



DATUM
2020-09-28
ERT DATUM
2020-03-05

DIARIENR
2020/56-4
ER BETECKNING
Fi2020/00647/K

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

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

Statskontoret konstaterar att utvecklingen mot fler små kommuner där antalet invånare minskar har pågått länge och väntas fortsätta. Som utredningen konstaterar är det redan nu svårt att upprätthålla och utveckla verksamheten i de kommunerna. Förr eller senare blir det omöjligt.

Enligt Statskontoret kommer utredningens förslag – som i många fall inte skiljer sig från sådana som har tagits fram tidigare – inte att varaktigt och långsiktigt förbättra förutsättningarna för de allt fler kommuner som har svårt att bedriva sina verksamheter med tillräcklig omfattning och kvalitet.

Statskontoret lämnar i detta remissvar synpunkter på några av de konkreta förslag och bedömningar som utredningen presenterar. I flera fall håller vi med utredningen i vissa delar, medan vi är mer tveksamma till andra delar av förslaget.

Statskontoret tillstyrker helt eller delvis utredningens förslag om:

- försöksverksamhet,
- former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet,
- kommunernas ekonomi.

Statskontoret avstyrker i huvudsak utredningens förslag om:

- stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner,
- kommunalekonomisk utjämning,
- kommunernas kompetensförsörjning.

I det följande redovisar vi våra synpunkter på dessa förslag mer utförligt. Vi kommenterar därefter utredningens förslag om att staten ska vidta åtgärder för att underlätta bostadsbyggande i kommuner med en svag bostadsmarknad.

Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner. Vi bedömer att de långsiktiga och strukturella åtgärder som utredningen föreslår, det vill säga samverkan och sammanslagningar, inte kommer att lösa problemen för kommunerna med störst utmaningar. När det varaktiga och bestående problemet är glesheten, allt färre invånare och åldersstrukturen så hjälper det inte om antalet invånare ökar genom att slå ihop två eller flera kommuner med liknande förutsättningar. Som utredningen pekar på leder sammanslagningar inte till lägre kostnader för de dominerande verksamheterna. Visserligen kan de administrativa kostnaderna minska, men effektiviseringen motsvarar bara någon enstaka procent av kommunens totala kostnader. Ökad samverkan bedöms enligt utredningen påverka kostnaderna ännu mindre.

Enligt utredningen är frivillighet en central förutsättning för att slå samman kommuner. Hittills har dock inga sammanslagningar genomförts. Inte heller finns några exempel på så kallad strategisk samverkan. Utredningen anser därför att det krävs särskilda ekonomiska stimulanser för att få till stånd sammanslagningar.

Med tillräckligt generösa stimulanser går det sannolikt att få vissa kommuner att slå sig samman. En principiell fråga är i så fall hur långtgående statens insatser kan vara om man samtidigt ska värna om frivilligheten. Om det inte finns någon genuin vilja från kommunernas sida så tar staten på sig ett stort ansvar för konsekvenserna genom att betala för att kommuner ska gå med på sammanslagning.

Om staten ska stimulera sammanslagningar med ekonomiska bidrag så bör det inte göras genom att ta över kommunernas skulder. Det är inte självklart att det är mest angeläget att slå samman kommuner med stora skulder och vice versa. Vi bedömer att det i så fall är bättre att ge direkta bidrag till kommuner som slår sig samman. Vilken nivå på bidragen som är lämplig bör bedömas från fall till fall och ta sin utgångspunkt i de förväntade positiva effekterna. Ett renodlat bidrag får samma statsfinansiella konsekvenser som att ta över skulder, men blir tydligare och lättare att jämföra med andra statliga utgifter.

Försöksverksamhet

Statskontoret tillstyrker förslaget att låta kommunerna pröva nya arbetssätt inom ramen för en försöksverksamhet. Förutsatt att försöken genomförs systematiskt och följs upp ordentligt så kan de sannolikt ge värdefulla erfarenheter. Om de visar att det finns regler som är onödiga eller skadliga kan försöksverksamheten bidra till att sådana tas bort för alla kommuner.

Enligt Statskontoret ska man dock inte förvänta sig några drastiska förbättringar av kommunernas förutsättningar. Lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som påverkar kommunerna har tillkommit av ett syfte, och i många fall för att garantera att medborgarna ska behandlas lika i alla delar av landet. Det kan till exempel knappast vara aktuellt att låta försökskommunerna göra väsentliga undantag från skollagen, socialtjänstlagen eller bestämmelserna om vård och omsorg. Däremot kan det vara möjligt att ta bort eller minska olika administrativa krav som belastar kommunerna.

Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet

Statskontoret tillstyrker delar av detta förslag.

Studier om olika aspekter av kommunala verksamheter och styrning av kommunerna är sedan länge en väsentlig del av Statskontorets uppdragsverksamhet. I promemorian *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (2019:103) ger Statskontoret också exempel på fler möjliga studier som berör kommunernas och regionernas framtida utmaningar.

Om regeringen väljer att följa utredningens förslag och tillskjuta Statskontoret resurser så kan myndigheten genomföra fler eller mer omfattande uppdrag på området. Men enligt Statskontoret används myndighetens samlade kompetens och resurser mest effektivt om också studier om kommunernas utveckling och förutsättningar genomförs inom ramen för den etablerade uppdragsverksamheten. Detta tillvägagångssätt, där uppdragen utformas i nära dialog med Regeringskansliet, innebär att det finns en reell efterfrågan på de studier som myndigheten genomför. Det ökar sannolikheten för att studierna kommer till användning och får effekt.

Kommunernas ekonomi

Statskontoret tillstyrker delar av detta förslag.

Statskontoret delar utredningens uppfattning att generella statsbidrag har fördelar jämfört med riktade, och att de senare ska användas mer sällan. Statskontoret har i flera rapporter beskrivit problemen med riktade statsbidrag och föreslagit hur de kan analyseras och åtgärdas.¹

¹ Se bland annat *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys* (2019:2) och *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (2019:103).

Samtidigt ska man komma ihåg att syftet med riktade bidrag är att åstadkomma specifika resultat genom att öka resurserna till vissa verksamheter. En tydlig illustration är att Kommunutredningen själv föreslår snävt riktade statsbidrag till kommuner som vill arbeta med ökad samverkan och sammanslagningar.

Alternativet till riktade statsbidrag är i allmänhet inte ökade generella bidrag utan krav på särskilda motprestationer. I stället krävs andra former av statlig styrning – inklusive redovisning, återrapportering och uppföljning – som också innebär administration för kommunerna.

Kommunalekonomisk utjämning

Det kommunala utjämningsystemet har utretts vid upprepade tillfällen. Så sent som för två år sen lämnade till exempel Kostnadsutjämningsutredningen sitt betänkande (SOU 2018:74). Men enligt utredningen har systemet fortfarande så stora briser att det behövs en ny bred översyn. Skälet kan knappast vara att kommunernas förutsättningar har förändrats drastiskt på senare tid. Statskontoret avstyrker därför detta förslag.

Om en ny utredning ska tillsättas anser Statskontoret att direktivet måste ta fasta på de problem som de tidigare översynerna och förändringarna inte har förmått lösa. Kanske behövs helt nya grepp på frågan. En utredning som bara leder till begränsade förändringar gör i värsta fall mer skada än nytta genom att skapa förväntningar på nya översyner och ändringar. För kommunernas långsiktiga planering är det viktigt att det kommunala utjämningsystemet så långt möjligt är stabilt och förutsägbart.

Kommunernas kompetensförsörjning

Det finns en rad bedömningar som pekar på att det inom överskådlig tid kommer att vara svårt för kommunerna att rekrytera kompetent personal, inte minst till de centrala verksamheterna inom skolan och äldreomsorgen.

Statskontoret delar utredningens uppfattning att regeringen och andra aktörer bör vidta olika nationella åtgärder för att öka utbudet av arbetskraft till kommunala verksamheter.

Statskontoret avstyrker förslaget att utreda möjligheterna att skriva av studieskulder för dem som är bosatta i kommuner som har särskilt stora problem med kompetensförsörjningen.

Genom en tillräckligt generös avskrivning av skulder går det självklart att förmå människor att bosätta sig i vilken kommun som helst för att arbeta inom någon kommunal verksamhet, i vart fall under en begränsad tid. Men det finns flera principiella och praktiska invändningar mot tanken.

Under många år framöver kommer sannolikt de flesta kommuner att ha svårt att rekrytera kompetenta medarbetare till flera av sina centrala verksamheter, i många fall i konkurrens med andra delar av arbetsmarknaden. Att i det läget locka kompetent personal från en kommun till en annan innebär bara att problemet uppkommer någon annanstans. Särskilt som det sannolikt är lättare att förmå någon att flytta mellan grannkommuner, som i många fall har samma typ av problem. Risken för sådana gränsdragningsproblem finns alltid med åtgärder som riktas mot vissa utpekade eller typer av kommuner.

Ett skäl till att med statliga åtgärder locka personal till en viss kommun kan vara en så akut brist att hela verksamheten äventyras, men det ska i så fall ses som en kortsiktig lösning. Om den typen av åtgärder ska övervägas så finns det dock ingen anledning att koppla ersättningen till studieskulder. Det är inte alls säkert att den som är mest angelägen om att minska sina skulder är bäst lämpad att arbeta i den aktuella verksamheten, och åtgärden blir ett slag i luften när det gäller dem som har lämplig kompetens men inga studieskulder. Studieskulder är dessutom ett dåligt mått på kompetens så länge man inte tar hänsyn till vilka studier som har bedrivits.

En kommun som har svårt att rekrytera personal med rätt kompetens bör i stället erbjuda sådana ekonomiska och andra villkor att det blir lockande att arbeta där. En annan möjlighet är att anlita bemanningsföretag, vilket ofta förekommer inom vård- och omsorgsverksamhet. Oavsett vilken lösning man väljer så kommer den troligen att i många fall leda till högre kostnader för kommunen. Det problemet bör hanteras inom ramen för den reguljära finansieringen, där generella statsbidrag är en väsentlig del.

Övriga förslag och bedömningar

Enligt utredningen bör staten vidta åtgärder för att underlätta bostadsbyggande i landsbygdskommuner. Skälet är att det är svårt att finansiera sådana byggen, trots att det redan finns en statlig kreditgaranti för byggande av egna hem eller hyresbostäder i områden med låga marknadsvärden. Om nya bostäder byggs utan att den totala efterfrågan ökar i motsvarande grad blir effekten att den befintliga bostadsmarknaden försvagas ännu mer.

Statskontoret anser att det krävs starka och speciella skäl för att staten ska överväga att stimulera byggande där betalningsviljan inte ens täcker byggkostnaderna. I orter med minskande befolkning borde inte utbudet av bostäder vara det mest akuta problemet. Först sedan möjligheterna har prövats att utnyttja det befintliga beståndet mer effektivt kan det bli aktuellt att stimulera byggande av nya bostäder.



Ställföreträdande generaldirektör Erik Nyberg har beslutat i detta ärende.
Organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Erik Nyberg

Michael Borchers