



Datum
2019-11-05
Adress
Lugna gatan 82
Diarienummer
FSKF-2019-17177

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Förslag till yttrande över Remiss angående uppdrag från kommunfullmäktige att utreda sociala obligationer

föreslås besluta att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Förskolenämnden ser principiellt sociala obligationer som ett sätt att etablera en social investeringspolitik i staden som kan jämna ut levnadsvillkor, och där förskolan har en viktig roll i arbetet med att skapa ett mer socialt hållbart Malmö.

Nämnden anser samtidigt att det krävs flera tydliggöranden inför ett beslut om att införa sociala obligationer i Malmö stad. Synkroniseringen med övriga styrprocesser inom staden, utformandet av ramverket för sociala obligationer samt strukturer för samarbeten nämnder emellan, är områden som kräver vidare utredning. Detta gäller även de driftskonsekvenser som följer en fysisk investering som ska generera sociala effekter.

Yttrande

Förskolenämnden redovisar här sina synpunkter i förhållande till kommunstyrelsens uppdrag att vidare utreda sociala obligationer. Yttrandets disposition följer den som förekommer i remissunderlaget, samt de frågeställningar som preciserats i brevbilagan.

Varför en social obligation?

Förskolan har en viktig roll i arbetet med att skapa ett mer socialt hållbart Malmö och Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö (Malmökommissionen) och nationella Kommissionen för jämlik hälsa framhäver förskolans roll för barns utveckling och välmående. En likvärdig förskola med hög kvalitet kan förbättra barnens hälsa både i ett kortsiktigt och i ett långsiktigt perspektiv.

Förskolenämnden ser principiellt sociala obligationer som ett sätt att etablera en social investeringspolitik i staden som kan jämna ut levnadsvillkor. Samtidigt anser nämnden att det krävs flera tydliggöranden inför ett beslut om att införa sociala obligationer i Malmö stad. Med rätt förutsättningar bedöms sociala obligationer kunna öka likvärdigheten inom staden.

Ramverkets utformning

Förskolenämnden anser att det är ett förhastat beslut att låta ramverket och organiseringen kring gröna obligationer ligga till grund för arbetet med en social obligation. I remissunderlaget beskrivs det att även om ramverket för arbetet med gröna obligationer ska bidra till en ökad förståelse kring bland annat värderingen av miljömässiga effekter av investeringar, så gör Malmö ännu inte ”grönare investeringar”. Utifrån den slutsatsen anser nämnden att det är rimligt att invänta en mer ingående utredning av arbetet kring gröna obligationer. Detta för att kunna ta tillvara på erfarenheter och lärdomar inför arbetet med sociala obligationer.

Att ramverket för sociala obligationer bör utgå ifrån de prioriteringar som finns i kommunfullmäktiges mål och budget anser nämnden vara rimligt men nämnden menar att det behöver tydliggöras hur övriga processer inom staden, pågående såväl som planerade, inverkar på och påverkas av föreliggande förslag.

Stadens övriga policyer och processer

Förskolenämnden anser att stadens övriga processer måste tas i beaktande och beskrivas tydligare hur de samspelar innan Malmö som stad emitterar sociala obligationer för att finansiera fysiska investeringar.

Nämnden anser att den föreslagna modell för styrning och ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål (STK-2019-94) är relevant att ta hänsyn till i sammanhanget. Med en förändrad budget- och uppföljningsprocess samt ett större fokus på grunduppdraget behöver förslaget att etablera en social investeringspolitik med sociala obligationer som verktyg sättas i en kontext till den komplexa styrmiljön som råder i staden. Nämnden anser också att förslaget till organisation och styrning av Malmö stads lokalförsörjning (STK-2019-1146) som skickats ut på remiss under hösten behöver tas i beaktande. I ärendet föreligger en ny organisering som ska betraktas som ett ramverk och en principiell grund att stå inför stadens framtida lokalförsörjningsarbete.

Modellen för investeringsstyrning i Malmö stad (STK-2016-1160) beskriver hur investeringsstyrningen samspelar med befintliga stadsutvecklingsprocesser samt hur den förstärker nuvarande investeringsprocess. Förskolenämnden menar att det är viktigt att dessa processer samspelar med varandra så att processen kring sociala obligationer inte blir ett parallellt spår till stadens samlade investeringsverksamhet.

Driftskonsekvenser

En social obligation kan, utifrån ett kommunalekonomiskt perspektiv, endast finansiera en fysisk investering kopplat till sociala effekter. Förskolenämndens löpande verksamhet syftar till att generera en social nytta dagligen, vilket sociala obligationer således inte kan finansiera.

Förskolenämnden efterfrågar en tydligare beskrivning vad en fysisk investering kopplat till en social obligation innebär för nämndens verksamhet ur ett längre perspektiv, samt hur eventuella driftskonsekvenser kan komma att finansieras. Förskolenämndens utmaningar i lokalförsörjningsarbetet lyfts i Lokalförsörjningsplan 2020-2029 (FSKF-2019-15680) och nämndens Budgetskrivelse 2020 (FSKF-2019-7818), där driftskonsekvenser av fysiska investeringar bedöms vara en avgörande faktor till nämndens lokalkostnadsutveckling. Förskolenämnden har i lokalförsörjningsplanen tydliggjort vikten av särskilda strategier och ställningstaganden som nödvändiga, och detta måste tas i beaktande när nya investeringar planeras som inte kopplas till befolkningsutvecklingen.

Tänkbara kategorier för en social obligation i Malmö

Förskolenämnden vidhåller att eventuella kategorier för en social obligation i Malmö behöver avspegla de övergripande inriktningarna i kommunfullmäktiges mål som tydliggörs i stadens budget. Väljs en annan typ av indelning eller ”klustring” av satsningar riskerar det att försvåra styrningen av staden och minska transparensen i resursfördelningen.

Förskolenämnden anser även att valet av indikatorer kopplat till kategorierna behöver överensstämma med indikatorer som följs upp inom ramen för ordinarie uppföljningsarbete. Parallella uppföljningssystem är resurskrävande och gör styr- och ledningsprocesser svårare att förstå och synkronisera på alla nivåer. Om staden går vidare i arbetet med sociala obligationer anser nämnden att det behövs ett gemensamt arbete för att utarbeta lämpliga kategorier och indikatorer.

I utredningens konkreta förslag på kategorier nämns samutnyttjande av lokaler som något som kan generera social nytta både inom området *Kultur, fritid och hälsa* samt *Utbildning och arbete*. Förskolenämnden vill uppmärksamma att det är skillnad i hur förskolor kan användas efter ordinarie verksamhet lämnat byggnaden, jämfört med exempelvis grundskolor. Detta eftersom det råder stark sekretess i förskolan (23 kap. 1 § OSL) och de små barnens integritet måste skyddas. Förskolenämnden anser också att värdet och effekterna av investeringar måste baseras utifrån deras primära syften, exempelvis att rymma en förskola av hög kvalitet.

Hos förskolenämnden finns det ett direkt samband mellan befolkningsutveckling och resursåtgång och förändringar i befolkningsprognosen är av central betydelse för bedömningarna av det samlade lokalbehovet. I Malmö finns det geografiska områden där behovet av nya förskoleplatser är stort men där nybyggnation inte motiveras av befolkningsprognosen. Däremot kan en fysisk investering vara motiverad utifrån andra aspekter såsom social hållbarhet och utgöra en tänkbar kategori för en social obligation.

Organisatoriska förutsättningar

Förskolenämnden är positiv till ett kommungemensamt arbetssätt med ett utökat samarbete mellan förvaltningar och bolag. Det är relevant ur förskolenämndens perspektiv där nämnden beställer och finansierar investeringarnas effekter. Ett gemensamt arbete bör dock röra investeringar oavsett om de finansieras genom sociala obligationer eller en annan

finansieringsform. Den naturliga utgångspunkten bör vara stadens övergripande gemensamma mål.

Förskolenämnden anser att ett utökat kommungemensamt arbete kring stadens fysiska investeringar bör innebära att varje berörd nämnd bidrar med kompetens utifrån sitt verksamhetsansvar, motiverat av den nytta ett sådant arbetsätt genererar för Malmöborna och för en effektiv resursanvändning. Nämnden ställer sig därför frågande till den uttalade resursförstärkning som efterfrågas från kommunstyrelsens förvaltning för uppföljning, rapportering och administration av en social obligation. Eventuella behov av resursförstärkningar för arbetet kring en social obligation behöver ses ur ett helhetsperspektiv när ett gemensamt arbete etableras.

Förskolenämnden anser vidare att det förvaltningsövergripande samarbetet behöver beskrivas mer ingående, speciellt med tanke på den komplexitet som karaktäriserar mätningar av sociala effekter inom förskoleverksamheten. Förskolenämnden bedriver en verksamhet som genererar social nytta dagligen och där det idag redan finns en komplexitet i att mäta effekter av exempelvis kvalitet.

I remissunderlaget går det att utläsa att *Social Bond Principles (SBP)* rekommenderar användningen av kvalitativa mått och om möjligt även kvantitativa mått i den årliga uppföljning som villkoras av långivarna. Förskolenämnden anser att det behöver tydliggöras hur denna uppföljning ska ske i förhållande till nämndens grunduppdrag och stadens styrning, ledning och utveckling med mål. Tydliggörs inte kopplingen mellan åiterrapportering till långivare och ordinarie uppföljning menar nämnden att det finns en risk för mållkonflikter och parallell styrning.

Frågeställningar från brevbilaga

Tror ni att en social obligation kan vara behjälplig i arbetet att fokusera på den sociala aspekten av era investeringsbeslut?

Förskolenämnden betonar att de fysiska investeringar som görs och kommer göras framöver, trots respektive nämnds tydliga budgetansvar, måste ses som Malmö stads gemensamma investeringar för Malmöbornas och stadens bästa. Detta perspektiv är därmed även avgörande om användandet av sociala obligationer ska generera reell nytta för Malmöborna. Förskolenämnden anser att ett sådant utvecklat kommungemensamt arbete kring fysiska investeringar utifrån ett socialt perspektiv kan gynna Malmöborna på sikt.

Kan ni beskriva för oss på vilket sätt sociala överväganden kommer in i beslutsprocess kring de investeringsbeslut ni tar?

En likvärdig förskola med hög kvalitet kan förbättra barnens hälsa både i ett kortsiktigt och i ett långsiktigt perspektiv. I förskolenämndens lokalplanering sker överväganden både vid nybyggnation och avveckling av befintliga lokaler, för att säkerställa alla barns rätt till plats i förskola. Etablering av familjecentraler utgör dessutom en viktig del av stadens förebyggande arbete och nämndens uppsökande arbete för att öka andelen barn i förskola.

Följer ni idag upp på sociala effekter/ sociala nyttor på de investeringar ni gör/ har gjort?

Förskolenämndens verksamhet genererar sociala effekter på daglig basis genom sitt grunduppdrag, vilket gör det svårt att isolera effekter av en enskild fysisk investering. De fysiska förutsättningar (den pedagogiska miljön) för det pedagogiska arbetet följs däremot upp som en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Ordförande

.....
Rose-Marie Carlsson
.....

Nämndsekreterare

.....
Louise Säfström
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]