



Datum
2020-05-04
Adress
August Palms plats 1
Diarienummer
SBN-2020-304

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Yttrande över Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) STK-2020-463

Stadsbyggnadsnämnden har beslutat att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

2017 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté att utarbeta strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) är kommitténs slutbetänkande. Utredningens övergripande förslag är att stärka och effektivisera kommuner genom ökad kommunal samverkan. Stadsbyggnadsnämnden ifrågasätter delvis om utredningens förslag är tillräckligt handlingskraftiga för att möta de betydande strukturella utmaningarna för Sveriges kommuner.

Yttrande

Utredningens syfte

Syftet med den statliga utredningen *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020: 8) beskrivs såhär:

”För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till dels de uppgifter som ska utföras, dels till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Kommunerna ställs dock inför stora utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan olika kommuner ökar avseende exempelvis befolkning, kompetens och ekonomiska förutsättningar. En parlamentariskt sammansatt kommitté har därför haft regeringens uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att full-göra sina uppgifter och hantera sina utmaningar.”

De specifika utmaningar som för kommunerna som identifieras är:

- svagare ekonomi
- svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- etablering och integration av nyanlända
- växande och uppskjutna investeringsbehov
- växande anspråk på service och välfärd
- kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling

Utredningens fokus ligger på strukturella förändringar. Direktivet anger att kommittén ska analysera fyra olika typer av strukturella åtgärder: utökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter samt asymmetrisk ansvarsfördelning. Den centrala frågan är vilka strukturella åtgärder som ur ett systemperspektiv kan vidtas för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter.

Utredningens förslag

En sammanfattning av förslagen kan läsas på sidor 39-42 i utredningen. Sammanfattningsvis förordar utredningen inte tvingande kommunsammanläggningar (fast de anser att de i vissa fall kan vara fördelaktiga), utan dessa föreslås ske på frivillig basis. Asymmetrisk ansvarsfördelning, d.v.s. att vissa kommuner får utökat ansvar i vissa frågor, anses generellt inte önskvärt p.g.a. att det skulle skapa otydlighet i styrning relativt befolkningen och skapa statuskillnader mellan kommuner. Frågan om att förändra uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och region berörs i princip väldigt lite.

Tonvikten i strategin ligger således på utökat samarbete mellan kommuner. Det finns få skarpa förslag om exakta former av mellankommunal samverkan (som ju sker på frivillig basis); utredningen pekar mer på olika former av stöd staten hade kunnat erbjuda för att stötta samverkan mellan kommuner i olika frågor.

De förslag som främst rör fysisk planering är de sista förslagen under kategorin ”Övriga förslag och bedömningar”. Dessa insatser är:

- *Utredningen bedömer att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av statliga myndigheters planeringsunderlag som behövs i kommunernas klimatrelaterade arbeten. Planeringsunderlagen bör tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.*
- *Utredningens föreslår att regeringen tar initiativ till en utredning om det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner, särskilt avseende vatten- och avloppssystem (VA-system) och bredband.*
- *Utredningen föreslår att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna, med syfte att förbättra samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser.*
- *Utredningen 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.*

Allmänt om utredningen

Stadsbyggnadsnämndens uppfattning är att utredningens förslag inte fullt ut möter de utmaningar som Sveriges kommuner står inför. De ökande skillnaderna mellan (och inom) kommunerna innebär redan idag betydande utmaningar att erbjuda likvärdig service till alla Sveriges invånare oberoende av hemkommun. Med den fortsatta trenden mot å ena sidan urbanisering och å andra sidan utglesning borde kanske mer skarpa insatser som kommunsammanläggningar förordats tydligare.

Ökad kommunal samverkan är utredningens huvudsakliga lösning till de utmålade kommunala utmaningarna. Detta val är det som innebär minst strukturell förändring för kommunerna, men riskerar å andra sidan att inte bli tillräckligt handlingskraftigt. Ökad

mellankommunal och regional samverkan kan troligtvis lösa en del av de kommunala utmaningarna, men är som alla frivilliga samarbeten ofta instabila. De större skalfördelar eller rationaliseringsvinster som hade kunnat fås till stånd av sammanläggningar blir troligtvis inte lika påtagliga genom mellankommunal samverkan. Det finns därmed en risk att utredningens förslag inte påtagligt löser de ganska stora strukturella och ekonomiska utmaningar som Sveriges kommuner står inför.

Om kommunerna trots de ökande skillnaderna sinsemellan fortsatt ska ha ansvar för t.ex. skola och bostadsförsörjning så behöver staten tydligt se över vilka specifika stöd som kan behövas för att olika typer av kommuner, med olika utmaningar, ska kunna stödjas för att fortsatt ha möjlighet att ge alla invånare en likvärdig service.

Stadsbyggnadsnämnden anser inte heller att utredningen fullt ut belyser, eller tillräckligt lägger tonvikt kring, de specifika utmaningarna för storstadskommunerna angående t.ex. bostadsbrist, integration, låg skattekraft relativt kranskommuner och dylikt. Att lösa dessa nyckelfrågor för Sveriges storstäder är en fråga av nationell dignitet och behöver tydligare belysas och avspeglas i nationella strategier och beräkningsmodeller för kommunbidrag.

Om förslagen som berör fysisk planering

Förslaget som berör kommunernas *klimat- och hållbarhetsarbeten* innefattar endast möjlighet att enklare ta del av statliga planeringsunderlag samt nationellt stöd för utbildning och kompetenshöjning till kommunerna. Stadsbyggnadsnämnden anser att frågans dignitet motiverar mer kraftfulla insatser. Inte minst är den tydligt kopplad till hur infrastruktur och samhällsservice på miljöeffektivt sätt ska möta de strukturella utmaningarna med utglesning och ökad urbanisering. Här skulle en tydlig strategi för olika former av samverkan behövas.

”Regeringen tar initiativ till en utredning om huruvida det finns behov av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommuner.”

Stadsbyggnadsnämnden är positiva till att staten ser över hur samplanering av infrastruktur mellan flera kommuner kan förenklas.

”Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna, stödja strategisk planering i kommunerna för hållbar utveckling i alla delar av landet. Syftet är ett förbättrat samspel och samarbete i lokala och regionala planeringsprocesser för att skapa attraktiva platser för medborgare, företagare och besökare.”

Stadsbyggnadsnämnden 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. Malmö samverkar redan med andra kommuner i sydvästra Skåne i den s.k. MalmöLundregionen och har inom detta samarbete tagit fram en gemensam strukturplan som vägleder den regionala planeringen för dessa kommuner. Genom samverkan i MalmöLundregionen samt det nya regionala planeringsansvaret anser stadsbyggnadsnämnden att det finns goda möjligheter för regional samverkan kring planering. Ett ökat nationellt stöd, inklusive ökade resurser, välkomnas dock.

”Utredningen 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 utredning läggs främst tonvikt kring bostadsbrist och problem att finansiera bostäder på landsbygden. Stadsbyggnadsnämnden vill här påpeka den betydande bostadsbristen, och

efterföljande strukturella hemlösheten, även i storstäderna. Just bostadsbristen i storstäderna är en av de frågor som bör ses som en nationell utmaning (se även stycket nedan) då den starkt påverkar arbetsmarknad, tillväxt och social segregation i storstäderna.

Redovisningsreglerna som ofta framtvingar en omedelbar nedskrivning av fastighetsvärdet är något som kan verka hindrande för att bygga bostäder i områden/regioner som bedöms som mindre attraktiva. Att försöka ta bort detta hinder är positivt, men är enligt stadsbyggnadsnämnden inte tillräckligt för att i grunden adressera matchningsproblematiken mellan behov och efterfrågan på bostadsmarknaden. För en hållbar kommunal bostadsförsörjning skulle det behövas tydligare verktyg och medel för riktade satsningar mot betalningssvaga hushåll.

ÖVRIGA SYNPKTER

Storstädernas utmaningar är Sveriges utmaningar

Den demografiska utvecklingen går dels mot en ökad urbanisering och dels mot en ökad utglesning och avbefolkning. Att balansera behoven för både storstad och landsbygd - och att landa i vad en rättvis fördelning dem sinsemellan ska innebära - är en svår utmaning. I många länder finns idag en växande identitetsmässig och politisk polarisering mellan storstaden och landsbygden och även i Sverige kan tendenser till en sådan polarisering märkas. För stora motsättningar mellan stad och landsbygd kan vara ett allvarligt hot mot ett funktionellt och handlingskraftigt samhälle (inklusive offentliga verksamheter). En rimlig och rättvis fördelningspolitik mellan stad och landsbygd är därför en högst viktig fråga för Sveriges framtid.

För en storstad som Malmö är det, trots brasklappen ovan, viktigt att 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 vidare en nyckel till en hållbar fördelningspolitik relativt andra kommuner.

Stadsbyggnadsnämnden anser därför att storstädernas specifika utmaningar (ex. bostadsbrist och integration) behöver få mer tyngd inom nationell fördelningspolitik. När en översyn av kommunbidragen görs bör detta beaktas.

Parten som har ansvaret behöver även ha verktygen att förändra

Om principen om ökad decentralisering fortsatt förordas så önskar stadsbyggnadsnämnden påtala behovet av att kommunerna behöver ha de verktyg och muskler som behövs för att faktiskt kunna påverka utvecklingen i de frågor de ansvarar för. Bostadsförsörjningen, som är en av de uppgifter som stadsbyggnadsnämnden ansvarar för, är ett tydligt exempel. Den växande bostadsbristen, hemlösheten och trångboddheten är ett problem som i grunden handlar om 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 blir överbelastad och tvingas lösa problemen skapade av bostadsbristen.

Inom nationell bostadspolitik finns ibland en tendens att fokusera på att ändra lagstiftning eller ta bort mindre hinder som endast marginellt påverkar bostadsbyggandet, medan de stora strukturella utmaningarna inte behandlas. Ibland skapas ökade redovisningskrav med otydligt syfte och effekt. Ibland inskränker kraven på kommunernas möjlighet att ha ambitiösa lokala utvecklingsmål utan att nämnvärt påverka bostadsbyggandet; ett exempel är när möjligheten för kommuner att ställa särskilda miljökrav på byggaktörer inskränktes.

När kommunerna sitter på ansvaret men har bristande verktyg för att kunna utföra uppgiften så 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 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 i frågan decentraliseras!

Lösningarna är ofta frågespecifika

Stadsbyggnadsnämnden har förståelse för att det i denna utredning inte är möjligt att fördjupa sig i olika specifika frågor, men vill framhålla att det i det fortsatta utredningsarbetet hade varit mer givande att utgå mer från specifika nyckelutmaningar som kommunerna och samhället står inför. Några exempel hade kunnat vara: minskad miljöpåverkan, samhällsservice, bostadsförsörjning, arbete och försörjning, digitalisering och social integration.

De bästa lösningarna och modellerna för mellankommunal samverkan varierar troligtvis beroende på frågeställning, demografi och geografi. Troligtvis kommer de flesta kommuner i framtiden samverka inom flera olika konstellationer samtidigt. Med tydligare frågefokus hade staten tydligare kunnat identifiera effektiva samarbetsformer inom olika områden och koppla bidrag och stöd till dem.

ordförande

.....
Sofia Hedén
.....

sekreterare

.....
Kristina Andersson
.....