



Datum
2020-09-25
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2020-463

Yttrande

Till
Finansdepartementet

Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) Fi2020/00647/K

Sammanfattning

Kommunutredningen sätter genom flera förslag igång processer som kommer behövas under överskådlig tid i ett arbete med frågor som stärker kommunerna. Diskussionen behöver därför fortsätta för att utveckla konkreta lösningar på aktuella och framtida utmaningar för kommunerna. Kommunutredningen menar att betänkandet ger en god grund för en sådan diskussion. Malmö stad instämmer i detta resonemang och vill i sammanhanget understryka att kommunerna är en given och naturlig partner i det fortsatta arbetet. Malmö stad vill särskilt betona vikten av en helhetssyn på Sveriges kommuner och storstädernas framträdande roll. I yttrandet framkommer Malmö stads synpunkter på strukturella åtgärder, kommunernas ekonomi, kompetensförsörjning, digitalisering och utredningens övriga förslag och bedömningar. Ett genomgående tema är förhållandet mellan statlig samordning och kommunal självstyrelse.

Yttrande

Allmänt om utredningen

Redan i inledningen konstaterar Kommunutredningen att det finns stora förväntningar på att utredningen ska komma med kraftfulla förslag som stärker kommunernas kapacitet. Utredningen fortsätter dock med att fastslå att kommunfrågan är komplex, att det är ont om enkla lösningar men också att de förslag som läggs fram kan förbättra den kommunala kapaciteten på flera avgörande punkter.

Minst lika viktigt är dock att utredningen genom flera förslag sätter igång processer som kommer behövas under överskådlig tid i ett arbete med frågor som stärker kommunerna. Diskussionen behöver därför fortsätta för att utveckla konkreta lösningar på aktuella och framtida utmaningar för kommunerna. Kommunutredningen menar att betänkandet ger en god grund för en sådan diskussion. Malmö stad instämmer i detta resonemang och vill i

sammanhanget understryka att kommunerna är en given och naturlig partner i det fortsatta arbetet.

En sådan fortsatt diskussion utifrån Kommunutredningens slutsatser skulle sätta ytterligare ljus på flera aspekter av utredningens innehåll så som:

En helhetsyn på Sveriges kommuner: stad och land, urbanisering och utglesning

Den demografiska utvecklingen går dels mot en ökad urbanisering och dels mot en ökad utglesning och avfolkning. Att balansera behoven för både storstad och landsbygd är en svår utmaning. I många länder finns idag en växande identitetsmässig och politisk polarisering mellan storstaden och landsbygden. Även i Sverige kan tendenser till en sådan polarisering märkas. Alltför stora motsättningar mellan stad och landsbygd kan vara ett allvarligt hot mot ett funktionellt och handlingskraftigt samhälle. Malmö stad vill därför betona vikten av en rimlig och rättvis fördelningspolitik mellan stad och landsbygd som en högst viktig fråga för Sveriges framtid. I sammanhanget menar Malmö stad att det handlar om att anlägga ett perspektiv där stad och landsbygd kompletterar och är ömsesidigt beroende av varandra.

Demografins påverkan på kommunernas ekonomiska resultat fram till 2040 (*figur 7.18, s. 227*) visar att de största ekonomiska utmaningarna förväntas för avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Samtidigt uppvisar framför allt storstadskommunerna, men även de övriga kommunkategorierna, en klart lägre förändring i förväntat underskott. Malmö stad har därför förståelse för utredningens relativa fokus på landsbygdskommuner men ser också att många av de stora utmaningarna finns i storstäderna. Därför finns det också anledning att ha ett särskilt fokus på Sveriges storstäder.

Storstädernas roll och förutsättningar

En fortsatt diskussion utifrån Kommunutredningens slutsatser behöver också innefatta storstädernas speciella roll. Malmö stad vill gärna poängtera att storstadsregionerna i Sverige fyller en särskild nationell funktion. Det är här de flesta nya jobben och tillväxten genereras samtidigt som socioekonomiska utmaningar kopplat till utanförskap, sociala klyftor och kriminalitet ofta koncentreras i större städer. En god ekonomisk och social utveckling i storstäderna behövs för en god utveckling i Sverige och är också en nyckel till en hållbar fördelningspolitik relativt andra kommuner. Sammantaget ser Malmö stad gärna att storstädernas specifika utmaningar får mer tyngd i den nationella fördelningspolitiken. En analys av storstädernas utmaningar utifrån socio-ekonomisk sammansättning skulle kunna vara ett inslag i det fortsatta arbetet.

Bostadsbristen: kommunernas ansvar behöver åtföljas av verktyg för att förändra

Den växande bostadsbristen, hemlösheten och trångboddheten är i grunden ett strukturellt problem. En betydande del av befolkningen saknar resurser att efterfråga en bostad. Med de nuvarande förutsättningarna och lagarna i bostadspolitiken finns inte verktygen för kommunerna att effektivt kunna planera bostäder för denna grupp. Det är

först när hushåll blir hemlösa som kommunerna har mandat och verktyg att adressera deras bostadsbehov. Konsekvensen av detta har i Malmö blivit att socialtjänsten är överbelastad och tvingas lösa problemen skapade av bostadsbristen.

När kommunerna har ansvaret men har bristande verktyg för att kunna utföra uppgiften blir det en slags rundgång i ansvarsutkrävandet: staten och befolkningen förväntar sig att kommunerna ska lösa den uppgift de ålagts samtidigt som kommunen inte har möjligheten att genomföra de lösningar som skulle behövas. Detta kan i sig vara något som kan underminera allmänhetens förtroende och tillit till offentliga verksamheter och också underminera den demokrati som så ofta påtalas som skälet till att decentralisera makt och förvaltning. Om ansvar decentraliseras måste också möjligheten och makten att påverka utfallet decentraliseras. Malmö stad vill hävda att frågan har beröringspunkter med såväl kommunal självstyrelse som statlig styrning via exempelvis statsbidrag och vill därför lyfta vikten av en fortsatt diskussion.

Kapacitetsbegreppet

Malmö stad menar att i den fortsatta diskussionen kring kommunernas framtida utmaningar bör andra betydelser av kapacitetsbegreppet prövas. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har lyft fram att ta utgångspunkten i kommuner som politiskt styrda organisationer med dimensioner som politisk, professionell och ekonomisk kapacitet. Malmö stad anser att det är viktigt i den fortsatta dialogen kring dessa utmaningar att dessa begrepp prövas för att beskriva kommunernas framtida möjligheter och utmaningar. Ett bredare synsätt på kapacitetsbegreppet leder till större mångfald av olika alternativa lösningar och dessas konsekvenser.

Strukturella åtgärder

Malmö stad menar att utredningen inte i tillräckligt stor omfattning eller med tillräckligt djup beskriver och analyserar hur kommunernas utmaningar påverkar olika verksamheter och kommungrupper. Detta leder till att det är svårt att veta vilka strukturåtgärder som bör genomföras för att lösa dessa. En tydligare beskrivning och analys av de grundläggande problemen hade varit till stor hjälp vid valet av lösning.

Stöd och insatser för strategisk samverkan

Malmö stad anser att samverkan, lärande och kompetensutveckling mellan kommuner är positivt. Redan idag medverkar Malmö stad i ett strategiskt innovationsprogram – Viable Cities – med fokus på att stödja nya former av samarbeten för att nå omställningen till klimatneutrala städer till 2030. Det är troligt att många av de klimatinsatser som behöver komma till stånd framöver kommer att genomföras i städerna. Malmö stad vill därför påtala vikten av att det finns statligt finansiellt stöd för detta arbete. Strategisk samverkan kan också ytterligare stärka Malmö stads arbete med planering, exploatering och drift inom ramen för stadsutveckling där kommunen redan idag samverkar i partnerskapet MalmöLundregionen kring fysisk planering och infrastruktur. Vidare konstaterar Malmö stad att många miljöfrågor – exempelvis utsläpp, avfallshantering och miljöbrott – berör

större områden än den egna kommunens geografiska gränser eller tenderar att spridas till närliggande kommuner. Många kommuner är i samma situation som Malmö och Malmö stad vill därför peka på betydelsen av statligt stöd för strategisk samverkan.

Asymmetrisk ansvarsfördelning

Asymmetrisk uppgiftsfördelning kan stärka kommunerna i vissa fall. Utredningen avfärdar asymmetrisk uppgiftsfördelning som en heltäckande lösning, men anser att det kan testas inom en begränsad försöksverksamhet. Malmö stad instämmer i att asymmetrisk uppgiftsfördelning skulle kunna utökas och även prövas på försök, inte minst inom arbetsmarknadsområdet.

Förslaget till ekonomiska incitament för kommunsammanslagningar

Malmö stads generella ställningstagande är att avskrivning av skulder inte löser strukturella problem i en kommun. Det behövs fler åtgärder för att skapa långsiktiga ekonomiska förutsättningar för kommunsammanslagningar. Det är en komplex fråga som behöver utredas vidare.

Malmö stad delar bedömningen från Sveriges kommuner och regioner att statligt övertagande av skulder verkar vara en ineffektiv åtgärd. En sådan åtgärd bedöms inte ge tillräckliga kostnadsminskningar. Dessutom riskerar det kostnadsutrymme som frigörs när kapitalkostnaderna minskar att motsvaras av de transaktionskostnader som uppkommer i samband med sammanläggning. Skuldövertagande kan också leda till märkliga konsekvenser eftersom verksamhetens fördelning mellan kommun och kommunala bolag ser väldigt olika ut i olika kommuner. Det blir inte riktigt rättvist att skriva av skulder för de kommuner som har möjlighet att gå samman med en annan kommun. Om man vill underlätta för nödvändiga investeringar i underhåll av exempelvis vatten- och avloppsanläggningar är det troligen mer effektivt med ett direkt investeringsstöd (just vatten och avlopp är ett exempel som lyfts i utredningen). När det gäller bidrag för att täcka kostnader för sammanläggning kan detta naturligtvis ge en kostnadslättning för de kommuner som frivilligt väljer att gå samman. Det är dock osäkert om det ger tillräckliga incitament för att övertyga kommuner som inte redan vill gå samman att faktiskt ta steget.

SKR lyfter – förutom skillnader mellan kommuner vad gäller fördelning mellan kommun och kommunala bolag – också andra skillnader och lokala variationer mellan kommuner som kan göra det svårt att politiskt leda en kommun. Malmö stad delar bedömningen, förstår ansatsen om samverkan på kommunledningsnivå men ser också att en kommun skulle kunna uppnå en mer effektiv verksamhet om den samverkar med olika kommuner inom olika verksamhetsområden.

Viktigt att statligt stöd bottnar i kommunernas egen drivkraft

I avsnittet Kommunernas ekonomi längre fram i yttrandet lyfter Malmö stad fram att det är positivt att utredningen föreslår en minskad användning av riktade statsbidrag då dessa medför flera nackdelar (kortsiktighet, en hög grad av detaljstyrning och den detaljerade

uppföljning som krävts vid återsökning). Ett resonemang i samma anda kan föras utifrån en kartläggning från Statskontoret med titeln *Statens styrning av kommunerna*. I kartläggningen konstaterar Statskontoret att statens styrning av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna. Detta skapar en del bekymmer: tillsyn och uppföljning leder till ökad administration och kommunerna pekar också på en näst intill obefintlig återkoppling efter myndigheters granskningar. Ett annat problem är att kontroll ofta fokuserar mer på processer och formalia än på verksamhetens kvalitet.¹ Malmö stad vill här betona vikten av att statligt stöd i kommunernas utvecklingsarbete tar tillvara kommunernas egen drivkraft mot en bakgrund av kommunal självstyrelse och en mer tillitsbaserad styrning.

Malmö stad menar att utredningens tyngdpunkt ligger i resonemang kring strukturella förändringar av kommunerna för att stärka möjligheterna att hantera framtida utmaningar. Malmö stad menar att ett mer utförligt resonemang kring möjligheterna att lösa dessa med mer samverkan mellan kommunerna borde klargjorts mer utförligt. Staten har här en viktig roll att skapa så goda institutionella förutsättningar – till exempel genom lagstiftning och ekonomiska incitament – som möjligt för samverkan. Utredningen föreslår att en kommundellegation med både statliga och kommunala företrädare inrättas. I kommundellegationens uppdrag ska ingå att stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller gå samman med andra kommuner. Detta arbete ska utföras i samarbete med landshövdingarna i respektive län. Malmö stad avstyrker att landshövdingarna får i uppdrag att föra dialog med kommuner om strategisk samverkan och sammanläggningar. Till följd därav avstyrks förslaget att inrätta en kommundellegation.

Kommunernas ekonomi

Malmö stad bedömer det som positivt att utredningen föreslår en minskad användning av riktade statsbidrag. Stadens nämnder uttrycker inför remissvaret att de upplevt flera nackdelar med riktade statsbidrag – några är dess kortsiktighet, en hög grad av detaljstyrning och den detaljerade uppföljning som krävts vid återsökning. Att istället använda generella statsbidrag skulle förbättra kommunernas möjligheter att anpassa verksamheten efter lokala behov och också bedriva den på ett strategiskt och effektivt sätt.

Utredningen värnar finansieringsprincipen vad gäller statens åtaganden. Malmö stad välkomnar detta då det är viktigt att staten lever upp till denna princip och beaktar hur förändringar i den statliga verksamheten påverkar kommunernas förutsättningar. Kommunerna behöver generella statsbidrag mot bakgrund av de demografiskt betingade behoven och löpande pris- och löneökningar. Det krävs en ökad och långsiktig samsyn om att staten och kommunerna har ett gemensamt uppdrag att lösa finansieringen av välfärden – inte minst i ljuset av det scenario kring statsbidrag och skatteuttag som utredningen redovisar.

¹ *Statens styrning av kommunerna* (Statskontoret, 2016), återgivet i Hanne Kathrine Krogstrup, *Utvärderingsmodeller*. Lund: Studentlitteratur, 2017.

Förslaget om översynen av det kommunala utjämningsystemet

Malmö stad fick under 2019 möjlighet att lämna synpunkter på utredningen *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)*. Den övergripande bedömningen från Malmö stad var att det är positivt att utjämningsystemen regelbundet ses över för att upprätthålla dess legitimitet. Malmö stad såg det också som positivt att man utredningen i stor utsträckning uppdaterar de data som ingår i beräkningarna i kostnadsutjämnningen då det upprätthåller systemets aktualitet.

Malmö stads synpunkter på det som anförs i Kommunutredningen ligger i linje med Malmö stads ställningstagande i ovan nämnda utredning. Det är positivt att Kommunutredningen lyfter att hela utjämningsystemet behöver ses över, inklusive utjämnningen av kostnader för LSS-verksamhet. Malmö stad uppfattar det också som positivt att utredningen föreslår en översyn för att förhindra negativa effekter på utjämnningen i de fall kommuner skulle välja att gå samman – även om sammanläggningar inte är en universallösning är det negativt för kommuner som vill gå samman och väljer att låta bli på grund av de intäktseffekter som uppkommer via utjämnningen. Slutligen är det positivt att utredningen föreslår ett tydligt ansvar för regelbunden utvärdering och löpande justeringar av systemet då det upprätthåller utjämningsystemets legitimitet.

Kommunernas kompetensförsörjning

Malmö stad ser positivt på utredningens linje att staten föreslås genomföra generella åtgärder på nationell nivå för att höja sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet och för att underlätta kompetensförsörjningen i kommunernas verksamheter. Malmö stad vill särskilt lyfta fram vikten av kopplingen mellan rätt kompetens och möjligheten att bedriva en verksamhet av god kvalitet. Kompetensförsörjningen är en ödesfråga för Sveriges kommuner och Malmö stad ser ett stort behov av de föreslagna åtgärderna på nationell nivå.

De föreslagna åtgärderna är viktiga för alla kommuner men kanske särskilt för de som har de största demografiska och socioekonomiska utmaningarna. Malmö beräknas växa till 500 000 invånare till år 2050 vilket ställer stora krav på kommunens verksamheter. När det gäller kompetensförsörjning och kompetensutveckling kan olika former av samverkan med andra kommuner vara en väg framåt för såväl Malmö som för andra kommuner och utgöra ett komplement till statliga åtgärder.

Det sistnämnda – bättre kompetensförsörjning vid samverkan – stöds av en enkät från Sveriges kommuner och regioner till landets kommuner. Svaren från kommundirektörerna var positiva: 86 procent anser att kompetensförsörjningen blivit bättre och 75 procent anser att kvaliteten har förbättrats. SKR bedömer att enkätundersökningen visar att samverkans positiva effekter för kompetensförsörjningen är lika stora som vid kommunsammanslagningar. I sammanhanget hävdar därför förbundet att det bör läggas

mer kraft på att underlätta samverkan än att uppmuntra till kommunsammanslagningar.²

Kommunernas digitaliseringsarbete

Malmö stad välkomnar utredningens förslag kring digitalisering och lyfter fram statens roll i att vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Det finns redan idag möjligheter att effektivisera den kommunala verksamheten genom digitala verktyg – både inom organisationen och i relation till medborgarna. Ett sådant arbete kan gynnas av ett tydligt ramverk, kommunövergripande informationsutbyte och främjande insatser på nationell nivå.

I sammanhanget vill Malmö stad lyfta fram ett antal områden att särskilt uppmärksamma i det fortsatta arbetet:

Juridiskt stöd vid avtal. Det är viktigt med juridiskt stöd till kommunerna i avtalsskrivning: många kommuner har äldre avtal med sina systemleverantörer vilka har tecknats innan det var aktuellt med aspekter som AI och robotisering.

Nationell samordning av tillfälliga personnummer och samordningsnummer. I arbetet med den föreslagna förvaltningsgemensamma infrastrukturen behöver det tas höjd för att en betydande del av grundskolans elever saknar folkbokföring, vanligen på grund av att de nyligen ankommit till landet. För att en förvaltningsgemensam struktur ska bli lyckad behöver det därför utredas hur tillfälliga personnummer eller samordningsnummer ska fungera nationellt. I dagsläget upprättas dessa enskilt i respektive kommun: samma tillfälliga personnummer kan alltså finnas på flera personer i olika kommuner. Det finns nu en ny standard för elevdata (SS 12000:2018) som ska underlätta informationsflödet mellan många olika system som berör elever. Standarden trädde i kraft vid årsskiftet och de flesta systemaktörerna på marknaden bedöms stå i beredskap att följa denna. Det är följaktligen viktigt att ta detta i beaktande i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Gemensamma databaser inom miljöskydd och hälsoskydd. Malmö stad menar att det behövs gemensamma digitala databaser där kommuner och myndigheter (exempelvis Kemikalieinspektionen och Läkemedelsverket) kan samverka kring informationsutbyte. För att nå förbättrade energi- och klimatresultat krävs smarta integrerade system och delning av data. Kommunernas klimatomställningsarbete är därför en relevant fråga även för Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) framöver.

Övriga förslag och bedömningar

Utredningen tar upp samverkan inom verksamhetsområden med betydande

² ”Diskussionsunderlag och förbundets utgångspunkter för remissvar beträffande Kommunutredningen” (Sveriges kommuner och regioner, 24 april 2020). Enkätundersökningen finns på <https://skr.se/download/18.600fa75b170524aa6ec609c5/1582105940147/SKR%20enk%C3%A4tstudie-samverkanskommuner.pdf>

investeringsbehov (20.6.2) och föreslår att regeringen tar initiativ till en utredning om huruvida det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur för att underlätta samverkan mellan kommuner. Malmö stad ser positivt på att staten ser över hur samplanering av infrastruktur mellan flera kommuner kan förenklas. Inte minst ur ett klimat- och hållbarhetsperspektiv är investeringsfrågan tydligt kopplad till hur infrastruktur och samhällsservice ska möta de strukturella utmaningarna med utglesning och ökad urbanisering. Här skulle en tydlig strategi för olika former av samverkan behövas.

Ett närliggande område är förslag till förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan (20.6.3). Malmö stad instämmer i att en ökad kommunal samplanering hade varit önskvärd. Det är dock viktigt att det kommunala planmonopolet kvarstår som en del i det kommunala självstyret. Inom ramen för samarbetet inom MalmöLundregionen samverkar Malmö redan med andra kommuner i sydvästra Skåne och har inom detta samarbete tagit fram en gemensam strukturplan som vägleder den regionala planeringen för dessa kommuner. Oaktat detta välkomnar dock Malmö stad ett ökat nationellt stöd.

Utredningen lyfter behovet att underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar (20.6.4) och bedömer att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner där fastigheters låga marknadsvärden negativt påverkar möjligheten att finansiera nybyggnation. Regeringen bör också underlätta byggandet av bostäder genom förändringar av redovisningsregelverket. I utredningen läggs främst tonvikt på landsbygdens bostadsbrist och problem att finansiera bostäder. Malmö stad vill här påpeka den betydande bostadsbristen – och den därpå följande strukturella hemlösheten – även i storstäderna. Bostadsbristen i storstäderna är en av de frågor som bör ses som en nationell utmaning då den starkt påverkar arbetsmarknad, tillväxt och social segregation.

Utredningen (20.6.1) föreslår att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av statliga planeringsunderlag och att detta bör ske utan kostnad för kommunerna. Malmö stad bedömer att bättre tillgång till statliga planeringsunderlag och statligt stöd i det strategiska planeringsarbetet skulle kunna bidra till såväl effektivisering som till förenklad samverkan inom exempelvis vatten- och avloppssystem. Malmö stad har redan idag en etablerad samverkan inom vatten och avlopp genom kommunalförbundet VA SYD och denna skulle kunna påverkas positivt av tillgång till statliga planeringsunderlag.

Utredningen (20.6.1) föreslår också att regeringen bör ta initiativ till särskilda utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser för kommunerna för att stödja arbetet med frågor som rör klimat, miljö och genomförandet av Agenda 2030. Detta ligger i linje med förslagen om samverkan och tillgång till statliga planeringsunderlag. Malmö stad anser att möjligheten att dela egna erfarenheter och att lära av andra är ett positivt bidrag i arbetet

med att minska klimatpåverkan av byggande och drift av staden.

Ordförande

.....
Karin Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Anna-Lena Alnerud
.....

Moderaterna och Centerpartiet lämnar in en gemensam skriftlig reservation.
Sverigedemokraterna lämnar in ett särskilt yttrande.