

2020-09-08

Kommunstyrelsen

Remissvar, Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8), Finansdepartementet

Ärendebeskrivning

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 (Kommittédirektiv 2017:13) att tillkalla en parlamentarisk sammansatt kommitté för att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Vidare skulle kommittén utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Slutbetänkande skulle redovisas senast den 15 oktober 2019 men enligt tilläggsdirektiv (Kommittédirektiv 2019:12) beslutade den 11 april 2019, förlängdes utredningstiden till redovisning av uppdraget senast den 28 februari 2020. Den del av uppdraget som avsåg avtalssamverkan skulle redovisas senast den 1 oktober 2017. Kommittén överlämnade den 17 oktober 2017 delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77). Kommittén antog namnet Kommunutredningen.

Den 19 februari 2020 överlämnade Kommunutredningen sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8). Av missiv till remiss från Finansdepartementet daterat den 5 mars 2020 framgick att Ljusnarsbergs kommun ej inbjöds till att inkomma med remissvar med anledning av slutbetänkandet. I Örebro län inbjöds Hällefors, Lekebergs och Nora kommuner samt Region Örebro län till att inkomma med synpunkter på slutbetänkandet. Samtliga kommuner i Örebro län och Region Örebro län har bestämde dock att inrätta en arbetsgrupp bestående av representanter för Region Örebro län och kommunerna Lekeberg, Ljusnarsberg och Nora för att upprätta ett underlag till remissvar som skulle kunna nyttjas av samtliga kommuner i länet och Region Örebro i det fall de vill avge ett remissvar.

Enligt missivet skulle remissvaret vara Finansdepartementet tillhanda senast den 26 juni 2020. Den 3 april 2020 informerades om att remisstiden förlängts till den 30 september 2020.

Arbetsgruppen presenterade underlag till remissvar för Regional samverkansgrupp (KC/RD) för Region Örebro län och länets kommuner vid möte den 7 maj 2020 och Regionalt samverkansråd vid möte den 10 juni 2020. Vid det senare mötet beslutades att varje organisation lämnade remissvar efter eget beslut.

Allmänna utskottet beslutade vid sammanträde den 15 april 2020 § 98 uppdra åt kommunchef Berit Westergren och undertecknad upprätta förslag till remissvar rörande Kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

Bilagat denna skrivelse finns förslag till remissvar rörande Kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

Förslag

Kommunstyrelsen beslutar anta föreliggande förslag till remissvar rörande Kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).



Anders I Andersson
Kanslichef

Remissvar, SOU 2020:8 ”Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget”

Inledning

Denna handling utgör Ljusnarsbergs kommuns remissvar gällande slutbetänkandet av Kommunutredningen SOU 2020:8 ”Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget”. Bilagt handlingen finns beslut att anta remissvaret.

3 Nordisk utblick och jämförelser med kommunreformer i andra länder

3.2 Kommunreformer i Danmark, Finland och Norge

Noterbart är att frivilliga kommunsammanslagningar inte genererar den önskade utvecklingen, det vill säga det är inte huvudsakligen små kommuner som läggs samman. Således finns det ett nationellt syfte att små kommuner skall läggas samman för att uppnå ett önskvärt antal kommuninvånare, bör sammanläggningar med tvång övervägas.

4 Kommunal självstyrelse och statlig styrning

Kommunutredningen gör i detta kapitel en sammanblandning av indelning respektive kommunalt självstyre. Riksdagen ansvarar för indelningen av landet och avser antal och struktur på landets kommuner medan den kommunala självstyrelsen avser hur kommunerna skall ledas och bedriva verksamhet. Vad gäller indelning förekommer inte i Kommunutredningen något resonemang angående ”Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting” (Indelningslagen) och dess roll vad gäller genomförande av strukturella förändringar i kommunerna. Fyra statliga utredningar av samhällsorganisationen, Ansvarskommittén, Statens regionala organisation, Indelningskommittén och Kommunutredningen, har genomförts utan att dessa medfört några större konkreta konsekvenser.

4.5 Statens styrning av kommunerna

Kommunutredningen anger inte en tydlig nationell avsikt med statens styrning av kommunerna, närmast förefaller detta utgå från att staten är ”beställare” medan kommunerna är ”leverantörer” av välfärd. Kommunerna har en vidare uppgift genom att säkerställa demokratin samt vara delaktiga i den territoriella utvecklingen. Ur det senare perspektivet finner Ljusnarsbergs kommun det olyckligt att Kommunutredningen ej berör den regionala nivåns uppdrag och betydelse. Samverkan mellan kommuner och regioner har en stor

betydelse, inte minst för små kommuner. I detta bör även övervägas eventuell överflyttning av uppgifter till regional nivå.

Det finns en tämligen samstämmig bild bland olika aktörer om att den statliga styrningen av kommunerna ökat generellt och i synnerhet genom riktade statsbidrag. Det finns även bland flertalet aktörer en gemensam uppfattning om att riktade statsbidrag inte är särskilt bra. Kommunernas olika behov och problemställningar löses bäst genom lokala beslut som är anpassade efter den enskilda kommunens situation. Ljusnarsbergs kommun vill här särskilt stödja Tillitsdelegationens förslag att riktade statsbidrag endast skall användas i undantagsfall.

I de fall staten av någon anledning skulle anse det befogat med riktade statsbidrag är det av oerhörd vikt att såväl ansökningsförfarandet och redovisningen av statsbidragens användning görs enkla och ej detaljerade då detta hämmar i synnerhet mindre kommuner från att söka statsbidragen.

6 Demografisk utveckling och territoriella förutsättningar

Hela detta kapitel visar hur differentierade Sveriges kommuner är, utmaningarna skiljer sig enormt mellan kommunerna. Vissa av dessa skillnader är av naturliga skäl, exempelvis glest befolkade kommuner som ytmässigt är stora för att uppnå ett acceptabelt antal kommunmedborgare. Detta faktum talar i ännu högre grad för att riktade statsbidrag enbart skall användas i undantagsfall, problembilden och utmaningarna mellan kommunerna skiljer sig starkt åt.

I detta kapitel använder sig Kommunutredningen av grova indelningar av kommuntyper, en kommun är oftast inte homogen utan exempelvis täta kommuner kan ha en betydande del av landsbygd och därigenom ha olika Ortsstrukturer.

6.5 Kommunernas socioekonomiska profil

Kommunutredningen har för sin analys låtit genomföra en socioekonomisk kartläggning av landets kommuner som är intressant. Dock saknas i allt väsentligt slutsatser och förslag som anknyter till denna kartläggning.

Utredningen skulle med ett socio-ekonomiskt perspektiv sannolikt kunnat analysera förutsättningarna för kommunerna på ett annorlunda sätt. Nu ligger fokus på den geografiska indelningen och därmed blir "stad-land"-perspektivet förhärskande. Detta menar Ljusnarsbergs kommun en allt för grov förenkling som ger en endimensionell bild av kommunerna, kommuner tillhörande samma kommuntyp kan sinsemellan skilja sig kraftigt åt.

7 Kommunernas ekonomi

7.7 Det kommunala utjämningsystemet och statsbidragen

7.7.2 Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar

Den stora nackdelen med riktade statsbidrag har tidigare i detta yttrande påpekats av Ljusnarsbergs kommun. I detta avsnitt beläggs den synpunkten. Riksrevisionen exempelvis ifrågasätter om nuvarande riktade statsbidrag till skolan "... karaktäriseras av hög effektivitet och god hushållning med statens medel" (sidan 236). Intressant är att betänkandet noterar att "Särskilt problematiska är de bidrag som riktas mot ökad bemanning och löner" (sidan 237).

Ljusnarsbergs kommun delar Kommunutredningens uppfattning att omfördelningen inom utjämnningssystemet behöver öka.

8 Kommunernas personal- och kompetensförsörjning

Kommunutredningen refererar till diverse myndigheter, arbetstagarorganisationer och andra organisationer beträffande situationen för vissa yrkeskategorier. Det är av vikt att konstatera att det som framförs i stor utsträckning baserar sig på tyckanden från de yrkesaktiva inom berörda områden och således handlar det om ett egen- och särintresse.

Kommunutredningen presenterar i avsnitt 8.4 tänkbara åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunen. Bland möjliga åtgärder förbises att utveckla kommunal organisering vad gäller olika personalkategoriernas yrkesutövning.

10. Andra typer av utmaningar för kommunerna

10.1 Migration och integration som utmaning och möjlighet

Kommunutredningen konstaterar att det under senare delen av 2010-talet varit en ojämn fördelning mellan kommunerna av mottagande av asylsökande och nyanlända. Denna erfarenhet har inte minst Ljusnarsbergs kommun. Det faktum att mindre kommuner tog emot ett proportionerligt stort antal asylsökande och nyanlända innebär en stor ansträngning på den kommunala verksamheten med följderna av organisatoriska ändringar och utökningar. Den sedan uppkomna sekundäromflyttningen ställde dessa kommuner inför nya utmaningar i form av organisatoriska anpassningar, det vill säga neddragningar. Detta ställde stora krav på flexibilitet och handlingskraft för att inte under en längre tid ha överkapacitet. Dessa hastiga svängningar i förutsättningarna för kommuner är olyckliga och bör i möjligaste mån undvikas i framtiden.

10.2 Lokal attraktivitet

Kommunutredningen fokuserar på ett flertal kommuner har bostadsbrist. Utredningen belyser dock i begränsad omfattning att det i flera kommuner finns en stor vakansgrad vad gäller det kommunalägda bostadsbeståndet. Därtill kommer ett generellt lågt marknadsvärde på bostäderna i dessa kommuner vilket i princip hindrar ny- och ombyggnation samt ökar risken för oseriösa fastighetsägare och social dumping. Detta fenomen är ett problem i synnerhet för mindre kommuner på landsbygden som bör uppmärksammas. Här bör övervägas om det skall införas ytterligare statligt stöd för att lösa denna obalans på bostadsmarknaden.

Kommunutredningen berör i detta kapitel regional och statlig närvaro och service i kommunerna. Ljusnarsbergs kommun vill understryka vikten av detta men konstaterar samtidigt att utvecklingen den senaste tiden gått i motsatt riktning och dessvärre gör det fortfarande.

I detta avsnitt behandlar även Kommunutredningen infrastrukturen rörande bredband. Ljusnarsbergs kommun är övertygad om att bredbandsutbyggnaden kräver ökad statlig inblandning för att säkerställa att denna kommer alla kommuner till del, den marknadsmässiga lösningen kommer inte att medföra bredbandstillgång till samtliga medlemmar i samtliga kommuner.

10.2.6 Initiativ för ökad lokal attraktivitet

Kommunutredningen skriver på sidan 325 ”Baserat på slutsatserna från regeringsuppdraget *Stärkt lokal attraktionskraft* ger Tillväxtverket ett antal rekommendationer för att kommunerna ska kunna bedriva ett strategiskt utvecklingsarbete. Det handlar om att kommunerna behöver resurser till organisationsutveckling och en ökad förståelse för vilka faktorer kommunen själv kan påverka. Kommunerna måste också ha en fungerande intern samverkan för att kunna åstadkomma ett utåtriktat utvecklingsarbete.” I ”Slutrapport avseende uppdraget med att stärka den lokala attraktionskraften” från Tillväxtverket anges för att lyckas öka attraktionskraften skall kommunen ta tre steg. Det första steget handlar om att ha en organisation som genomsyras av intern samverkan i hela verksamheten. Steg två är att bygga upp en gemensam målbild samt att roller och mandat synliggörs. Det tredje steget är en stark interkommunal samverkan tillsammans med regionen. Ljusnarsbergs kommun vill mena att samtliga tre steg är sådana som redan i dagsläget förekommer i små kommuner, detta av nödvändighet för att klara av det kommunala uppdraget.

11 Kvalitet i kommunernas verksamhet

Ljusnarsbergs kommun är positiv till utredningens bedömning av att det finns behov av att ytterligare utveckla indikatorer och mått som mäter kvalitet samt ”... ta fram ett urval av centrala mått som ger information om kvalitet i kommunernas verksamhet” (sidan 339) och följa utvecklingen i tidsserier. Det olyckliga är dock att utredningen exemplifierar kvalitetsmått med måttet andel lärare med lärarlegitimation. Detta strider mot utredningens framförda önskemål om särskild uppmärksamhet mot att utveckla output-mått. Andel lärare med lärarlegitimation är inget output-mått utan bygger på antagandet ”... att en stor andel lärare med lärarlegitimation har positiv inverkan på utbildningens kvalitet” (sidan 340), huruvida detta är korrekt är osäkert och ej empiriskt belagt av Kommunutredningen.

Ljusnarsbergs kommun anser det olyckligt att kapitel 11 om kvalitet i kommunernas verksamhet är kort då detta är av yttersta betydelse.

12 Konsekvenser av ökade utmaningar och principiella utgångspunkter för utredningen

Kommunutredningen anger att ”Förmåga till organisatorisk utveckling och förnyelse, icke nödvändiga investeringar skulle kunna beskrivas som indikatorer på utvecklingskapacitet” (sidan 354). Ljusnarsbergs kommun delar utredningens uppfattning men vill hävda att detta är nödvändiga betingelser för en liten kommun på landsbygden, det måste finnas flexibilitet och handlingskraft för att tackla utmaningarna för en liten kommun på landsbygden. Dock påverkas utvecklingskraften i kommunerna negativt av hastigt påkomna statliga uppdrag till kommunerna. Det tydligaste exemplet på detta är mottagandet av nyanlända 2015 och därefter. Dessa statliga pålagor förrycker kommunens egna planerade utveckling då kommunerna snabbt måste anpassa sin organisation och verksamhet till de statliga pålagorna. Grunden för en god och långsiktig utvecklingskraft i kommunerna är att dessa inte åläggs uppgifter från staten med kort varsel.

Ljusnarsbergs kommun delar helt utredningens slutsats ”... att beslut och förslag bättre måste anpassas och ta hänsyn till att förutsättningarna varierar stort i Sveriges kommuner”

(sidan 359). Detta gäller i synnerhet beslut och förslag från staten och understryker ytterligare behovet av att slopa riktade statsbidrag som ofta är av populistisk karaktär samt statlig reglering.

13 Kommunal samverkan

13.4 Förekomst av olika samverkansformer

13.4.3 Avtalssamverkan

Ljusnarsbergs kommun vill uppmärksamma att avtalssamverkan mellan kommuner är en tämligen ny samverkansform, infördes den 1 juli 2018, det är därför för tidigt att dra någon slutsats kring denna samverkansform, efter att den varit i bruk under ett större antal år kan en bedömning av dess betydelse för ökad kommunal samverkan först göras. Här anser Ljusnarsbergs kommun att Kommunutredningen för snabbt avfärdar denna samverkansform och dess betydelse.

13.7 En strategisk samverkan

Kommunutredningen förordar en strategisk samverkan mellan kommuner som skall kännetecknas av

- samverkan huvudsakligen sker i mer fasta kommunkonstellationer
- samverkan sker utifrån en samlad kommunövergripande analys
- samverkan sker med ett större djup
- kommunerna i ökad utsträckning agerar gemensamt.

Det vore önskvärt om Kommunutredningen ytterligare förtydligade vad den anser vara ”strategisk samverkan i fasta samverkanskonstellationer”.

13.8 Sammanfattande slutsatser

Det måste konstateras att det är ovanligt att samverkan omfattar de kommunala kärnverksamheterna, pedagogisk verksamhet samt vård och omsorg utgör drygt 86 procent av kommunernas nettokostnader 2018 (sidan 118). En anledning till bristen på samverkan inom kärnverksamheterna är enligt utredningen ”Den mesta kärnverksamheten är lokal till sin natur, vilket medför att det är svårt att realisera ekonomiska skalfördelar” (sidan 401). Detta konstaterande är av betydelse när strategisk samverkan i fasta kommunkonstellationer diskuteras, då värdet av samverkan i fasta kommunkonstellationer kan ifrågasättas. Vidare har utredningen en negativ inställning till resultaten av frivillig samverkan, utredningens argumentering här övertygar inte, det kan vara av stor betydelse för en liten kommun med begränsade resurser att ha frivillig informell samverkan utan fasta kommunkonstellationer. Den informella och semiformella samverkan mellan kommunerna, mellan kommuner och regioner samt mellan kommuner och statliga myndigheter skall inte underskattas.

14 Kommunsammanläggningar

Kommunutredningen anger att kommunsammanläggningarna i Norge, Finland och Danmark har angivit en miniminivå för antalet invånare till 20 000. Skulle Sverige anta denna miniminivå skulle det innebära att vid ett flertal kommunsammanläggningar är det fler än två kommuner som läggs ihop. Detta försvårar givetvis kommunsammanläggningar ytterligare.

14.2 Kommunalekonomiska effekter av sammanläggningar

14.2.2 Ekonomiska effekter av reformen i Danmark

Ljusnarsbergs kommun menar att jämförelsen mellan Sverige och Danmark haltar eftersom Danmark ytmässigt är mycket mindre land än Sverige och följaktligen kommunerna är ytmässigt mindre.

Ljusnarsbergs kommun anser det viktigt att kommunsammanläggningar får effekter på utjämnningssystemet i det att nuvarande kommuner riskerar både att tjäna ekonomiskt på kommunsammanläggningar som att ekonomiskt förlora på det. Skulle kommunsammanläggningar genomföras måste dessa föregås av att utredning och beräkning görs av dess påverkan på utjämnningssystemet, allt för att undvika ekonomiska förluster för enskilda kommuner.

Vad utvärderingen av kommunsammanläggningen i Danmark visar är att inga ekonomiska kostnadseffektiviseringsvinster kan konstateras inom kärnverksamheterna utan det är enbart inom administration samt underhåll av gator och vägar som det uppstått ekonomiska kostnadseffektiviseringsvinster, vilka dock ätits upp av kostnadsökningar inom andra områden. Det finns ingen anledning utan att anta att även detta skulle inträffa vid en svensk kommunsammanläggning.

14.3 Demokratiaspekter

Kommunutredningen berör enbart som hastigast den demokratiska aspekten på kommunsammanläggningar att i större kommunen är det ett större avstånd mellan förtroendevald och väljare samt att representativiteten är sämre. En annan aspekt är den mindre byråkratin, de kortare beslutsvägarna samt den större närheten mellan kommunmedborgare och förtroendevalda respektive tjänstepersoner som finns i mindre kommuner.

Intressant är att utredningen refererar på sidan 431 till utvärderingar i Danmark som visar att förtroendet för politikerna hos invånarna har minskat i de kommuner som inte lagts ihop, en demokratisk dimension värd att notera.

14.4 Lokal identitet och sammanhållning

Ljusnarsbergs kommun anser Kommunutredningen har negligerat och till stor del förbigått lokal identitet och lokal kultur. Det är ofrånkomligt att det i de olika kommunerna, liksom inom kommunerna, finns lokal identitet och kultur som ibland nedsättande benämns bytänkande. Detta innebär att kommunsammanläggningar är behäftade med lokala identitets- och kulturproblem som inte bara omfattar mellan kommuner som överväger kommunsammanläggningar utan mellan delar av kommunerna som överväger kommunsammanläggning. Detta fenomen multipliceras om det är mer än två kommuner som är föremål för kommunsammanläggning. Detta fenomen kan även beskrivas som en rivalitet mellan grannkommuner men dessutom inom nuvarande kommunbildningar.

14.5 Robusthet och utvecklingskraft

Ljusnarsbergs kommun vill uppmärksamma att kommunsammanläggningar kan försvåra utvecklingskapaciteten om det finns stora differenser mellan de sammanlagda kommunerna vid det tillfället sammanläggningen sker. I synnerhet gäller detta för den eller de kommuner som går in i sammanläggning med en god utvecklingskapacitet.

Det är viktigt att konstatera att det inte går att generalisera vad gäller små kommuner, dessa är sinsemellan mycket olika, har olika stor utvecklingskapacitet och det finns inget som säger att små kommuner behöver ha dålig ekonomi.

14.6 Frivillig eller tvingande sammanslagning

Kommunutredningen konstaterar att frivillig kommunsammanslagning i Norge inte ledde till de resultat som regeringen önskade, de minsta kommunerna valde inte sammanslagning med andra kommuner. Det är statens ansvar för kommunindelningen i landet, finns det hos staten önskemål kommunsammanslagningar måste den våga ta ansvaret och genomföra tvingade kommunsammanslagningar, Ljusnarsbergs kommun ser, oavsett incitament, inga realistiska möjligheter att uppnå på nationell nivå önskvärd kommunsammanslagning på frivillig väg.

15 Generell förändring av kommuners ansvar och uppgifter

15.2 Verksamheter som innebär myndighetsutövning eller tillsyn

15.2.1 LSS och assistansersättning

Ljusnarsbergs kommun delar LSS-utredningens förslag att personlig assistans skall vara ett statligt ansvar.

16 Asymmetrisk ansvarsfördelning

Ljusnarsbergs kommun anser, likt Kommunutredningen, ”... att en asymmetrisk modell får stora negativa konsekvenser för lokaldemokratien eftersom ett centralt instrument, möjligheten till ansvarsutkrävande, delvis sätts ur spel” (sidan 500). Det är således positivt, ur flera aspekter, att denna modell förkastas.

17 Jämförande analys av de strukturella åtgärdsförslagen

Ljusnarsbergs kommun har svårt att se de positiva effekter som Kommunutredningen anser föreligger med kommunsammanslagningar. Det empiriska utfallet av kommunsammanslagningar övertygar inte. De två huvudsakliga kommunala verksamheterna, pedagogisk verksamhet samt vård och omsorg, kan svårigen samverkas på grund av dess lokala karaktär. Den ökade ekonomiska kostnadseffektiviteten uteblir och sammanslagningar har negativ påverkan på den lokala demokratin. Några belägg för att kommunsammanslagningar skulle garanterat medföra ökad utvecklingskapacitet kan inte Ljusnarsbergs kommun finna. Tabellen på sidan 531 avseende de olika åtgärdsförslagens påverkan på kommunernas kapacitet, ekonomiska effekter och demokrati är av tveksam karaktär och är högst diskutabel i sina slutsatser.

18 Digitalisering och andra kapacitetsstärkande åtgärder

Generellt vill Ljusnarsbergs kommun påpeka att digitalisering är ett medel inte ett mål, något som lätt kan uppfattas när detta område omtalas med en otrolig entusiasm. Vissa aspekter av digitaliseringen har en förmåga att förbigås. En sådan aspekt är betydelsen av social interaktion, kroppsspråk, tonfall, tonläge, blickar med mera skall inte förringas, det innehåller mycket information. En annan aspekt är säkerheten, faran med elbrist, hackers, cyberbrott, beroendet av multinationella företag, oligopolmarknad, desinformation, behovet av tolkning av information samt faran för den personliga integriteten är av stor betydelse. Robustheten inom digitaliseringen är ytterligare en aspekt, tekniska problem förekommer som stör digitaliseringen. Därtill kommer, som Kommunutredningen noterar i avsnittet 18.1.8,

nödvändigheten av förutsättningen att robust bredband förekommer i hela landet. Hur detta skall uppnås är ännu inte klarlagt.

Ljusnarsbergs kommun finner det märkligt när Kommunutredningen på sidan 547 skriver att ”Normförändringar kan ske snabbt, och en lagstiftning som är förankrad i kontrolldefinitionen av personlig integritet måste även förhålla sig till de medborgare som har en mer tillåtande inställning till datainsamling, och inte enbart anpassas till de medborgare vars syn är den mest restriktiva.” Tolkningen av detta kan vara att hänsyn skall inte tas till medborgare som har en mera kritisk inställning till digitalisering.

18.3 Civilsamhällets roll och social innovation

Kommunutredningen påpekar att det är förknippat med viss osäkerhet för kommuner att förlita sig på civilsamhället. Ljusnarsbergs kommun delar den uppfattningen, i synnerhet för små kommuner är det riskfyllt att lita på att civilsamhället över tid klara av att verka långsiktigt, civilsamhället är skört och inte sällan är aktören i civilsamhället beroende av en eller ett ytterst fåtal personer.

19 En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

19.3 Strukturella åtgärder som har övervägts

19.3.2 Asymmetrisk ansvarsfördelning

Ljusnarsbergs kommun delar Kommunutredningens uppfattning att ”... nuvarande symmetriprincipen där alla kommuner huvudsakligen har samma uppgifter bör behållas” (sidan 573).

19.3.3 Generell förändring av kommunens ansvar och uppgifter

Ljusnarsbergs kommun instämmer i Kommunutredningens bedömning ”... att det kan finnas skäl att pröva om viss statlig verksamhet kan föras över till kommunerna” (sidan 574).

19.4 Strukturella åtgärder med olika tidsperspektiv

Ljusnarsbergs kommun anser, utifrån exempelvis erfarenheterna från Norge, det föga troligt att av Kommunutredningen önskvärda kommunsammanläggningar kan genomföras genom frivillighet.

Ljusnarsbergs kommun är positiv till ”... en försöksverksamhet för kommuner, som innebär att de kan ges undantag från statliga regleringar” (sidan 575).

19.4.1 Strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer

Ljusnarsbergs kommun vill påstå utifrån egen erfarenhet att strategisk samverkan i fasta samverkanskonstellationer förekommer till stora delar redan i dag samt att det kontinuerligt förekommer diskussioner om att utöka den strategiska samverkan. Ljusnarsbergs kommun ser detta som en förutsättning för att som liten kommun klara av sitt uppdrag. Vidare anses detta vara en mera sannolik utvecklingsmodell än en kommunsammanläggning byggd på frivillighet.

19.4.3 Kommunernas skilda strukturella förutsättningar

Kommunutredningen behandlar i detta avsnitt en avgörande faktor i diskussionen om kommunsammanläggningar. Vid en eventuell kommunsammanläggning är strukturen bland

de kommuner som slås ihop. Är det likartade kommuner storleksmässigt kan det uppstå stora problem med att besluta om centralort i den sammanslagna kommunen. Finns det betydande storleksskillnader mellan kommunerna som läggs ihop, riskerar den lilla kommunen att ”försvinna” i den stora kommunen och medborgarna i den lilla kommunen riskerar uppleva sig förbigångna och bortglömda, vilket givetvis påverkar inställningen till och känslan av samhörighet till den sammanlagda kommunen negativt. Detta är aspekter som sannolikt kan utgöra hinder för kommunsammanläggningar på frivillig bas. Ytterligare en försvårande aspekt som bör beaktas är huruvida det finns betydande skillnader i de ekonomiska situationerna bland de kommuner som är tänkta för sammanläggning, det finns förmodligen ett motstånd från en ekonomiskt väl skött kommun mot att läggas ihop med en kommun med mer bristande ekonomisk disciplin.

19.5 Staten måste ta ansvar för att garantera goda förutsättningar i kommunerna

Ljusnarsbergs kommun anser det vara en självklarhet ”... att staten ska sköta sina åtaganden för att kommuner i sin tur ska kunna ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter” (sidan 584), det borde inte behövas understrykas. Dock har det den senaste tiden haltat en del vad gäller detta.

19.5.1 Kommunernas ekonomiska förutsättningar

I betänkandet anges ”Kommunutredningen anser att såväl *antalet* som *andelen* riktade statsbidrag av de totala statsbidragen till kommunerna bör minskas” (sidan 585).

Ljusnarsbergs kommun delar Kommunutredningens uppfattning till fullo. Likaledes delas uppfattningarna på sidan 586 ”... att en bred översyn av det kommunala utjämningsystemet behöver genomföras i syfte att förbättra systemet så att kommunerna kan ges mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla alla sina invånare en likvärdig service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader” samt att ”... staten behöver ta ett större ekonomiskt ansvar inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet som helhet.” Positivt är även förslaget om löpande förvaltning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

19.5.2 Kommunernas kompetensförsörjning

Ljusnarsbergs kommun vill peka på validering som en viktig åtgärd för att underlätta kompetensförsörjningen, i synnerhet gäller detta validering av utländska examina. Inom detta område skulle staten kunna bidra med avgörande åtgärder.

19.5.4 Kunskapsutveckling och analys

Ljusnarsbergs kommun delar Kommunutredningens uppfattning i detta avsnitt, i synnerhet vad som anges i citatet nedan:

Vidare finns det ett behov av en bättre samlad bild av kvaliteten på verksamheten i olika kommunkategorier. Kommunutredningen menar att det finns utvecklingspotential gällande de indikatorer och mått som de myndigheter som utövar tillsyn på nationell nivå använder för att mäta kvalitet i kommunernas verksamheter. Kommunutredningen föreslår därför att Rådet för Främjande av Kommunala Analyser (RKA) i samverkan med myndigheter som utövar tillsyn på nationell nivå utvecklar statistik och mått som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter och som är hållbara över tid. Utredningen föreslår också

att RKA får i uppdrag att verka för statliga tillsynsmyndigheter redovisar statistik på kommun- och kommunkategorinivå (sidan 590).

19.6 Genomförande av strategin

19.6.1 Steg mot mer samverkan och frivilliga sammanläggningar

Ljusnarsbergs kommun finner det orealistiskt att staten skulle ta över samtliga skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar, i synnerhet gäller detta om antalet kommuner som omfattas av detta blir stort. Detta blir ännu mer osannolikt nu när de statliga kostnaderna drastiskt ökar på grund av coronapandemin och den nya EU-avgiften.

Ljusnarsbergs kommun är nyfiken på vad som Kommunutredningen avser med följande: ”Utredningen vill dock redan nu flagga för att staten, om inte tillräckliga effekter uppnås gällande kommunernas kapacitet, på sikt kan behöva ta en mer aktiv roll både när det gäller att få till stånd strategisk samverkan och sammanläggningar” (sidan 592).

19.6.2 En kommunaldelegation inrättas

Kommunutredningens förslag om inrättande av en kommundelegation är diffust, konkret vad skall kommundelegationen syssla med utöver administrera den föreslagna försöksverksamheten? Vidare kan inte Ljusnarsbergs kommun förstå varför landshövdingen skulle involveras i kommundelegationen.

20 Förslag och bedömningar

20.1 Strukturella åtgärder

Ljusnarsbergs kommun delar inte Kommunutredningens bedömning att en förutsättning för kommunsammanläggningar är att de bygger på frivillighet. Är det ett statligt önskemål om kommunsammanläggningar eftersom detta anses nödvändigt för kommunal utveckling, skall staten ta sitt ansvar och utarbeta ett konkret förslag till kommunsammanläggningar, sända ut förslaget på remiss och sedan besluta om vilka kommuner som skall läggas samman. Dock kan Ljusnarsbergs kommun notera att Kommunutredningen genom kommittédirektiven varit förhindrade att föreslå något annat än frivillig kommunsammanläggning, vilket är olyckligt då det starkt begränsar utredningens möjligheter till en allsidig belysning av ämnesområdet. Ur detta perspektiv förefaller företeelsen ”strategisk samverkan” vara ett substitut för ett mera skarpt förslag.

20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar

Kommunutredningen föreslår att ”Ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat på att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller frivillig sammanläggning” (sidan 598). Detta statsbidrag skulle kunna sökas av kommuner under tre år och utbetalas under två år. För ett seriöst arbete i detta ämne är två år för kort tid enligt Ljusnarsbergs kommun. Sedan är det ytterst tveksamt om inköp av extern processledning skulle vara det bästa sättet att nyttja statsbidraget.

Ljusnarsbergs kommun anser inte att förslaget att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar är realistiskt. Skulderna skiljer mellan kommunerna och skulle Kommunutredningens förslag genomföras skulle kommuner med bristande budgetdisciplin premieras. Ljusnarsbergs kommun menar, som tidigare påpekats, att det är osannolikt att staten kan tänka sig ta över denna skuldbörda, i synnerhet om det skulle bli ett större antal kommunsammanläggningar.

20.1.2 Försöksverksamhet

Ljusnarsbergs kommun är positiv till en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift i syfte att stärka kommunens kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Fem år för försöksverksamhet och tre år för enskilda försök är otillräcklig tidsrymd för att uppnå evidensbaserade resultat, en försöksverksamhet borde omfatta minst tio år. Dessutom skulle det vara olyckligt om staten inte skulle ekonomiskt kompensera kommuner som deltar i försöksverksamheten.

20.1.3 Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

Ljusnarsbergs kommun är tveksam till behovet av en kommundellegation i enlighet med förslaget samt landshövdingarnas uppdrag. Det torde inte krävas en kommundellegation för att Regeringskansliet skall fullgöra en uppgift som att föra en dialog med kommuner och kapacitetsstärkande åtgärder. Vidare borde det vara naturligt för en landshövding, eller den som landshövdingen ger detta i uppdrag, regelbundet träffa och föra dialog med sitt läns kommuner om olika kapacitetsstärkande åtgärder.

Ljusnarsbergs kommun är positiva till att Statskontoret ges i uppdrag att följa och analysera övergripande frågor som är av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. Det är inte utan viss oro som Ljusnarsbergs kommun konstaterar att det saknas forskning kring flera avgörande delar rörande kommunal verksamhet. Utifrån detta konstaterande hade det varit positivt om Kommunutredningen varit mer krävande. Exempelvis kunde krav ställts på staten att stimulera forskning inom det kommunala området likt den Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) i Östergötland ägnar sig åt, vilken är ett bra exempel att ta efter.

Ljusnarsbergs kommun är positiv till att Rådet för Främjande av Kommunala Analyser (RKA) ges i uppdrag att utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter och att statliga myndigheter med tillsynsansvar redovisar statistik på kommunnivå.

20.2 Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

Ljusnarsbergs kommun delar Kommunutredningens bedömning att det är av yttersta betydelse att staten sköter sina åtaganden exempelvis genom att följa finansieringsprincipen samt att regeringen skall arbeta för att öka och garantera statlig närvaro i hela landet, det vill säga även mindre kommuner och socioekonomiskt utsatta kommuner eller områden. För att bryta de senaste årens tendens till att centralisering av statliga myndigheter med följderna av nedläggning av myndighetskontor i ett stort antal kommuner, borde ett tydligt stopp för nedläggning av myndigheters lokala kontor och fortsatt centralisering av statlig verksamhet inklusive lärosäten införas.

20.3 Kommunernas ekonomi

20.3.1 En statsbidragsprincip

Grunden skall enligt Ljusnarsbergs kommun, vara att statsbidrag skall vara generella, riktade statsbidrag skall vara undantag och regleras, bland annat vad gäller att dess storlek inte är sådan att det inte går att söka för enskild kommun på grund av stora administrativa kostnader för ansökan och avrapportering av det riktade statsbidraget. Kommunutredningens redovisning i detta avsnitt klargör den klara nackdelen med riktade statsbidrag.

20.3.2 Kommunalekonomisk utjämning

Ljusnarsbergs kommun ställer sig bakom Kommunutredningens förslag om en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet inklusive strukturbidraget samt analys av om staten bör ta ett större finansiellt ansvar i utjämningsystemet. Ljusnarsbergs kommun menar även att utjämningen av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade skall ses över. Likaledes stödjer Ljusnarsbergs kommun förslaget att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunala utjämningsystemet. Här önskas påtalas att det är av vikt att det föreligger en långsiktighet i utjämningsystemets utformning då detta skapar bättre planeringsförutsättningar för kommunerna, en nödvändighet för att skapa en strategi för kommunutvecklingen.

20.4 Kommunernas kompetensförsörjning

20.4.2 Nedskrivning av studieskulder

Ljusnarsbergs kommun har inget att invända mot att utreda möjligheten att minska studieskulder för personer med akademisk examen som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning. Ljusnarsbergs kommun är dock tveksam till denna metod för kompetensförsörjning. Vilka kriterier skall gälla för nedskrivning av studieskulder? Vilka kommuner skall anses ha särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning? Är det verkligen bara de 60 kommuner som Kommunutredningen anser på sidan 657? Skall nedskrivning av studieskulder omfatta samtliga yrkeskategorier? Skall möjligheten till nedskrivning av studieskulder endast gälla akademisk utbildning? Det kan finnas problem med kompetensförsörjning vad gäller yrken som ej kräver akademisk examen.

20.5 Kommunernas digitaliseringsarbete

20.5.1 Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte

Ljusnarsbergs kommun instämmer i utredningens förslag. 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 får, kan och vill ansluta sig.

20.5.2 Rättsligt beredningsorgan

Ljusnarsbergs kommun stödjer förslaget om att regeringen tillsätter ett beredningsorgan 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. Detta uppdrag kan ges till Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

20.5.3 Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

DIGG bör enligt Ljusnarsbergs kommuns uppfattning ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete, i syfte att driva utvecklingen framåt, främja kreativiteten och belysa de nya möjligheterna som digitaliseringen ger kommunerna. Detta skulle vara av stor betydelse för små kommuner med begränsade resurser inom digitaliseringsområdet. Önskvärt vore att

utgångspunkten i detta arbete var den nationella digitaliseringsstrategins fem olika områden, kompetens, trygghet, innovation, ledning och infrastruktur.

20.6 Övriga förslag och bedömningar

Kommunutredningen intar beträffande statens ansvar vad gäller digitalisering i hela landet en något passiv inställning, helt klart är att om det skall genomföras en digitalisering i hela landet måste staten ta ett mycket stort ansvar, inte minst vad gäller finansiering och ett upprättande av ett rikstäckande robust och säkert bredbandsnät.

20.6.2 Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov

Ljusnarsbergs kommun är positiv till utredningens förslag om att tillsätta en utredning om huruvida det finns behov av ändringar i speciallagstiftningar om grundläggande infrastruktur för att underlätta samverkan mellan kommuner.

20.6.3 Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan

Ljusnarsbergs kommun avstyrker utredningens förslag om förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan. Syftet med förslaget är enligt Kommunutredningen ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser för att skapa attraktiva platser för medborgare, företagare och besökare. Ljusnarsbergs kommun anser att stora delar av detta ryms inom det redan befintliga lagstadgade uppdrag som regionerna har genom det regionala utvecklingsansvaret.

20.6.4 Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar

Ljusnarsbergs kommun delar Kommunutredningens bedömning att regeringen bör underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkat möjligheten att finansiera nybyggnationer. En utredning som leder till att Redovisningsnämndens riktlinjer förändras bör tillsättas.

Frågan om kommuner med för stora bostadsbestånd bör också uppmärksammas. Den föreslagna Kommundelegationen bör, tillsammans med Statens Bostadsomvandling AB, utforska långsiktiga lösningar också för dessa situationer. Omställning eller rivning av äldre fastigheter måste kunna göras samtidigt som nybyggnation möjliggörs, inom ramen för ett rimligt kommunalekonomiskt utfall.

