

Finansdepartementet

Ref: Fi2020/00647/K

Norsjö kommuns yttrande över utredningen ”Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Norsjö kommun har erbjudits möjlighet att yttra sig över utredningen Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Norsjö kommun är officiell remissinstans och önskar avge ett yttrande då utredningen behandlar frågor har stor betydelse för Norsjö kommun och dess invånare.

Enligt Norsjö kommuns uppfattning vill människor bo och verka i hela landet. De förväntar sig att det både ska vara möjligt och önskvärt. Detta förhållande kan betraktas ur olika perspektiv. Det går att se som ett problem som behöver undanröjas, det kan betraktas neutralt som en planeringsförutsättning eller sporra till agerande som en positivt laddad utmaning.

Utredningen speglar inte någon positivt laddad utmaning med aktiva val för förnyelse och förutsättningsskapande. Utredningen begränsas i utformningen av uppdraget men även av att utredningskommittén tycks betrakta urbanisering som någon form av naturlag istället för en effekt av många år av urbaniseringsdrivande beslutsfattande.

Utredningen baseras på att staten har ett ansvar men att själva ansvarstagandet inte får innebära några större omställningar eller kostnadsökningar vilket begränsar utrymmet för innovativa förslag. Om inte staten genom sin ansenliga verktygslåda aktivt, uthålligt och uppfinningsrikt balanserar upp den snedvridning som uppstår genom platsers olika förutsättningar, är det bara en tidsfråga innan den geografiska sammanhållningen i landet kommer att rivas sönder.

- Norsjö kommun motsätter sig bestämt förslaget om kommunsammanläggningar
- Staten måste ta ett större finansiellt helhetsansvar för välfärdsproduktionen och samhällets grundläggande infrastruktur
- Staten måste ta ett starkare grepp om kompetensförsörjningsfrågan och då med en tydlig geografisk dimension
- Staten måste ha ett mer långsiktigt perspektiv och genom större uthållighet skapa rimliga planeringsförutsättningar för kommunerna

Glesheten förhindrar rationella kommunsammanläggningar

Bland Västerbottens kommuner råder en tämligen total enighet om att kommunsammanläggningar – frivilliga eller forcerade – inte är svaret på våra utmaningar. Kommittén konstaterar att det är svårt att åstadkomma stordriftsfördelar i kommunernas två dominerande verksamheter omsorg och utbildning. Det skulle också göra det demokratiska underskottet påtagligt. Om exempelvis Västerbottens fyra fjällkommuner skulle läggas samman vore resultatet 17 500 invånare på en yta 2,5 gånger så stor som hela Skånes län. Vissa medborgare skulle få 15-20 mil enkel väg till sin centralort, för att besöka fullmäktiges sammanträden eller på andra sätt ta del av offentlig service.

I ett glesbefolkat landskap är det svårt att uppnå en kritisk befolkningsmassa och samtidigt erbjuda service inom rimligt avstånd till denna befolkning. Driftskapacitet behöver finnas inom rimligt avstånd. Utvecklingsfrågor kan vara möjliga att samarbeta kring i en större geografi förutsatt att det finns lokala representanter i hela samarbetsområdet. Norsjö kommun har goda erfarenheter av samverkan i Region 10 och i Skellefteregionen.

Både direktiv och betänkande konstaterar att staten har ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade uppdraget. Utredningen beskriver däremot förhållandet kommun-region-stat närmast i förbigående och hänvisar istället i hög utsträckning till de mellankommunala relationerna. Utredningsdirektivet beskriver att kommunerna under de närmaste decennierna "*ställs inför en rad utmaningar*" – för att sedan fastslå att de åtgärder som föreslås "*inte ska innebära en ökning av statens utgifter*". Detta inverkar givetvis på beskrivningen av relationen kommun-region-stat och signalerar att staten inte räknar med att finansiera några mer genomgripande förändringar. Förändringar innebär initialt kostnader även om syftet är att på sikt minska dem. En öppenhet för detta skulle ge utrymme för mer genomgripande förslag.

Urbanisering är inte en given utveckling

Det är beklämmande att kommittén betraktar urbaniseringen i Sverige närmast som en naturlag, omöjlig att påverka och helt friställd politiska beslut. Om det framtida tillståndet skulle vara en följd av en naturkraft begränsas självklart föreställningarna om att alternativa utvecklingar är möjliga.

Att betrakta urbaniseringen som något opåverkbart blir närmast absurt. Urbaniseringen är ingen naturkraft, den är en effekt av många decenniers urbaniseringsdrivande beslutsfattande. Då det under lång tid har varit möjligt att

fatta urbaniseringsdrivande beslut måste det med all rimlighet vara precis lika möjligt att fatta beslut som verkar för det motsatta – förutsatt att viljan finns.

Urbaniseringen avpolitiserats vilket är beklagligt. Forskning från Uppsala universitet (Östh, J., 2015), visar att statliga arbetstillfällena under 2000-talets första årtionde minskat i snabbare takt än befolkningen i de mindre kommunerna. Staten (tillsammans med dåvarande landstingen) beskrivs som ”aktiva avfolkningsagenter” som flyttar arbetstillfällena och lönedel till befolkningsrika kommuner. Utöver multiplikatoreffekter och andra positiva värden som statliga arbetstillfällena för med sig bör också påpekas att de genom inkomstbeskattningen innebär en transferering av resurser från stat till kommun. En grovhuggen uppskattning om 100 tkr i årlig skatt innebär att tio statliga tjänster för med sig 1 mkr extra in i den kommunala kassan, vilket kan vara mycket för en mindre kommun.

För bara något år sedan var dock regeringen tydlig i både budskap och handling när det gäller utlokaliseringar och statlig närvaro i hela landet. Tyvärr indikerar den påbörjade omstöpning av Arbetsförmedlingen en bristande uthållighet i frågan, och de tvära kasten gällande myndighetens uppdrag och geografiska närvaro är ovärdig ett utvecklat välfärdsland som Sverige. Ett (1) statligt jobb i Norsjö kommun, med sina 4 000 invånare, motsvarar 240 statliga jobb i Stockholms kommun. När då 3,5 tjänster dras in i Norsjö motsvarar det 840 tjänster i huvudstaden. Kontrasten blir stor vid jämförelse av statens åtgärder och småföretagarnas A-kassa, som nyligen flyttat merparten av sin verksamhet från centrala Stockholm till Lycksele.

Det tyder vidare på bristande visioner då statlig närvaro i hela landet tenderar att reduceras till polis, systembolag samt ett statligt servicekontor – ibland knappt ens detta. I debatten om statlig närvaro nämns alltför sällan landets lärosäten för högre utbildning. De utgörs i stor omfattning av statliga myndigheter om på något sätt tycks befinna sig ”under radarn” när statlig närvaro diskuteras.

Unga vuxna är den mest flyttbenägna ålderskategorin och att det utöver storstadskommunerna främst är högskolorna som har positiva inflyttningssiffror. Det finns rimligen en inte obetydlig påverkanspotential för staten genom tydligare uppdrag till universitet och högskolor om närvaro i hela regionerna. Den modell inspirerad av centralortsteori där offentlig förvaltning och utbud koncentrerats i utpekade regionala tillväxtcentrum har förvisso gett kommuner såsom Umeå, Luleå, Karlstad, med fler, angenäma utvecklingsförutsättningar, men kan knappast påstås ha haft någon större positiv effekt för grannarna i residensstadens mer avlägsna omland.

En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Kommitténs arbete har pågått i snart tre år och slutbetänkandet överstiger 700 sidor. Innehållet avspeglar inte förändringspotential i relation till sidantalet. Vi hade sett framför oss fler handlingsinriktade förslag till åtgärder. Vi hade också förväntat oss ett tydligare vertikalt perspektiv i en utredning av den här digniteten som behandlar relationen kommun-region-stat. Vi kommuner kan och vill fortfarande ta vårt ansvar för välfärdsproduktionen, men det kräver att staten ger oss rimliga förutsättningar. Det är beklämmande att genomgripande utredningar av kommunernas förutsättningar bakbinds av kravet att föreslagna åtgärder *”inte ska innebära en ökning av statens utgifter”*.

Strukturella åtgärder

2.1 Stöd och incitament for strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

Utredningsdirektiven är tydliga i att alla förslag till kommunsammanläggningar ska baseras på frivillighet. Kommittén antar en illavarslande ton genom att *”redan nu flagga för att staten, om inte tillräckliga effekter uppnås gällande kommunernas kapacitet, på sikt kan behöva ta en mer aktiv roll både när det gäller att få till stånd strategisk samverkan och sammanläggningar”* (sid 592).

Vi vill kraftigt markera mot detta synsätt. Som nämnts inledningsvis bedöms inte sammanläggningar ge svaren på våra utmaningar inom Västerbottens inland. Att det föreslås starka ekonomiska incitament för kommunsammanläggningar indikerar en insikt hos kommittén att denna åtgärd inte bedöms värdefull eller önskvärd nog att eftersträva från lokal nivå. Eftersom det uppmärksammade förslaget om skuldavskrivningar dessutom är en engångshändelse kan man också befara att effekten främst blir av sockerchocksliknande karaktär. Den citerade varningen ovan står också i skarp kontrast mot portalparagrafen i Lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner: *”Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn skall också tas till befolkningens önskemål och synpunkter.”*

Norsjö kommun välkomnar däremot alla åtgärder för att sänka hinder för utvecklad mellankommunal samverkan. Det får dock inte ske i syfte att utgöra förberedelse för kommunsammanslagningar. Fördjupad och mer strategisk samverkan är bra men den behöver inte alltid ske i permanenta konstellationer. Tvärtom kan lämpliga samverkanskommuner variera och växla över både

verksamheter och tid, utifrån frågans prioritet, personalsituationen, eller många andra faktorer hos respektive samverkanspart.

Det blir också svårt att förstå hur kommittén tänker kring utvecklingsarbete i kommunerna. Kommittén vill se en påtaglig reduktion av riktade statsbidrag, bland annat utifrån en identifierad bristande ”*mottagnings- och implementeringskapacitet*” hos mindre kommuner. Samtidigt föreslås införande av ett riktat statsbidrag för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete mot mer strategisk samverkan eller sammanläggning. Om de minsta kommunerna, som underförstått förväntas slå sig samman, inte anses ha tillräcklig ”*mottagnings- och implementeringskapacitet*”, vem ska då ha statsbidraget? Risker är stora att det går till resursstarka kommuner som redan idag har kapacitet för utvecklingsarbete medan avtrycket lär bli marginellt på de platser med störst behov av stöd.

2.2 Försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift

I slutbetänkandet nämns att beslut och förslag bättre måste anpassas och ta hänsyn till att förutsättningarna varierar stort i Sveriges kommuner. Likhet i åtgärder kan inte alltid överbrygga olikheter, de riskerar många gånger att snarare förstärka dem. Norsjö kommun ser positivt på möjligheten till olika former av försöksverksamheter och hoppas att staten på förhand är öppensinnig snarare än dömande gentemot de förslag som vill provas från olika håll. Det skulle öppna för innovation i offentliga verksamheter, både produktion och leverans av service. Försöksverksamhet kan exempelvis omfatta metodutveckling, digitalisering och automatisering i kommunala processer. Försöksverksamheten kan även vara en arena för att hitta former för så kallade frivilliga verksamheter som kan ha stor inverkan på kommuners förutsättningar, exempelvis näringslivsfrämjande arbete.

Norsjö kommun upplever att definitionen av genomförande tenderar att väga tyngre än vad genomförandet ger för resultat och effekter. Vi efterlyser större öppenhet för olikhet i genomförande förutsatt att det kan påvisas att önskvärda resultat och effekter uppnås. Det skulle ge nya förutsättningar för resurssvaga kommuner och det finns redan idag system för resultatuppföljning och nationella jämförelser.

2.3 Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

Norsjö kommun ser positivt på insatser för att stärka dialogen stat-kommun och öka kunskapsläget om kommunsektorns kontinuerliga utmaningar. Vi ställer oss dock tveksamma till förslaget att de statligt tillsatta landshövdingarna ska föra kommunernas talan visavi Regeringen. Det är inte statens företrädare som ska föra kommunernas talan visavi staten, det är kommunerna som ska avgöra vem som

ska företräda dem. Vi avstyrker förslaget att den så kallade kommundelationen ska ha ett uttalat uppdrag att i första hand främja samverkan och sammanläggningar. Förslagets utformning torde vara en följd av att utredningen inte ser flera alternativa utvecklingar vara möjliga. Norsjö kommun menar att kommundelationen bör ha ett friare uppdrag med större lyhördhet inför de behov som framförs från kommunalt håll. Deras uppdrag bör ha en tydlig del med inriktning på förnyelse, innovation och försöksverksamhet utan förväntningar på sammanläggningar.

Vi delar synen på att arbetet med kunskapsutveckling behöver ske kontinuerligt i en mer permanent form. Här är det angeläget med en hög uthållighet, och SKR:s redovisning av hur Finansdepartementet och Statskontoret avvecklade uppdraget att löpande följa utjämningsystemet tycks utgöra ett bra exempel på hur frågan inte bör hanteras.

2.4 Statens åtagande och statlig närvaro i hela landet

Norsjö kommun tillstyrker allting kommittén lyfter fram gällande statens åtaganden och geografiska närvaro i hela landet. Eftersom grundpremisen i detta yttrande är att man inte uppnår en rik kommun genom att slå ihop flera fattiga är den röda tråden genom texten statens grundläggande ansvar för medborgarnas välmående. Vi vill återigen understryka vilket centralt ansvar staten har för kompetensförsörjningen genom utformningen av utbildningspolitiken och hur de exekutiva myndigheterna inom högre utbildning agerar.

2.5 Kommunernas ekonomi

I utredningsdirektivet nämns den kommunala finansieringsprincipen, ”*som bland annat innebär att staten bör se till att det finns en finansiering när den beslutar om nya uppgifter eller ökade ambitionsnivåer för kommuner och landsting*” (sid 736). Det är välkommet att kommittén konsekvent använder ordet *ska* istället för *bör* när finansieringsprincipen berörs. Vi är som framgår i detta yttrande bekymrade över den begränsade uppmärksamhet kommittén ger statens roll inom välfärdsproduktionen, men uppskattar med vilken skärpa betänkandet uttrycker att staten måste sköta sina åtaganden för att kommunerna ska kunna utföra sina uppgifter. Vi kan bara instämma i det orimliga att kommuner exempelvis ser sig nödda och tvingade att medfinansiera investeringar i statlig transportinfrastruktur.

Den statsbidragsprincip som föreslås med en övergång mot generella bidrag är mycket välkommen då riktade statsbidrag tar upp alldeles för stora administrativa resurser, och det som kommittén konstaterar föreligger en bristande mottagnings- och implementerings-kapacitet hos oss små kommuner.

En total översyn av det kommunala utjämningsystemet är också välkommen – samtidigt är det högst anmärkningsvärt att kommittén ens behöver föreslå att det ska ske en löpande förvaltning och uppföljning av systemet, då detta bör vara en självklarhet. Systemet bör därtill karaktäriseras av mer långsiktig förutsägbarhet, då nuvarande modell med besked på årsbasis skapar osäkra planeringsförutsättningar för den kommunala verksamheten.

En angelägen fråga är huruvida hela skattesystemet kommer att beröras i relation till utjämningsystemet. Vid närmare eftertanke är det anmärkningsvärt att inte ens kommuner i de mest gynnsamma geografiska lägena genom skatteuppbörd är 'självförsörjande'. Utgångspunkten att kommuners skatteintäkter och därmed ekonomiska handlingsutrymme i så stor utsträckning avgörs av var högavlönade invånare har sin nattvila tycks allt trubbigare – och allt mer relevant att ifrågasätta i takt med att trycket på utjämningsystemet ökar.

2.6 Kommunernas kompetensförsörjning

Norsjö kommun välkomnar att utredningens förslag om initiativ för att stärka kommunernas kompetensförsörjning bör utgöras av generella åtgärder. Ett uppmärksammat exempel från senare år på motsatsen är lärarlönelyft och försteläraryuppdragen, som utöver att så osämja inom en yrkeskår också skapat stor osäkerhet för kommunerna som hela tiden lever med risken att stödet upphör och motsvarande tomrum uppstår i den kommunala budgeten.

Reducerade studieskulder för högskoleutbildade som tar anställning i kommuner med särskilda kompetensförsörjningsutmaningar är ett bra förslag. Det finns exempel på kommuner som erbjudit dylika anställningsvillkor med positivt utfall. Samtidigt vore detta förvisso att förflytta ett strukturellt problem – den geografiska snedfördelningen av högskoleutbildade – till individnivå. Som vi berör tidigare i yttrandet bör det ställas krav på att statliga högskolor och universitet närvarar i hela sin region, istället för att utan ifrågasättande och statliga direktiv ta rollen som aktiva avfolkningsagenter.

Mottagande av nyanlända ska ses som en del av välfärdsuppdraget, en målgrupp som på sikt kan bidra till befolkningstillväxt, utbildas inom bristyrken och förbättra försörjningskvoter. Det behövs mer riktade åtgärder inom utbildning för de som är 18 år och uppåt, flexiblare SFI och utbildningsspår som skapar förutsättning för att få jobb inom rimligt tid efter man kommit till Sverige. Nyanlända är en sårbar grupp som behöver få möjlighet till bättre validering av sina utbildningar och förvärvade kunskaper, så att de kan komplettera med relevanta utbildningar eller bättre matchas mot arbetsmarknaden. Om rätt förutsättningar skapas och individer etablerar sig på den öppna arbetsmarknaden blir de gärna bofasta på en ort, vilket kan stärka kapacitet och välfärdsproduktion i mindre kommuner.

2.7 Kommunernas digitaliseringsarbete

Det är positivt att kommittén föreslår att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till. Det är önskvärt, för att inte säga nödvändigt, att en nationell standard för data blir lika självklar som eluttagen i väggen. För att främja digitalisering av handläggning bör ett statligt e-tjänstsystem framtas som kommunerna enkelt kan ansluta sig till.

Det är lika angeläget att staten, som kommittén föreslår, arbetar proaktivt med att anpassa gällande rätt för att möjliggöra en accelererad digitalisering. Det finns många exempel på hur tekniken springer före lagstiftningen, som då blir en bromskloss för moderniserade arbetssätt. I vilken mån processer kan automatiseras, data delas mellan olika förvaltningar och nämnder, med mera kan ha stor inverkan på potentiella effektivitetsvinster. För att främja moderniserade arbetssätt skulle detta gärna kunna kopplas till rubrik 2.2, ”försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift.”

Samtidigt finns en risk att sätta för stor tilltro till digitalisering som universallösning på alla utmaningar. Teknisklösningar får inte vara ett steg i att flytta viktiga arbeten och bli ännu ett exempel på urbaniseringsdrivande strukturer. Tekniken öppnar möjligheter för att tjänster kan produceras och levereras var som helst i landet. Tekniken gör det möjligt att rita om kartan för var tjänsteproduktion sker. Vi måste också vara medvetna om att trots att tekniken länge varit mogen för distansarbete tycks behovet av mellanmänsklig kontakt outsläckligt. Det behövs också lokalkännedom, lokal förankring och förtroende för att på ett bra sätt kunna leverera tjänster. Tekniken – kompletterat med närvarande händer – skapar oanade möjligheter att erbjuda god offentlig service i hela landet.

2.8 Övriga förslag och bedömningar

Förslagen om nedskrivning av studieskulder och underlättande av finansiering av bostads-byggnad på svagare marknader känns igen från landsbygdskommitténs slutbetänkande. Därifrån hade rimligen fler kloka förslag gått att vaska fram.

Angående byggande är det inte bara tillskapandet av nya bostäder där fastighetsvärdena inte blir tillräckligt marknadsmässiga som innebär en stor utmaning. Behovet av investeringar och renoveringar av kommunala fastigheter, va-nät, gator och annan gemensam infrastruktur skapar olösliga ekvationer. Bortsett från markpriset är det inte billigare att bygga i små kommuner. Som exempel behöver Malå kommuns tre tusen invånare en ny simhall då den

befintliga uppnått sin tekniska livslängd. Med en uppskattad investeringskostnad om 100 mkr innebär det 33 tkr per invånare. Samma kostnadsbörda per invånare motsvarar i Skellefteå kommun 2,6 miljarder och i Stockholms kommun drygt 30 miljarder kr. Det är med andra ord en helt orimlig uppgift för de mindre kommunerna att klara sådana investeringar på egen hand. Kommunal samverkan eller sammanläggning är inte heller här någon lösning, då skolelever knappast kan sitta två timmar i buss för att ta sig till veckans simlektion, eller att invånare i en ort ska glädja sig över att de boende i en annan ort tio mil bort fått ett va-nät som håller tillräcklig standard.

Staten upphandlar eller medfinansierar idag flyg och andra former av kollektivtrafik på sträckor som inte bär sig på kommersiella grunder men där den tillgänglighet som skapas gör åtgärderna transportpolitiskt motiverade, utifrån vissa fastställda kriterium. Detta borde kunna stå som inspiration även för andra ämnesområden. Alla barn ska lära sig simma och de äldre förtjänar trivsamma och funktionella fastigheter oavsett boplats i landet och kommunal skattekraft.

Övriga synpunkter

Som utredningen konstaterar ställs samma krav på Bjurholm och Stockholms kommun, trots dessas väsensskilda karaktärer. Redovisade prognoser tyder på att antalet mycket stora och mycket små kommuner kommer att öka, och att en större polarisering i kommunstorlek är att vänta, även om medianen gällande invånarantal inte förändras nämnvärt. *"En slutsats som utredningen drar av ovanstående iakttagelser är att beslut och förslag bättre måste anpassas och ta hänsyn till att förutsättningarna varierar stort i Sveriges kommuner"* (sid 359). Tyvärr syns väldigt lite av denna slutsats i kommitténs förslag.

Vi ser det därmed som olyckligt att kommittén exempelvis så kategoriskt avfärdar förslag kring assymetrisk ansvarsfördelning. Självfallet inrymmer detta utmaningar kring ansvars-utkrävande och annat. Samtidigt är vissa av argumenten mot detta förslag tveksamma. Att det skulle formalisera *"A- och B-kommuner"* där B-kommuner får svårare med försörjning av arbetskraft och förtroendevalda, ser vi närmast som ovidkommande då kommunerna redan idag i praktiken har så olika helhetserbjudanden till potentiella inflyttare. Det hade varit önskvärt att tänka bredare och friare utan att fjättras av den allt mer diskutabla föreställningen om att kunna ställa samma formella krav på alla kommuner, oavsett storlek och yttre förutsättningar.

Avslutningsvis vill vi åter understryka ett centralt konstaterande ur utredningsdirektivet, att *"staten har ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade uppdraget"*. Vi kan därför inte uttrycka annat än en djup besvikelse över att

kommitténs huvudsakliga slutsats är att uppmuntra till alkemiska stordåd genom intimare samverkan med grannkommunen, som må stå inför minst lika tuffa utmaningar. Om inte staten genom sin ansenliga verktygslåda aktivt, uthålligt och uppfinningsrikt balanserar upp den snedvridning som uppstår genom platsers olika förutsättningar, är det bara en tidsfråga innan den geografiska sammanhållningen i landet kommer att rivas sönder.