

2020-09-30

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar (Fi2020/00647/K)

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

Sveriges akademikers centralorganisation, Saco, har beretts möjlighet att yttra sig över Kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

Sacos övergripande kommentarer

Kommunutredningens uppdrag var att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Att kommunerna kan fullgöra sina uppgifter är avgörande för vårt samhälle och vår framtida välfärd. Kommunerna står inför stora utmaningar, bland annat på grund av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan kommuner har ökat och jämlikheten brister.

Saco ser en kraftigt försvagad kommunal ekonomi framöver och svårigheter att klara välfärdsuppdragen. Utöver finansieringsproblemen råder stora utmaningar vad gäller kompetensförsörjningen. I stora delar av landet råder stor brist på personal och det är svårt att hitta välutbildade personer till välfärdsyrken inom utbildning, hälso- och sjukvård, socialtjänst och omsorg. För många kommuner är det geografiska avståndet ytterligare en stor utmaning. Till detta ska läggas en utveckling där de socioekonomiska skillnaderna ökar, vilket innebär att många kommuner får det än svårare att leva upp till det kommunala uppdraget.

För att säkerställa den framtida välfärden och kommunernas förutsättningar att uppfylla sitt åtagande krävs att det offentliga åtagandet och dess finansiering genomlysas och analyseras grundligt. En mängd utredningar och kommissioner har de senaste åren arbetat med delar av denna fråga. Flera av utredningarna överlappar och går in i varandra, men tyvärr har ingen utredning, utifrån ett helhetsperspektiv, svarat på de grundläggande frågorna om vad det offentliga ska tillhandahålla, vilka uppgifter som ska ligga på vilken nivå och hur det ska finansieras.

Saco anser att de framtida förutsättningarna och ramarna måste fastställas först, innan man kan diskutera lösningar på enskilda frågor. Saco driver därför frågan om behovet av en utredning av välfärdens långsiktiga finansiering och åtagande. Nu duckar man för de stora frågorna vilket innebär att lösningarna som presenteras ofta utgår från gamla system, historisk ansvarsfördelning och oförändrade kostnader och finansiering. Dessutom tar ingen utredning ansvar för helheten. Att regeringen väljer detta arbetssätt är mycket olyckligt. Det innebär att utredningarnas möjlighet att bidra till en förbättring av vår gemensamma välfärd blir kraftigt begränsad. Detta gäller även kommunutredningen.

Sammanfattande kommentarer

- Utredningen belyser kommunernas förutsättningar och utmaningar, ger en bra faktabakgrund och kan fungera som utgångspunkt för framtida politiska förslag.
- Saco beklagar dock att regeringen inte tydligare gett utredningen i uppdrag att hantera de grundläggande frågorna om vad kommunerna ska göra, hur omfattande åtagandet ska vara och hur det ska finansieras.
- Utredningens fokus på kommunsammanslagningar och samverkan löser inte kompetens- och resursbristen.
- Saco beklagar att utredningen inte föreslår förändringar av uppgifter på områden där kommunerna uppenbart inte klarar av sitt åtagande.
- Saco tillstyrker en minskad användning av riktade statsbidrag.
- Saco tillstyrker en utredning om det kommunalekonomiska utjämningsystemet men uppmanar regeringen att först fastställa de grundläggande förutsättningarna för den framtida välfärden.
- Saco vill poängtera kommunernas ansvar som arbetsgivare och deras möjligheter att påverka lön, arbetsvillkor och arbetsmiljö och förbättra kompetensförsörjningen.
- Staten måste ta ett samlat nationellt ansvar för digitaliseringen.

Nedan kommenteras förslagen i kapitel 20 med fokus på några frågor som är viktiga för Saco och Sacoförbundens medlemmar.

20.1 Strukturella åtgärder

Det är uppenbart att kommunernas uppgifter inte är proportionella mot deras kapacitet och resurser. Samverkan på olika områden kan kanske förbättra situationen för vissa kommuner. Men på vissa områden är det inte tillräckligt utan staten behöver gå in och ta ett större ansvar. Detta gäller helt uppenbart för skolan där det nu finns en mängd utredningar som visar att den ligger på fel nivå och att staten måste ha ett tydligt huvudansvar, något som poängteras i Lärarnas Riksförbunds remissvar.

Även Sveriges läkarförbund tar upp att det behövs en fördjupad diskussion om välfärdens organisering och styrning för att uppnå en likvärdig välfärd. De ser att staten behöver ta ett ökat nationellt ansvar för hälso- och sjukvården, exempelvis för primärvården.

Saco beklagar att utredningen lägger så stort fokus på kommunsammanslagningar och samverkan och i så låg grad diskuterar förändrade uppgifter. Det är också oklart om utredningen fullt ut nyttjat den möjlighet som finns i direktivet vad gäller att föreslå en ny ansvarsfördelning för vissa uppgifter.

20.1.1 Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

Utredningen föreslår bland annat en strategi för stärkt samverkan mellan kommuner, ett nytt riktat statsbidrag för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete tillsammans, en kommundelegation och ekonomiska incitament till frivilliga kommunsammanslagningar.

Saco är tveksam till om ovanstående förslag kommer leda till de kvalitets- och kapacitetsförbättringar som många kommuner behöver. Kommunsammanslagningar har en del potentiella fördelar men de är svåra att uppnå i praktiken. Att de leder till effektiviserings- eller besparingsvinster är inte självklart. Kommunföreträdare, t ex i vissa glesbygdskommuner, har också uttryckt sig kritiskt till sammanslagningar som lösning. De problem som de står inför, som kompetensförsörjning och ekonomiska svårigheter, försvinner inte när de slås ihop med en annan kommun. Dessutom är det sannolikt att demokratin försämras.

Samverkan har diskuterats och prövats på olika sätt med varierande framgång under hela 2000-talet. Detta gäller särskilt inom skolans område, vilket även Lärarnas Riksförbund pekar på i sitt svar. Det finns naturligtvis fördelar med en ökad samverkan och det är viktigt att den uppmuntras och underlättas när det är möjligt. Men givet de demografiska och geografiska utmaningar många kommuner har så är det tveksamt hur mycket mer samverkan kan bidra med när det gäller att lösa t ex den finansiella utmaningen eller kompetensförsörjningen. Även samverkan riskerar försvaga demokratin då ansvarsutkrävandet försvåras. Utredningen menar i sin konsekvensanalys att mer fasta samverkansformer kan underlätta ansvarsutkrävandet men Saco är tveksam till om det löser de demokratiska problemen i någon större utsträckning.

20.2 Statens åtaganden och statlig närvaro i hela landet

För att kommunerna ska ha tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag bedömer utredningen att det är av avgörande betydelse att staten sköter sina åtaganden. Utredningen poängterar att staten har ett grundläggande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Staten måste finansiera och utföra de uppgifter den ansvarar för, och följa finansieringsprincipen. Dessutom är det viktigt att staten är närvarande i kommunerna på olika sätt.

Saco instämmer i bedömningen av statens grundläggande ansvar för kommunernas förutsättningar, kapacitet och resurser. Finansieringsprincipen ska följas. Men som tidigare nämnts saknar Saco en diskussion om hur det kommunala åtagandet ska dimensioneras, och vad som i framtiden ska vara statens ansvar och vad som ska vara kommunernas ansvar. Utredningen lyfter det statliga ansvaret men utan att föreslå en förändring av åtagandet på områden där kommunerna inte har förutsättningar att uppfylla sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Detta är bekymmersamt ur många perspektiv, till exempel bidrar det till ojämlikhet. Överlag saknar Saco en bredare analys av det offentliga åtagandet och hur balansen mellan stat, kommuner och regioner ska se ut för att medborgarnas välfärd ska vara så god som möjligt.

20.2.1 Omlokalisering av myndigheter och etablering av servicekontor

Saco håller med om att det är viktigt att staten är närvarande i kommunerna. Detta kan dock ske på olika sätt, varav några är mer lämpliga än andra. Fler statliga servicekontor kan vara ett bra sätt att öka den statliga servicen i hela Sverige. Att omlokalisera befintliga myndigheter av regionalpolitiska skäl är däremot en sämre lösning. Expertmyndigheter som Riksrevisionen och Statskontoret har i utredningar tidigare visat att det är mycket kostsamt att omlokalisera myndigheter samt att verksamheterna påverkas negativt. Invändningar som lyfts av bland annat Saco-S är att medarbetare riskerar att sluta och att effektiviteten riskerar att försämrans. Att omlokalisera existerande myndigheter framstår som ett ineffektivt resursutnyttjande av både skattemedel och kompetens.

20.3 Kommunernas ekonomi

Många kommuner har eller riskerar att få stora ekonomiska svårigheter. Hur välfärden ska finansieras är en avgörande fråga som inte besvarats i de senaste årens utredningar inom området. Saco har vid upprepade tillfällen tagit upp detta men frågan är fortfarande obesvarad. Saco vill understryka att välfärdens finansiering och åtagande behöver utredas innan nya principer för fördelning av resurser, kommunalekonomisk utjämning och liknande kan diskuteras.

Saco vill också poängtera att oavsett vilken typ av bidrag som används så behöver resurserna till kommunerna öka, inte bara på kort sikt utan långsiktigt och hållbart.

Saco ser också problem med det effektiviseringskrav som kommunerna har att hantera, d v s att man utgår från en årlig produktivitetökning som i praktiken är svår att uppnå i många av kommunernas verksamheter som t ex skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Det leder till besparingar som inte gynnar verksamheterna, deras kvalitet eller de som arbetar där.

20.3.1 En statsbidragsprincip

Saco har i olika sammanhang lyft att de riktade statsbidragen behöver minskas. Saco välkomnar utredningens förslag om att staten ska primärt

överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver verksamhet.

20.3.2 Kommunalekonomisk utjämning

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, inklusive strukturbidraget. Saco tillstyrker förslaget. Saco vill dock poängtera betydelsen av att först fastställa omfattningen av kommunernas åtagande samt en långsiktig strategi för hur välfärden ska finansieras och organiseras.

20.4 Kommunernas kompetensförsörjning

20.4.1 Underlätta kommunernas personalrekrytering

Som utredningen skriver står kommunerna inför mycket stora utmaningar när det gäller att rekrytera den kompetens som behövs inom den kommunala verksamheten. Detta är väldigt allvarligt. Saco instämmer i att kompetensförsörjningsfrågan berör arbetsmarknaden och utbildningen i stort och att det behövs åtgärder på nationell nivå. Kommunerna har dock ett stort ansvar som arbetsgivare och kan påverka både tjänsters attraktivitet, arbetsmiljö, lön och status, vilket kommenteras ytterligare nedan.

Saco instämmer i utredningens bedömning att regeringen bör ta initiativ till generella åtgärder på nationell nivå som bidrar till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden. Åtgärder som höjer sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet i befolkningen, särskilt bland utrikes födda, är viktiga för att lösa kompetensbristen. Utbildningssatsningar som ökar arbetskraftsutbudet, anställningsbarheten och förbättrar matchningen på arbetsmarknaden är också välkomna.

Utredningen nämner också ett förlängt arbetsliv, där särskilt äldre ges ökade incitament att jobba längre under flexibla former. Saco vill i detta sammanhang särskilt betona betydelsen av ett hållbart arbetsliv. Ett förlängt arbetsliv handlar inte enbart om ekonomiska incitament för äldre

och liknande som staten ansvarar för, utan också om förutsättningarna för t ex hälsa och kompetensutveckling tidigare under arbetslivet. Detta innebär att kommunerna i sin roll som arbetsgivare har stora möjligheter att påverka arbetslivets längd.

Saco vill poängtera att kommunerna också är arbetsgivare och därigenom har stora möjligheter att påverka rekryteringen och kompetensförsörjningen på olika sätt. Arbetsgivarna i kommunerna ansvarar för att anställningarna är attraktiva, att arbetsmiljön är god och att lönerna är rimliga och konkurrenskraftiga. Utan en kraftig förbättring på dessa områden kommer det att vara svårt att åtgärda kompetensbristen och eventuella förbättringar riskerar att bli kortsiktiga. Det behövs ett kraftigt ökat fokus på att skapa tjänster och arbetsmiljöer som är attraktiva.

Även utredningen lyfter betydelsen av ökade löner och ökad status för bristyrken. Den nämner också att arbetsgivarna i kommunerna själva kan göra vissa insatser för att underlätta rekrytering genom att exempelvis göra anställningarna mer attraktiva genom förbättringar av arbetsmiljön och liknande. Men utredningen skriver samtidigt att kommunerna har begränsade möjligheter att påverka faktorer som lön och status. Saco invänder mot denna slutsats. Även om staten har det övergripande ansvaret för åtgärder som kan genomföras på nationell nivå så är kommunerna arbetsgivare och har möjlighet att påverka både lön och status för bristyrken i sina verksamheter. Arbetsgivarens ansvar för insatser som underlättar rekryteringen är mycket stort.

20.4.2 Nedskrivning av studieskulder

Vid sidan av nedskrivning av studieskulder saknas tyvärr konkreta förslag på hur kompetensbristen kan åtgärdas. Fler konkreta förslag hade varit önskvärt. Nedskrivning av studieskulder riskerar att ha en om någon kortsiktig effekt och löser inte grundproblematiken.

20.5 Kommunernas digitaliseringsarbete

Utredningen konstaterar att en ökad digitalisering i välfärdssektorn kan bidra till att underlätta kompetensförsörjningen, samt ge effektiviseringsvinster och ökad kvalitet. Men digitalisering är också förenat

med stora utmaningar och kostnader för kommunerna. Förutsättningarna för att tillvarata digitaliseringens möjligheter varierar stort, beroende på kommunernas storlek, tillgång till kompetens och kapacitet. Kommunutredningen anser att staten behöver vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Digitaliseringen är en avgörande infrastrukturfråga. Saco anser att staten har ansvaret för att säkerställa alla invånares tillgång till robust digital infrastruktur och säkra uppkopplingar i hela landet. Det är svårt för kommuner och regioner att klara detta på egen hand. Staten måste ta ett samlat nationellt ansvar för digitaliseringen, även om uppdrag och ansvar är spridda över flera myndigheter och nivåer.

20.5.1 Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte och 20.5.3 Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

Kommunutredningen bedömer att staten bör ta ansvar för att etablera en hållbar förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till. Utredningen gör också bedömningen att DIGG bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete.

Saco stödjer förslaget om en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte samt förslaget om att DIGG bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete. Detta är helt avgörande frågor för att stärka hela kommunsektorns kapacitet och utveckla välfärden.

Övriga synpunkter

Saco anser att professionerna på olika sätt bör vara delaktiga i samtliga faser vad gäller utvecklingen av nya digitala lösningar. Det kan t ex handla om att inrätta ett strategiskt råd med verksamhets- och professionskompetens i arbetet med att ta fram en förvaltningsgemensam digital infrastruktur, något som Sveriges läkarförbund lyfter i sitt remissvar.

Saco anser dessutom att arbetsgivare bör säkerställa en god digital arbetsmiljö genom kompetensutveckling och bra digitala verktyg som utgår

ifrån att lösa problem i välfärden eller för medborgarna som ska ta del av den.

Saco vill också lyfta betydelsen av att offentlighetsprincipen säkras i den digitaliserade förvaltningen.

Saco har även framfört dessa synpunkter inom ramen för Valfärdskommissionens arbete.

Saco hänvisar också till bilagda svar från Akademikerförbundet SSR och Sveriges läkarförbund och till de svar som Akavia och Lärarnas Riksförbund lämnat in direkt till departementet.

Med vänlig hälsning
Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Linda Simonsen
Utredare