Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2020-09-09

RS 2020-0262

Regionstyrelsen

Yttrande över slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

Regionrådsberedningens motivering

Den svenska välfärden byggs av hela samhället, men en stor del av den offentliga välfärden finansieras av Sveriges kommuner och regioner. Sverige har också sedan mycket lång tid en stark lokal självstyrelse, stadfäst i grundlagen om kommunal självstyrelse. Principerna om lokal självstyrelse, att demokratiska beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt och där de baseras på behoven och prioriteringarna i den egna kommunen har tjänat oss väl. Det är en grundläggande princip att värna också framåt. Kommuner måste bära konsekvenserna av sina egna vägval. Vi anser inte att staten bör ta över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. Det är ett förslag som skapar felaktiga incitament och riskerar att leda till ett ojämlikt utfall. De kommuner som dragit på sig stora skulder skulle generellt gynnas på bekostnad av sparsamma kommuner som ”rättat munnen efter matsäcken”.

I utredningen Starkare kommuner är det kommunerna som står i fokus, medan regionernas verksamhet däremot inte berörs på djupet. Generellt kan sägas att det är av vikt att säkerställa tydliga gränsdragningar mellan staten, regionerna och kommunerna så skattebetalarnas pengar används så effektivt som möjligt. Det gäller att undvika dubbelarbete och uppnå hög kvalitet såväl i offentligt finansierad service som i arbete med tillväxt och

regional utveckling. Fokus i Region Stockholms yttrande över utredningen ligger på de förslag och formuleringar
som bedöms påverka och bidra till regionens tillväxt eller har direkt koppling till Region Stockholms uppdrag.

Hela den offentliga välfärden står inför stora utmaningar och det är därför välkommet att kommunernas förutsättningar utretts. Kommunernas förmåga att klara välfärdsuppdraget har betydelse för såväl
lokal, regional som nationell utveckling. Kommunernas överlevnad och utveckling i hela landet är viktig. De invändningar Region Stockholm har handlar främst om att ansvar och befogenheter genom förslagen riskerar att bli ännu otydligare än idag. Det är också beklagligt att utredningen inte i tillräcklig omfattning belyst relationen mellan region och kommuner med de möjligheter som finns i att utveckla och fördjupa samverkan och utveckla respektive aktörs uppdrag liksom tydliggöra gränsdragningar som ger verksamhetsförbättringar och högre effektivitet till medborgarna

Nära kopplad till de utmaningar den offentligfinansierade välfärden och kommunerna står inför är naturligtvis frågan om finansiering och långsiktigt hållbara ekonomiska spelregler. Därför är det positivt att utredningen öppnar för en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Utjämning av opåverkbara skillnader mellan landets kommuner, och regioner, bör finansieras av staten. Översynen kan inte ta sin utgångspunkt i skillnader i skattesats. Den måste ha sin utgångspunkt i vad som är det obligatoriska uppdraget, samt ta hänsyn till de strukturella skillnader som finns mellan kommuner och regioner och deras möjlighet att utföra det obligatoriska uppdraget. Det måste vidare säkerställas att utjämningssystemet inte hindrar tillväxt och missgynnar regional utveckling som ger jobb, utveckling och förbättrar skatteunderlaget för såväl staten som region och kommuner.

Region Stockholm avstyrker däremot förslagen i utredningen om att inrätta en kommundelegation samt att förstärka kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget
Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Karin Ölander

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-08-18

RS 2020-0262

Regionstyrelsen

Yttrande över slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget
Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
I slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) presenteras förslag till tänkbara lösningar som ska bidra till att kommuner får förbättrad kapacitet att förvalta sina välfärdsuppdrag. Förslaget har tagits fram som en följd av välfärds-utmaningarna som blir allt mer påtagliga för kommunerna.

Region Stockholm är positiv till att kommunernas förutsättningar utreds eftersom kommunernas förmåga att klara välfärdsuppdraget har betydelse för såväl lokal, regional som nationell utveckling. Kommunernas

överlevnad och utveckling i hela landet är viktig. De invändningar Region Stockholm har handlar främst om att ansvar och befogenheter blir ännu otydligare än idag. En övergripande synpunkt är dock att utredningen inte i tillräcklig omfattning belyst relationen mellan region och kommun med de möjligheter som finns i att utveckla och fördjupa samverkan och utveckla respektive aktörs uppdrag. Region Stockholm välkomnar en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Däremot avstyrker Region Stockholm utredningens förslag om att:

- inrätta en kommundelegation,
- förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan.

Bakgrund

Regeringen beslutade i februari 2017 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera utmaningarna. Strategin ska bygga på en fördjupad analys av hur befintliga och framtida utmaningar bör mötas, samt om, och i så fall vilka, strukturella förändringar som är nödvändiga. Utredningen har haft i uppdrag att:

- identifiera kommunernas framtida utmaningar,
- analysera potentialen bland olika strukturella åtgärder (främst utökad samverkan, asymmetrisk uppgiftsfördelning och (frivilliga) kommunsammanslagningar samt ändrat huvudmannaskap för att möta utmaningar, och
- föreslå vilka strukturella åtgärder som bör vidtas och strategi för genomförandet.

Utredningen presenterade i oktober 2017 delbetänkande En generell rätt till avtalssamverkan, SOU 2017:77. Stockholms läns landsting bereddes tillfälle att yttra sig över delbetänkandet och gjorde så den 30 januari 2018 (LS 2017-1317). I februari 2020 lade utredningen fram sitt slutbetänkande med förslag inom bland annat följande områden:

- Frivilliga kommunsammanslagningar för att stärka kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar.
- En försöksverksamhet utreds där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift.
- En kommundelegation inom Regeringskansliet som genom landshövdingarna för dialog med kommuner om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.

- Godkännande av statsbidragsprincipen införs i syfte att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet.
- En bred översyn av utjämningssystemet.

Ärendet har remitterats till tillväxt- och regionplanenämnden.

Överväganden

Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Kommunerna står inför en rad utmaningar i framtiden och effekterna av det nya coronaviruset har tydliggjort ett antal av dessa. Kommunerna har stor betydelse för den regionala utvecklingen och tillväxten. Region Stockholm är positiv till att kommunernas förutsättningar utretts eftersom kommunernas förmåga att klara välfärdsuppdraget har betydelse för såväl lokal, regional som nationell utveckling. Kommunernas överlevnad och utveckling i hela landet är viktig. De invändningar Region Stockholm har handlar främst om att ansvar och befogenheter blir ännu otydligare än idag. Fokus i Region Stockholms yttrande ligger på de förslag och skrivningar som bedöms påverka och bidra till regionens tillväxt eller har direkt koppling till Region Stockholms uppdrag.

Övergripande synpunkter på utredningen
Utredningen ska enligt direktiven fokusera på strukturförändrande åtgärder och ha ett långsiktigt tidsperspektiv. Utredningen ska vidare analysera en mer strategisk och sammanhållen samverkan. Region Stockholm anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning belyst relationen mellan region och kommun. Den har inte heller utrett den potential som den regionala nivån genom sina uppdrag har i att stärka och underlätta samverkan mellan regionala aktörer. Regionerna kan genom bland annat samverkan och samordning möjliggöra att de gemensamma utmaningarna regionerna och kommunerna står inför förbättras.

Sedan 1 januari 2019 är alla regioner ansvariga för regional utveckling och sedan dess råder samma förutsättningar i hela landet. Som utredningen också lyfter förändrades plan- och bygglagen (PBL) den 1 januari 2019 och regional fysisk planering för Stockholms län och Skåne län är nu infört i PBL. I samband med att de nya reglerna om regional fysisk planering antogs riktade riksdagen också en uppmaning till regeringen om att regeringen borde ta nödvändiga initiativ till att utveckla reformen så att den

omfattar fler län (betänkande 2018/19:CU2). Region Stockholm anser att utredningen borde ha tagit detta i beaktande när det gäller möjligheterna att föra över vissa uppgifter från kommuner till regioner samt vid övervägandet av de förslag utredningen presenterat.

Region Stockholm instämmer i utredningens bedömning att samverkan, särskilt en mer strategisk sådan, ger förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet och att det i ett framtidsperspektiv kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur för att säkra både drifts- och utvecklingskapacitet (se s. 504, s. 597). Utredningen anför också att kommunerna vid en mer strategisk samverkan till exempel kan agera i en större geografi än den enskilda kommunens och exemplifierar att detta kan handla om näringslivspolitik, samordnad översiktsplanering, bostadsförsörjning, kompetensförsörjning och infrastrukturinvesteringar (se s. 400). I detta sammanhang talar utredningen om mer fasta samverkanskonstellationer och att det skiljer sig inom landet hur dessa samverkanskonstellationer ser ut. Region Stockholm anser att det är en stor brist att utredningen inte alls nämner den regionala nivån och de lagstadgade uppdrag som åligger regionerna i detta sammanhang. I konsekvensanalysen på s. 679 står att strategin och förslagen innebär att staten tar ett tydligare ansvar för kommunerna vad gäller statliga utvecklingsfrågor. Region Stockholm anser att utredningens förslag behöver sättas i relation till regionernas uppdrag att bedriva regionalt utvecklingsarbete och för Region Stockholm och Region Skåne också uppdraget att bedriva regional fysisk planering.

Region Stockholm vill framhålla att samverkan med andra aktörer är en förutsättning för att kunna bedriva ett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete och en lyckad regional fysisk planering. Stockholmsregionen utvecklas i samverkan mellan regionens aktörer och med stöd av beslut på nationell nivå. RUFS 2050 är den gemensamma regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen. RUFS 2050 är en regionplan enligt PBL och en regional utvecklingsstrategi enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar. Planen visar på Stockholmsregionens långsiktiga utmaningar och uttrycker Stockholmsregionens samlade vilja. Den fungerar som en gemensam plattform för regionens aktörer och för samverkan inom Stockholms län och med länen i östra Mellansverige. I utredningen tas inte upp vilken status denna typ av beslut får för kommunerna och hur de ska samordna sig kring de frågor som planen innehåller. Det finns risk för dubbelkommando när detta är otydligt.

Region Stockholm samverkar löpande med kommuner, nationella och regionala myndigheter, näringsliv och organisationer. Den regionala samverkan främjar regionens utveckling vilket gynnar alla kommuner. (Kommunernas utvecklingskapacitet i kapitel 12.)

Vatten och avlopp
När det gäller vatten och avlopp lyfter utredningen band annat Dricksvattenutredningen som i sitt slutbetänkande konstaterade att ett mer regionalt perspektiv, mellankommunal samverkan och långsiktighet krävs när det gäller vattenfrågor. Detta instämmer Region Stockholm i och vill samtidigt anföra att det i Stockholmsregionen sedan länge finns en etablerad samverkan kring vattenförsörjningen. Region Stockholm har tillsammans med länsstyrelsen och kommunförbundet Storsthlm tagit fram en regional vattenförsörjningsplan. Planen är en gemensam strategi för vattenförsörjningen i Stockholmsregionen och är en del av den regionala utvecklingsplaneringen och ett viktigt komplement till RUFS 2050. Utredningen behöver ta hänsyn till den regionala nivån och redan etablerade samverkansformer.

Bredband
Gällande beskrivningen av kommunernas utmaningar kopplat till bredbandsstödets utformning vill Region Stockholm framhålla att en aktiv regional mobilisering och prioritering kan motverka de risker med bredbandsstödets utformning som utredningen lyfter (se s. 321). Vidare hänvisar utredningen till Riksrevisionens granskning som visar att det finns indikationer på bristande robusthet i accessnät, t.ex. nät som ägs av ideella föreningar. Region Stockholm vill betona att detta inte stämmer för föreningar i Stockholms län. Deras expertis och lokalkännedom gör att de byggt nät som är mycket driftsäkra. Region Stockholm har en koordinerande roll i arbetet med bredbandsfrågorna och verkar för samverkan mellan aktörer som har betydelse för bredbandsutbyggnaden.

Storregional planeringssamverkan
Utredningen tar avstamp i Tillväxtverkets definierade arbetsmarknadsregioner och menar att den regionala nivån sällan är anpassad till stadsregionernas faktiska utbredning (se bl. a. s.175f). Det anförs att OECD konstaterar att länsindelningen inte är anpassad till de utmaningar och uppgifter som storstadsregioner har att hantera eftersom pendlingsområdet kring Stockholm även omfattar delar av Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län. Region Stockholm vill påtala att Stockholms län genom sitt ansvar för regional fysisk planering och regionala utvecklingsansvar har en sedan länge etablerad samverkan med

regionerna i östra Mellansverige (ÖMS) som förutom Stockholms län består av Gävleborgs län, Södermanlands län, Uppsala län, Västmanlands län, Örebro län och Östergötlands län. I hela ÖMS bodde det år 2019 4,4 miljoner invånare, vilket var ca 43 procent av Sveriges befolkning. Regionerna har tillsammans tagit fram ett planeringsunderlag, ÖMS 2050 – samverkan kring planering i östra Mellansverige, som syftar till att skapa samsyn för en samordnad planering i östra Mellansverige där de storregionala utgångspunkterna för de regionala utvecklingsprocesserna och rumslig planering är desamma för hela östra Mellansverige. Det är ett exempel på att inte de faktiska geografiska gränserna är ett hinder för utveckling och hur den regionala nivån kan underlätta för kommunerna genom att sätta kommunerna i ett större sammanhang.

Lokal och regional demokrati
Utredningen drar slutsatsen att samverkan får konsekvenser för den lokala demokratin och exemplifierar detta med att i ett kommunalförbund flyttas beslutsmakten ett steg längre från medborgarna – från direkt valda till indirekt valda ledamöter och att detta leder till att det uppstår ett demokratiskt underskott (se s 402f, s.507). Detta menar Region Stockholm är en väldigt snäv bild av samverkan och vill här återigen lyfta fram den regionala nivån och den samverkan som sker inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen, ett arbete som styrs av direkt valda ledamöter. Beslutsprocessen kring regionala samverkansfrågor brukar ytterst också omfatta de lokala organen, det vill säga kommunerna. Framtagandet av RUFS 2050 är ett exempel på en flerårig samverkansprocess mellan politiker, tjänstemän och invånare för ett välberett och förankrat beslutsunderlag för de politiska nivåerna.

Kommunernas kompetensförsörjning
Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att utreda möjligheten att minska studieskulder för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar vad gäller kompetensförsörjning.

Utredningen anser att koncentrationen av människor till befolkningstäta regioner leder till ökade svårigheter för mindre arbetsmarknadsregioner att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Region Stockholm vill framhålla att det finns flera stora utmaningar även i storstadsregioner, t. ex. avseende kompetensbrist. Utmaningarna skiljer sig givetvis åt inom landet, både vad gäller geografiskt och kommunernas storlek, men kompetensfrågorna behöver ytterligare problematiseras och hanteras.

Synpunkter på utredningens förslag

Försöksverksamhet
Utredningen föreslår att en försöksverksamhet utreds där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Till detta föreslås en referensgrupp knytas och att denna bör omfatta personer med sakkunskap inom de olika områden som försöken kan beröra och/eller metodologisk utvärderingskunskap.

Region Stockholm är positiv till en försöksverksamhet men anser att regionerna i den föreslagna referensgruppen ska företrädas direkt och inte enbart genom SKR. Som tidigare anförts i detta yttrande finns en rad befintliga och pågående samverkansformer som bedrivs inom regionens lagstadgade uppdrag vilka måste tas i beaktande. Regionerna kan också bidra med mycket kunskap och erfarenheter.

Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet
Utredningen föreslår att en kommundelegation inrättas. Kommundelegationen och landshövdingarna föreslås få i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Delegationen ska även sköta uppdraget om försöksverksamhet. Delegationen ska också kunna lägga ut forskningsuppdrag på området.

Region Stockholm avstyrker utredningens förslag om att inrätta en kommundelegation eftersom utredningen inte tagit hänsyn till den regionala nivån och regionernas lagstadgade befintliga uppdrag - både avseende regional utveckling och regional fysisk planering. I de fall utredningens förslag ändå genomförs är det viktigt att regionerna finns direkt representerade eftersom kommundelegationens uppdrag är otydligt.

Statens åtagande och statlig närvaro i hela landet
Utredningen bedömer att det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräckliga förutsättningar att utföra sina uppdrag. Vidare anser utredningen att staten bör ta ett tydligt ansvar för statens åtaganden i kommunerna och utveckla det arbete som påbörjats med att garantera statlig närvaro i hela landet.

Region Stockholm håller med utredningen i denna bedömning och vill i sammanhanget också betona vikten av en nationell viljeriktning när det gäller synen på landets fysiska struktur. Region Stockholm vill här lyfta Bostadsplaneringskommitténs slutbetänkande (SOU 2015:59). I

betänkandet görs bedömningen att regeringen regelbundet bör besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. En nationell strategi som behandlar frågor som har ett tydligt nationellt strategiskt värde skulle underlätta för kommuner, myndigheter och andra aktörer att hantera utmaningar samt göra avvägningar och prioriteringar i syfte att nå en långsiktigt hållbar utveckling.

Region Stockholm understryker att länstransportplaneringen är ett av de viktigaste verktygen i arbetet med regional utveckling. Region Stockholm förutsätter att detta ansvar fortsatt finns kvar hos regionerna. När det gäller statlig medfinansiering till regionala och lokala projekt stödjer Region Stockholm SKR som anser att i större utsträckning bör kopplas till länstransportplanerna och i mindre utsträckning bör betalas ut som riktade statsbidrag, ett exempel på riktat statsbidrag är stadsmiljöavtalen. Vilket gör att kommuner och regioner bättre möjligheter att tillsammans utforma en sammanhållen planering.

Kommunernas ekonomi
Utredningen föreslår en utredning som ska genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet inklusive strukturbidraget. Utredningen anför att regeringen bör överväga om det i utredningens direktiv särskilt ska anges att det ska undersökas om det finns tillväxthämmande incitament inom utjämningssystemet.

Region Stockholm välkomnar en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Utjämningssystemet bygger på idén att varje individ, oavsett var man bor, ska ha möjlighet till likartad tillgång till offentligt finansierad välfärd. Ansvaret för att skapa likvärdiga förutsättningar för samtliga regioner i Sverige borde dock fullt ut bäras av staten.

I dagens utjämningssystem, framför allt kostnadsutjämningen, omfördelas stora belopp med förenklade modeller som bygger på parametrar med låg förklaringsgrad. Det undergräver systemets legitimitet. Överlag behövs djupare analyser inom kostnadsutjämningens delmodeller med en utredning av inkomstutjämning och tillväxtaspekter. Som ett exempel är kostnaden för att bygga och driva tunnelbana väsentligt mycket högre än dagens kompensation i kollektivtrafiksparametern.

Vidare bör staten se över utjämningssystemet i sin helhet. Region Stockholm är nettobidragsgivare till systemet med 1,6 miljarder kronor under 2020, inklusive ett temporärt införandebidrag på 1,9 miljarder

kronor. När det temporära införandebidraget upphör 2023 beräknas regionens bidrag till det kommunalekonomiska systemet uppgå till 3,6 miljarder kronor. Dessa pengar behövs för att finansiera en utvidgad kollektivtrafik och sjukvård för den ökande befolkningen i Stockholms län. I sammanhanget ska tilläggas att den kompensation för befolknings-förändringar som Region Stockholm erhåller urholkas av regionens medfinansiering eftersom modellens utformning innebär att detta bidrag finansieras av sektorn gemensamt.

Region Stockholm instämmer i utredningens förslag att införa en statsbidragsprincip, som innebär att staten inte primärt använder riktade bidrag som styrmedel. Till skillnad från generella statsbidrag som fördelas inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningssystemet medför de specialdestinerade statsbidragen ökad administration eftersom bidragen förutsätter ett aktivt ansökningsförfarande och återrapportering till staten och SKR. Statsbidragen är i regel också tidsbegränsade, vilket skapar osäkerhet för regionens ekonomi eftersom den verksamhet som byggs upp, eller förstärks, med stöd av statsbidragen ofta är permanent. Därtill är det inte säkert att den kommunala eller regionala nivån har en inriktning för verksamheterna som står i överensstämmelse med det förväntade resultatet av specialdestinerat statsbidrag. Det kan till och med vara tvärtom, kontraproduktivt. Det är slutligen viktigt att de åtgärder som de riktade statsbidragen ger upphov till inte bidrar till en kostnadsökningstakt som överskrider vad som är långsiktigt hållbart för regionen.

Förstärkning av kommunens planeringsprocesser genom flernivåsamverkan
Utredningen föreslår att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser.

Region Stockholm avstyrker utredningens förslag om förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan. Utredningen har inte i tillräcklig omfattning tagit hänsyn till de befintliga uppdrag som regionerna har. Syftet med förslaget är enligt utredningen ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser för att skapa attraktiva platser för medborgare, företagare och besökare. Region Stockholm anser att delar av detta ryms inom det regionala utvecklingsansvaret. Då Region Stockholm och Region Skåne har ansvar för regional fysisk planering enligt PBL finns redan uppdrag som fyller det syfte som utredningen är ute efter. Dessutom har utredningen inte tagit

hänsyn till riksdagens tillkännagivande om att utveckla reformen om regional fysisk planering till att omfatta fler län.

Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar
Utredningen föreslår att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnationer och att regeringen också bör underlätta byggandet av bostäder genom förändringar i redovisningsregelverket.

Region Stockholm är positiv till åtgärder som underlättar bostadsförsörjningen men vill samtidigt påpeka att utredningen enbart lyfter landsbygden i sin bedömning. Även i en storstadsregion som Stockholmsregionen finns betydande utmaningar kring bostadsförsörjningen som behöver mötas. Att länet kan trygga bostadsförsörjningen är avgörande för regionens attraktivitet och utveckling.

Ekonomiska konsekvenser
De förslag som framgår i slutbetänkandet påverkar i första hand kommunerna, men i samband med att förslagen genomförs kan de också komma att påverka Region Stockholms kostnader, både positivt och negativt. Vid beslut om förändringar som påverkar kostnader gäller finansieringsprincipen, vilket innebär att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Regiondirektören

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2020-08-18

Sammanfattning

För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till dels de uppgifter som ska utföras, dels till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Kommunerna ställs dock inför stora utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan olika kommuner ökar avseende exempelvis befolkning, kompetens och ekonomiska förutsättningar. En parlamentariskt sammansatt kommitté har därför haft regeringens uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen har antagit namnet Kommunutredningen.

Förväntningarna på att utredningen ska komma med kraftfulla förslag som stärker kommunernas kapacitet att klara utmaningarna är stora, men kommunfrågan är komplex och det är ont om enkla lösningar. De förslag som läggs fram kan på flera avgörande punkter förbättra den kommunala kapaciteten. Men minst lika viktigt är att utredningen genom flera förslag sätter igång processer som kommer behövas under överskådlig tid i ett arbete med frågor som stärker kommunerna. Diskussionen behöver därför fortsätta för att utveckla konkreta lösningar på aktuella och framtida utmaningar för kommunerna. Kommunutredningen menar att detta betänkande ger en god grund för en sådan diskussion.

En viktig del i det långsiktiga arbetet har också varit utredningens kunskapsuppbyggnad avseende kommunernas förutsättningar och möjliga alternativ för kapacitetsförstärkning. Denna del av betänkandet är således en central del av utredningens resultat.

Kommunernas utmaningar

Invånarantalet i svenska kommuner varierar från 2 450 invånare i Bjurholm till 962 154 invånare i Stockholm enligt befolkningsstatistiken från 31 januari 2018. Ytterligare fyra kommuner har under 3 000 invånare och totalt 15 kommuner har under 5 000 invånare. Den svenska mediankommunen har knappt 16 000 invånare, vilket betyder att hälften av landets 290 kommuner tillsammans omfattar en befolkning som uppgår till endast 14 procent av rikets totala befolkning. Inte sällan är det dessutom de befolkningsmässigt små kommunerna som har de största ytorna och den mest spridda befolkningen.

Men oavsett storlek har alla kommuner i princip samma ansvar och skyldighet att erbjuda kommunal service och välfärd till sina invånare. När riksdag, regering och statliga myndigheter fattar beslut om föreskrifter eller lägger fram förslag som berör kommuner räknar man i allmänhet med att alla kommuner också ska ha kapacitet och förmåga att hantera de uppgifter och förändringar som de kan leda till. Ofta har dock små kommuner en svagare kapacitet och framför allt en större sårbarhet i sitt uppdrag gentemot invånarna.

Utmaningarna ökar för det stora flertalet av Sveriges kommuner samtidigt som skillnaderna mellan olika typer av kommuner blir större. Ekonomi och kompetensförsörjning blir alltmer problematiska frågor att hantera de kommande åren, men det handlar också om förmågan att upprätthålla kvaliteten på verksamheten, klara investeringsbehoven, ta tillvara potentialen hos utlandsfödda samt hantera och förebygga klimatförändringar.

År 2018 hade 69 kommuner (24 procent) ett negativt ekonomiskt resultat jämfört med 19 kommuner (7 procent) 2017. Endast 109 kommuner (38 procent) hade 2018 ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) förutser en fortsatt försämring av kommunernas ekonomiska resultat för åren 2019–2022 på grund av den demografiska utvecklingen.

Konjunkturinstitutet har beräknat att statsbidragen till kommunerna fram till år 2040 skulle behöva öka med 24 miljarder kronor per år för att kommunallagens krav på en budget i balans och på god ekonomisk hushållning ska kunna tillgodoses. Om kommunerna i stället helt på egen hand skulle finansiera den förväntade kostnadsökningen med höjda kommunalskatter, skulle skatterna i genomsnitt behöva öka med 3 kronor och 18 öre till år 2040.

Kommunernas förmåga att med egna skatteintäkter finansiera sina nettokostnader minskar i alla kommunkategorier utom storstadskommunerna, vilket innebär ett allt större beroende av skatteutjämning och generella statsbidrag. Påfrestningarna på det kommunalekonomiska skatteutjämningssystemet kommer därför att öka över tid.

Utmaningarna ser mer svårlösta ut avseende kommunernas kompetensförsörjning. SKR:s beräkningar visar att antalet sysselsatta behöver öka kraftigt kommande år för att kommunerna ska kunna behålla dagens verksamhetsnivå. Än större blir behoven om resurserna till välfärdsverksamheterna fortsätter att öka snabbare än de demografiskt betingade behoven, vilket varit fallet under många år.

Under utredningstiden har det blivit alltmer tydligt att kompetensförsörjningsfrågan framstår som den mest svårlösta i ett framtidsperspektiv på grund av arbetskraftsbrist inom så gott som all offentlig verksamhet. Den demografiska utvecklingen medför att stora delar av landet kan få en total brist på arbetskraft, vilket gör att satsningar på enskilda yrkesgrupper kan utvecklas till ett nollsummespel.

SKR har bedömt att kommunsektorn (inklusive privata utförare) behöver nästan 200 000 fler anställda 2026 jämfört med 2016. Dessutom behöver 300 000 anställda ersättas på grund av pensioneringar. Om den kommunala verksamheten fortsätter att växa i samma takt som under senare år ökar behovet av personal med ytterligare cirka 70 000 anställda. Störst ser rekryteringsbehoven ut att bli av lärare, förskollärare och personal inom äldreomsorgen. Det är redan i dag tydligt att små och perifert belägna kommuner har svårt att konkurrera om arbetskraften inom dessa yrkesområden.

Urbanisering och demografisk utveckling innebär en ökad polarisering mellan stora och små kommuner. De stora kommunerna blir fler och större, medan de små också blir fler, men med minskande befolkning. Detta leder dels till bristande kapacitet i mindre kommuner genom minskande och åldrande befolkning, dels till att kommunindelningen inte svarar mot ett funktionellt regionperspektiv eftersom urbaniseringen medför vidgade funktionella regioner.

Förmågan att jobba utvecklingsinriktat och strategiskt blir alltmer olika i kommuner med vitt skilda förutsättningar. För de minsta kommunerna begränsar den mindre organisationen möjligheten att ha specialiserad personal. Vidare innebär en liten organisation ökad känslighet om nyckelpersoner slutar eller blir frånvarande en längre

tid. Mindre kommuner har också sämre möjligheter att jobba strategiskt och utvecklingsinriktat samt att söka och ta del av riktade statsbidrag. Ofta saknas här tillräcklig mottagnings- och implementeringskapacitet.

För kommuner i funktionellt sammanhängande områden är kapacitetsproblemet snarast att de inte står rustade för att hantera planeringsfrågor som sträcker sig utanför kommungränserna.

Den samlade bilden är att kommunerna står inför flera specifika utmaningar som dessutom kommer tillta i styrka under överskådlig tid framöver. Dessa är framför allt:

- svagare ekonomi
- svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- etablering och integration av nyanlända
- växande och uppskjutna investeringsbehov
- växande anspråk på service och välfärd
- kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling.

Utmaningarna tenderar att vara större i de mindre kommunerna utifrån att kapaciteten och robustheten både avseende ekonomi och kompetens redan är svag.

Principiella utgångspunkter för utredningen

Kommunal självstyrelse, demokrati och statlig styrning

Den kommunala självstyrelsen i Sverige är i jämförelse med de flesta andra europeiska länder mycket omfattande och svenska kommuner har ansvaret för en stor del av de offentliga uppgifterna. Den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen har historiska rötter och kommunerna utgör en central del i det demokratiska systemet och i uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten. Balansgången mellan likvärdighet och självbestämmande präglar i stor utsträckning debatten om den kommunala självstyrelsens omfattning.

Den statliga styrningen av kommunerna har ökat under senare år, där frågan om att skapa likvärdiga förutsättningar för invånarna i stor utsträckning varit i förgrunden. En viktig aspekt är också att det

kommunala uppdraget har blivit mer omfattande och komplext jämfört med på 1970-talet, då välfärdsstaten fortfarande var under expansion. I och med EU-inträdet 1995 tillkom även styrningen från EU som påverkar kommunernas verksamhet på olika områden. Under 1970-talet fanns också större möjligheter att påverka den kommunala ekonomin genom skattehöjningar än vad det finns i dag. Överflyttning av utförandet till privata aktörer ställer vidare högre krav på kommunerna att kunna leda, styra och koordinera verksamheter.

Kommunal kapacitet

Kapacitet kan beskrivas som ett slags mått på en förmåga hos både människor och maskiner att arbeta eller utföra en viss uppgift. Med begreppet kommunal kapacitet skulle man utifrån den definitionen kunna avse förmågan att uträtta kommunala uppgifter.

Enligt direktiven till Kommunutredningen behöver kommunerna ha förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras uppgifter, så att de på lång sikt ska kunna möta samhällsutvecklingen. Det innebär att varje kommun måste kunna bereda, fatta och genomföra beslut som gör det möjligt att erbjuda samhällsservice inom olika verksamhetsområden utifrån nationella krav och medborgarnas behov.

Utredningen gör en åtskillnad mellan kommunernas driftskapacitet och kommunernas utvecklingskapacitet och menar att det inte räcker för en kommun att ha en driftskapacitet i den meningen att man bara ska klara den dagliga verksamheten genom att erbjuda service och välfärd till sina invånare. I ett långsiktigt perspektiv måste kommunen också ha en strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen.

Utredningens erfarenheter från möten och dialoger med ett stort antal kommuner av olika karaktär är att alltför många har svårt nog att klara den dagliga driften, och än mindre har någon betydande strategisk utvecklingskapacitet.

Det är också av stor betydelse för såväl drifts- som utvecklingskapaciteten att kommunerna har en god lednings- och styrningsförmåga som ger dem långsiktig möjlighet att fullgöra sitt uppdrag.

Under utredningsarbetet har flera olika synsätt på hur kommunernas kapacitet kan stärkas framförts och diskuterats. Utöver att

resurser som pengar och kompetens på olika sätt tillgängliggörs för kommunerna, skulle kapaciteten kunna stärkas av att uppgifter lyfts av kommunerna så att kvarvarande uppgifter blir mer i paritet med förmågan att hantera dem. Alternativt har det under utredningens arbete ibland hävdats att kapaciteten kan stärks genom att uppgifter tillförs kommunerna, vilket skulle kunna förbättra attraktiviteten, kompetensförsörjningen och den kommunala organisationens kritiska massa.

Utredningen menar också att kapacitetsbrist kan finnas när kommuner i funktionellt sammanhängande områden inte fullt ut samplanerar i ett gränsöverskridande kommun-regionperspektiv

Strukturella förändringar och ett långsiktigt tidsperspektiv

I Kommunutredningens direktiv betonas att utredningens fokus ska ligga på strukturella förändringar. Direktivet anger att kommittén ska analysera fyra olika typer av strukturella åtgärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning. En central fråga är därmed vilka strukturella åtgärder som ur ett systemperspektiv kan vidtas för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter.

Systemperspektivet innebär att fokus sätts på vilka ramförutsättningar kommunerna har att agera inom. Verksamhetsutveckling inom enskilda kommuner ligger däremot till stor del inom ett aktörsperspektiv som ligger utanför utredningens primära fokus.

Kommunernas yttre villkor i form av regelverk har också stor betydelse för enskilda kommuners handlingsutrymme och möjligheter att hitta effektiva lösningar för sina verksamheter. Statliga myndigheters agerande påverkar också kommunernas förutsättningar och utveckling.

I Kommunutredningens direktiv påpekas på ett flertal ställen att utredningen ska ha ett långsiktigt tidsperspektiv på hur kommunernas utmaningar kan hanteras. Det innebär att även om utredningen tar upp förslag som på kort sikt kan genomföras för att förbättra kommunernas kapacitet, så ligger fokus på de strukturförändrande förslagen som med nödvändighet är mer långsiktiga.

Åtgärdsområden som särskilt undersökts

Samverkanslösningar

Omfattningen av interkommunal samverkan har ökat betydligt de senaste 20 åren. Antalet kommunalförbund har ökat från 19 under mitten av 1980-talet till 175 år 2016. År 2016 fanns vidare 159 gemensamma nämnder och cirka 350 gemensamt ägda kommunala bolag.

Kommunutredningen bedömer att samverkan kan ge bättre förutsättningar för kommunerna att leverera service och välfärdstjänster. Samverkan kan därför vara ett sätt för kommuner att överbrygga svårigheter och lösa uppgifter. Samverkan över tid tenderar dock att påverkas av förändrade förutsättningar i de enskilda kommunernas politik och ekonomi, vilket kan skapa instabilitet. Samverkan är också många gånger personberoende, vilket medför en känslighet avseende förändringar i den politiska ledningen eller om enskilda nyckelpersoner slutar eller blir långvarigt frånvarande.

Kommunutredningen gör emellertid bedömningen att en mer strategisk samverkan kan skapa större kontinuitet och bättre förutsättningar för tillit mellan de samverkande kommunerna. Utredningen definierar strategisk samverkan som att den sker i mer fasta kommunkonstellationer vilket möjliggör att långsiktighet och tillit kan byggas upp inom samverkanskonstellationerna. Strategisk samverkan baseras på en samlad kommunövergripande analys och bedömning av kommunens behov av samverkan i nuläget och i framtiden. Den bedrivs dessutom med ett större djup vilket innebär att verksamheten i högre grad drivs utifrån gemensamt utförande av service och välfärdstjänster samt gemensamma investeringar.

Det är dock inte givet att samverkan ger högre kostnadseffektivitet. Forskningen indikerar att samverkan kan ge ökad kostnadseffektivitet framför allt i kapitalintensiv verksamhet, t.ex. vatten och avlopp samt renhållning. Kunskapsläget är dock oklart. Inte heller finns det någon entydig bild av vad samverkan innebär för kvaliteten på den verksamhet som avses.

Det måste poängteras att geografiska avstånd och bosättningsmönster har stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma kostnadseffektiviseringar genom samverkan. Den största delen av kommunernas verksamheter, t.ex. förskola, skola och äldreomsorg, bedrivs lokalt nära, eller t.o.m. i, invånarnas hem. Det innebär att ekonomiska skalfördelar generellt är svåra att uppnå om avstånden är långa.

Det är också en anledning till att samverkan så gott som aldrig bedrivs inom kommunala kärnverksamheter som grundskola och äldreomsorg.

Ur demokratisynpunkt bedömer Kommunutredningen att det finns ett antal nackdelar med kommunal samverkan. Nackdelarna handlar om minskad kontroll och rådighet över verksamheten, ökad komplexitet för väljare och förtroendevalda, svårigheter för mindre partier att vara representerade i samverkansorganisationerna samt minskad möjlighet för väljarna till ansvarsutkrävande.

Samverkan kan dock innebära ökad leveransförmåga genom att kommunen faktiskt kan leverera service till invånarna, vilket i sin tur kan leda till att förtroendet för den kommunala organisationen stärks. Vissa av nackdelarna med samverkan kan också minskas om den kan utvecklas i mer strategiska former. Strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer skulle kunna öka både omfattningen och tydligheten avseende vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring. Kommunutredningen gör bedömningen att en mer strategisk samverkan för vissa kommuner kan bedömas som en tillräcklig åtgärd, medan andra kommuner kan se strategisk samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning för att öka kapaciteten i den kommunala verksamheten.

Kommunsammanläggningar

I de nordiska länderna har omfattande utredningar gjorts om vad som är en lämplig kommunstorlek. Norge, Finland och Danmark har alla kommit fram till att det krävs minst 20 000 invånare för att skapa förutsättningar för en effektiv och robust kommun. I Sverige var befolkningsunderlaget för grundskolan en viktig komponent vid Kommunblocksreformen som slutfördes 1974. Då var 8 000 invånare ett riktmärke på ett minsta befolkningsunderlag för att driva en effektiv grundskoleverksamhet.

En större kommun har i regel en större strategisk förmåga att dels jobba med utvecklingsfrågor som långsiktigt stärker kommunen, dels att initiera och bereda beslutsunderlag, än vad en mindre kommun har. Befolkningsmässigt större kommuner har ofta också bättre driftskapacitet avseende beslutsfattande och hantering av föreskrifter, statsbidrag, utbildningsinsatser etc. Genom större möjligheter till

specialisering kan en större organisation uppnå högre effektivitet och kvalitet.

Genom större kommuner, och därmed större produktionsvolymer, förväntas samma välfärdsservice kunna produceras till lägre kostnader. Forskningen ger dock enbart delvis stöd för sådana antaganden. Danska erfarenheter från den senaste kommunreformen pekar på att inga ekonomiska besparingseffekter har kunnat utläsas i de sammanslagna kommunernas kostnadsmässigt stora verksamheter som skola och äldreomsorg. Däremot har den danska kommunreformen inneburit att de sammanslagna kommunerna stärkt sina ekonomiska resultat efter reformen. Även de modellberäkningar som Kommunutredningen har gjort utifrån svenska förhållanden för grundskola och hemtjänst indikerar marginella ekonomiska besparingar.

Vid sidan av ekonomiska argument är förväntningar om stärkt kompetens vanligt förekommande vid kommunsammanläggningar. Små kommuner har svårt att ha olika specialister anställda. Ofta kombineras olika funktioner inom samma tjänst och många anställda blir därmed något av generalister. En mindre kommun är dessutom mer känslig för oförutsedda händelser, exempelvis om en person med en nyckelbefattning slutar eller blir långvarigt frånvarande. I en större kommun finns fler anställda, vilket dels innebär större möjligheter att täcka upp vid någon persons frånvaro, dels ger ökade möjligheter till specialisering. Utvärderingar av den danska kommunreformen visar att kommunsammanläggningarna haft en positiv inverkan på kommunernas kompetens och lett till mindre sårbarhet avseende den kommunala verksamheten.

En konsekvens av en kommunsammanläggning är att avståndet mellan väljare och förtroendevalda ökar. Positiva effekter kan dock vara att förmågan att leverera service till invånarna ökar och att en större kommun kan erbjuda fler politiska alternativ och ha större möjligheter att rekrytera förtroendevalda.

Generell förändring av kommunernas uppgifter

I Kommunutredningens direktiv anges att utredningen ska överväga om det finns behov av att generellt ändra kommunernas uppgifter så att de bättre överensstämmer med kommunernas nuvarande kapacitet. Detta kan ske genom att samtliga kommuner får ett förändrat

uppdrag till följd av att ansvaret för vissa uppgifter flyttas till en annan huvudman. Utredningen ska dock enligt direktiven inte lämna konkreta förslag på huvudmannaskapsförändringar.

En överföring av uppgifter från lokal till regional eller statlig nivå bygger på antagandet att dessa aktörer har en bättre kapacitet att ansvara för uppgifterna än vad kommunerna har. Kommunernas ansvarsområden skulle minska, men ansvaret skulle kunna bli mer i paritet med den tillgängliga kapaciteten.

Exempel på områden som har debatterats är om staten ska ta över ansvaret för skolan och den högspecialiserade sjukvården. En annan diskussion som förekommer är om kommunerna ska få en större roll som utförare inom ett verksamhetsområde, utan att huvudmannaskapet går över till kommunerna. Organiseringen av Arbetsförmedlingens verksamhet är ett sådant exempel.

Den omfattande interkommunala samverkan inom bl.a. gymnasieskola, räddningstjänst och överförmyndare kan tolkas som att många kommuner har bedömt att kommunen är för liten för att självständigt kunna driva verksamheterna på ett effektivt sätt. Det kan därför finnas skäl som talar för att vissa verksamheter har en mer regional än lokal logik.

En överföring av uppgifter från lokal till regional eller statlig nivå innebär att den kommunala självstyrelsen begränsas eftersom välfärdsmodellen skulle bli mer centraliserad.

Ytterligare decentralisering av uppgifter till den lokala nivån skulle å andra sidan i princip kunna innebära att många kommuners drifts- och utvecklingskapacitet stärks. Nya uppgifter innebär dock att kommunerna ytterligare behöver bygga ut sin kompetens, vilket med tanke på den demografiska utvecklingen kommer vara svårt för de mindre kommunerna eftersom de redan i dag har svårt att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att sköta sina nuvarande uppgifter.

Asymmetrisk ansvarsfördelning

Sedan 1971 har Sverige ett enhetligt kommunbegrepp. Den svenska kommunmodellen innebär att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning; ansvarsfördelningen är därmed symmetrisk. De undantag som finns i dag är förhållandevis margi-

nella och handlar främst om att enskilda kommuner kan ta över vissa uppgifter från statliga myndigheter eller från regionen.

Centralt i asymmetribegreppet är att det innebär en förändring av vilken aktör som har det rättsliga och politiska ansvaret för en verksamhet gentemot väljarna. Centralt är också att den aktör, kommun eller region som har avhänt sig verksamheten inte har något ansvar eller inflytande över den överförda verksamheten.

En tydlig demokratisk konsekvens av en asymmetrisk modell är att den kan hindra eller försvåra för väljaren att utkräva ansvar för hur en verksamhet bedrivs; när ansvaret flyttas till en annan aktör försvinner eller minskar väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiker som är ansvariga för verksamheten. Om ansvaret för uppgifter i stället överförs från staten till vissa kommuner ökar det lokala politiska inflytandet över verksamheten i de aktuella kommunerna.

En andra aspekt på en asymmetrisk modell är att det skulle bildas en form av A- och B-kommuner, där B-kommuner skulle få ett mindre omfattande ansvarsområde än A-kommunerna. Med tanke på att det redan i dag är svårt att rekrytera förtroendevalda finns en risk att rekryteringssvårigheterna ytterligare skulle förvärras i en asymmetrisk modell. Faran är att förtroendeuppdrag i en B-kommun skulle upplevas som mindre attraktiva. Risken är även att B-kommuner skulle uppfattas som mindre attraktiva för arbetssökande vilket därmed skulle kunna bidra till att rekryteringen av kompetent personal skulle försvåras.

Kommunutredningen bedömer att en asymmetrisk modell får negativa konsekvenser för lokaldemokratin eftersom ett centralt instrument, möjligheten till ansvarsutkrävande, delvis sätts ur spel. En slutsats är också att det är svårt att argumentera för att en asymmetrisk lösning stärker kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utredningen ser därmed att en asymmetrisk lösning av detta slag inte är en lämplig kapacitetsstärkande åtgärd för kommunerna.

Digitalisering och andra kapacitetsstärkande åtgärder

Digitala verktyg kan användas för att upprätthålla och höja kvaliteten i kommunernas verksamheter. Införandet av digitala lösningar och automatisering kan t.ex. frigöra personal så att dessa personer kan ägna sig åt mer kvalificerade arbetsuppgifter, vilket i sin tur kan

höja kvaliteten i verksamheten. Det finns dock stora svårigheter när det gäller att uppskatta hur stor den ekonomiska potentialen av digitalisering kan vara.

Digitalisering är en kostnads- och tidskrävande process som ställer stora krav på såväl kommunernas olika verksamheter som på kommunernas ledning och styrning. Det finns också stora skillnader mellan kommuner när det gäller att kunna nyttja potentialen i digitala lösningar, där små kommuner ofta har sämre ekonomiska resurser och möjligheter att rekrytera kompetens för att kunna tillämpa digitala lösningar.

Ett stort hinder för att bättre kunna nyttja digitaliseringens möjligheter är att det i Sverige saknas en nationell digital infrastruktur. Detta har lett till att olika myndigheter, sektorer och kommuner har utvecklat egna lösningar anpassade efter de egna verksamheternas behov. Det finns därför ett stort behov av gemensamma lösningar för utbyte av digital information.

En viktig aspekt på digitaliseringen är också personlig integritet och sekretess. Skyddet av den personliga integriteten måste vägas mot andra värden, t.ex. effektivisering. Omfattande regelverk, t.ex. dataskyddsförordningen och sekretesslagen syftar till att skydda den personliga integriteten, men hindrar ibland ett effektivt nyttjande av data.

Tillgång till fast bredband med hög prestanda är en grundförutsättning för att kommunerna ska kunna använda sig av digitaliseringens möjligheter. Det handlar inte bara om utbyggnad av fast bredband utan också om att underhålla och uppgradera befintlig digital infrastruktur. Det finns fortfarande stora skillnader när det gäller tillgång till fast bredband i olika delar av landet samt mellan flerfamiljshus och enfamiljshus.

En annan viktig åtgärd för att stärka kommunernas kapacitet är utbyte av erfarenheter och lärande mellan kommunerna. Det finns ett stort antal nätverk och plattformar redan i dag som syftar till just detta. Inte minst SKR bedriver omfattande verksamhet för lärande, stöd och erfarenhetsutbyte mellan kommuner, men det finns också en rad andra fristående organisationer och nätverk. Utmaningen är dock att det krävs en mottagningskapacitet i form av tid och resurser som de befolkningsmässigt små kommunerna ofta saknar.

Det finns en lång tradition av samverkan mellan kommuner och civilsamhällets organisationer. En grundläggande utgångspunkt för

Kommunutredningen är dock att det finns begränsningar i hur stor utsträckning kommunerna kan avhända sig uppgifter till civilsamhällets organisationer.

En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Kommunutredningen konstaterar att samverkan ger förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet. Särskilt behöver strategisk samverkan i mer fasta samverkanskonstellationer stimuleras för att öka såväl omfattningen som tydligheten avseende vilka verksamheter som kommunerna samverkar kring. Den övergripande slutsatsen är dock att det i ett framtidsperspektiv kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. Utredningen vill även understryka att det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag.

Åtgärderna kan se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturella förutsättningar. Exempelvis innebär långa avstånd svårigheter att uppnå ekonomiska skalfördelar i den kommunala verksamheten, eftersom verksamheter som förskola, skola och äldreomsorg behöver bedrivas nära invånarna. Detta måste tas i beaktande både när det gäller utökad och mer strategisk samverkan mellan kommuner och sammanläggningar av kommuner. Kommunutredningen gör ändå bedömningen att strategisk samverkan, och på längre sikt sammanläggningar, kan vara lämpliga åtgärder för att stärka kommunernas drift- och utvecklingskapacitet även i glesa kommuner.

Förutsättningarna både för samverkan och sammanläggningar är dock bättre där kommunerna funktionellt hänger samman. Det gäller såväl jämnstora kommuner med korta avstånd, som kommuner nära större städer, även om behoven utifrån kapacitetssynpunkt inte är lika stora i storstadsregioner.

Utgångspunkten när det gäller kommunsammanläggningar är att dessa ska bygga på frivillighet vilket innebär att det är kommunerna själva som beslutar om de önskar genomföra en kommunsammanläggning. Utvecklad samverkan mellan kommuner kan bedömas som en tillräcklig åtgärd av vissa kommuner, medan andra kommuner kan se en utvecklad strategisk samverkan som ett steg på vägen mot sammanläggning.

Utredningen föreslår också en försöksverksamhet för kommuner som vill prova olika typer av nya arbetssätt. Det kan handla om åtgärder som syftar till att stärka kapaciteten i kommunerna, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Försöken kan vara inriktade på strukturförändringar eller vara av mer verksamhetsutvecklande karaktär.

Staten måste ta sitt ansvar

Samtidigt som kommunerna själva har ett ansvar att säkerställa att de kan sköta sina verksamheter så har staten ett grundläggande ansvar för att samtliga kommuner har tillräckliga förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter.

Staten behöver ta ett övergripande ansvar för att säkerställa kommunernas ekonomiska förutsättningar och genomföra åtgärder för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunerna. Staten behöver dessutom vidta åtgärder för att kommunerna ska kunna dra nytta av de möjligheter som digitaliseringen ger.

Kommunutredningen vill understryka att staten också måste sköta sina egna åtaganden, för att kommunerna i sin tur ska kunna ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter. Staten ska t.ex. garantera finansiering av verksamheter och ansvar som läggs över på kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. Staten behöver dessutom tydligare beakta hur förändringar i den statliga verksamheten påverkar kommunernas förutsättningar, där organiseringen av Arbetsförmedlingens verksamhet utgör ett aktuellt exempel.

Staten kan dessutom vidta åtgärder om den ekonomiska situationen för vissa kommunkategorier blir ohållbar; exempelvis kan justeringar göras inom det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Kommunutredningen bedömer att en bred översyn av det kommunala utjämningssystemet behöver genomföras så att kommunerna kan ges mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla sina invånare en likvärdig service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Kommunutredningen anser vidare att såväl *antalet* som *andelen* riktade statsbidrag till kommunerna bör minskas. Utredningen föreslår därför att en statsbidragsprincip, likställd med nuvarande finansieringsprincip, införs. En minskad användning av riktade statsbidrag till

förmån för generella bidrag skulle bidra till att stärka kommunernas kapacitet, genom att verksamheten blir mer långsiktig och anpassad till de lokala behoven.

Bristen på arbetskraft och kompetens inom kommunernas verksamheter kommer att kräva både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder inom flera olika områden. Statens möjlighet att lösa kommunernas framtida arbetskrafts- och kompetensbrist är mer komplex än den är i fråga om kommunernas ekonomiska förutsättningar. Kommunutredningen betonar dock att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som underlättar rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Det handlar både om åtgärder som syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet och om olika typer av utbildningsinsatser.

Ett specifikt förslag från utredningen för att underlätta kompetensförsörjningen är en möjlighet till nedskrivning av studieskulder i kommuner som har särskilt stora svårigheter att rekrytera, både till kommunernas egna verksamheter, andra delar av offentlig sektor och till privat sektor i kommunerna.

Kommunutredningen anser vidare att staten behöver vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Det handlar om åtgärder som att utveckla en förvaltningsgemensam infrastruktur, att undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering och att utveckla det stöd till kommunerna som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) kan ge.

Kommunutredningen gör den generella bedömningen att statens ansvar blir särskilt viktigt för de befolkningsmässigt minsta kommunerna i glesa områden. Behovet av åtgärder för att långsiktigt stärka dessa kommuners kapacitet är särskilt tydligt.

Genomförande av strategin

Alla kommuner har i dag en mer eller mindre utvecklad samverkan med andra kommuner och det är vanligt att en kommun ingår i samverkanskonstellationer med olika kommuner för olika verksamheter. En konsekvens av den utvecklingen är en stor komplexitet som gör det svårt för såväl väljare som förtroendevalda att ha kunskap om vem som ansvarar för utförandet av en viss verksamhet.

Kommunutredningen gör bedömningen att en mer strategisk samverkan mellan kommuner skulle leda till effektivare samverkan och därmed höjd kapacitet i den kommunala verksamheten. Ett syfte är att kommunerna i ökad utsträckning ska samverka inom en fast kommunkonstellation. Ett annat syfte är att försöka utveckla sätt att fördjupa samverkan inom den konstellationen, även avseende de för kommunerna kostnadsmässigt stora verksamheterna såsom skola och äldreomsorg. En mer strategisk samverkan kan stärka möjligheterna att bygga upp en ömsesidig tillit mellan såväl politiker som invånare vilket kan bidra till en långsiktigt mer omfattande och djup samverkan. En strategisk samverkan kan också i vissa fall leda vidare till frivilliga sammanläggningar av kommuner.

Det finns behov av incitament och stödjande åtgärder för att främja både strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. För att stimulera frivilliga sammanläggningar behöver dessutom hinder i regelverket identifieras och i möjligaste mån undanröjas. Ett sådant hinder är att kommuner som går samman kan förlora bidrag inom det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

Kommunutredningen föreslår ekonomiska incitament för att stimulera strategisk samverkan mellan kommuner och för att stödja kommunsammanläggningar. Vidare är det viktigt att involvera kommunerna i en dialog samt stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller som frivilligt vill gå samman.

Det är viktigt att staten även i fortsättningen tydligt tar sitt ansvar för kommunerna och driver de frågor som Kommunutredningen tagit upp. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att en kommundelegation med både statliga och kommunala företrädare inrättas. I Kommundelegationens uppdrag ska ingå att stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller gå samman med andra kommuner. Detta arbete ska utföras i samarbete med landshövdingarna i respektive län. Delegationen ska också ha till uppgift att administrera och utvärdera den försöksverksamhet som Kommunutredningen föreslår.

De olika åtgärder som Kommunutredningen föreslår kommer att ta olika lång tid att sätta igång och att genomföra. Vissa av förslagen kan påbörjas relativt snabbt, t.ex. försöksverksamhet och stöd till strategisk samverkan. Även andra åtgärder, t.ex. en bred översyn av det kommunala utjämningssystemet, behöver initieras relativt skyndsamt eftersom det kommer att ta tid att genomföra ett sådan uppdrag. När

det gäller genomförandet av de strukturella åtgärderna som gäller steg mot strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar, så vill Kommunutredningen dock betona vikten av långsiktighet och uthållighet samt att staten med jämna mellanrum och i dialog med kommunerna omprövar och utvecklar strategin.

Kommunutredningens förslag och bedömningar

En utgångspunkt för utredningens förslag och bedömningar är att kommunerna behöver ha tillräcklig kapacitet för att den svenska decentraliserade samhällsmodellen ska kunna bibehållas och utvecklas. Utredningen menar att flera olika åtgärder måste vidtas för att stärka kommunernas kapacitet, så att kommunerna även i framtiden ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det krävs en kombination av olika åtgärder på såväl kort som lång sikt, där åtgärderna kan se olika ut beroende på kommunernas geografi och andra strukturskiljande förutsättningar.

Strukturella åtgärder

- Utredningen bedömer att 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.
- Utredningen föreslår att ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning.
- Utredningen föreslår att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning dels för att analysera de närmare tekniska och juridiska aspekterna av förslaget, dels ta fram ett mer detaljerat förslag.

- Utredningen föreslår att 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.
- Utredningen föreslår att en kommundelegation inrättas inom Regeringskansliet. Kommundelegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Delegationen ska också sköta uppdraget om försöksverksamhet.
- Utredningen föreslår att Statskontoret ges ett kunskapsutvecklande uppdrag avseende kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov.
- Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), får i uppdrag att i samverkan med statliga tillsynsmyndigheter utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter.

Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

- Utredningen bedömer att det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om att staten finansierar och utför de uppgifter som den ansvarar för, att staten följer finansieringsprincipen och att staten på olika sätt är närvarande i kommunerna.

Kommunernas ekonomi

- Utredningen föreslår att regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av en *statsbidragsprincip* till riksdagen. Principen innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet. Om riktade bidrag ändå

ges bör de klustras (grupperas) inom kommunala verksamhetsområden och/eller överföras till generella bidrag efter två år.

- Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Syftet är att säkerställa att utjämningssystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader.
- Utredningen föreslår att regeringen tillser att det sker en löpande förvaltning och uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

Kommunernas kompetensförsörjning

- Utredningen bedömer att 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.
- Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att utreda möjligheten att minska studieskulder för personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning.

Kommunernas digitaliseringsarbete

- Utredningen bedömer att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till.
- Utredningen förslår att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt som möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

- Utredningen bedömer att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Övriga förslag och bedömningar

- Utredningen bedömer att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av statliga myndigheters planeringsunderlag som behövs i kommunernas klimatrelaterade arbeten. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.
- Utredningens föreslår att regeringen tar initiativ till en utredning om det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner, särskilt avseende vatten- och avloppssystem (VA-system) och bredband.
- Utredningen förslår att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser.
- Utredningen bedömer att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnation. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket.

Tillväxt- och regionplanenämnden

YTTRANDE ENLIGT DELEGATION
2020-04-21

TRN 2020-0069

Regionledningskontoret
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm
registrator.lsf@sll.se

Remiss – Slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Regionstyrelsen har bett Tillväxt- och regionplanenämnden yttra sig över rubricerat ärende senast 2020-04-17. Nämnden har ansökt om och beviljats förlängd remisstid till 2020-04-30. Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv utifrån regionens roll som regionplaneorgan och regionalt utvecklingsansvarig. Till följd av den korta svarstiden sker yttrandet via ordförandedelegation.

Regeringen beslutade i februari 2017 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera utmaningarna. Detta för att säkerställa en god och likvärdig välfärd i hela landet. Kommitténs uppdrag har varit att utifrån kommunernas varierande förutsättningar dels identifiera och analysera de utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter, dels analysera i vilken utsträckning som kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter, en asymmetrisk ansvarsfördelning och andra tänkbara åtgärder kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Utredningen presenterade i oktober 2017 delbetänkande En generell rätt till avtalssamverkan, SOU 2017:77. I februari 2020 presenterades rubricerat slutbetänkande med förslag inom bland annat följande områden:

- Förbättrad statlig styrning av kommunerna genom färre riktade statsbidrag.
- Översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet.
- En kommunal försöksverksamhet initieras.
- Strategisk kommunsamverkan och frivilliga sammanläggningar stimuleras.
- En kommundelegation inrättas som tillsammans med landshövdingarna för dialog med kommunerna om kapacitetsstärkande åtgärder.
- Kompetensförsörjningen underlättas genom minskade studieskulder för personer i utsatta kommuner.
- Stöd till kommunernas digitaliseringsarbete

En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna – övergripande synpunkter

Utredningens huvuduppdrag är att utreda hur kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar kan stärkas. Utredningen tar utgångspunkt i detta uppdrag och Tillväxt- och regionplanenämnden är positiv till denna ansats då kommunernas förutsättningar att klara välfärdsuppdraget har betydelse för såväl lokal som regional utveckling.

Utredningen ska enligt direktiven fokusera på strukturförändrande åtgärder och ha ett långsiktigt tidsperspektiv. Utredningen ska vidare analysera en mer strategisk och sammanhållen samverkan. Tillväxt- och regionplanenämnden anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning belyst relationen mellan region och kommun och inte heller sett den potential som den regionala nivån genom sina uppdrag har i att stärka och underlätta kommunernas arbete och möjligheter att hantera de utmaningar kommunerna står inför. Sedan 1 januari 2019 är alla landsting regionalt utvecklingsansvariga aktörer, sedan dess råder samma förutsättningar i hela landet. Som utredningen också lyfter förändrades PBL den 1 januari 2019 och regional fysisk planering för Stockholms län och Skåne län är nu infört i PBL. I samband med att de nya reglerna om regional fysisk planering antogs riktade riksdagen också ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen borde ta nödvändiga initiativ till att utveckla reformen så att den omfattar fler län (Civilutskottets betänkande 2018/19:CU2). Tillväxt- och regionplanenämnden anser att utredningen behöver ta detta i beaktande när det gäller möjligheterna att föra över vissa uppgifter från kommuner till regioner samt vid övervägandet av de förslag utredningen presenterat.

Tillväxt- och regionplanenämnden instämmer i utredningens bedömning att samverkan, särskilt en mer strategisk samverkan, ger förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet och att det i ett framtidsperspektiv kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur för att säkra både drifts- och utvecklingskapacitet (se s.504, s. 597). Utredningen anför också att kommunerna vid en mer strategisk samverkan till exempel kan agera i en större geografi än den enskilda kommunens och exemplifierar att detta kan handla om näringslivspolitik, samordnad översiktsplanering, bostadsförsörjning, kompetensförsörjning och infrastrukturinvesteringar (se s. 400). I detta sammanhang talar utredningen om mer fasta samverkanskonstellationer och att det skiljer sig inom landet hur dessa samverkanskonstellationer ser ut. Tillväxt- och regionplanenämnden anser att det är en stor brist att utredningen inte alls nämner den regionala nivån och de lagstadgade uppdrag som åligger regionerna i detta sammanhang. I konsekvensanalysen på s. 679 står att strategin och förslagen innebär att staten tar ett tydligare ansvar vad gäller statliga utvecklingsfrågor för kommunerna. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen anser att utredningens förslag behöver sättas i relation till regionernas uppdrag att bedriva regionalt utvecklingsarbete och för Region Stockholm och Region Skåne också uppdraget att bedriva regional fysisk planering.

Tillväxt- och regionplanenämnden vill framhålla att samverkan med andra aktörer är en förutsättning för att kunna bedriva ett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete och en lyckad regional fysisk planering. Enskilda kommuner har inte möjlighet att i alla frågor anta ett regionalt perspektiv och den systemsyn som är nödvändig för att lyckas i det regionala utvecklingsarbetet och i den regionala fysiska planeringen. Stockholmsregionen utvecklas i samverkan mellan regionens aktörer och med stöd av beslut på nationell nivå. RUFS 2050 är den gemensamma regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen. RUFS 2050 är en regionplan enligt Plan- och bygglagen (PBL) och en regional utvecklingsstrategi enligt Lagen om regionalt utvecklingsansvar. Planen visar på regionens långsiktiga utmaningar och uttrycker regionens samlade vilja. Den fungerar som en gemensam plattform för regionens aktörer och för samverkan inom Stockholms län och med länen i östra Mellansverige. Nämnden samverkar löpande med myndigheter, kommuner, näringsliv och andra organisationer. Den regionala samverkan främjar regionens utveckling vilket gynnar alla kommuner. Regionerna kan stärka kommunernas utvecklingskapacitet som utredningen talar om i kapitel 12. Tillväxt- och regionplanenämnden lyfter i yttrandet flera exempel på detta.

Då utredningen inte antagit ett tillräckligt långt tidsperspektiv eller ett helhetsperspektiv där alla aspekter av hållbar utveckling vägs in menar

Tillväxt- och regionplanenämnden att utredningens analys avseende samverkan, kommunsammanläggningar, asymmetrisk ansvarsfördelning och en generell överföring av ansvar och uppgifter, brister. Utredningen har fokuserat på kommunernas möjligheter att leverera i närtid och har inte lagt tillräckligt stor vikt vid kommunernas möjligheter att leverera mot de mål som kopplar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Utmaningar
Tillväxt- och regionplanenämnden anser med utgångspunkt i stycket ovan att utredningen därmed inte fångat alla de förutsättningar och utmaningar kommunerna står inför. I RUFS 2050 redovisas ett antal regionala intressen med behov av regional samverkan. Det finns ett antal specificerade mellankommunala fysiska frågor som har en betydelse för regional måluppfyllelse. Dessa är bland annat bebyggelse, transportinfrastruktur, teknisk infrastruktur, gods- och logistikstruktur, grön- och blåstruktur, landsbygdens och skärgårdens rumsliga struktur, säkerhet och beredskapsfrågor, klimatanpassningsfrågor och bostadsförsörjning. Därtill kommer också de icke-fysiska frågorna som bland annat kompetens och arbetsmarknad, social sammanhållning, trygghet och tillit, samhällsservice, digital utveckling, tillgänglighet och folkhälsa.

Klimatpåverkan
Tillväxt- och regionplanenämnden håller med utredningen i bedömningen att kommunerna har ett växande ansvar i klimatfrågan då ett förändrat klimat innebär både sociala, ekologiska och ekonomiska konsekvenser för samhället och dess förmåga att möta upp kring en planering för sådana förändringar. Tillväxt- och regionplanenämnden vill lyfta att kommunerna möter frågeställningar kopplat till klimat som inte enbart härrör frågan om klimatanpassning som utredningen tycks avgränsa sig till. Tillväxt- och regionplanenämnden vill betona att klimatfrågan är komplex och bred och omfattar både klimatanpassning och inte minst *klimatpåverkan*. Här vill nämnden lyfta att regionerna har en viktig roll i att vara stödjande i fortsatt arbete med klimatfrågorna, genom att vara en plattform för kommunerna och möjliggöra samverkan genom en rad olika insatser inom området. Arbetet med att anpassa samhället till ett förändrat klimat kräver samordning inom kommuner och mellan kommuner. Region Stockholm har dessutom nyligen inrättat ett klimatkansli för att tydliggöra det strategiska klimatarbetet och stärka den kommunala samverkan för att nå de högt satta målen i RUFS 2050. För att nå målet om netto noll växthusgasutsläpp senast 2045 krävs att länets aktörer koordinerar sina insatser. Därför har en regional klimatfärdplanen tagits fram i nära samverkan med länets kommuner och andra aktörer. Klimatfärdplanen är

en vägledande, strategisk handlingsplan för länets energi- och klimatarbete som är kopplad till genomförandet av RUFS 2050. Färdplanen har status som ett planeringsunderlag enligt plan- och bygglagen 7 kap 5 §. Det innebär att kommunerna och statliga myndigheter ska använda sig av underlaget i sin planering.

Vatten och avlopp
När det gäller vatten- och avlopp lyfter utredningen band annat Dricksvattenutredningen som i sitt slutbetänkande konstaterade att ett mer regionalt perspektiv, mellankommunal samverkan och långsiktighet krävs när det gäller vattenfrågor. Detta instämmer Tillväxt- och regionplanenämnden i och vill samtidigt anföra att det i Stockholmsregionen sedan länge finns en etablerad samverkan kring vattenförsörjningen. Region Stockholm har tillsammans med länsstyrelsen och kommunförbundet Storstockholm tagit fram en regional vattenförsörjningsplan. Planen är en gemensam strategi för vattenförsörjningen i Stockholmsregionen. Planen är en del av den regionala utvecklingsplaneringen och ett viktigt komplement till RUFS 2050. Utredningen behöver ta hänsyn till den regionala nivån och redan etablerade samverkansformer.

Bredband
Gällande beskrivningen av kommunernas utmaningar kopplat till bredbandsstödets utformning vill Tillväxt- och regionplanenämnden framhålla att en aktiv regional mobilisering och prioritering kan motverka de risker med bredbandsstödets utformning som utredningen lyfter (se s. 321). Vidare hänvisar utredningen till Riksrevisionens granskning som visar att det finns indikationer på bristande robusthet i accessnät, t.ex. nät som ägs av ideella föreningar. Tillväxt- och regionplanenämnden vill betona att detta inte stämmer för föreningar i Stockholms län. Deras expertis och lokalkännedom gör att de byggt nät som är mycket driftsäkra. Tillväxt- och regionplanenämnden vill i sammanhanget också lyfta att det finns regionala bredbandskoordinatorer. Regional bredbandskoordinator är ett erbjudande från regeringen till regionerna att tillsätta en funktion som ska samverka med och stötta kommunerna i deras arbete med bredbandsutbyggnad. Bredbandskoordinatorn har uppdrag att som regional funktion verka för samverkan mellan aktörer som har betydelse för bredbandsutbyggnaden. Uppdraget stöttar aktivt kommunerna i deras arbete att främja utbyggnad och lokala initiativ. Genom aktuella kartläggningar, nätverksdialog och processledning underlättar regional bredbandskoordinator för kommunerna att ta fram lämpliga beslutsunderlag om sina strategiska vägval.

Storregional planeringssamverkan
Utredningen tar utgångspunkten i Tillväxtverkets definierade arbetsmarknadsregioner och menar att den regionala nivån sällan är anpassad till stadsregionernas faktiska utbredning (se bl. a. s.175f). Det anförs att OECD konstaterar att länsindelningen inte är anpassad till de utmaningar och uppgifter som storstadsregioner har att hantera eftersom pendlingsområdet kring Stockholm även omfattar delar av Uppsala, Västmanland och Södermanlands län. Tillväxt- och regionplanenämnden vill påtala att Stockholms län genom sitt regionplaneuppdrag och regionala utvecklingsansvar har en sedan länge etablerad samverkan med regionerna i östra Mellansverige (ÖMS) som förutom Stockholms län består av Gävleborgs län, Södermanlands län, Uppsala län, Västmanlands län, Örebro län och Östergötlands län. I hela ÖMS bodde det år 2019 hela 4,4 miljoner invånare, vilket var ca 43 procent av Sveriges befolkning. Regionerna har tillsammans tagit fram ett planeringsunderlag, ÖMS 2050 – samverkan kring planering i östra Mellansverige, som syftar till att skapa samsyn för en samordnad planering i östra Mellansverige där de storregionala utgångspunkterna för de regionala utvecklingsprocesserna och rumslig planering är desamma för hela östra Mellansverige. Detta är ytterligare ett exempel på hur den regionala nivån kan underlätta för kommunerna genom att sätta kommunerna i ett större sammanhang.

Lokal och regional demokrati
Utredningen drar slutsatsen att samverkan får konsekvenser för den lokala demokratin och exemplifierar detta med att i ett kommunalförbund flyttas beslutsmakten ett steg längre från medborgarna – från direkt valda till indirekt valda ledamöter och att detta leder till att det uppstår ett demokratiskt underskott (se s 402f, s.507). Detta menar Tillväxt- och regionplanenämnden är en väldigt snäv bild av samverkan och vill här återigen lyfta fram den regionala nivån och den samverkan som sker inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen, ett arbete som styrs av direkt vada ledamöter. Beslutsprocessen kring regionala samverkansfrågor brukar ytterst också omfatta de lokala organen, dvs kommunerna.

Synpunkter på utredningens förslag till strukturella åtgärder

Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner
Tillväxt- och regionplanenämnden är positiv till att ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat på att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller frivillig sammanläggning. Då Tillväxt- och regionplanenämnden redan idag bedriver strategisk samverkan med en

mängd kommuner och aktörer är nämnden angelägen om att stödet utformas så att även regioner kan erhålla stöd för redan etablerade samverkansprocesser. Stödet föreslås kunna sökas av kommuner via den föreslagna Kommundelegationen. Ett alternativt förfarande som bör prövas är att stödet söks via de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna och att stödet även kopplas till en hållbar regional utveckling. Regionerna svarar redan idag för samordning mellan kommunerna inom en rad olika områden såsom fysisk planering, infrastruktur/transporter, bostadsförsörjning, kompetensförsörjning, tillväxt/näringsliv/innovation, klimat/hållbarhet, folkhälsa m m. Härutöver samordnar sig regionerna även storregionalt i ett flertal strategiska frågor. Den regionala samordningsrollen, helhetsperspektivet kring olika områden, systemkompetensen och de upparbetade kontaktytorna med kommunerna kan förenkla och effektivisera hanteringen av statsbidrag utifrån de lokala och regionala behoven och möjligheterna. Regionerna erbjuder redan idag en naturlig mötesplats för erfarenhetsutbyte som utredningen föreslår Kommundelegationen att tillskapa.

Försöksverksamhet
Utredningen föreslår att en försöksverksamhet utreds där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Till detta föreslås en referensgrupp knytas och att denna bör omfatta personer med sakkunskap inom de olika områden som försöken kan beröra och/eller metodologisk utvärderingskunskap. Tillväxt- och regionplanenämnden är positiv till en försöksverksamhet men anser att regionerna i den föreslagna referensgruppen ska företrädas direkt och inte enbart genom SKR. Som tidigare anförts i detta yttrande finns en rad befintliga och pågående samverkansformer som bedrivs inom regionens lagstadgade uppdrag vilka måste tas i beaktande. Regionerna kan också bidra med mycket kunskap och erfarenheter.

Tillväxt- och regionplanenämnden ställer sig negativ till att kommunerna ska få ansöka om att under en begränsad tid ta över ansvaret för verksamheter som idag ligger på en annan nivå i de fall dessa verksamheter kräver ett regionalt perspektiv. Utredningen nämner som exempel arbetsmarknadspolitiken. Tillväxt- och regionplanenämnden vill betona att många frågor kräver en helhetssyn och en regional överblick som det är svårt för enskilda kommuner att hantera. Dessutom har regionerna ansvar för det strategiska regionala kompetensförsörjningsarbetet, vilket ligger nära arbetsmarknadspolitiken.

Det är vidare positivt att försök kan bedrivas där kommuner lämnar över ansvaret för vissa uppgifter till annan nivå, detta skulle kunna innebära ett

ökat ansvar för regionerna vilket också innebär ökade möjligheter för regionerna att bedriva regional utvecklingsplanering och därmed kunna bistå med stöd och kunskapsunderlag till kommunerna. Det behöver dock klargöras hur kostnader som är förenade med att flytta ansvar från kommunal till annan nivå ska regleras.

Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet
Utredningen föreslår att en kommundelegation inrättas. Kommundelegationen och landshövdingarna föreslås få i uppdrag att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar. Statskontoret föreslås också få i uppdrag att följa och analysera övergripande frågor som är av väsentlig betydelse för kommunernas utveckling. Tillväxt- och regionplanenämnden avstyrker utredningens förslag då utredningen inte tagit hänsyn till den regionala nivån och regionernas lagstadgade befintliga uppdrag - både avseende regional utveckling och regional fysisk planering. I de fall utredningens förslag ändå genomförs är det nödvändigt att regionerna finns direkt representerade i såväl kommundelegationen och i Statskontorets uppdrag.

Tillväxt- och regionplanenämnden ser positivt på att regeringen föreslås ta initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) får i uppdrag att utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamhet och att statistiken ska redovisas på kommun- och kommunkategorinivå. Statistik på låg geografisk nivå används ofta i regionala analyser. Kolada är också en databas för regioner varför Tillväxt- och regionplanenämnden anser att det är angeläget att också regionerna finns direkt representerade i det uppdrag som RKA föreslås att få.

Statens åtagande och statlig närvaro o hela landet
Att staten sköter sina åtaganden anser utredningen har en avgörande betydelse för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppdrag. Vidare anser utredningen att staten bör ta ett tydligt ansvar för statens åtaganden i kommunerna och utveckla det arbete som påbörjats med att garantera statlig närvaro i hela landet. Tillväxt- och regionplanenämnden håller med utredningen i denna bedömning och vill i sammanhanget också betona vikten av en nationell viljeriktning när det gäller synen på landets fysiska struktur. Tillväxt- och regionplanenämnden vill här lyfta Bostadsplaneringskommitténs slutbetänkande (SOU 2015:59). I betänkandet görs bedömningen att regeringen regelbundet bör besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. En nationell strategi som behandlar frågor som har ett tydligt nationellt strategiskt värde skulle underlätta för kommuner, myndigheter och andra

aktörer att hantera utmaningar samt göra avvägningar och prioriteringar i syfte att nå en långsiktigt hållbar utveckling.

Tillväxt- och regionplanenämnden anser att det är otydligt vad utredningen menar när det framhålls att staten ska ta ansvar för statliga uppgifter och nämner den statliga transportinfrastrukturen som exempel. Här vill nämnden framhålla att ansvaret för den regionala transportinfrastrukturplaneringen åligger regionalt utvecklingsansvariga aktörer, dvs regioner, enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar. Länstransportplaneringen är ett av de viktigaste verktygen i arbetet med regional utveckling. Tillväxt- och regionplanenämnden förutsätter att detta ansvar ska ligga kvar hos de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna.

Kommunernas ekonomi
Utredningen föreslår en utredning som ska genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet inklusive strukturbidraget. Utredningen anför att regeringen bör överväga om det särskilt i utredningens direktiv ska anges att den ska undersöka om det finns tillväxthämmande incitament inom utjämningssystemet. Tillväxt- och regionplanenämnden välkomnar en översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet, i de fall utjämningssystemet innehåller tillväxthämmande incitament är det angeläget att detta uppmärksammas och åtgärdas.

Kommunernas kompetensförsörjning
Tillväxt- och regionplanenämnden anser att det är positivt att utredningen bedömer att regeringen bör ta initiativ till åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekrytering till tjänster inom kommunens verksamhetsområden. Tillväxt- och regionplanenämnden instämmer i att då frågan om kompetens är kopplad till utbildningssystemet och arbetsmarknaden i stort behövs ett bredare regionalt perspektiv. Här vill Tillväxt- och regionplanenämnden anföra att regionerna - i egenskap av regionalt utvecklingsansvariga aktörer- ansvarar för det strategiska regionala kompetensförsörjningsarbetet, vilket bland annat innebär att i dialog med kommunerna bidra till en god matchning på arbetsmarknaden och dimensionering av utbildningsutbudet.

Vidare anför utredningen att koncentrationen av människor till befolkningstäta regioner leder till ökade svårigheter för mindre arbetsmarknadsregioner att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Tillväxt- och regionplanenämnden vill framhålla att det finns flera stora utmaningar även i storstadsregioner, t. ex. avseende kompetensbrist. Utmaningarna skiljer sig givetvis åt inom landet men

nämnden anser att kompetensfrågorna ytterligare behöver problematiseras. Kompetensförsörjning är av avgörande betydelse för Stockholmsregionens utveckling. Detta behöver tas i beaktande bland annat när det gäller utredningens förslag om att utreda möjligheten att minska studieskulder för personer bosatta i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning. Stockholmsregionens näringsliv är i flera delar beroende av att kunna attrahera global nyckelkompetens och internationella talanger, vilket också har stor betydelse för hela landets ekonomi. Här befinner sig Stockholmsregionens i en tuff global konkurrenssituation med andra storstadsregioner och även för denna typ av utmaning kan incitament behövas för att säkerställa näringslivets och offentlig sektor samt akademins behov av kompetens.

Kommunernas digitaliseringsarbete
Tillväxt- och regionplanenämnden ser positivt på förslaget om att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en hållbar förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte. Nämnden vill framhålla att det är angeläget att detta samordnas med det arbete som pågår när det gäller digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen och de befintliga uppdrag som bland annat Lantmäteriet och Boverket har.

Utredningen föreslår också att DIGG ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Här vill Tillväxt- och regionplanenämnden anföra att det är kritiskt att det finns nationellt stöd för kommunernas verksamhetsutveckling men det behövs också kravställning av funktioner och samordning i digitaliseringen. Exempelvis behövs faktiska systemstöd och standarder för kommunikation och datautbyte vilka tar höjd för säkerhetsbehov och juridiska otydligheter som uppkommer när kommuner försöker efterleva parallella och ibland motstridiga lagar. Dessutom behöver underlag på flera olika nivåer i systemet – lokalt, regionalt, nationellt och internationellt – enkelt kunna överföras mellan och användas av varandra.

Övriga förslag och bedömningar

Kommunernas klimat- och hållbarhetsarbete
Tillväxt- och regionplanenämnden anser att det är positivt att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av de planeringsunderlag från statliga myndigheter som behövs för att kommunerna ska kunna bedöma risker på grund av klimatförändringar.

Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov

När det gäller förslaget om samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov anser Tillväxt- och regionplanenämnden att det är positivt att utredningen lägger förslag om att utreda möjligheten till en förenklad lagstiftning som skulle kunna innebära att kommunerna enklare kan samverka. En bättre samverkan kan ge bättre driftskapacitet och fungera som möjliggörare för kommunerna att uppfylla sina åtaganden vilket leder till bättre förutsättningar för regional måluppfyllelse. Tillväxt- och regionplanenämnden bidrar gärna med kompetens och erfarenhet i ett sådant framtida utredningsuppdrag.

Förstärkning av kommunens planeringsprocesser genom flernivåsamverkan

Tillväxt- och regionplanenämnden avstyrker utredningens förslag om förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan. Utredningen har inte i tillräcklig omfattning tagit hänsyn till de befintliga uppdrag som regionerna har. Syftet med förslaget är enligt utredningen ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser för att skapa attraktiva platser för medborgare, företagare och besökare. Tillväxt- och regionplanenämnden anser att delar av detta ryms inom det redan befintliga lagstadgade uppdrag som regionerna har genom det regionala utvecklingsansvaret. I Stockholms och Skåne län som också är regionplaneuppdrag enligt PBL finns redan uppdrag som fyller det syfte som utredningen är ute efter. Dessutom har utredningen inte tagit hänsyn till riksdagens tillkännagivande om att utveckla reformen om regional fysisk planering att omfatta fler län.

Utredningen anför att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ställde sig positiv till införandet av regional fysisk planering i Stockholm och Skåne län men att det måste hållas åtskilt från PBL. Utredningen anför att enligt SKR skulle en förändring av PBL kunna leda till att den regionala planen i praktiken blir styrande över kommunerna och att kommunernas möjligheter att råda över mark- och vattenanvändning inom kommunen gränser försvagas (se s. 461 f). Tillväxt- och regionplanenämnden delar inte SKR:s slutsatser om att regionplanen i praktiken skulle bli styrande och anser att fördelarna med att reglera regional fysisk planering i PBL också behöver lyftas. Även innan 1 januari 2019 skulle kommunerna enligt PBL ta hänsyn till mellankommunala och regionala förhållanden, på samma sätt som regionplaner ska ta hänsyn till nationella, regionala och lokala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, detta alltså oavsett om regionplanering regleras i PBL eller i annan lagstiftning. Den nya skrivningen gällande att det i översiktsplanen ska framgå om den avviker från en regionplan innebär inte en inskränkning i det kommunala självstyret eftersom det enbart handlar om en redovisning. Det kan alltså

finnas goda anledningar till att en översiktsplan avviker från en regionplan, ex på grund av nya förutsättningar från nationell nivå, nya investeringar, eller nya kunskaper. Ett av skälen till att regionplaner inte är bindande är just behovet av att kunna göra avsteg från dem.

Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar
Utredningen föreslår att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnationer och att regeringen också bör underlätta byggandet av bostäder genom förändringar i redovisningsregelverket. Tillväxt- och regionplanenämnden är positiv till åtgärder som underlättar bostadsförsörjningen men vill samtidigt påpeka att utredningen enbart lyfter landsbygden i sin bedömning. Tillväxt- och regionplanenämnden vill betona att även i en storstadsregion som Stockholmsregionen finns betydande utmaningar kring bostadsförsörjningen som behöver mötas. Att länet kan trygga bostadsförsörjningen är avgörande för regionens attraktivitet och utveckling.

I sammanhanget vill Tillväxt- och regionplanenämnden lyfta fram resultaten av en nyligen genomförd studie som Region Stockholm har genomfört. Studien undersöker hur många nya bostäder som hushållen i regionen kan och vill efterfråga givet de finansiella förutsättningar som råder. Resultaten visar att regionen står inför stora utmaningar för att kunna nå det regionala målet om att färdigställa 22 000 bostäder per år fram till 2030. Tillväxt- och regionplanenämnden kommer att fördjupa denna studie under året och ser fram emot en dialog med regeringen om hur vi tillsammans, utifrån våra olika roller och ansvar, kan arbeta för att möta dessa utmaningar.

Gustav Hemming
Ordförande
Tillväxt- och regionplanenämnden