



Protokollsutdrag

Sammanträdestid	2020-09-09 kl. 13:00-14:50
Plats	Triangeln 1-2 (stadshusets konferensanläggning)
Beslutande ledamöter	Katrin Stjernfeldt Jammeh (S) (Ordförande) Roko Kursar (L) (1:e vice ordförande) Torbjörn Tegnhammar (M) (2:e vice ordförande) Andréas Schönström (S) Rose-Marie Carlsson (S) Mubarik Mohamed Abdirahman (S) Stefana Hoti (MP) Emma-Lina Johansson (V) Håkan Fäldt (M) Helena Nanne (M) Charlotte Bossen (C) Magnus Olsson (SD) Anders Olin (SD)
Ej tjänstgörande ersättare	Anders Rubin (S) Nils Anders Nilsson (S) Frida Trollmyr (S) Sara Wettergren (L) Måns Berger (MP) Anders Skans (V) John Roslund (M) John Eklöf (M) Tony Rahm (M) Anton Sauer (C) Nima Gholam Ali Pour (SD) Rickard Åhman Persson (SD)
Övriga närvarande	Carina Nilsson (S) (Ordförande) (Kommunfullmäktige) Sedat Arif (S) (Kommunalråd) Ewa Bertz (L) (Kommunalråd) Simon Chrisander (L) (Kommunalråd) Andreas Norbrant (Stadsdirektör) Tomas Barring (Chefsjurist) Jonas Rosenkvist (Avdelningschef) Anders Mellberg (Kommunikationsdirektör) Carina Tempel (HR-direktör) Anna Westerling (Ekonomidirektör) Ann Andersson (Budgetchef)
Underskrifter	Sekreterare Anna-Lena Alnerud Ordförande Katrin Stjernfeldt Jammeh Justerande Torbjörn Tegnhammar

Heléne Norberg (Avdelningschef)
Jan-Inge Ahlfridh (VD Malmö Stadshus AB)
Anna-Lena Alnerud (Sekreterare)
Pernilla Mesch (Sekreterare)
Karin Ringman Ingvarsson (Kanslichef)
Nicklas Sjöqvist (Presschef)
Daniel Olsson (Sektionschef)
Lotta Liedberg (Nämndsekreterare)
Mariya Trusova (IT konsult, ATEA)

Utses att justera	Torbjörn Tegnhammar
Justeringen	2020-09-24
Protokollet omfattar	§288

§ 288 Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

STK-2020-463

Sammanfattning

För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till de uppgifter som ska utföras och till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Kommunerna ställs dock inför stora utmaningar, bland annat till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan olika kommuner ökar när det gäller 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 fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen har antagit namnet Kommunutredningen och har nu lämnat slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

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. Stadskontoret instämmer i detta resonemang och vill i sammanhanget understryka att kommunerna är en given och naturlig partner i det fortsatta arbetet. Stadskontoret vill särskilt betona vikten av en helhetssyn på Sveriges kommuner och storstädernas framträdande roll. I förslaget till yttrande framkommer stadskontorets och Malmö stads nämnders 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.

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. Kommunstyrelsen godkänner förslaget till yttrande och skickar det till Finansdepartementet.

Beslutsgång

Ordförande Katrin Stjernfeldt Jammeh (S) yrkar bifall till arbetsutskottets förslag.

Torbjörn Tegnhammar (M) yrkar bifall till sitt yrkande i arbetsutskottet den 7 september 2020 § 539, att ändra i förslag till yttrande på sidan 2 under rubriken "Bostadsbristen: kommunernas ansvar behöver åtföljas av verktyg för att förändra" med att stryka stycket som börjar med: "Med de nuvarande förutsättningarna..." och ersätta det med följande:

"Kommunerna måste därför få ett förtydligt uppdrag och nödvändiga resurser för att vidta åtgärder som syftar till att stärka människors arbetskraftsdeltagande och därmed deras förmåga att efterfråga en bostad. I Malmö är situationen med strukturell hemlöshet den att en majoritet av de strukturellt hemlösa är relativt nyanlända till Sverige. Detta innebär att Malmö drabbas av merkostnader på grund av att nyanlända inte

hinner att etablera sig på arbetsmarknaden, och därmed uppnår förmåga att efterfråga en bostad, under etableringstiden. Staten behöver därmed ta ett större ekonomiskt ansvar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden, istället för att vända över kostnaden på landets kommuner."

Charlotte Bossen (C) yrkar bifall till Torbjörn Tegnhammars (M) yrkande.

Ordförande ställer proposition på bifall till stadskontorets förslag mot Torbjörn Tegnhammars (M) yrkande och finner att kommunstyrelsen beslutar bifalla arbetsutskottets förslag.

Reservationer och särskilda yttranden

Torbjörn Tegnhammar (M), Håkan Fäldt (M), Helena Nanne (M) och Charlotte Bossen (C) reserverar sig mot beslutet och lämnar in en gemensam skriftlig reservation, bilaga 2.

Magnus Olsson (SD) och Anders Olin (SD) lämnar in ett särskilt yttrande, bilaga 3.

Beslutet skickas till

Finansdepartementet
Arbetsmarknads- och socialnämnden
Grundskolenämnden
Miljönämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Tekniska nämnden

Beslutsunderlag

- Förslag till beslut KSAU 200907 §539 med Muntlig reservation (M)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200907 - Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)
- Förslag till yttrande - Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)
- Följebrev Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU
- Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)
- Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 200430 § 112 med Reservation (M+C) och (SD)
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Tekniska nämnden beslut 200421 § 129
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 200423 § 124
- Grundskolenämnden beslut 200421 § 63
- Remissvar från grundskolenämnden
- Miljönämnden beslut 200421 § 69
- Remissvar från miljönämnden
- Remissvar från tekniska nämnden
- Utvärdering - Kommunutredningen - SKR Remisskonferens



Reservation

Kommunstyrelsen 2020-09-09

Ärende 4. Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Moderaterna och Centerpartiet yrkade att på sidan två, under rubriken Bostadsbristen: kommunernas ansvar behöver åtföljas av verktyg för att förändra, ersätta stycket [...] ”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 för att adressera deras bostadsbehov. Konsekvenserna av detta har i Malmö blivit att socialtjänsten är överbelastad och tvingas lösa problemen skapade av bostadsbristen.”

Med texten:

”Kommunerna måste därför få ett förtydligt uppdrag och nödvändiga resurser för att vidta åtgärder som syftar till att stärka människors arbetskraftsdeltagande och därmed deras förmåga att efterfråga en bostad. I Malmö är situationen med strukturell hemlöshet den att en majoritet av de strukturellt hemlösa är relativt nyanlända till Sverige. Detta innebär att Malmö drabbas av merkostnader på grund av att nyanlända inte hinner att etablera sig på arbetsmarknaden, och därmed uppnår förmåga att efterfråga en bostad, under etableringstiden. Staten behöver därmed ta ett större ekonomiskt ansvar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden, istället för att välla över kostnaden på landets kommuner.”

Socialdemokraterna i Malmö fortsätter sin långa tradition av att förkasta alla idéer som syftar till att införa en fungerande arbetslinje i Malmö. Detta är grunden till att tusentals Malmöbor inte kan efterfråga en egen bostad.

Den hållbara lösningen på Malmös strukturella hemlöshet är inte att skapa fler verktyg för att kommunen ska kunna ordna bostad åt gruppen, det är att föra an verkningfull arbetsmarknadspolitik där människor får hjälp att nå egen försörjning och därmed kunna efterfråga en bostad på egen hand. Det är uppenbart att detta inte kommer att kunna förverkligas förrän Malmö får ett borgerligt styre.

Då vårt förslag ej vann gehör reserverar vi oss till förmån för eget förslag.

Torbjörn Tegnhamar (M)

Håkan Fäldt (M)

Helena Nanne (M)

Charlotte Bossen (C)

Med instämmande av

John Roslund (M)

John Eklöf (M)

Tony Rahm (M)

Anton Sauer (C)

Särskilt yttrande

Kommunstyrelsen

Ärendenummer: STK-2020-463

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

I förslaget till yttrande kan man läsa att den växande bostadsbristen och hemlösheten är i grunden ett strukturellt problem. Det som inte framgår av yttrandet är att i Malmö är dessa problem kopplade till den höga invandringen. Fortfarande är majoriteten av Malmös hemlösa födda i ett annat land. Det handlar om att nyanlända har svårt att få en fot in på bostadsmarknaden. Det handlar även om att det ofta krävs ett arbete för att ha råd med en bostad i Malmö. Därmed leder en liberal invandringspolitik till utbredd bostadsbrist och hemlöshet i de kommuner som tar emot migranterna.

Enligt förslaget till yttrande beräknas Malmö växa till 500 000 invånare till år 2050 vilket ställer stora krav på kommunens verksamheter. Sverigedemokraterna ser denna utmaning men är förbryllade över varför styret har satt upp ett politiskt mål om att Malmö ska vara en halvmiljonstad år 2047. Det är även viktigt att nämna att Malmö stads befolkningsredovisning visar att den utländska invandringen står för större delen av Malmös befolkningsökning.

Sverigedemokraterna vill att Malmö växer i lagom takt så verksamheterna inte behöver utökas i en takt som staden inte har råd med.

Magnus Olsson (SD)

Anders Olin (SD)



Nima Gholam Ali Pour (SD)

Rickard Åhman-Persson (SD)

2020-09-09



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 välfärdsupdraget (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 kostnadslättnad 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 klagjorts 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 kommundelagation med både statliga och kommunala företrädare inrättas. I kommundelagationens 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 kommundelagation.

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 investerings-

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>

behov (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.



Datum
2020-09-03
Vår referens
Matts Hansson
Utvecklingssekreterare
Matts.Hansson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Jörgen Dehlin
Utvecklingssekreterare
jorgen.dehlin@malmo.se

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

Sammanfattning

För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till de uppgifter som ska utföras och till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Kommunerna ställs dock inför stora utmaningar, bland annat till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan olika kommuner ökar när det gäller 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 fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen har antagit namnet Kommunutredningen och har nu lämnat slutbetänkandet *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8).

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. Stadskontoret instämmer i detta resonemang och vill i sammanhanget understryka att kommunerna är en given och naturlig partner i det fortsatta arbetet. Stadskontoret vill särskilt betona vikten av en helhetssyn på Sveriges kommuner och storstädernas framträdande roll. I förslaget till yttrande framkommer stadskontorets och Malmö stads nämnders 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.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslaget till yttrande och skickar det till Finansdepartementet.

Beslutsunderlag

- Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)
- Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)
- Följebrev Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU
- Utvärdering - Kommunutredningen - SKR Remisskonferens
- Remissvar från miljönämnden
- Miljönämnden beslut 200421 § 69
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 200421 § 63
- Remissvar från tekniska nämnden
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 200423 § 124
- Tekniska nämnden beslut 200421 § 129
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 200430 § 112 med Reservation (M+C) och (SD)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200907 - Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)
- Förslag till yttrande - Remiss från Finansdepartementet - Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-08-31

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-09-07

Kommunstyrelsen 2020-09-09

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Grundskolenämnden

Miljönämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Tekniska nämnden

Ärendet

För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs att de har en kapacitet som står i proportion till de uppgifter som ska utföras och till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Kommunerna ställs dock inför stora utmaningar, bland annat till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan olika kommuner ökar när det gäller 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 fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar.

Utredningen har antagit namnet Kommunutredningen och nu lämnat slutbetänkandet *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8). Utredningen har haft uppdraget att identifiera kommunernas framtida utmaningar, analysera olika strukturella åtgärder för att hantera dessa utmaningar och föreslå vilka åtgärder som bör vidtas och strategier för dessa. Betänkandet omfattar drygt 700 sidor och är fördelade på 21 kapitel och ett antal bilagor.

Malmö stad har beretts möjlighet att lämna ett yttrande till Finansdepartementet kring kommunutredningens slutbetänkande. Nedan följer en sammanfattning av utredningen och ett tjänsteutlåtande från stadskontoret. Fem av stadens nämnder (arbetsmarknads- och socialnämnden, grundskolenämnden, miljönämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden) har anmodats att bidra med synpunkter på Kommunutredningen. Alla nämnderna har gjort detta och deras synpunkter sammanfattas i ärendet. Nämndernas synpunkter utgör en integrerad del av stadskontorets tjänsteutlåtande och nämndernas yttranden i sin helhet bifogas ärendet.

Sammanfattning av utredningen

Utmaningarna

I kapitel 6-12 går utredningen igenom och identifierar kommunernas utmaningar. Mycket kortfattat är dessa:

- Svagare ekonomi
- Svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- Etablering och integration av nyanlända
- Växande och uppskjutna investeringsbehov
- Växande förväntningar och anspråk på service och välfärd
- Kompetens att klara klimatförändring och hållbar utveckling

Dessa utmaningar är generella för Sveriges kommuner men, resonerar utredningen, skiljer sig säkert mycket åt mellan kommunerna och den prioriteringsordning som finns bland olika kommuner.

Kapacitetsbegreppet

Kapacitetsbegreppet (se bland annat kapitel 12.2, sidorna 353ff) har en central roll i utredningens arbete. Genom begreppet vill utredningen fånga kommunernas förmåga att uträtta kommunala uppgifter och därmed också att möta bland annat utmaningarna ovan. Utredningen gör en distinktion mellan *drifts-* respektive *utvecklingskapacitet*.

Hög *driftkapacitet* har en kommun som på ett rättssäkert och effektivt sätt når den kvalitet som medborgare och staten definierar. Med *utvecklingskapacitet* menas att kommunen har förmåga att fatta beslut med viss framförhållning om organisatorisk utveckling och förnyelse och att den har förmåga att driva ett fruktbart samarbete med aktörer utanför den kommunala organisationen. Detta innebär en förmåga att planera sin verksamhet och vara proaktiv.

Utredningen beskriver på sidan 363 distinktionen på följande sammanfattande sätt: *Driftkapacitet handlar om förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget medan utvecklingskapacitet handlar om att den kommunala organisationen förmår arbeta med utvecklingsfrågor i vid bemärkelse*. Här konstaterar utred-

ningen att Sveriges kommuner skiljer sig väsentligt åt på dessa punkter. Utredningen pekar på de mindre kommunernas, ofta landsortskommuner, utsatthet då till exempel kompetens går förlorad genom att nyckelpersoner inom ett område slutar. Vidare konstaterar utredningen att många små kommuner med minskande befolkning ofta har svaga ekonomiska förutsättningar för att kunna möta utmaningarna.

För kommuner som befinner sig i eller nära en större arbetsmarknadsregion ser utmaningarna annorlunda ut. Det är kommuner med en ökande befolkning. Det är också här vi finner storstäderna.

En ökande befolkning leder bland annat ofta till växande investeringsbehov som driver upp skuldsättningen. Utan att vara en homogen grupp brottas dessa kommuner oftare med utmaningar som segregation, utanförskap och brottslighet. Utmaningar ligger också i att kommunens gränser sällan återspeglar funktionella områden som frågor om fysisk planering och infrastruktur. Samtidigt är den större organisationen ofta mer robust och har goda möjligheter att genom specialisering ha kompetens inom olika områden.

Sammanfattningsvis är det stora skillnader i drifts- och utvecklingskapacitet och ekonomiska förutsättningar mellan Sveriges kommuner och utmaningarna kan därför se mycket olika ut. Detta återspeglas också i de förslag och bedömningar som utredningen gör.

Utredningens förslag och bedömningar

Inledningsvis tar stadskontoret upp generella synpunkter på utredningens innehåll. Därför sammanfattas utredningens förslag och bedömningar (*kapitel 20, sidorna 595ff*) under rubrikerna *Strukturella åtgärder, Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet, Kommunernas ekonomi, Kommunernas kompetensförsörjning, Kommunernas digitaliseringsarbete* och *Övriga förslag och bedömningar*. För överskådlighetens skull återfinns stadskontorets samlade bedömning under respektive rubrik. Därefter redovisas nämndernas synpunkter på förslagen under rubriken *Nämnderna*.

Allmänt om utredningen

Stadskontorets bedömning

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. Stadskontoret 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:

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 och även i Sverige kan tendenser till en sådan polarisering märkas. Allt för stora motsättningar mellan stad och landsbygd kan vara ett allvarligt hot mot ett funktionellt och handlingskraftigt samhälle. Stadskontoret 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 stadskontoret att det handlar om att anlägga ett perspektiv där stad och landsbygd kompletterar och är ömsesidigt beroende av varandra.

Utredningen lyfter fram att utmaningarna ökar för det stora flertalet av Sveriges kommuner samtidigt som skillnaderna mellan olika typer av kommuner blir större – samtidigt som alla kommuner oavsett förutsättningar har i allt väsentligt samma uppdrag. Ekonomi och kompetensförsörjning blir alltmer problematiska frågor att hantera de kommande åren, men det handlar också om förmågan att upprätthålla kvaliteten på verksamheten, klara investeringsbehoven, ta tillvara potentialen hos utlandsfödda och att hantera och förebygga klimatförändringar. 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. Stadskontoret 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 omständigheter. Stadskontoret 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 stadskontoret 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 handlar i grunden 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 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. Stadskontoret 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.

Strukturella åtgärder

I utredningens diskussion om sammanläggning av kommuner utgår man från en frivillighet att slå sig samman med andra kommuner. Statens roll är att främja en mer strategisk samverkan mellan kommunerna. Den strategiska samverkan, menar utredningen, sker i mer fasta kommunkonstellationer och baseras på en samlad kommunövergripande bedömning av behoven nu och i framtiden. Den bedrivs med större djup genom att inte enbart handla om enstaka tjänsteutbyten och gemensamt agerande av samverkanskommunerna i gemensamma utvecklingsfrågor.

Utredningen föreslår att staten ger stöd och incitament för kommunerna att på frivillig basis välja att slå sig samman. Ett sådant incitament är förslaget om ett statsbidrag till stöd för kostnader för utvecklingsarbete som bedrivs gemensamt av två eller flera kommuner. Vidare föreslår utredningen att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Det handlar då om långfristiga skulder till bank- och kreditinstitut samt avsättningar till pensionsförpliktelser.

Vidare föreslår utredningen en mer verksamhetsanknuten försöksverksamhet i syfte att stärka kommunernas kapacitet genom att möjliggöra en anpassning av verksamheten till lokala förhållanden eller att minska den statliga regleringen.

Dessutom föreslås i utredningen att en kommundelation inrättas vid Regeringskansliet. Delegationen och landshövdingarna ges i uppdrag att föra en dialog med kommunerna om kapacitetshöjande åtgärder, strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar.

Stadskontorets bedömning

Sveriges kommuner och regioner (SKR) lyfter i sitt diskussionsunderlag inför förbundets remissvar att kommunernas utmaningar kvarstår oavsett kommunstruktur, kommunindelning och grad av samverkan. SKR tar upp att utredningen mer knapphändigt beskriver och analyserar hur utmaningarna påverkar olika verksamheter och kommungrupper (för att veta vilka strukturåtgärder som bör genomföras behöver man veta vilka problem som ska lösas). Stadskontoret anser i sammanhanget att 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. Stadskontoret 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 stadskontoret 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 och stadskontoret vill därför lyfta vikten av statligt stöd för strategisk samverkan.

Förslaget till ekonomiska incitament för kommunsammanslagningar

Stadskontorets 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.

Stadskontoret 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 naturligtvis ge en kostnadslättnad 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. Stadskontoret 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 tjänsteutlåtandet lyfter stadskontoret fram att det är positivt att utredningen föreslår en minskad användning av riktade statsbidrag då dessa medför flera nackdelar – några är dess kortsiktighet, en hög grad av detaljstyrning och den detaljerade uppföljning som krävs vid återsökning. Ett resonemang i samma anda kan föras utifrån en kartläggning från Statskontoret – regeringens utrednings- och utvärderingsmyndighet – 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 Stadskontoret vill här betona vikten av att statligt stöd i kommunernas utvecklingsarbete tar tillvara kommunernas egen drivkraft mot en bakgrund av kommunal

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

självstyrelse och en mer tillitsbaserad styrning.

Stadskontoret menar att utredningens tyngdpunkt ligger i resonemang kring strukturella förändringar av kommunerna för att stärka möjligheterna att hantera framtida utmaningar. Stadskontoret menar också 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.

Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

Utredningen föreslår att staten på olika sätt är närvarande i kommunerna. Detta anser utredningen är viktigt för den lokala attraktiviteten, företag och invånare. Staten bör ta på sig att garantera statlig närvaro i hela landet. Detta handlar då om att fortsätta arbetet med att omlokalisera myndigheter och etablera servicekontor.

Kommunernas ekonomi

Utredningen lägger fram förslag till en statsbidragsprincip som ska ge vägledning för utformandet av riktade statsbidrag. Den innebär bland annat att staten primärt ska överväga andra sätt att styra kommunerna på än riktade statsbidrag. Om staten ändå använder dessa ska de klustras inom olika verksamhetsområden. Icke klustrade statsbidrag ska vara tidsbegränsade. Statsbidrag tänkta att betalas ut mer än under två år ska efter två år överföras till generella statsbidrag, ett riktat statsbidrag ska kunna finansieras på ett rimligt sätt av en enskild kommun.

Vidare föreslår utredningen att en utredning tillsätts för en bred översyn av det kommunala utjämningsystemet. Syftet är bland annat att utreda ett eventuellt ökat statligt finansiellt ansvar, vid behov lämna förslag på ändrad finansiering. Utredningen ska också göra en kartläggning av eventuella hinder i utjämningsystemet för sammanläggning av kommuner.

Konjunkturinstitutet har beräknat att statsbidragen till kommunerna fram till 2040 skulle behöva öka med 24 miljarder kronor per år för att kommunallagens krav på en budget i balans och på god ekonomisk hushållning ska kunna tillgodoses. Om kommunerna i stället helt på egen hand skulle finansiera den förväntade kostnadsökningen med höjda kommunalskatter skulle skatterna i genomsnitt behöva öka med 3 kronor och 18 öre till 2040.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret 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 för-

bättra 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. Stadskontoret 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.

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) (STK-2019-209)*. Den övergripande bedömningen från stadskontoret var att det är positivt att utjämningsystemen regelbundet ses över för att upprätthålla dess legitimitet. Stadskontoret såg det också som positivt att man utredningen i stor utsträckning uppdaterar de data som ingår beräkningarna i kostnadsutjämnningen då det upprätthåller systemets aktualitet.

Stadskontorets synpunkter på det som anförs i Kommunutredningen ligger i linje med ställningstagandet i ovan nämnda utredning. Det är positivt att Kommunutredningen lyfter att hela utjämningsystemet behöver ses över, inklusive utjämnningen av kostnader för LSS-verksamhet. Stadskontoret 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

Framför sig har Sverige arbetskraftsbrist inom så gott som all offentlig verksamhet. Under utredningstiden har det därför blivit alltmer tydligt att kompetensförsörjningsfrågan framstår som den mest svårlösta ur ett framtidsperspektiv. Den demografiska utvecklingen medför att stora delar av landet kan få en total brist på arbetskraft, vilket gör att satsningar på enskilda yrkesgrupper kan utvecklas till ett nollsummespel. SKR har bedömt att kommunsektorn (inklusive privata utförare) behöver nästan 200 000 fler anställda 2026 jämfört med 2016. Dessutom behöver 300 000 anställda ersättas på grund av pensioneringar. Om den kommunala verksamheten fortsätter att växa i samma takt som under senare år ökar behovet av personal med ytterligare cirka 70 000 anställda. Störst ser rekryteringsbehoven ut att bli av lärare, förskollärare och personal inom äldreomsorgen. Det är redan i dag tydligt att små och perifert belägna kommuner har svårt att konkurrera om arbetskraften inom dessa yrkesområden.

Utredningen föreslår att regeringen ska vidta åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunens verksamhetsområden. Syftet ska också vara att höja sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet i befolkningen med särskild inriktning bland de utrikes födda. För personer som är bosatta och yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning, föreslår utredningen att regeringen tar initiativet att

utreda möjligheterna att minska studieskulder hos CSN vilka uppkommit i samband med akademisk examen.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret 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. Stadens nämnder lyfter särskilt 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 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 (SKR) 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

Utredningen gör bedömningen att staten bör ha ett långsiktigt perspektiv för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till. Den gör också bedömningen att DIGG (Myndigheten för digital förvaltning) bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Utredningen föreslår här att ett rättsligt beredningsorgan tillsätts inom kommittéväsendet med uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för att anpassa lagstiftningen så att den möjliggör accelererande digitalisering och förbättrad informationsförsörjning i kommunerna.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret välkomnar utredningens förslag kring digitalisering och lyfter fram statens roll i att vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Stadens nämnder har under remissförfarandet uttryckt att kommunernas digitaliseringsarbete är angeläget och att

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>

förslagen i utredningen är välkomna. Det finns redan idag möjligheter att effektivisera den kommunala verksamheten genom digitala verktyg – både internt i 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 stadskontoret 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. 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

För att underlätta den kommunala planeringen till exempel översiktsplanarbetet gör utredningen bedömningen att staten bör förenkla för kommunerna att i till exempel översiktsplanarbetet ta del av planeringsunderlag, utan kostnader, från statliga myndigheter vid bedömning av risker på grund av klimatförändringar. Regeringen bör också ta initiativ till utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser för kommunerna till stöd i arbetet som rör klimat och miljö samt genomförandet av Agenda 2030.

För att underlätta samverkan mellan kommunerna föreslår utredningen att en utredning tillsätts om huruvida det finns behov av ändringar i speciallagstiftningen om grundläggande infrastruktur.

För att förbättra samspelet och samarbetet i lokala och regionala planeringsprocesser föreslår utredningen att Tillväxtverket ges i uppdrag att tillsammans med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja en planering på kommunal nivå för hållbar utveckling.

Utredningen gör bedömningen att regeringen bör vidta åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggande i kommuner med fastigheter med låga marknadsvärden som påverkar möj-

ligheterna till finansiering negativt. Utredningen bedömer också att regeringen genom förändringar i redovisningsreglerna bör underlätta byggandet av bostäder.

Stadskontorets bedömning

Utredningen tar upp samverkan inom verksamhetsområden med betydande 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. Stadskontoret 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). Utredningen visar att i kommuner i funktionellt sammanhängande områden är kapacitetsproblemet snarast att de inte står rustade att hantera planeringsfrågor som sträcker sig utanför kommungränserna. Här föreslås att 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. Stadskontoret 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 stadskontoret 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. Stadskontoret 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.

Sveriges kommuner behöver kunna ta del av statliga planeringsunderlag för att de i den kommunala översiktsplaneringen ska kunna bedöma risker på grund av klimatförändringar. Utredningen (20.6.1) föreslår därför att staten bör vidta åtgärder för att förenkla för kommunerna att ta del av dessa statliga planeringsunderlag och att detta bör ske utan kostnad för kommunerna. Stadskontoret 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 har i sin budget för mandatperioden satt mål för klimat- och miljöarbetet. Möjligheten att dela egna erfarenheter och lära av andra är ett positivt bidrag i arbetet med att minska klimatpåverkan av byggande och drift av staden.

Nämnderna

Stadskontoret har i ärendet inhämtat synpunkter från arbetsmarknads- och socialnämnden, grundskolenämnden, miljönämnden, tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden. Nedan följer en sammanfattning av nämndernas synpunkter.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämnden välkomnar förslagen i utredningen men bedömer att utredningen hade behövt kompletteras med en analys av kommunernas utmaningar utifrån socio-ekonomisk sammansättning i befolkningen.

Strukturella åtgärder. Nämnden bedömer att förslaget om ett statsbidrag för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete är positivt under förutsättning att statsbidraget täcker samtliga kostnader. Inrättande av en kommundellegation och ett kunskapsutvecklande uppdrag på Statskontoret bedöms också vara positivt.

Statens åtaganden, statlig närvaro i hela landet och kommunernas ekonomi. Arbetsmarknads- och socialnämnden välkomnar att utredningen värnar finansieringsprincipen vad gäller statens åtaganden. Nämnden bedömer det som positivt att utredningen föreslår en minskad användning av riktade statsbidrag. Nämndens verksamheter har upplevt nackdelar med riktade statsbidrag på grund av dess kortsiktighet och den detaljerade uppföljning som krävts vid återsökning av vissa statsbidrag.

Kommunernas kompetensförsörjning och digitaliseringsarbete. Arbetsmarknads- och socialnämnden välkomnar utredningens förslag kring kompetensförsörjning och digitalisering. För att nämnden ska kunna bedriva verksamhet av god kvalitet krävs att medarbetarna har rätt kompetens och lyfter fram statens roll i att vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

M, C och SD reserverade sig mot nämndens beslut.

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden har inga invändningar mot utredningens förslag. Två av de bedömningar och förslag som utredningen lämnar är nämnden särskilt positiv till, och ytterligare ett med vissa reservationer. Grundskolenämnden yttrar sig endast om dessa.

En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna – 19.5 Staten måste ta ansvar för att garantera goda förutsättningar i kommunerna. Grundskolenämnden är positiv till utredningens föreslagna strategi som bland annat handlar om att staten bör ta ett övergripande ansvar för att säkerställa kommunernas ekonomiska förutsättningar, genomföra generella åtgärder på nationell nivå för att höja sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet samt underlätta kompetensförsörjningen i kommu-

nernas kärnverksamheter. Det är viktiga åtgärder för de kommuner som har de största demografiska och socioekonomiska utmaningarna. Nämnden lyfter fram att det är viktigt att staten lever upp till finansieringsprincipen och beaktar hur förändringar i den statliga verksamheten påverkar kommunernas förutsättningar. Kommunerna behöver generella statsbidrag mot bakgrund av de demografiskt betingade behoven, och kompensation för löpande pris- och löneökningar. Det krävs en ökad och långsiktig samsyn om att staten och kommunsektorn har ett gemensamt uppdrag att lösa finansieringen av välfärden och genomföra åtgärder som underlättar kompetensförsörjningen.

Kommunernas ekonomi – 20.3.1 En statsbidragsprincip. Grundskolenämnden har märkt av att antalet riktade statsbidrag har ökat över tid. De riktade statsbidragen har inneburit en hög grad av detaljstyrning som lett till kortsiktig planering av verksamheten eftersom verksamheten inte vetat hur länge bidragen ska finnas kvar. Färre riktade statsbidrag skulle förbättra förvaltningens möjligheter att dels bedriva sin verksamhet på ett strategiskt och effektivt sätt, dels anpassa den efter lokala behov. Grundskolenämnden ser positivt på att i den mån staten vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet bör det hellre ske via exempelvis lagstiftning än genom riktade statsbidrag. Det skapar förutsättningar för en mer ändamålsenlig statlig styrning och finansiering av kommunernas verksamhet. Nämnden förordar generella statsbidrag i alla sammanhang där det tillkommer fasta kostnader i kommunernas verksamhet, exempelvis för att personal måste anställas.

Kommunernas digitaliseringsarbete – 20.5.1 Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte

Grundskolenämnden delar utredningens bedömning och hoppas att särskild vikt läggs vid stöd i kommunernas automatisering via AI eller andra lösningar. I sammanhanget vill nämnden trycka på vikten av stöd kopplat till det juridiska för kommunerna: många kommuner sitter i äldre avtal med sina systemleverantörer som tecknats före det var aktuellt med frågan om robotisering.

I arbetet med en förvaltningsgemensam struktur 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 tillfälliga personnummer enskilt i varje kommun vilket betyder att samma tillfälliga personnummer kan finnas på flera personer i olika kommuner.

SS 12000:2018 är den nya standarden för elevdata för att underlätta informationsflödet mellan många olika system som berör elever, som trädde i kraft till årsskiftet 2020, och som de flesta systemaktörer på marknaden står i beredskap att genomföra. Det är viktigt att detta är något som tas i beaktande om man avser att standardisera ytterligare.

Miljönämnden

Miljönämnden ställer sig försiktigt positiv till utredningens förslag kring kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Nämnden efterfrågar dock generellt en tydlighet kring vilka utmaningar staten anser att kommunerna står inför. Miljönämnden vill i detta sammanhang påtala behovet av ett helhetsperspektiv kring miljöfrågor och klimatomställning när strukturella åtgärder föreslås. Generellt förutsätter miljönämnden att finansieringsprincipen fortsatt gäller (det vill säga att staten säkerställer finansiering av verksamheter om kommuner skulle komma att ta över regionala och nationella frågor på längre sikt).

Stöd och insatser för strategisk samverkan och frivillig sammanslagning av kommuner. Miljönämnden 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. Miljönämnden vill därför påtala vikten av att det finns statligt finansiellt stöd för detta arbete. Nämnden påtalar också att många miljöfrågor – exempelvis utsläpp, avfallshantering och miljöbrott – berör större områden än den egna kommunens geografiska gränser eller tenderar att spridas till närliggande kommuner.

Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet. Miljönämnden ser ett behov av att den nya kommundelegationen på ett tydligare sätt får i uppdrag att stötta kommuner i deras klimatomställningsarbete – i ett vidare perspektiv - snarare än enbart det uppdrag som regeringen föreslår få kring utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser för kommunerna. Vidare anser nämnden att staten har en möjlighet att säkra den nationella likvärdigheten i flera frågor genom att kommundelegationen eller annan nationell myndighet får i uppdrag att agera utifrån en nationell plattform.

Kommunernas kompetensförsörjning. Malmö beräknas växa till 500 000 invånare till 2050 vilket ställer stora krav för hela Malmö stads verksamheter. Som nämns i utredningen är Malmö en av kommunerna med lägre skattekraft i Sverige. Ur detta perspektiv är samverkan mellan kringliggande kommuner önskvärt – inte minst när det gäller frågor kring kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Utredningen föreslår att regeringen ska ta initiativ till nationella åtgärder som underlättar kommuners rekrytering med fokus på sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande. Miljönämnden vill påtala vikten av att det handlar om att kunna rekrytera rätt kompetens och samtidigt behålla befintlig personal för att verksamheten ska kunna fungera på både kort och lång sikt.

Kommunernas digitaliseringsarbete. Miljönämnden finner utredningens förslag som angeläget och välkomnar digitala insatser nationellt. Nämnden lyfter två exempel där nationella insatser skulle göra skillnad. Inom miljö- och hälsoskydd finns det behov av gemensamma digitala databaser där kommuner och myndigheter som 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.

Stadsbyggnadsnämnden

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. Ökad kommunal samverkan är utredningens huvudsakliga lösning till de kommunala utmaningarna. Detta val är det som innebär minst strukturell förändring för kommunerna, men riskerar å andra sidan att inte bli tillräckligt handlingskraftigt. Med den fortsatta trenden mot å ena sidan urbanisering och å andra sidan utglesning borde kanske mer skarpa insatser som kommunsammanslagningar förordats tydligare.

Stadsbyggnadsnämnden anser inte heller att utredningen fullt ut belyser, eller tillräckligt lägger

tonvikt kring, de specifika utmaningarna för storstadskommunerna angående exempelvis bostadsbrist, integration och låg skattekraft relativt kranskommuner. 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.

20.6.2 Samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov. *”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.

20.6.3 Förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan. *”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. Ett ökat nationellt stöd, inklusive ökade resurser, välkomnas dock.

20.6.4 Underlätta bostadsbyggande i kommuner med särskilt stora utmaningar. *”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 utredningen läggs främst tonvikt på 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 då den starkt påverkar arbetsmarknad, tillväxt och social segregation i storstäderna.

Övriga synpunkter: 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 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 storstadsreg-

ionerna 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 (exempelvis bostadsbrist och integration) behöver få mer tyngd inom nationell fördelningspolitik. När en översyn av kommunbidragen görs bör detta beaktas.

Övriga synpunkter: parten som har ansvaret behöver även ha verktygen att förändra. 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.

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.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden lyfter fram att utredningen är ett gediget arbete. Utveckling av och stöd till strategisk samverkan kan stödja nämndens verksamhet inom planering och genomförande av stadsutveckling. Vidare är nämndens verksamhet beroende av kompetensförsörjning av olika yrkeskategorier, vilka är attraktiva på arbetsmarknaden. Således är nationella insatser inom kompetensförsörjning välkommet. Likaså ser nämnden effektiviseringsmöjligheter inom digitalisering där tydligare ramverk, utbyte och stöd också skulle kunna bidra till den digitala utvecklingen. *Strukturella åtgärder.* Utredningen föreslår att den strategiska samverkan bör utvecklas för att stärka kommunernas driftskapacitet. Strategisk samverkan kan stärka nämndens arbete med planering, exploatering och drift inom ramen för stadsutveckling. Idag har tekniska nämnden redan pågående samverkan inom ramen för sin verksamhet. Till exempel kommunalt samarbete om fysisk planering och infrastruktur i partnerskapet MalmöLundregionen.

Kommunens kompetensförsörjning. För att kommuner ska kunna utföra sin verksamhet behöver de kunna rekrytera och behålla personal med rätt kompetens. Tekniska nämnden bedriver verksamhet inom områden med yrkeskategorier som är attraktiva på arbetsmarknaden – exempel är ingenjörer, landskapsarkitekter och stadsplanerare. Utredningen föreslår att regeringen ska ta initiativ till nationella åtgärder som underlättar kommuners rekrytering med fokus på sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande. För tekniska nämndens del hade det varit gynnsamt med nationella insatser som bidrar till att säkerställa kompetensförsörjning inom nämndens verksamhet både på lång och kort sikt.

Kommunens digitaliseringsarbete. Malmö stad och tekniska nämnden har i sin budget för mandatpe-

rioden satt mål för staden och nämndens digitaliseringsarbete. Tekniska nämnden ser redan idag att det finns möjligheter att effektivisera nämndens verksamhet genom digitala verktyg, både internt och i relation till medborgarna. Ett sådant arbete kan gynnas av ett tydligt regelramverk, kommunövergripande struktur för informationsutbyte samt främjande insatser nationellt.

Övriga förslag och bedömningar. Under övriga förslag och bedömningar föreslår utredningen initiativ som ligger inom tekniska nämndens verksamhet. Tillgång till statliga planeringsunderlag och statligt stöd i det strategiska planeringsarbetet är en framtida möjlighet för nämndens verksamhet och som skulle kunna bidra till effektivisering. Likaså förenklad samverkan inom vatten och avloppssystem. Malmö stad och tekniska nämnden har redan idag en etablerad samverkan inom området genom kommunalförbundet VA SYD.

Utredningen föreslår även att staten ska erbjuda kommunerna utbildnings- och kompetensförsörjningsinsatser gällande kommunernas arbete 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 och tekniska nämnden har i sin budget för mandatperioden satt mål för klimat- och miljöarbetet. Byggnad och drift av staden är en verksamhet som har potential att minska sin klimatpåverkan. Möjligheten att dela egna erfarenheter och lära av andra är ett positivt bidrag i det arbetet.

Ansvariga

Heléne Norberg Avdelningschef

Daniel Olsson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör