



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

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

Umeå universitet har givits möjlighet att yttra sig över Kommunutredningens betänkande ”Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.” Yttrandet har utarbetats av docent David Feltenius samt universitetslektor Jessika Wide, Statsvetenskapliga institutionen; Umeå universitet.

Ställning tas till utvalda delar av utredningens förslag, vilka presenteras nedan.

Våra synpunkter

Utredningens problembeskrivning tar avstamp i att landets samtliga kommuner står inför betydande utmaningar, samtidigt som förutsättningarna att kunna möta dessa utmaningar varierar stort. I korthet kan det sägas att mindre kommuner har sämre förutsättningar till att kunna möta framtida utmaningar än större kommuner. De utmaningar som betonas särskilt av utredningen är följande: svagare ekonomi, svårigheter med personal- och kompetensförsörjning, etablering och integration av nyanlända, växande och uppskjutna investeringsbehov, växande anspråk på service och välfärd samt kompetens att klara klimatförändringar och hållbar utveckling.

Vi delar utredningens problembeskrivning angående utmaningarna för landets kommuner.

Utredningen lägger flera olika förslag för att stärka kommunernas kapacitet att i framtiden kunna möta de ovan nämnda utmaningarna. Nedan kommenteras ett urval av dessa förslag.

Strukturella åtgärder

- 1) Utredningen föreslår att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Vi *avstyrker* detta förslag av flera olika anledningar. För det första har utredningen inte förmått att presentera ett detaljerat förslag, vilket skapar behov av ytterligare utredningar. För det andra riskerar kortsiktiga ekonomiska vinster av sammanslagningar i form av direkta skuldavskrivningar gå ut över demokratiska överväganden. Risken är överhängande att motivet till kommunsammanslagningar enkom kommer att handla om skuldavskrivningar, vilket snedvrider debatten. Andra värden, som



UMEÅ UNIVERSITET

Sid 2 (4)

demokratiska, kommer att få det svårt att göra sig gällande. För det tredje kan utredningens förslag skapa en orättvisa mellan kommuner som skött sin ekonomi föredömligt och kommuner som varit mer våghalsiga i hanteringen av sina finanser. För det fjärde kan skuldavskrivningar skapa incitament till sammanslagningar av kommuner som egentligen inte har något behov av det. Hur gränsen dras mellan "behövande" och "icke-behövande" kommuner låter sig svårligen göras.

När det gäller utredningens allmänna överväganden kring sammanslagningar konstaterar vi att det finns flera bristfälliga resonemang. I utredningen nämns bl.a. att partier i mindre kommuner uppvisar svårigheter att rekrytera kandidater till politiska uppdrag. Därefter diskuteras att kommunsammanslagningar kan ha en positiv effekt på detta, eftersom rekryteringsbasen blir större och uppdragen kan ses som mer attraktiva. Här beaktas inte den svenska kontexten med stora avstånd och tidskrävande resor till möten i geografiskt stora kommuner, vilket tvärtom kan leda till ett minskat intresse för politiska uppdrag om kommunerna blir ännu större. Detta kan ses i relation till att avhopp från politiken främst beror på privata och praktiska skäl.

- 2) Utredningen föreslår att statsbidrag införs till kommuner som vill åstadkomma mer strategisk samverkan med andra kommuner. Vi *tillstyrker* detta förslag av följande anledning. Redan idag finns flera exempel på framgångsrik mellankommunal samverkan inom områden som gymnasieskola, räddningstjänst och socialtjänst. Att utvidga denna typ av samverkan till att omfatta andra områden anser vi vara ett bra förslag. I det fall samverkan, reglerad i avtal, inte fungerar är det möjligt att avsluta samverkan. Det utgör därmed en flexibel lösning som kan justeras på basis av utfallet. Det skall jämföras med andra åtgärder som kommunsammanslagningar, vilka är betydligt svårare att "rulla tillbaka" när beslutet väl tagits. I denna del, förslaget om strategisk samverkan, ser vi också behov av försöksverksamheter där kommuner ges undantag i lag, förordning eller myndighetsföreskrift.
- 3) Vi *tillstyrker* dessutom förslaget om en försöksverksamhet i fråga om att skapa möjligheter för kommunerna att kunna möta framtida utmaningar anpassat till lokala förhållanden. Erfarenheterna av frikommunförsöket var goda och kom sedermera att permanentas i den revidering av kommunallagen som skedde i början av 1990-talet. Baserat på erfarenheterna av detta tillvägagångssätt menar vi att det är en lämplig lösning även i frågan om kommunernas framtida utmaningar. Däremot har vi synpunkter på hur denna verksamhet skall administreras, vilket vi återkommer till i punkten nedan.
- 4) Utredningen föreslår inrättandet av en kommundelation inom Regeringskansliet. Vi *avstyrker* detta förslag eftersom det är för otydligt vad denna delation egentligen skall ha för uppgift. Å ena sidan konstateras att delationen skall ha en mycket specifik uppgift nämligen administration av försöksverksamheter. Å den andra sidan konstateras att delationen ska ha "ett antal olika uppgifter och roller som handlar om att skapa bättre förutsättningar för



UMEÅ UNIVERSITET

Sid 3 (4)

kommunerna att utföra sina uppgifter” (s. 592). Det är en mycket vid arbetsbeskrivning av delegationens uppgift, vilket tillsammans med placeringen på Regeringskansliet kan utgöra ett hot mot det grundlagsskyddade kommunala självstyret. Den kommunala verksamhetens uppgifter och roller måste enligt vår uppfattning främst vara en angelägenhet för folkvalda kommunpolitiker att diskutera.

Vi avstyrker dessutom förslaget om en kommundelation eftersom det är otydligt i vilken utsträckning länsstyrelserna skall ges inflytande i delegationen. Det står i utredningen att arbetet i delegationen skall ske i ”samarbete med landshövdingarna i respektive län” (s. 592). Frågan är dock exakt vilket inflytande länsstyrelserna skall ges i detta sammanhang. Innebär deras närvaro till och med en vetorätt och hur förhåller det sig i så fall till det kommunala självstyret?

Istället för en kommundelation med ett otydligt mandat, och en diskutabel sammansättning, föreslår vi en mindre arbetsgrupp för ändamålet. Den arbetsgruppen får noga preciserade arbetsuppgifter, som att behandla försöksverksamheter och diskutera riktlinjer för statsbidrag. Beslut bör sedan kunna tas i form av exempelvis överenskommelser mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

- 5) Utredningen lyfter behovet av tillämpad forskning om kommuner och kapacitetshöjande åtgärder. Vi *tillstyrker* utredningens slutsats om behovet av dylik forskning. Däremot lämnar vi frågan öppen om lämplig myndighet för administration och ansvar för denna uppgift.
- 6) I utredningen föreslås att Statskontoret ges ett kunskapsutvecklande uppdrag vad gäller kommuners förutsättningar och utveckling. Det tydliggörs att detta ska bedrivas med ett nationellt perspektiv och att syftet ska vara att utveckla underlag för nationell kommunpolitik. Vi *tillstyrker* detta förslag. Viktigt är dock att beakta att det ändå medför att Statskontorets uppdrag och instruktion behöver revideras.

Kommunernas ekonomi

- Utredningen föreslår att det bör införas en statsbidragsprincip som går ut på att den statliga styrningen inte bör ske genom riktade statsbidrag. Vi *avstyrker* detta förslag. Under årens lopp har det förekommit en debatt om inslaget av generella respektive riktade statsbidrag, även kallade öronmärkta statsbidrag. Ett argument för öronmärkta statsbidrag är att säkerställa att statliga pengar verkligen används till det de är avsedda för. Det kan handla om exempelvis åtgärder för en tryggare skolmiljö. Om staten önskar se en viss utveckling inom t.ex. skolområdet menar vi att det inte bör finnas en statsbidragsprincip som försvårar detta. Hur styrningen bör se ut i termer av olika former av statsbidrag kan variera båda över tid och



mellan politikområden. Därför bör det finnas ett flexibelt system som möjliggör olika typer av statsbidrag utefter behov.

Kommunernas kompetensförsörjning

I syfte att säkerställa kommunernas långsiktiga kompetensförsörjning återkommer utredningen till en lösning som debatterats under längre tid. Det handlar om att minska studieskulder för personer som är yrkesverksamma i kommuner med "stora utmaningar gällande kompetensförsörjning." Utredningen föreslår att förslaget bör utredas. Vi *avstyrker* förslaget med hänvisning till svårigheterna att konstruera ett system som uppfattas som legitimt av befolkningen. För att nämna några utav flera frågor som ett dylikt förslag väcker: Vilka yrkeskompetenser avses och under vilken tid? Hur skall geografiska gränser dras både inom och mellan kommuner? Att skapa legitima regler som kan tillämpas av myndigheter utgör ett betydande problem i sammanhanget.

Beslut i ärendet har fattats av professor Ruth Mannelqvist, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist
Dekan

Åsa P Isaksson