

2020-09-28

Till

Fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se

Yttrande ”Starkare kommuner med kapacitet att klara välfärdsuppdraget – SOU 2020:8 Dnr: Fi2020/00647/K

Förbundet Norrbottens Kommuner är en intresseorganisation som ägs av de fjorton kommunerna i Norrbotten. Förbundet är inte formellt utsedd som remissinstans men har valt att avge yttrande eftersom frågan är betydelsefull för samtliga kommuner i länet.

Ärendebeskrivning

Den 9 februari 2017 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk sammansatt kommitté för att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullfölja sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommittén gavs även i uppdrag att utreda förutsättningar för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. I direktiven framhålls bland annat fyra specifika strukturella åtgärder som kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen: kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter samt en asymmetrisk ansvarsfördelning. I oktober 2017 presenterade kommittén delbetänkandet (SOU 2017:77) om en generell rätt till avtalssamverkan. Enligt direktiven skulle ett slutbetänkande redovisas senast den 15 oktober 2019. Enligt tilläggsdirektiv den 11 april 2019 förlängdes utredningstiden till slutredovisning av uppdraget till den 28 februari 2020.

Yttrande

Norrbottens Kommuner instämmer i utredningens beskrivning av de utmaningar kommunerna står inför främst till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Vidare delar förbundet bedömningen att betydelsen av effekter av samverkan eller kommunsammanläggningar inte är stor nog för att lösa dessa samhällsutmaningar vilket aktuell forskning visar. För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion dels till de uppgifter som ska utföras, dels till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Ekonomi och kompetensförsörjning blir alltmer problematiska frågor

att hantera de kommande åren och med det förmågan att upprätthålla kvaliteten på verksamheten. Vidare har kommuner utmaningar att klara investeringsbehoven, att ta tillvara potentialen hos utlandsfödda samt att hantera och förebygga klimatförändringar. Ytterst kräver det kraftfulla åtgärder främst av staten samt av den lokala och regionala nivån.

Norrbottnens Kommuner ser i huvudsak inga fördelar med kommunsammanslagningar för geografiskt stora kommuner som är gleset befolkade. Geografiska avstånd och bosättningsmönster har stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma kostnadseffektiviseringar genom kommunsammanslagningar och samverkan. Det innebär att ekonomiska skalfördelar generellt är svåra att uppnå om avstånden är långa. En kommunsammanslagning av ytstora kommuner ger heller ingen nämnvärd effekt i form av rationalitet då verksamhetslokaler ändå måste placeras "lagom långt ut" i det geografiska området vilket kommunutredningen också har studerat. Norrbottnens Kommuner ser även vissa tveksamheter i att staten ska ta över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Demografiska utmaningar och urbanisering är såklart problematiska oavsett kommunstruktur, men dessa löses inte genom sammanslagningar.

Förbundet instämmer med SKR att kapacitetsbegreppet 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 kommun. Detta bekräftas också vid de kommunanalyser som SKR gör på uppdrag av enskilda kommuner och av statliga utredningar som belyst frågan. Med kapacitet menas bland annat den politiska församlingens förmåga att leda den kommunala verksamheten och fatta nödvändiga beslut. Kommunutredningen 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 2019).

Det kommunala självstyret är viktigt att värna då varje kommuns särart och prioriteringar är en fråga för lokal demokrati och lokala förtroendevalda. Staten måste kompensera när kommunerna ges fler uppgifter och generella statsbidrag ska vara norm. Riktade statsbidrag som oftast baseras på invånarantal är inte lönsamt att lägga tid och resurser på att ansöka om för små kommuner. Riksdagen bör ställa sig bakom en statsbidragsprincip vilken syftar till att begränsa användandet av riktade bidrag. Förslaget kommer kunna öka ändamålsenligheten och effektivisera användningen av statliga medel vilket leder till att kommunerna kan satsa på det som ger mest effekt.

Generella möjligheter till avtalssamverkan ger förutsättningar för kommuner utifrån olika behov att utveckla samverkan med varandra. De mindre kommunerna har svåra utmaningar och avtalssamverkan kan vara en möjlighet men samtidigt finns inte alltid kompetens och resurser till detta. Det är därför viktigt att en del funktionella stödinsatser aktivt riktas till kommunerna. Avtalssamverkan är en enklare samarbetsform med ökad flexibilitet och en mindre formaliserad samverkansmodell. I och med huvudmannaskapet kvarstår hos kommunen, som får en tjänst utförd av en annan kommun, garanteras ansvarstagande enligt lagar och fullmäktiges riktlinjer. Vidare menar vi politiker att det inte finns några direkta negativa följder ur ett demokratiperspektiv för medborgarna. Tvärtom ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att kommuner har tillgång till rätt kompetens vid myndighetsutövning för att kunna leverera tjänster med hög kvalitet och garantera likvärdig service. Vidare innebär avtalssamverkan inga nya politiska organisatoriska överbyggnader som försvårar medborgarnas ansvarsutkrävande.

Däremot menar Norrbottnens Kommuner att det finns en komplexitet och rättsosäkerhet av exempelvis tolkningen och tillämpningen inom upphandlingslagstiftningen. Det är betydelsefullt att upphandlingsmyndigheten under en längre period ger stödinsatser kring upphandlingsrättsliga regler. Vidare finns det även andra rättsliga frågor som exempelvis förhållande till kommunallagen och annan lagstiftning som kan vara svåra. Det får dock inte hindra kommunerna från att våga pröva olika avtalssamverkanslösningar som i slutändan innebär att medborgarna garanteras tillgång till välfärdstjänster med hög kvalitet. Staten bör vid behov ge ansvariga myndigheter i uppdrag att

fördjupa sig inom olika rättsliga frågor och komma med förslag på eventuella regeländringar för att undanröja hinder för bredare avtalssamverkan inom hela den kommunala befogenheten.

Kommunutredningen bedömer att en asymmetrisk modell inte är en lämplig kapacitetsstärkande åtgärd för kommunerna. Norrbottens Kommuner instämmer i utredningens slutsatser. Förbundet vill framhålla att det inte är givet att en liten kommun utarmas av fler uppgifter, så länge som finansieringen följer med. En attraktiv arbetsmarknad behöver ett utbud av kompetenser med olika utbildningsnivåer vilket också innebär en positiv effekt på förståelsen hos befolkningen av högre utbildning.

Norrbottens Kommuner tillstyrker att försöksverksamhet införs samt att processen bör påskyndas och inte utredas vidare. Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden och minska statliga regleringar. Försöken avser strukturförändring eller verksamhetsutveckling. Försöksverksamhet bör också kunna inkludera samverkansformer mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter. Norrbotten består till större del av landsbygd och glesbygd och kommunerna behöver hantera svåra utmaningar för att möta samhällsutvecklingen. Genom att anpassa lagar, regler och förordningar utifrån glesbygdens förutsättningar möjliggörs flexibla lösningar utifrån lokala förutsättningar. I motsats till idag där stelbenta regelverk oftast skapats utifrån storstadens förhållanden.

Norrbottens Kommuner instämmer i utredningens bedömning att digitalisering är en av de viktigaste faktorerna för att stärka kommunernas kapacitet. Det kräver ett nationellt ansvarstagande för att den digitala infrastrukturen även ska komma ut till landsbygden och de glest befolkade delarna av landet. I områden där det inte är kommersiellt lönsamt att bygga ut fiber går utbyggnaden alltför sakta. Staten behöver ta ett mycket större ansvar för utbyggnad och finansiering. Bristen på fiber/mobilt nät är en hämmande faktor vad gäller utvecklingen i glest befolkade områden och möjligheter att erbjuda företag och medborgare god tillgänglighet på samhällsservice och bra kvalitet på välfärdstjänster. Förbundet stödjer förslaget att DIGG-myndigheten för digital förvaltning får ett större uppdrag. Många kommuner kan behöva stöd för att hinna med i den utveckling som sker. Ett helhetssystem på digitala förvaltningstjänster som möjliggör samverkan och informationsutbyte mellan kommuner, regioner och myndigheter bör tas fram. Här delar förbundet SKR:s uppfattning gällande myndighetens begränsade resurser och uppdrag vilket kan innebära att DIGG inte kommer att kunna leverera det utvecklingsstöd som efterfrågas.

Norrbottens Kommuner stödjer SKR som framhåller att den s.k. Kommundelegationen (även kallad kommunakuten) bör återinrättas istället för att gå en onödig omväg och ge landshövdingarna i uppdrag att föra dialog med kommunerna. Ett program liknande den tidigare ”kommunakuten”, från början av 2000-talet, med riktade stöd- och rådgivningsinsatser till utsatta kommuner med krav på motprestationer kan vara ett bra sätt att stödja kommunerna. Syftet är att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, såsom strategisk samverkan och eventuellt på sikt frivilliga sammanläggningar i delar av landet där geografin inte utgör hinder.

Norrbottens Kommuner stödjer utredningen som gör bedömningen att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggandet i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnationer. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket. Förbundet instämmer i att redovisningsregelverket behöver ses över. I många små och glest befolkade kommuner råder bostadsbrist. Nuvarande redovisningsregelverk gör det ibland omöjligt för de kommunala bostadsbolagen att bygga nytt, då fastighetens värde kan behövas skrivas ner omedelbart på grund av lågt marknadsvärde vilket kan försvåra extern finansiering vid nya projekt. Detta kan vara en begränsande faktor i utvecklingen av orter på landsbygden.

Norrbottens Kommuner är bestämd i sin uppfattning att statlig närvaro i hela landet är ett måste för en likvärdig samhällsservice. Utredningen gör bedömningen att statens närvarande i

kommunerna har avgörande betydelse för den lokala attraktiviteten samt för företag och medborgare. Regeringen bör ta ett tydligt ansvar för statens åtagande i kommunerna och utveckla det arbete som påbörjats med att garantera statlig närvaro i hela landet. Här menar förbundet att utvecklingen de senaste åren har gått i rakt motsatt riktning. Det senaste exemplet är Arbetsförmedlingen. Staten bidrar i allra högsta grad till den urbanisering som är en av de glest befolkade kommunernas största utmaning. I digitaliseringens tidevarv borde det motsatta ske och här bör regeringen ta ett mycket större ansvar än hittills.

Avslutningsvis delar vi flera kommuners uppfattning 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. Utredningens dystra bild av kvaliteten i små kommuner bör nyanseras. Utredningen nämner inte heller att befolkningssmå kommuner har en högre nöjdhet beträffande den lokala politiken i SCB:s medborgarundersökningar.

Staten bör, i det fortsatta arbetet med att stödja samhällsutvecklingen i kommunerna, prioritera minskat regelkrångel och onödiga byråkratiska krav. Förslaget om att en utredning bör tillsättas som ser över hela kommunalekonomiska utjämningsystemet, inklusive strukturbidraget, är bra och nödvändig. Tillika att det skapas en löpande förvaltning och uppföljning av detsamma.

För Norrbottens Kommuner



Claes Nordmark

Ordförande