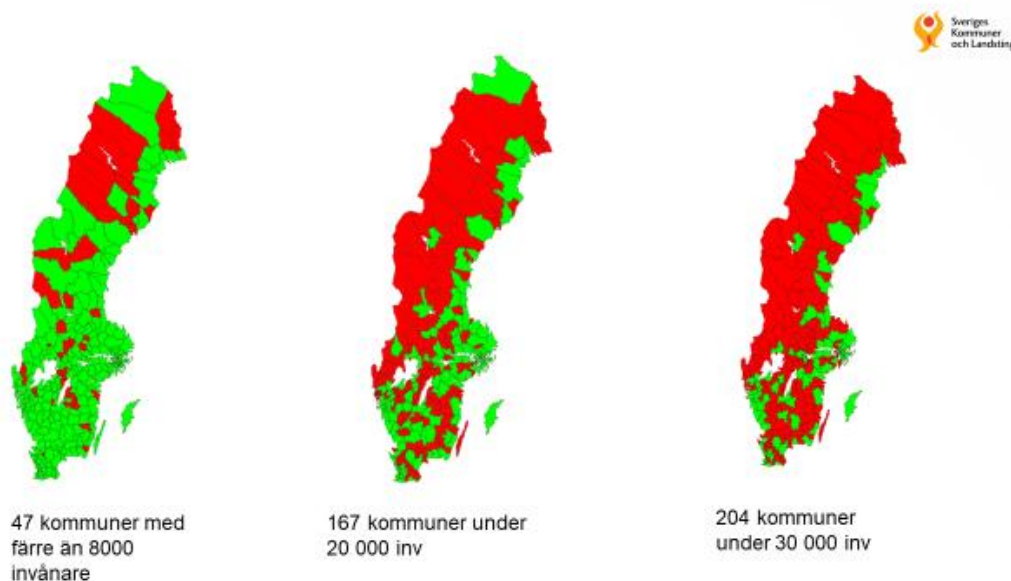
Ert dnr:
Fi2020/00647/K

Utredningen vill främst slå samman mindre lands- och glesbygdskommuner

Utredningen menar att i ett framtidsperspektiv finns behov av en ändrad kommunstruktur. Kommunutredningen bedömer därför att ”kommunerna skulle behöva vara större än vad riktvärdena för 1974 års kommunsammanslagningar angav. Riktvärdena var då att kommunerna skulle ha 6 500-8 000 invånare för att klara grundskoleverksamheten och 30 000 invånare för att utgöra en fungerande arbetsmarknad” (sid 577).

SKR har flera invändningar mot denna bedömning. Givetvis är det inte optimalt att vara en ytstor kommun med liten och kanske minskande befolkning. Dock måste analysen utgå från var invånarna faktiskt bor. Knappt hälften av kommunerna med färre än 8 000 invånare ligger i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens kommuner (se kartor nedan). Att sätta en minimigräns skulle alltså mestadels leda till sammanslagningar av ytstora landsbygdskommuner.

Figur 4 Kommuner (i rött) med färre än 8 000, 20 000 respektive 30 000 invånare



Utredningen menar att demokratiska effekterna av sammanslagning är neutrala med både positiva och negativa delar. Forskningsläget pekar dock på att det är tämligen klart att de negativa effekterna överväger (Erlingsson 2019²). Utredningen nämner

² Rapporten ”Får sammanläggningsidén stöd i forskningen”, se https://skr.se/download/18.53218e1616ceb8824abad7e8/1567694250941/F%C3%A5r%20sammanl%C3%A4ggningsid%C3%A9n%20st%C3%B6d%20i%20forskningen,%20Erlingsson_sammanl%C3%A4gningar%20SKL%20.pdf

Vårt ärendenr:
20/00400

Ert dnr:
Fi2020/00647/K

inte heller att befolkningsmå kommuner har en högre nöjdhet beträffande den lokala politiken i SCB:s medborgarundersökningar.

Utredningen anser att sammanslagningar skulle förstärka ”jämnstora kommuner med korta avstånd” och ”kommuner med stor geografisk yta”. Dock anser man att det inte är lika angeläget i täta kommuner nära större stad, eftersom dessa anses ha tillräcklig både drifts- och utvecklingskapacitet (sid . 580ff).

Det går inte att utesluta att vissa kommuner i framtiden kan se sammanslagningar som ett sätt att möta utmaningar och stärka sin kapacitet. Det hade varit intressant med en diskussion om vad som är en funktionell kommunindelning, annat än miniminivåer för kommunstorlek. Exempelvis skulle sammanslagningar leda till fler flerkärniga kommuner, vilket skulle kunna försvåra den politiska styrningen.

Asymmetrisk uppgiftsfördelning kan stärka kommunerna i vissa fall

Utredningen avfärdar asymmetrisk uppgiftsfördelning som en heltäckande lösning, men anser att det kan testas inom en begränsad försöksverksamhet. Motiven är svårigheter med ansvarsutkrävande, att A- och B-kommuner skulle kunna bildas, att transparensen i den offentliga förvaltningen skulle minska och att vissa finansieringsfrågor (kommunalskatt och utjämningsystemet) skulle bli svårlösta (sid 513-516). Däremot anser Kommunutredningen att det bör vara möjligt att göra vissa avsteg från symmetriprincipen om det handlar om att ytterligare föra över ansvar från staten till vissa kommuner förutsatt att finansiering medföljer (sid 573).

SKR delar utredningens bedömning i denna del, det vill säga att asymmetrisk uppgiftsfördelning inte är önskvärd kring de mest centrala välfärdsområdena, men kan vara positiv för vissa verksamhetsområden.

Det är viktigt att beakta att asymmetriens effekter skiljer sig åt beroende om verksamheten centraliseras eller decentraliseras och på vilka verksamhetsområden som berörs. En decentralisering genom asymmetri, det vill säga att uppgifter flyttas från stat till kommun, är sannolikt enklare att genomföra än en centralisering från kommun till stat, inte minst eftersom den statliga lokala närvaron på många håll är kraftigt begränsad.

Det finns redan idag en asymmetrisk uppgiftsfördelning inom lantmäteriverksamhet, vilken ett 40-tal kommuner fått överta ansvaret för. Statskontoret utredde detta 2017³ och bedömde att förrättningsverksamheten i kommunerna fungerade över lag väl. I förhållande till Lantmäteriet har kommunerna en stabilare och mer erfaren personalstyrka och deras förrättningsbeslut håller ungefär samma kvalitet, enligt

³ Statskontoret (2017) *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18)

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

Statskontoret. Dessutom har kommunerna i genomsnitt också något kortare handläggningstider för enklare ärenden än Lantmäteriet. Kommuner med egen lantmäterimyndighet ansåg därtill att de får en bättre samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen och att deras detaljplaner blir bättre.

Övertagandet av lantmäteriverksamheten har sålunda stärkt dessa kommuners utvecklingsmöjligheter. Därför bör möjligheten att tillämpa detta tillvägagångssätt utvidgas till fler kommuner och även andra verksamhetsområden, om kommuner som så önskar. Verksamheter som skapar positiva synergieffekter med andra kommunala verksamheter och som har kraftigt varierande betydelse för kommunerna lämpar sig mer för en asymmetrisk uppgiftsfördelning.

SKR anser mot denna bakgrund att asymmetrisk uppgiftsfördelning skulle kunna utökas på frivillig basis och även är lämplig att testa inom ramen för försöksverksamhet. Tänkbara områden för asymmetriska lösningar skulle vara delar av arbetsmarknadspolitiken och vissa digitaliseringstjänster. Det finns redan idag sådana ansatser i olika interkommunala samarbeten, exempelvis inom den så kallade Familjen Helsingborg, vilka önskar ges tydligare juridiska möjligheter att ytterligare utveckla detta.

Personlig assistans bör förstatligas

Kommittén förordar inte några huvudmannaskapsförändringar.

SKR menar att den personliga assistansen bör förstatligas. Huvudmannaskapet för personlig assistans är delat mellan kommun och Försäkringskassan. Om en individs grundläggande behov i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka beviljas assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) av Försäkringskassan. Kommunen svarar dock alltid för de 20 första timmarna i veckan. Om de grundläggande behoven i genomsnitt understiger 20 timmar per vecka har kommunen hela ansvaret för insatsen.

SKL 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.

19.6.2 SKR avstyrker inrättande av Kommundelegation

Utredningens förslag: En kommundelation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med

Vårt ärendenr:
20/00400

Ert dnr:
Fi2020/00647/K

kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.

Kommundeleigationen 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.

SKR avstyrker inrättandet av en Kommundeleigation och att landshövdingarna får i uppdrag att föra dialog med kommuner om strategisk samverkan och sammanläggningar. Huvudanledningen är att det inte finns något stort behov på dessa tjänster. Sedan 1970-talets sammanslagsreform har tre folkomröstningar genomförts. Någon ytterligare kommunkonstellation har utrett sammanslagning. Däremot har flera hundra samverkansorgan bildats (se figur 1), utan att länsstyrelsen varit involverade.

Bidraget till kommuner för att utreda samverkan och sammanslagningar kan utföras av den instans som ges ansvaret att sköta det stödprogram som SKR föreslår nedan (se rubriken Återinrätta ett program för riktade stödinsatser till utsatta kommuner på sid 10).

SKR förutsätter att förbundet kommer att vara representerad i Kommundeleigationen, om regeringen väljer att inrätta en sådan.

20.1 Strukturella åtgärder

20.1.1 SKR tillstyrker stöd till utredning av samverkan och sammanläggning

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. Kommundeleigationen (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. (sid 598)

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

Förslaget tillstyrks, men stöden bör vara mer omfattande.

Att utreda sammanslagningar och utveckla samverkan är resurskrävande och därför är tanken med förslaget positivt. Dock är sannolikt kostnaderna för att genomföra samverkan och sammanslagningar i praktiken väl så höga. Därför bör staten även erbjuda kostnadsersättning för själva process- och genomförandekostnader. Om staten vill uppmuntra sammanslagningar är det rimligt att processen är kostnadsneutral för inblandade kommuner.

Varje kommunkonstellation kan få upp till en miljon kronor i stöd för att utveckla samverkan. Med tanke på att de positiva effekter som samverkan ger och att utredningen ser strategisk samverkan som en lämplig strukturåtgärd bör större resurser ges för att uppmuntra detta.

SKR avstyrker utredningen om statligt skuldövertagande vid frivilliga sammanslagningar

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 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.

SKR avstyrker utredning om skuldövertagande. Kommunutredningen menar själva att sammanslagningar har marginell ekonomisk potential. Trots detta föreslår utredningen att staten tar över de långfristiga skulderna och pensionsförpliktelser från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. Detta skulle kunna öka statens skulder med ungefär 500 miljarder kronor, om samtliga kommuner skulle slås samman. Beloppet är mycket stort i förhållande till de vinster som sammanslagningar kan ge.

Kommunutredningen vill att förslaget ska få befolkningssmå kommuner att gå samman. Det är därför anmärkningsvärt att utredningen inte redovisar hur förslaget skulle slå för olika kommuner. SKR har tagit fram dessa uppgifter, vilka visar att förslaget främst gynnar större kommuner. Kommuner med under 8 000 invånare har 10 procent lägre långfristiga skulder och pensionsförpliktelser per invånare än genomsnittskommunen, medan stora kommuner har relativt höga skulder. De 22 största kommunerna står av hälften av de potentiella skuldavskrivningen på knappt 500 miljarder kronor. Det måste också beaktas att många av de kommuner med högst

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

skulder har också stora tillgångar. Om förslaget skulle genomföras skulle dessa kommuner bli av med sina skulder, men ha kvar sina tillgångar och därigenom ha väsentligt mycket bättre ekonomiska förutsättningar än kommuner med lägre tillgångar.

Återinrätta ett program för riktade stödinsatser till utsatta kommuner

Kommunutredningen pekar på kommunvisa skillnaderna i skattesats, soliditet och ekonomiskt resultat som ett stort problem. Som åtgärd föreslås en utjämningsöversyn och eventuellt ett riktat statsbidrag för att högskattesatskommuner ska kunna sänka sin skattesats.

SKR anser att ett mer träffsäkert sätt vore riktade insatser till de utsatta kommunerna, vilket staten gjorde i början av 2000-talet. Samtidigt som balanskravet skärptes 2000 infördes Kommundeleigationen (även kallad Kommunakuten). Kommuner som av strukturella skäl (kraftig befolkningsminskning, ekonomisk obalans, svag balansräkning och små möjligheter till intäktsförstärkningar) förväntades få svårt att uppnå balanskravet fick möjlighet att ansöka om att delta i Kommundeleigationen, ett program med finansiellt stöd och ekonomisk rådgivning. Det finansiella stödet var villkorat: För att bidraget skulle betalas ut krävdes att de beviljade kommunerna först genomförde vissa kostnadssänkningar och uppnådde budgetbalans senast år 2002.

Knappt 60 kommuner ansökte till Kommundeleigationen, varav 36 fick sin ansökan beviljad. Dessa kommuner tog tillsammans med delegationen fram en plan över vilka omstruktureringar som skulle krävas av kommunen. Det kan noteras att kostnadssänkningarna avsåg specifika områden; det ställdes inte något krav på att kommunerna skulle sänka sin totala kostnadsnivå. Förutom dessa kostnadsminskningar skulle kommunerna, som tidigare nämnts, uppnå budgetbalans innan stödet betalades ut. Totalt utbetalades 1 mdkr från staten till deltagande kommuner och landsting.

Forskning visar att Kommundeleigationen hade positiv effekt för deltagande kommuner. En slutsats är att stödkommunerna i genomsnitt förbättrade sina resultat jämfört med sökande kommuner som inte deltog och att en del av dem minskade sina kostnader till följd av deltagandet i programmet. (Dietrichson och Ellegård 2013⁴).

Med tanke på de ekonomiska utmaningar som kommunerna kommer att ställas inför under 2020-talet bör en ny Kommundeleigation återinrättas i syfte att höja kommunernas kapacitet.

⁴ Är statligt krisstöd förenligt med god ekonomisk hushållning i kommunerna? Se https://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/NEFfiler/41-8-jdlme_0.pdf

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

20.1.2 Försöksverksamhet bör införas, inte utredas vidare

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. (sid 612)

SKR tillstyrker att försöksverksamheten införas, men processen bör påskyndas. Utredningen föreslår att Kommundelegationen ges i uppdrag att ta fram ett färdigt förslag på försöksverksamhet. Det innebär i praktiken att försöksverksamhet kan införas först om allra tidigast 3-4 år. Processen bör påskyndas. Det kan exempelvis ske genom att regeringskansliet själva tar fram ett förslag eller tillsätter en utredning som gör det. Med tanke på att Tillitsdelegationen utredde och föreslog försöksverksamhet redan 2018 är det hög tid för en genomförande.

Försöksverksamheten bör också kunna inkludera nya samverkansformer mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter. SKR anser vidare att förslaget även ska omfatta kommunernas möjligheter att samverka i syfte att utveckla och skala digitala lösningar. Sådan bred samverkan och storskalat nyttjande är avgörande för att digitaliseringens potential ska kunna öka kommunernas kapacitet. För att möjliggöra denna bredare samverkan och nyttjande anser SKR det dock avgörande att regeringen beslutar om förtydligande gällande upphandlingslagstiftningen. Dels så att samverkansavtal som understiger tillämpliga tröskelvärden kan undantas tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen. Dels för att definiera vad som är en offentlig tjänst och hur samarbetet får utformas vid tillämpning av Hamburgundantaget.

20.2 Statens åtagande 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.

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

SKR delar utredningens bedömning att staten behöver vara närvarande i hela landet. Ett av de förvaltningspolitiska målen (prop 2009:10/75) är en innovativ och samverkande statsförvaltning med väl utvecklad kvalitet, tillgänglighet och service. Det har blivit uppenbart under de senare år att staten inte lever upp till tillgänglighetsmålet, särskilt tydlig har utvecklingen varit inom Arbetsförmedlingen.

20.3 Kommunernas ekonomi

20.3.1 Mycket positivt med 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.

SKR ser mycket positivt på och tillstyrker förslaget. Många kommuner och statliga utredningsmyndigheter har pekat på problematiken med de många riktade statsbidragen. Förslaget kommer kunna leda till ökad ändamålsenlighet och effektiviserad användning av statliga medel, eftersom kommunerna kan satsa på det som ger mest effekt.

20.3.2 Negativa ekonomisk incitament vid sammanslagning bör tas bort

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

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

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 utjämningskostnader 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.

SKR tillstyrker att utjämningsystemen ses över i sin helhet med viss regelbundenhet. Förbundet avstyrker ett särskilt statsbidrag till högskattekommuner. Det är av största vikt för utjämningslegitimitet att kompensation ges utifrån behov, inte kostnader eller skattesatsnivå.

Systemet i sin helhet behöver ses över med viss regelbundenhet, vilket särskilt gäller LSS-utjämningsystemet. Den senare har inte utretts sedan 2007 och bygger på delvis påverkbara faktorer som antalet brukare och personalkostnader. Detta kan säkerligen till viss del förklara att nettokostnaderna ökat från 25 till 51 miljarder sedan LSS-utjämningsystemet infördes 2004 till 2018.

Utjämningshinder för sammanslagning är väl kända och kräver ingen ytterligare utredning. Sammanslagna kommuner tappar strukturbidraget och eventuella tillägg för litenhet och befolkningsförändring år 5 efter sammanslagning. SKR anser att de negativa ekonomiska incitamenten vid sammanslagning bör tas bort, eftersom de leder till märkliga effekter. Dels gör de att små kommuner inte kan slås samman med varandra, eftersom de tappar så mycket i utjämningsystemet. Exempelvis skulle Övertorneå och Överkalix förlora drygt 30 miljoner kronor det femte året efter en sammanslagning. Dels innebär det nuvarande regelverket väldigt stor kompensation under de första åren om en liten kommun skulle slås samman med en stor. Anledningen är att den nya kommunen får behålla den lilla kommunens bidrag (per capita) i fyra år. Om Bjurholm skulle slås samman med Umeå skulle därför den nya kommunen få 336 miljoner kronor i fyra år. SKR bör föreslå att den sammanslagna

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

kommunen får behålla samma utjämningssumma som de tidigare kommuner hade. Det skulle innebära att Överkalix och Övertorneå skulle få behålla sina 30 miljoner kronor och att Bjurholm och Umeå enbart skulle få drygt sex miljoner kronor, inte 336 mkr.

Tillstyrker löpande uppföljning av utjämningsystemet, men avstyrker uppdrag till Tillväxtverket

Förbundet har åtskilliga tillfällen framfört att finansdepartementet behöver säkerställa att systemets träffsäkerhet bevakas samt att det bör ske genom att finansdepartementet bildar ett nätverk med SCB och Sveriges Kommuner och Regioner. Nätverket bör regelbundet följa och diskutera verksamheternas faktiska utveckling utifrån kostnadsutjämnings behovsbegrepp. Det finns även ett behov av att förenkla kostnadsutjämnings, vilket skulle kunna öka systemets legitimitet.

Ett dylikt nätverk skulle även kunna förenkla analysarbetet för kommande utjämningsutredningar. Avsaknaden av löpande uppföljning gör att samtliga utredningar, mer eller mindre, får börja från början, vilket är en stor nackdel, exempelvis om utredningsuppdraget är att se över hur fördyrande som småskalighet eller svag socioekonomi är. Det ökar också risken att utredningsarbetet snarare fokuserar på att statistiskt förklara kostnads- istället för behovsskillnader.

Sveriges Kommuner och Regioner framförde i remissvar beträffande Kostnadsutjämningsutredningen att hela gleshetskompensationen borde ha genomgått en fullständig översyn, både gällande modellen och dess antagande. Med tanke på dess betydelse för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar anser Sveriges Kommuner och Regioner att en annan modell än Tillväxtverkets för att beräkna gleshetskompensation i framtiden bör prövas. Mot denna bakgrund och att Kommunutredningen föreslår en översyn av utjämningsystemet anser förbundet att det inte är rimligt att ge Tillväxtverket ett permanent uppdrag.

20.4 Kompetensförsörjning

20.4.1 Underlätta personalförsörjning

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.

Förbundet delar utredningens bedömning.

SKR har tillsammans med Sobona och facken inom kommunal och regional sektor i en skrivelse till regeringen uppmanat till en gemensam kraftsamling kring omställning

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

och kompetensförsörjning i hela landet.⁵ En nationell strategi för kompetensförsörjning från regeringen och arbetsmarknadens parter, vilket föreslagits av bl.a. Valideringsdelegationen, skulle kunna lägga grunden för en sådan kraftsamling. SKR och övriga parter på arbetsmarknaden tar ett stort ansvar för kompetensutveckling och omställning, inte minst genom omställningsorganisationerna. Inom kommunal och regional sektor finns ett proaktivt omställningsavtal och en partsgemensam omställningsorganisation som möjliggör kompetensutveckling när verksamheternas behov förändras. Liknande lösningar finns i andra branscher. Ytterligare statliga insatser bör komplettera och bygga vidare på detta. .

20.4.2 Positivt med studieskuldsnedskrivning i landsbygd

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.

Förbundet tillstyrker att studieskuldsnedskrivning införs i landsbygdskommuner. Det är dock något förvånande att förslaget endast avser att ”utreda möjligheten att minska studieskulder”, trots att utredningen är väldigt specifika i detaljer om vilka kommuner som bör ingå samt avskrivningsnivån (10 procent av studieskulden). Med tanke på konkretiseringsnivån anser förbundet att utredningen borde ha lagt ett färdigt förslag.

Förbundet anser också att ett fast belopp på den årliga avskrivningen vore lämpligare än en andel av studieskulden. Det senare leder till att exempelvis personer med höga studieskulder skulle få större avskrivning. Förbundet anser att det är rimligare med ett fast avskrivningsbelopp.

Avstyrker att Statskontoret får uppdrag att följa kommunerna

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.

⁵ Skrivelse 2019-11-07, ”Gemensam kraftsamling kring omställning och kompetensförsörjning i hela landet”.

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

Uppdraget syftar till att öka kunskapen om kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov. (sid 627)

SKR avstyrker förslaget. Detta förslag är kortfattat beskrivet och inte tillräckligt utvecklad för att fungera som beslutsunderlag. Det går dock att utläsa att uppdraget föreslås bli väldigt brett (följa strukturändringar, finansieringen av kommunernas verksamhet och demografisk utveckling och omvärldsförändringar). För att klara uppdragen föreslås Statskontoret få en utökad ram på sju miljoner kronor. I sammanhanget kan det vara värt att hålla i åtanke att Statskontoret, år 2008, fick fyra miljoner kronor årligen för att löpande följa utjämningsystemet, vilket var ett ytterst litet och avgränsat uppdrag jämfört med det föreslagna. År 2016 avvecklade Finansdepartementet och Statskontoret utjämningsuppdraget på grund av dess komplexitet.

20.5 Digitalisering

SKR instämmer med utredningens bedömning att digitalisering är ett av de viktigaste faktorerna för att stärka kommunernas kapacitet. För att adressera de stora investeringar i nationell digital infrastruktur och kommunernas möjligheter att ansluta till denna nationella digitala infrastruktur, har SKR föreslagit att regeringen bör inleder dialog med parterna för att etablera en Sverigeförhandling med syfte att skapa en gemensam vision och målbild för offentlig sektors digitalisering, en gemensam prioriteringsordning och säkerställa nationell samfinansiering.

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.

SKR stödjer syftet med förslaget, men ser inte att utredningens förslag går vidare än de uppdrag som redan ligger på DIGG.

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

20.5.2 Rättsligt beredningsorgan för digitaliseringsfrågor

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.

SKR tillstyrker förslaget i sin helhet och ser denna förmåga som viktig för den anpassning och tolkning av lagutrymmet som behöver komma till för att möjliggöra nya digitala arbetssätt och offentlig sektors effektivisering med stöd av digitalisering.

För att digitalisering ska kunna utgöra en kapacitetshöjande faktor för kommunerna anser SKR det nödvändigt att skilja på dels den digitala infrastruktur som måste hanteras som en långsiktig investering, ofta på nationell nivå, och dels det förändrade arbetssätt som kan åstadkommas genom digitalisering vilka kan skapa reella nyttor i kommunernas verksamheter. Inget av utredningens förslag adresserar det sistnämnda.

20.5.3 Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

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

SKR kan konstatera att DIGG redan till viss del har detta uppdrag, samt att också att det stöd kommuner efterfrågar gällande sin verksamhetsutveckling och digitala omställning inte kommer att kunna levereras av DIGG pga myndighetens begränsade resurser och uppdrag. Här har kommunernas och regionernas gemensamma bolag Inera en viktig roll att spela. Där görs redan idag ett arbete för att stötta kommuner.

20.6 Övriga förslag

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.

Förbundet tillstyrker att staten förenklar för kommunerna att ta del av de planeringsunderlag från statliga myndigheter som behövs för att kunna göra analyser

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

av klimatrelaterade risker i översiktsplaneringen. Förbundet har tidigare hemställt⁶ att länsstyrelsen bör bistå med detta samt att de cirka 75 miljoner kronor som MSB årligen fördelar i statsbidrag för förebyggande åtgärder mot översvämningar, ras och skred är långt ifrån tillräckliga.

SKR tillstyrker förslaget att länsstyrelsen stödjer kommunerna genom särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser gällande frågor som rör klimat, miljö och genomförandet av Agenda 2030. SKR vill i sammanhanget även uppmärksamma att projektet Glokala Sverige som pågår mellan 2018-2020 har varit viktigt för kommunernas arbete med Agenda 2030 och bör ges fortsatt statligt stöd.

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

Förbundet anser att samverkan medför positiva effekter även på VA-området. Det är viktigt att eventuella hinder röjs i lagen om allmänna Vattentjänster som hindrar exempelvis gemensam finansiering av infrastruktur som VA-ledning, reservvattentäkter och Va-verk.

Dock delar förbundet inte utredningens bedömning att kostnadsomfördelning mellan samverkande kommuner vore en möjlighet att undvika finansiella svårigheter. Sannolikheten att en kommun vill samverka i syfte att jämka avgifter för att lindra en annan kommuns ekonomiska problem får antas vara låg. Förbundet har under utredningens gång framfört att inte minst ytstora kommuner med liten befolkning har stora underhållsunderskott, inte minst inom VA-verksamheten. Det är i praktiken omöjligt för dessa kommuner att uppnå full avgiftstäckning inom VA-området.⁷

SKR framförde i november 2019 i en hemställan⁸ att regeringen skyndsamt bör gå vidare med förslaget om ett lagstadgat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet. De kommunala stadsnäten kan inte konkurrera på lika villkor och kan därför inte fullt ut bidra till att uppfylla målen i bredbandsstrategin, eftersom att stadsnäten är begränsade till att bedriva sin verksamhet inom ägarkommunen. På samma sätt som gäller för annan liknande infrastruktur (elnät, gasnät, fjärrvärmenät) utgör en kommun inte nödvändigtvis ett

⁶ ”Staten måste öka och förbättra sitt stöd till klimatanpassning i kommuner och regioner”, daterad 2020-01-31.

⁷ ”Inspel till Kommunutredningen”, daterad den 3 maj 2019

⁸ ”Undantag från lokaliseringsprincipen”

<https://skr.se/download/18.48948b6e16e405ce20619fda/1573140839863/19-01134%20-%20Hemst%C3%A4llan%20lokaliseringsprincipen.pdf>

Vårt ärendenr:
20/00400Ert dnr:
Fi2020/00647/K

rationellt område för avgränsning av ett nät. Ska de kommunala stadsnäten kunna fortsätta bidra till bredbandsutbyggnaden blir det allt viktigare att de kan bygga sina nät på det mest ändamålsenliga sättet. Undantaget från lokaliseringsprincip behövs om Sverige ska uppnå målen med bredbandsutbyggnaden.

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.

Förslaget är inte utvecklat i tillräcklig utsträckning. Det är exempelvis oklart vilka behov och processer som utredningen avser. Om förslagen avser den fysiska planeringen enligt PBL, så är kopplingen mellan den kommunala planeringen och regionala och statliga intressen redan idag lagreglerad. Både stat, kommun och region har roller i detta system och krav på samverkan finns i lagstiftningen. Det finns självfallet dessutom alltid möjlighet till annan samverkan. SKR kan därmed inte se att det finns någon brist på möjlighet till samverkan som behöver åtgärdas. Däremot kan förstås resurser avsättas till att stärka och utveckla redan befintliga processer. Det gäller inte minst att förbättra de statliga sektorsmyndigheternas samarbete med kommunerna, så att inte staten från olika håll ger otydliga eller motstridiga besked.

Förbundet anser vidare att det inte är rimligt att tro att ett tillskott på två miljoner kronor till tre statliga myndigheter ska kunna förstärka kommunernas planeringskapacitet

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.

SKR har sedan länge påtalat de problem som redovisningsreglerna i K3-regelverket innebär för de kommunala bostadsföretagen. Regelverket gör att det kan finnas behov av nedskrivningar av nybyggda bostadsfastigheter trots att påverkan på bolagets kassaflöde och resultat av investeringen är positiva.

Det är oklart vad som avses med att ”regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande” på orter med svag bostadsmarknad. Förbundet anser att ett eventuellt statligt stöd till dylika kommuner bör vara utformat som ett infrastrukturstöd snarare än ett bostadsstöd. Det bör vara upp till respektive

Vårt ärendenr:
20/00400

Ert dnr:
Fi2020/00647/K

kommuner att avgöra vilken slags infrastruktur som ett eventuellt statligt stöd bör satsas på. Exempelvis kan behovet vara väl så stora inom VA-området.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande

Miljöpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga.