



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget SOU 2020:8

Sammanfattning av LOs synpunkter:

- Kommunutredningen innehåller ett kunskapsunderlag som kommer kunna vara till gagn för det vidare arbetet med kommunfrågan.
- LO delar utredningens bedömning att en asymmetrisk ansvarsfördelning mellan kommuner inte är en önskvärd väg att gå.
- LO *tillstyrker* Kommunutredningens förslag om att regeringen ska tillsätta en utredning för hur staten ska skapa ekonomiska incitament för frivilliga kommunsammanläggningar. LO menar dock att detta bör göras utifrån en samlad bild över kommunernas ekonomiska ställning och inte bara skuldsättning.
- LO *tillstyrker* utredningens förslag om att regeringen initierar en försöksverksamhet, under förutsättning att kommuninvånarnas rätt att åtnjuta en likvärdig samhällsservice inte begränsas.
- LO delar utredningens bedömning om att staten behöver vidareutveckla sitt arbete för ökad närvaro i hela landet.
- LO delar utredningens bedömning om att staten måste följa finansieringsprincipen.
- LO *tillstyrker* utredningens förslag om inrättandet av en statsbidragsprincip.
- LO *tillstyrker* Kommunutredningens förslag om att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. LO anser att utredningen även ska se över behoven av ökat statligt ansvar för finansieringen av välfärden generellt.
- LO anser att en stabil finansiering av kommunernas verksamhet är en central förutsättning för att kommunerna ska kunna lösa sina rekryteringsproblem.
- LO ser stora behov av en aktiv arbetsmarknadspolitik på nationell nivå för att öka rekryteringen av arbetskraft till kommunsektorn. Här ser LO Äldreomsorgslyftet som en förebild för framtida satsningar.
- LO *avstyrker* utredningens förslag på regionala avskrivningar av studieskulder. Det är principiellt fel att skapa regionala särlösningar i system som till sin karaktär bör erbjuda lika villkor i hela landet.

Bakgrund

Medlemmarna i LO-förbunden lever och verkar i samtliga Sveriges 290 kommuner. Arbetarrörelsens uppgift är ytterst att bidra till att bygga ett rättvist, jämlikt och jämställt samhälle. Detta förutsätter att alla har samma möjligheter att lyckas och att rätten till ett gott liv tillgodoses oavsett var i Sverige de bor. LO har med anledning av detta sett på utvecklingen i kommunfrågan med tilltagande oro och kontinuerligt gett förslag på lösningar.

Mot denna bakgrund är LO positiva till den belysning av kommunfrågan som Kommunutredningen bidrar till. Kommunutredningens slutbetänkande ”Starkare Kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget” är ett genomgripande arbete som spänner över flera ytterst viktiga områden. Slutbetänkandet innehåller flera förslag som sannolikt i viss mån kan bidra till att både öka och utjämna kommunernas förutsättningar att fullfölja sitt uppdrag. Samtidigt anser LO, vilket även utredningen påtalar, att betydligt mer måste göras. Flera förslag som lämnas av kommunutredningen är tillsättandet av nya utredningar. Det är i det perspektivet en brist att regeringen inte redan har tillsatt en utredning av totalutfallet av det kommunala utjämningsystemet. Kommunutredningens slutbetänkande innehåller ett gediget kunskapsunderlag om kommunernas historia, nuläge och utmaningar som är beskrivna på ett förtjänstfullt vis. Även om mycket av detta redan var känt är sammanställningen som görs i utredningen sannolikt av nytta i framtiden.

LO vill samtidigt betona utmaningarnas omfattning och brådskande karaktär. Flera utmaningar, så som arbetskraftsförsörjningen och demografin har varit kända under en lång tid men lösningar har förhalats, ofta med frågornas komplexitet som skäl. På sikt behövs reformer vad gäller kommunsektorns verksamhetsutövande och incitamentsmodeller som gör att produktiviteten i offentlig sektor framgent är hög. Men än mer viktigt idag är att se över statens roll i finansieringen av välfärdsutövandet och att åtgärda utjämningsystemets brister.

Strukturella åtgärder

Asymmetrisk ansvarsfördelning

Direktiven till kommunutredningen framhöll att denna skulle analysera effekterna av en asymmetrisk ansvarsfördelning och om detta skulle leda till att kommunernas kapacitet kan stärkas. LO delar utredningens bedömning att en asymmetrisk ansvarsfördelning inte är en önskvärd väg att gå. LOs uppfattning är att nuvarande modell, där ansvaret i huvudsak är det samma mellan kommunerna, bör behållas. En tydlig och transparent ansvarsfördelning utan en mängd särlösningar utgör grunden för ett fungerande ansvarsutkrävande och således även för en levande demokrati. Samtidigt ska det, liksom utredningen påtalar är fallet idag, finnas möjlighet till asymmetri i utförandet.

Incitament för strategisk samverkan

LO delar utredningens bedömning om att det kommunala samarbetet stärker kommunernas driftskapacitet samtidigt som samverkan mellan kommuner kan expandera. Samverkan mellan kommuner bör därför understödjas från staten varför LO *tillstyrker* utredningens förslag om ett statsbidrag för att täcka kommuners kostnader för att utveckla sitt strategiska samarbete.

Ekonomiska incitament till kommunsammanläggningar

Kommunutredningen föreslår att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. LO ser problem med den lösning som föreslås. Förslaget som det är utformat i utredningen skapar icke önskvärda incitament för kommunerna vad gäller skuldsättning. Det tar inte heller hänsyn till om kommunerna genom skuldsättning byggt upp andra typer av tillgångar. LO ser generellt inga problem med att den offentliga skulden allokteras på så vis att staten tar en större del av skuldbördan. Den konsoliderade offentliga skulden förändras inte och det skulle sannolikt medföra lägre räntekostnader. Det frågan egentligen handlar om är rättvisa mellan kommuner och deras invånare.

LO delar utredningens grundläggande syn att staten bör understödja sammanläggningar. För kommuner där en sammanläggning har uppenbara fördelar bör inte kommunernas ekonomiska utgångsläge utgöra ett hinder för sammanläggningen. Men det bör ske med utgångspunkt i kommunernas sammanlagda ekonomiska utgångsläge och inte bara skuldsättning. Exakt utformning för ett sådant förslag har LO inte, men ser gärna att frågan utreds vidare. LO *tillstyrker* därför Kommunutredningens förslag att regeringen ska tillsätta en utredning för hur kommunernas ekonomiska ställning ska behandlas vid en sammanslagning. LO menar dock att detta bör utredas utifrån en samlad bild över kommunernas ekonomiska ställning och inte bara skuldsättning.

Försöksverksamhet

Kommunfrågans komplexitet gör att det krävs nytänkande kring hur verksamheten kan utvecklas. Innovationer och idéer kan uppkomma i olika nivåer av verksamheten och det är viktigt att man tar tillvara på dessa och möjliggör att dessa får möjlighet att prövas. LO *tillstyrker* därför utredningens förslag om att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift för att pröva sätt att stärka kommunernas möjligheter att tillhandahålla service och välfärd till sina invånare. Detta givet att kommuninvånarnas rätt att åtnjuta en likvärdig samhällsservice inte begränsas i någon utsträckning av betydelse, vilket även utredningen påtalar i sitt förslag. LO delar utredningens uppfattning att försöksverksamheten kan utgöra en framkomlig plattform för att pröva förändringar av de kommunala uppgifterna. LO vill dock betona att arbetsmarknadspolitiken, som i utredningen tas upp som ett exempel på en uppgift som skulle kunna

överförs till kommunal regi, är en nationell angelägenhet som bör vara den samma i hela landet och inte påverkas av olika ambitionsnivåer mellan olika kommunala företrädare. Ansvar för arbetsmarknadspolitiken bör därför ligga på nationell nivå. Utredningen lyfter att det är viktigt att alla typer av kommuner deltar i försöksverksamheten men påtalar även att det sannolikt finns kapacitetshinder för små kommuner att delta i denna typ av utvecklingsverksamhet. LO delar den farhågan och menar därför att de små kommunerna ska få extra stöd från lämplig nationell instans för att kunna medverka.

Som en följd av LOs ställningstaganden i tidigare förslag *tillstyrker* LO även utredningens förslag om att en kommundellegation inrättas inom Regeringskansliet, med syfte att förvalta bidraget till utveckling av strategisk samverkan och sköta uppdraget om försöksverksamhet.

Statens åtaganden och statlig närvaro

Att staten uppfyller sina åtaganden i samtliga delar av landet är en grundläggande förutsättning för att levnadsvillkoren ska vara jämlika över landet. Statlig närvaro på en ort ökar livskvalitén för dess invånare. LO delar utredningens bedömning om att staten behöver vidareutveckla sitt arbete för ökad närvaro i hela landet.

Att staten valt att dra ner på sin lokala närvaro och brustit i att uppfylla sina åtaganden påverkar även kommunernas ekonomi, då dessa ofta fått bedriva liknande verksamhet i statens ställe. Sammantaget har detta lett till att kommunernas finansieringsutrymme för övrig verksamhet krympt på ett icke oansenligt vis. LO delar med bakgrund av detta kommunutredningens bedömning om att staten måste sköta sina åtaganden för att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Det handlar om att staten finansierar och utför de uppgifter den ansvarar för, och att staten följer finansieringsprincipen.

Kommunernas ekonomi

Statsbidragsprincip

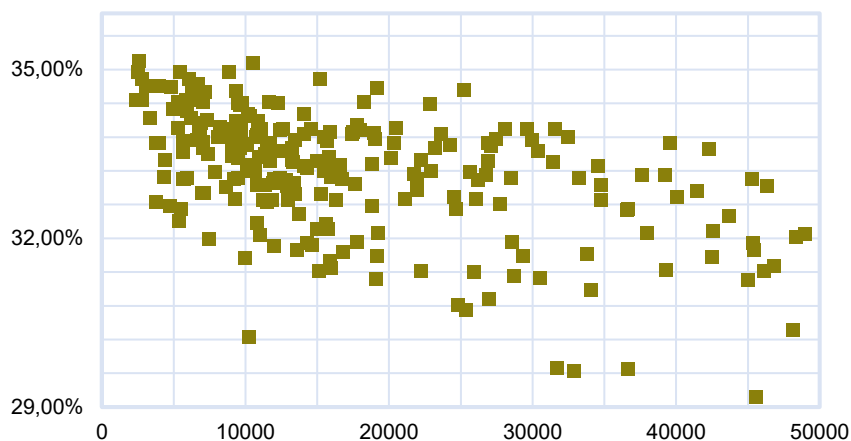
De riktade statsbidragen har ökat över tid och utgör idag 37 procent av de totala statsbidragen till kommunerna. Denna typ av statlig verksamhetsstyrning innebär betungande och kostsam administration för staten såväl som för kommunerna. Särskilt drabbade blir de små kommunerna där handläggning av ansökan tar än större del av den samlade personalstyrkans tid i anspråk. Vidare skapar de riktade statsbidragen en osäkerhet som försvårar kommunernas planeringsmöjligheter för verksamheten. LO *tillstyrker* därför Kommunutredningens förslag om inrättandet av en statsbidragsprincip som innebär ett begränsande av statens användande av riktade statsbidrag som styrmedel för kommunernas verksamhet. LO efterfrågar dock en mer utförlig motivering till varför huvudregeln för icke klustrade statsbidrag ska vara tidsbegränsade till just

två år. I utredningen återfinns ingen motivering till varför just två år utgör den bästa tidsbegränsningen.

Kommunalekonomisk utjämning

Det är meningen att variationer i utdebitering av kommunalskatt främst ska vara ett uttryck för skilda ambitioner i verksamheten, effektivitet eller prioriteringar i övrigt. Det är inte meningen att dessa variationer ska bero på skillnader i kommunernas befolkningssammansättning och geografi. Skillnaderna mellan de kommuner där den kommunalskattenivå är som högst respektive lägst är idag cirka 6 procentenheter. Det finns även samband mellan skattesats och geografiska såväl som demografiska förutsättningar. Att de stora skillnaderna i skattenivåerna beror på strukturella förutsättningar snarare än skilda ambitioner i verksamheten eller effektivitet har LO flera gånger påtalat och är även något som Kommunutredningen konstaterar. I diagrammet nedan har befolkning och skattesats för alla kommuner upp till 50 000 invånare ritats in. Som visas i diagrammet nedan finns det ett negativt samband mellan befolkning och skattesats.

Diagram: Sambandet mellan befolkning och skattesats, kommuner upp till 50 000 invånare.



Med bakgrund av detta *tillstyrker* LO Kommunutredningens förslag om att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet, inklusive strukturbidraget. Direktiven till översynen bör enligt LO vara att utredningen ska utmyнна i förslag på hur systemet kan utvecklas för att säkerställa att utjämningssystemet i tillräcklig grad kan ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturellt betingade kostnader.

LO vill särskilt betona vikten av att den utredning som tillsätts, i enlighet med Kommunutredningens förslag, analyserar om staten bör ta ett ökat finansiellt ansvar i utjämningsystemet när behovet av omfördelning mellan kommuner tilltar. LO anser därtill att statens finansiella ansvar för kommunerna inte bör stanna vid utjämning. LO anser att kommunernas nuvarande skattebas inte är tillräcklig för att täcka finansieringen av kommunernas ansvarsområden. Denna underfinansiering kommer därutöver sannolikt att öka med tiden till följd av den demografiska utmaningen. LO anser därför att utredningen även bör se över behoven av ökat statligt ansvar för finansieringen av välfärden generellt.

Kommunernas kompetensförsörjning

Ökad rekrytering till kommunerna

Enligt SKR behövs det över 500 000 nyrekryteringar inom offentlig sektor under de närmaste 6 åren endast för att täcka de demografiska behoven och att flera medarbetare går i pension.¹ Genom att fler välfärdsanställda motiveras och ges möjlighet att arbeta heltid och fler år i yrkeslivet, kan rekryteringsbehovet dock minska kraftigt.² I synnerhet bland kvinnor inom LO-yrken, vilken är en grupp som till stor del arbetar inom välfärdsyrken, är graden av deltidsanställningar idag mycket hög. Genomsnittlig tjänstgöringsgrad bland undersköterskor är endast drygt 80 procent och den är ännu lägre bland till exempel personliga assistenter.³

Förklaringarna är flera men den vanligaste är att det inte erbjuds heltidstjänster.⁴ Förlängning av yrkeslivet är inte alltid möjligt. Hälsan bland välfärdsarbetare är ofta ett hinder. Detta kan illustreras av att bland kvinnliga låginkomsttagare har medellivslängden inte ökat under de senaste decennierna.⁵ Här utgör arbetsvillkoren en delförklaring. Över hälften av arbetarkvinnorna arbetar på arbetsplatser där systematiskt arbetsmiljöarbete saknas. Färre än hälften av arbetarkvinnorna har tillgång till företagshälsovård.⁶ Den stress som låga inkomster, till följd av exempelvis deltidsarbete, medför påverkar även hälsan.

Bemanningen inom verksamheten påverkar arbetsvillkoren. När Kommunal frågade sina medlemmar inom äldreomsorgen vad som skulle skapa en större vilja att stanna i yrket var svaret från många entydigt.

¹ SKL (2018) *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden*, rekryteringsrapport 2018.

² Ibid.

³ LO (2017) *Tid, makt och pengar – jämställda och jämlika möjligheter att försörja sig livet ut*.

⁴ LO (2017) *Anställningsformer och arbetstider 2017*

⁵ Hederos, Jänni, Lindahl och Torssander (2017) Trends in Life Expectancy by Income and the Role of Specific Causes of Death, *Economica*, volume 85.

⁶ LO (2017) *Sjuk på jobbet?*

Bemanningsnivån måste öka, yrkeskvalifikationen stärkas och resurserna anpassas efter äldreomsorgstagarnas behov och verksamhetens krav på kontinuitet och kvalitet.⁷ Liknande svar hörs ofta från andra välfärdsarbetare. LO anser att välfärden inte kan verka under kronisk underbemanning. Det försämrar kvalitén men det påverkar även viljan att arbeta inom välfärden. För att fler ska kunna och vilja jobba kvar behöver arbetsmiljön förbättras inom välfärden och arbetsorganisationerna omorganiseras så att medarbetarna får fler arbetskamrater och ges möjlighet till heltid. LO menar att detta även utgör förutsättningen för att klara av den nyrekrytering som krävs.

Arbetsgivarna inom välfärden, så som kommuner och regioner, verkar inte under samma förutsättningar som andra. För att bättre villkor och arbetsmiljö ska kunna bli verklighet måste deras budgetförutsättningar bli bättre. Detta avgörs av politiken på nationell nivå. LO anser att en ökad statlig delaktighet för att stärka långsiktigheten och hållbarheten i finansieringen av kommunernas verksamhet utgör en förutsättning för att kunna förbättra arbetsmiljön, göra heltid till norm och åtgärda underbemanningen.

LO delar utredningens bedömning om att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen inom kommunerna. LO saknar dock skarpa förslag från utredningen på detta område. Vissa åtgärder som kan lyfta kommunernas möjligheter till rekrytering återfinns i andra förslag från utredningen, exempelvis i form av ökad statlig närvaro och ett tillämpande av finansieringsprincipen.

LO ser stora behov av en aktiv arbetsmarknadspolitik på nationell nivå för att öka rekryteringen av arbetskraft till kommunsektorn. Denna arbetsmarknadspolitik behöver även ha en stark lokal anknytning och anpassning till lokala omständigheter. Detta uppnås enligt LO genom att Arbetsförmedlingens nedmontering stoppas och att lokalkontor åter öppnas. Det omsorgslyft som lanserats i kölvattnet av coronakrisen är ett exempel på hur en arbetsmarknadspolitik mellan konstruktiva parter för att öka rekryteringen till välfärdsyrkena kan utformas.⁸ Men LO vill betona att

⁷ Kommunal (2018) Personal som stannar

⁸ Äldreomsorgslyftet bygger på ett förslag från SKR och fackförbundet Kommunal. Satsningen innebär en möjlighet att utbilda sig till vårdbiträde eller undersköterska under en tillsvidareanställning med lön på heltid där han eller hon varvar utbildning med arbete. Staten finansierar kommunernas kostnader under den tid när den anställde är borta från jobbet på grund av sina studier. Satsningen löper under 2020 och 2021 och bedömdes först leda till 10 000 nya vårdbiträden och undersköterskor men i och med ytterligare satsningar i budgetpropositionen handlar det uppskattningsvis om 16 000. Källa: [<https://skr.se/tjanster/merfranskr/cirkular/cirkular/2020/overenskommelseomsatsningpako mpetensforsorjningtillaldreomsorgen.33154.html>] (hämtad: 2020-07-22) samt [<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/historisk-budgetsatsning-for-en-starkt-aldreomsorg/>] (hämtat: 2020-09-16).

takten och magnituden är allt för låg samtidigt som åtgärder för att tackla denna trängande utmaning inte kan förhalas längre.

Jämlika möjligheter för rekrytering

Kommunutredningen har som lösning på kommunernas ojämlika förutsättningar till kompetensförsörjning framlagt möjligheten att minska studieskulder som administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN). LO *avstyrker* detta förslag. Det är principiellt fel att skapa regionala särlosningar i system som till sin karaktär bör erbjuda lika villkor i hela landet.

Här anser LO att den enskilt viktigaste åtgärden för att göra kommunernas rekryteringsmöjligheter mer jämlika är att det kommunala utjämningsystemet förbättras så att det klarar av att fylla sitt syfte. Detta skulle ge kommunerna mer jämlika budgetförutsättningar för rekrytering och samtidigt påverka den nettoinkomst som arbetstagaren får och på så vis göra rekryteringsförutsättningarna mer jämlika mellan olika landsändar.

Kommunernas digitaliseringsarbete

Rättsligt beredningsorgan

LO delar utredningens åsikt om att det är viktigt att någon instans får ett övergripande ansvar över detta område som uppenbarligen utgör en flaskhals för digitaliseringen. Men LO ställer sig tveksam om det behöver inrättas ett nytt beredningsorgan för detta. Tidigare utredning i frågan har föreslagit att DIGG kan få ett större ansvar i frågan.⁹

Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

För att underlätta primärt de små kommunernas digitalisering delar LO utredningens bedömning att DIGG bör ges i uppdrag att ge kommunerna stöd i digitaliseringsarbetet. Denna bedömning delar LO.

En förutsättning för digitaliseringen är att hushållen och företagen i kommunerna har tillgång till bredbandsinfrastruktur med hög överföringskapacitet. Regeringen har flera ambitiösa mål för att uppnå detta men idag tycks inte de insatser man gör räcka för att nå uppsatta mål.¹⁰ Riksrevisionen slog i sin rapport fast att nuvarande bredbandsstöd har utformats så att det riskerar tillfalla kommersiellt attraktiva områden.¹¹ Dessutom har PTS slagit fast att för att målen ska uppnås behövs mer statligt stöd.¹² LO anser att staten behöver ta ett större ansvar för bredbandsutbyggnad.

⁹ SOU 2018:25.

¹⁰ PTS (2020) *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2020*

¹¹ Riksrevisionen (2017) *Bredband i världsklass?* RIR 2017:13.

¹² PTS (2020) *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2020*

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Balder Bergström
Handläggare