

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Kopia:
Diariet
Stefan Engdahl, cPL
Lennart Kalander, cPLnp
Rami Yones, cPLnps.
GD kansli

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se

Trafikverkets remissyttrande gällande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Sammanfattning

Trafikverket delar kommunutredningens slutsats att driftskapaciteten och utvecklingskapaciteten är avgörande för om en kommun är stark. Uppdelningen på driftskapacitet och utvecklingskapacitet ser Trafikverket som ett bra sätt att beskriva brister och behov. De två samhällstrenderna i form av demografiska förändringar samt ökad urbanisering innebär påtagligt ökade utmaningar för kommunerna. Dels ökar pressen på kommunernas ekonomi eftersom behoven av kommunal service ökar samtidigt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar och dels blir arbetskrafts- och kompetensbristen alltmer påtaglig. Befolkningen koncentreras till de medelstora och stora kommunerna med omkringliggande kranskommuner. De befolkningsmässigt minsta kommunerna står inför en särskilt svår situation utifrån ett kapacitetsperspektiv. Trafikverket ser sammantaget i kommunutredningen en rad angelägna och konstruktiva förslag för att stärka kommunernas roll avseende välfärdsuppdraget.

Infrastrukturrelaterade effektsamband berörs alltför ytligt liksom regionförstoringens näringslivspotential som behöver utvecklas med effektiv och hållbar tillgänglighet. När funktionella förbindelser skall utvecklas och optimeras kan i alltför stor grad enskilda kommuner längs förbindelsen hindra angelägna infrastrukturprojekt i kraft av det kommunala självbestämmandet. Det är påtagligt negativt utifrån ett regionalt och nationellt perspektiv. Därför behövs enligt Trafikverket en starkare regional och nationell organisation samt utvecklade och skärpta överprövningsgrunder utifrån vilka det finns mandat att överpröva ett kommunalt beslut då det kraftigt försämrar regionala och nationella välfärdsfunktioner.

Trafikverket föreslår därför att den regionala planeringsnivån tillförs mandat att prioritera och besluta om infrastruktursatsningar även om någon av kommunerna önskar en suboptimering utifrån sina lokala intressen. Det behöver utredas om en parallell till riksintresse behöver införas på regional nivå för att skydda regional utveckling från lokala beslut som försvårar hanteringen av regionala utvecklingsbehov.

Trafikverket noterar att det finns synpunkter på att det skulle vara otydligheter avseende prioriteringsfrågor som följd av kommuners möjlighet till förskottering och medfinansiering. Vår uppfattning är att det finns en tydlig linje och att graden av medfinansiering inte innebär någon högre prioritering, men om detta kan förtydligas ytterligare så är Trafikverket positiv till detta.

Yttrande

Allmänna synpunkter

Slutbetänkandet från kommunutredningen är ett angeläget steg framåt avseende hantering av en förändring i funktionaliteten i Sveriges kommuner. Förändringstakten är dessutom relativt hög vilket gör att åtgärder behöver vidtas utan dröjsmål. Kommunutredningen anger att både de demografiska förutsättningarna och trender i näringslivsutveckling förändrar de ekonomiska förutsättningarna. Detta är en allmän utveckling som inte gynnar de mindre kommunerna. Trafikverket noterar att nu har förutsättningarna för en välfärd över hela landet så kraftigt

förändrats att funktioner i välfärden är satta ur spel eller kraftigt försämrade i vissa delar av landet, framförallt de kommuner som har långa avstånd till samhällsservice.

Detta sker i en situation där en livskraftig svensk näringslivsutveckling i ett internationellt konkurrensperspektiv förutsätter större enheter och en säkrad kompetensförsörjning. I ett land med Sveriges befolkningsunderlag krävs samverkan och centrering av vitala utvecklingskärnor till ett mindre antal regionala kärnor. Tillgängligheten till dessa regionala kärnor blir avgörande för en hållbar vidareutveckling av regionförstoringen.

Därför är funktionaliteten i infrastrukturen en avgörande framgångsfaktor för en fortsatt positiv näringslivsutveckling i Sverige. Det gäller också det lågt trafikerade vägnätet i glest befolkade områden. Detta gäller både betydelsen av en optimering av de funktionella förbindelserna och en utveckling av attraktiv kollektivtrafik i tillväxtområden. Med kunskap om trender i svensk folkhälsa med ökande andel övervikt och de därmed ökande konsekvenserna i form av ohälsa och ökande samhällskostnader, utgör en optimering av förutsättningarna för att möjliggöra aktiv rörelse nationalekonomiskt ett alltmer prioriterat område. Konkret innebär det framförallt två perspektiv. Det första är en mer prioriterad utveckling av infrastruktur för gång- och cykeltrafik. Med dagens snabba utveckling av eldrivna cyklar och mopeder kan planeringen utgå från större upptagningsområden eftersom längre resor blir acceptabla tidsmässigt samt inte lika fysiskt krävande. Ur ett hälsoperspektiv innebär också eldriven cykeltrafik ett positivt tillskott för folkhälsan. Det andra perspektivet utgörs av potentialen i lokala hubbar i regionala arbetsmarknadsområden. Detta bygger på utvecklat bredband och digital tillgänglighet. Dessa lokala hubbar möjliggör att människor som idag pendlar varje dag till en mer avlägsen arbetsplats i en region, kan reducera pendlandet till färre dagar i veckan. Övriga dagar kan de gå eller cykla till den lokala hubben där de kan utföra sina arbetsuppgifter i en lokal kontorsmiljö med god uppkoppling. Dessa hubbar behöver förläggas dels i mindre kommuner, t.ex. en liten kommunkärna, för arbetstagare som arbetar i regionkärnan. Dels behöver de förläggas i regionkärnan eftersom expertkompetenser oftare kan rekryteras i dessa miljöer, se vidare under avsnittet om kommunernas kompetensförsörjning.

En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Trafikverket står bakom kommunutredningens slutsats att samverkan ger förutsättningar för stärkt driftskapacitet och utvecklingskapacitet. Uppdelningen i driftskapacitet och utvecklingskapacitet är ett bra sätt att beskriva behov. En fungerande samverkan behöver ske i mer fasta samverkanskonstellationer. Trafikverket delar bedömningen att det i ett framtidsperspektiv behöver ske i en annan kommunstruktur om en decentraliserad samhällsmodell skall behållas. Trafikverket ser att det är angeläget att det finns expertkompetens i kommunernas egna förvaltningsorganisationer därför att det på så sätt skapas förutsättningar för en fungerande samverkan i nödvändiga förändringsarbeten, med statliga och regionala organisationer.

Trafikverket delar också bedömningen att det behövs en kombination av åtgärder för att kommunerna skall ha kapacitet att utföra sitt uppdrag.

Konstaterandet att långa avstånd till samhällsservice innebär svårigheter att uppnå ekonomiska skalfördelar bedöms gälla vissa verksamheter som förskola, skola och äldreomsorg. Däremot utgör detta inte något större hinder avseende teknisk verksamhet och förvaltandet av teknisk infrastruktur liksom för planeringsverksamheter. Här utgör, inte minst kompetensförsörjningsmässigt, en fastare samverkan och/eller en sammanslagning en ekonomisk skalfördel. Som kommunutredningen säger är förutsättningarna ännu bättre i funktionellt sammanhängande områden, både jämnstora kommuner med små avstånd samt kommuner nära större städer.

Kommunutredningen ser att en översyn av det kommunala utjämningssystemet är nödvändig om likvärdig service skall kunna genereras oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader. Trafikverket noterar att skapandet av incitament för att förstärka konkurrenskraften behövs där kompetensförsörjningen bedöms påverkas positivt med t.ex. nedskrivning av studieskulder. En kompetensbrist inom tekniska frågor som infrastruktur utgör ett reellt hot och kan t.ex. få konsekvenser i form av ökat antal döda och svårt skadade i trafiken då infrastrukturen inte utvecklas utifrån nuvarande kunskap. Kompetensbristen får också konsekvenser på strategiska frågor som

t.ex. samhällsplanering, miljöfrågor och hållbarhetsfrågor. Komplexiteten i samordningen av bebyggelse och infrastrukturplanering kräver kompetens.

Trafikverket delar Kommunutredningens uppfattning att digitaliseringsarbetet är en avgörande utgångspunkt för funktionalitet och utgör en viktig potential i den fortsatta utvecklingen.

Kommunutredningen diskuterar risken att de boende får svårare att förstå var beslut fattas efter sammanslagning av kommuner. Det är Trafikverkets bedömning att ett omsorgsfullt kommunikationsarbete gör det fullt möjligt för både väljare och förtroendevalda att ha kunskap om vem som ansvarar för vad.

Strukturella åtgärder

Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

Kommunutredningen bedömer att samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. Trafikverket delar kommunutredningen slutsats att mot bakgrund av att kommunerna har tillförts nya uppgifter sedan senaste kommunsammanläggningarna 1974 samt utifrån de senaste decenniernas ökande demografiska skillnader och funktionella sammanlänkningar av kommuner, behöver riktvärdena för kommunstorlek vara större idag. Riktvärdena var då 6 500-8 000 invånare för att klara grundskoleverksamhet och 30 000 invånare för att utgöra en fungerande arbetsmarknad. Större kommuner kan ha större egen kompetens och blir inte beroende av konsulter och externa experter.

En stärkt driftskapacitet föreslås av kommunutredningen och den kan skapas via samverkan eller sammanslagning av kommuner. Trafikverket delar den uppfattningen och anser att för en del av verksamheterna (t.ex. tekniska verksamheter och planering) innebär ett längre avstånd inte ett hinder. Det är positivt att via ett statsbidrag stimulera ett högre tempo avseende utvecklingsarbetet och Trafikverket bedömer att det kan vara nödvändigt att skapa någon form av ekonomiskt incitament för att öka takten i samband med sammanslagningar.

Kommunutredningens slutsats är att staten behöver ta ett tydligare finansiellt ansvar avseende den statliga infrastrukturen. Många kommuner bidrar idag till medfinansiering och underhåll av statlig infrastruktur. Kommuner kan förskottera byggandet av statlig infrastruktur där motivet ofta är tidigareläggning av åtgärder. Enligt Kommunutredningen är detta svårt för de befolkningsmässigt små kommunerna även avseende angelägna åtgärder. Trafikverket delar uppfattningen att möjligheten till förskottering kan medföra en otydlighet avseende nationell prioritering av infrastrukturåtgärder, men vill samtidigt trycka på att förskotteringar inte senarelägger andra prioriterade åtgärder utan är endast ett tillskott av ytterligare åtgärder som kan genomföras i närtid. Trafikverket är positiv till om detta kan tydliggöras ytterligare.

Försöksverksamheter

Kommunutredningen föreslår att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag. Trafikverket anser att det är angeläget att påbörja försöksverksamhet snarast avseende stärkandet av sårbara kommuners kapacitet. Detta för att exempel på lyckade förändringar har en förmåga att sprida motivationen till förändring.

Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

Kommunutredningens förslag till stöd och analys både via en kommundellegation och genom att stadskontoret får ett kunskapsutvecklande uppdrag är positiva. Detta arbete kan grundas med framtagna statistik utvecklad ur utvecklingsindikatorer framtagna av Rådet för främjandet av kommunala analyser (RKA). Trafikverket vill betona att det måste ske utgående från att en vitalisering och långsiktig utvecklingskraft förutsätter ett medvetande om betydelsen av en regional kommun- och nationsgränsöverskridande funktionalitet och det avgörande behovet av tillgänglighet både fysiskt och digitalt inom arbetsmarknadsregionen. Det får inte vara möjligt för en enskild kommun att låsa eller motverka en regional utveckling av tillgänglighet i infrastruktur och kollektivtrafikutbud.

Statens åtagande och statlig närvaro i hela landet

Kommunutredningen bedömer att det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sina uppdrag. Trafikverket är en av de myndigheter i Sverige som har den mest omfattande lokala närvaron. Det innebär också att Trafikverket har erfarenhet av effektsamband både avseende väghållarskap, också i små kommuner, och avseende säkrandet av kvaliteter som trafiksäkerhet, trygghet, aktiv rörelse, underhållsstandard samt livscykelkostnader. Det är ett återkommande och påtagligt problem att kommuner i sin vilja att optimera de egna intressena är beredda att suboptimera de regionala och nationella behoven. Därför behövs enligt Trafikverket en starkare regional och nationell beslutsorganisation samt utvecklade och skärpta överprövningsgrunder utifrån vilka det finns mandat att överpröva ett kommunalt beslut då det kraftigt försämrar regionala och nationella välfärdsfunktioner.

Kommunernas ekonomi

Kommunutredningen föreslår ett förslag till en stadsbidragsprincip som primärt skall använda andra sätt än riktade stadsbidrag för att styra kommunerna. Trafikverket ser att riktade stadsbidrag som t.ex. stadsmiljöavtalen kan vara ett effektivt sätt att utveckla kvaliteter i stadsutvecklingen. Trafikverket vill också informera om att det nu finns ett framtaget förslag till nationellt program för trafikstrategiskt arbete. Detta program förutsätter dels ett uppdrag att samverka mellan de organisationer och berörda myndigheter som arbetar med tillgänglighet men också att ett ekonomiskt stöd upprättas till kommunerna avseende att arbeta med trafikstrategier. Det bedöms som ett kostnadseffektivt sätt att lyfta fram och kvalitativt säkra bristsammanställningar som kan ligga till grund för en utveckling av tillgängligheten som en avgörande bas för att kunna leverera välfärdstjänster. Nuvarande stadsmiljöavtal är ett steg i rätt riktning men de nyttiggörs huvudsakligen av de större kommunerna. Det kan vara motiverat att utveckla ett kunskapsstöd till kommunerna för hjälp med att ansöka och därmed kunna ta del av både nationella och internationella bidrag.

Kommunernas kompetensförsörjning

Kommunutredningen föreslår att regeringen tar initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen av tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Trafikverket ser att större kommuner har bättre förutsättningar att rekrytera kompetens och noterar det som ett betydelsefullt motiv till sammanslagning alternativt strukturerad samverkan. Med förbättrad kompetens minskas antalet beslut lokalt som motverkar en ekonomiskt hållbar utveckling. Dessutom förstärks det lokala underlag som är nödvändigt för en kvalitetssäkrad regional och nationell planering samt i samband med ekonomisk prioritering. Trafikverket noterar också att statliga organisationer står inför liknande utmaningar avseende kompetensförsörjning.

Kompetens inom strategisk samhällsplanering, regional utvecklingsplanering inom plan- och byggområdet är en förutsättning för att kommunen ska kunna styra utveckling och ibland avveckling av överdimensionerade fysiska investeringar. Om kommunal utvecklingsplanering i översiktsplaner skulle vara mer samordnad med regionala strukturbilder och regional markanvändningsplanering skulle den regionala nivån och den kommunala nivån förstärka varandra i en hållbar utveckling.

Trafikverket följer med intresse utvärderingarna kring de tidigare nämnda lokala hubbarna (under avsnittet *Allmänna synpunkter*) och bedömer att de kan utgöra ett bra verktyg avseende kompetensförsörjning eftersom de möjliggör en ny typ av distansarbete och medger en större flexibilitet i familjers val av bostadsort och arbetsplats. Detta kan locka kompetenser till orter som annars inte vore aktuella. Organisationen för dessa lokala hubbar behöver studeras. Redan idag bedrivs pilotprojekt (se Mistra SAMS; <https://www.sams.kth.se/se/activities/living-labs/living-lab-2-workhub>). Lokalerna kan organiseras på olika sätt beroende på användandet. Ur ett aktörssamverkansperspektiv skulle ett kommunalt huvudmannaskap vara ett kraftfullt redskap för att stimulera kompetensförsörjning, utgöra en optimering av välfärdsfunktioner samt positivt påverka näringslivsutvecklingen.

Kommunernas digitaliseringsarbete

Kommunutredningen föreslår en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som görs tillgänglig för kommunerna. Trafikverket anser att detta är positivt och kan komma att möjliggöra en snabb kunskaps- och erfarenhetsutveckling när det kommer till införandet av ny kunskap om effektsamband kring samverkan, samhällsutvecklande processer och teknik. Det kan gälla allt ifrån erfarenheter kring ny teknik för belysning av infrastruktur till effekter av incitament för att öka antalet hållbara inköpsresor (t.ex. obemannad service i glesbygd).

Övriga förslag och bedömningar

Kommunutredningen föreslår att statens bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av statliga myndigheters planeringsunderlag. Trafikverket ser att denna process redan har påbörjats men på olika mognadsnivåer och som följd av organisationer och myndigheters fortsatta mognad avseende att erbjuda digitaliserade processer och underlag för beslut bedöms effektiviteten och enkelheten för kommunerna att öka.

Förslaget från kommunutredningen att Tillväxtverket i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna skall stödja strategisk planering i kommunerna med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser är angeläget. Trafikverket noterar att det idag finns pågående processer i den riktningen som ytterligare kan understödjas. Då avses t.ex. genomförande av regionala utvecklingsstrategier, arbete med frågor avseende Agenda 2030 för olika funktionella regioner samt trafikstrategiskt arbete. Trafikverket har i samverkan med SKR och Boverket under många år gemensamt utvecklat underlag och stöd för kommunalt trafikstrategiskt arbete. Det finns nu ett stödjande material för ett sådant arbete (TRAST). Trots det har bara 100-talet av Sveriges 290 kommuner genomfört ett sådant arbete.

Tidiga dialoger är en annan sådan aktivitet där Trafikverket deltar med kompetens kring infrastruktur och trafikanalyser. Trafikverket fokuserar också på detta i arbetet med överenskommelser med kommuner. Omfattningen blir dock en resursfråga på längre sikt om denna verksamhet ska utökas.

En bristanalys har genomförts inom ramen för ett EU-projekt (PROSPERITY) och arbetet har genererat ett förslag till nationellt program för fortsatt trafikstrategiskt arbete i Sveriges kommuner. Här lyfts betydelsen av motsvarande trafikstrategiska analyser längs utvecklingsstråk alternativt i funktionellt sammanhörande regioner. Trafikverket anser att kommunala trafikstrategier bör vidareutvecklas med trafikstrategier med större geografier ex, för län, funktionella regioner och stråk. Administrativa gränser som kommun, läns- och landsgränser kan bli ett hinder för utveckling av transportsystemet. Trafikstrategierna bör stödja de strategiska inriktningarna och utvecklingsstrategier som finns på nationell, regional och kommunal nivå.

Övriga synpunkter

Kommunutredningen beskriver att inom det kommunaltekniska området är mycket av infrastrukturen byggd under 1960- och 1970-talen då flera kommuner upplevde en stark tillväxt i befolkning och ekonomi. Därför är infrastrukturen delvis överdimensionerad. Trafikverket noterar att detta också gäller statlig infrastruktur. Nu måste mycket av både kommunal och statlig infrastruktur renoveras samtidigt som avgiftskollektivet har minskat. Många kommuner skjuter därför ett omfattande investerings- och underhållsbehov framför sig där nödvändiga åtgärder förs vidare till kommande generationer. Trafikverket menar att detta är särskilt angeläget för de åtgärder som anpassar teknisk infrastruktur efter dagens funktioner. I trafiken behöver hastigheter på biltrafiken anpassas, näten för gång- och cykling optimeras och gaturummen samt livsmiljöerna göras attraktivare om andelen aktiv rörelse ska förmås att öka.

I Trafikverkets samverkan med kommunerna sker interaktionerna ofta mellan Trafikverket och den enskilda kommunen men de frågor Trafikverket hanterar berör ofta flera kommuner vilket gör att Trafikverkets förutsättningar att se potentialer i större geografiska regioner är goda.

Ökad internationell konkurrens har i decennier varit ett självklart inslag i både regionala och globala omvärldsanalyser. Men de senaste årens utveckling har delvis förändrat utgångspunkterna. Handelsrelationerna mellan Kina och USA, Storbritanniens utträde ur EU och nu senast Covid-19-pandemin tvingar oss att nyansera bilden av den globala ekonomins framtid och i några fall söka efter att korta de globala värdekedjorna.

Trafikverket ser med nuvarande trend en alltför långsam utveckling av flera av de transportpolitiska målen och ambitionerna i Agenda 2030 och anser att det är angeläget att snarast påbörja en förändring som möjliggör en mer kraftfull hantering av brister i kommuner i Sverige. Satsningar på att korta restider och förbättrad infrastruktur kan inte kompensera för den sämre tillgänglighet som uppstår när närhet till service, utbildning, vård och omsorg och kultur mm blir sämre och utbudet försvinner från mindre tätorter och på landsbygd. Det är viktigt att vara medveten om att mindre kommuner har betydande kvaliteter som rent vatten, en naturlig potential till hantering av klimatförändringar i form av ökat hållbart resande samt energiförsörjning.

Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Bo Netz. Föredragande har varit Mathias Wärnhjelm, uppdragsledare på Nationell samhällsplanering. I den slutliga handläggningen har Trafikverkets Region Nord och Region Mitt varit representerade i form av Inger Carstedt, Eva Furmark samt Helena Werre. Vidare har Strategisk Utveckling representerats av Anna Wildt-Persson. Samråd har skett med Stefan Engdahl, Chef Verksamhetsområde Planering, Lennart Kalander, Chef Nationell Planering samt Rami Yones, Chef Nationell samhällsplanering.



Bo Netz
Ställföreträdande generaldirektör