



Finansdepartementet

Välfärdskommissionen

Inledning

Denna promemoria beskriver utgångspunkterna för och inriktningen på arbetet med regeringens välfärdskommission.

Sammanfattning

Välfärdskommissionen ska systematiskt identifiera och analysera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden. Särskilt prioriterade är åtgärder som syftar till en förbättrad styrning av välfärden, ett effektivt nyttjande av offentliga resurser, en hållbar kompetensförsörjning och arbetsmiljö samt åtgärder inom digitaliseringsområdet som frigör resurser till välfärden.

Välfärdskommissionen ska samla företrädare för stat, kommuner, regioner och arbetstagarorganisationer.

Vid sitt arbete ska kommissionen särskilt beakta att kommuner och regioner har olika förutsättningar och utgångsläge i olika delar av landet. Vidare ska kommissionen beakta hur den statliga styrningen kan bidra till bättre förutsättningar för välfärden samt hur åtgärderna påverkar kommunsektorns hela välfärdsuppdrag. Åtgärderna ska leda till att offentliga resurser kan frigöras eller omprioriteras, samtidigt som välfärdens kvalitet och rättssäkerheten för befolkningen värnas. Kommissionen ska även beakta vikten av lärande och samarbete mellan olika aktörer.

Bakgrund

Den svenska välfärden står till följd av samhällsutvecklingen inför betydande utmaningar. Ålderssammansättningen i befolkningen förändras och antalet

äldre och barn ökar, samtidigt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar. Detta innebär att kostnaderna för välfärden ökar. Den snabba urbaniseringen medför vidare att skillnaderna mellan olika delar av landet blir större. I gles- och landsbygd handlar det ofta om att klara av ett ibland ökat behov, trots en minskande arbetskraft, samtidigt som avstånd och glesa strukturer medför utmaningar, medan det i storstadsområdena handlar om att hantera den snabba befolkningstillväxten. Sverige delar dessa utmaningar med andra OECD-länder, i synnerhet de övriga nordiska länderna. Utvecklingen ställer höga krav på kommuners och regioners förmåga att möta invånarnas olika behov och förutsättningar. Samtidigt som skillnaderna mellan kommunerna och mellan regionerna växer har invånarna förväntningar på likvärdig service av god kvalitet.

Med välfärd avses i första hand hälso- och sjukvård, socialtjänst och utbildning inom skolväsendet.

Kompetensförsörjning och arbetsmiljö

Möjligheten att hitta personal med rätt kompetens är en nyckelfråga för välfärden. Kompetensbristen kommer att vara stor de kommande åren, både på grund av ett ökat behov till följd av demografiska förändringar och för att medarbetare som går i pension behöver ersättas. Förutsättningarna för kompetensförsörjningen skiljer sig åt över landet, särskilt mellan gles- och landsbygdskommuner och de urbana kommunerna, men också mellan olika välfärdssektorer och yrkesgrupper. Långsiktiga prognoser från bl.a. Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:101) tyder på att det kommer att uppstå en stor brist på arbetskraft, särskilt i små arbetsmarknadsregioner, medan arbetskraftsbristen i större arbetsmarknadsregioner förväntas bli mer partiell, dvs. arbetskraft kommer att saknas inom vissa utbildningsgrupper och yrken.

Endast ca 20 procent av de anställda i kommunsektorn är män, och så har det varit under en ganska lång tid. Omkring 40 procent av landets förvärvsarbetande kvinnor finns i kommuner och regioner. Motsvarande andel för männen är 10 procent.

Universitet och högskolor, gymnasieskolan, vuxenutbildningen, yrkeshögskolan och folkbildningen är centrala för kompetensförsörjningen, eftersom det är där många av välfärdens medarbetare utbildas. Det är viktigt att i möjligaste mån skapa förutsättningar för en fungerande dimensionering

av utbildningarna i syfte att motverka kompetensbrist i välfärden. Det kan därför finnas behov av en ökad samordning mellan berörda aktörer.

Viktiga faktorer för att kunna attrahera nya medarbetare, och behålla den kompetens som finns inom välfärden, är en god arbetsmiljö, kunskap om effektiva metoder och arbetssätt, möjligheten till utveckling inom sitt yrke och möjligheten till heltidsanställning. En god arbetsmiljö bidrar till en låg sjukfrånvaro och gynnar kontinuiteten och kvaliteten i verksamheten, samt skapar utrymme för de anställda att bidra till välfärdens utveckling. Totalt sett har kvinnor i kommuner och regioner ungefär dubbelt så hög sjukfrånvaro som män. Strukturella skillnader mellan kvinnor och män påverkar möjligheterna att rekrytera medarbetare till välfärden.

Det är avgörande för välfärden att medarbetarnas kompetens används på ett ändamålsenligt sätt och att de får tillräcklig tid att lägga på verksamhet som skapar värde för patienter, brukare och elever. Onödig administration kan påverka välfärdsyrkenas attraktivitet och medföra att välfärdens resurser inte utnyttjas på bästa sätt. Det är därför viktigt att välfärdens styrning utformas så att den inte bidrar till sådan administration, samtidigt som det beaktas att vissa administrativa uppgifter är nödvändiga för t.ex. kunskapsutveckling och för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet.

Styrningen av välfärden

Sverige är en enhetsstat med ett grundlagsfäst och starkt kommunalt självstyre. Systemet bygger i grunden på ömsesidig tillit mellan stat och kommun, samtidigt som staten har möjligheter att styra de kommunala verksamheterna för att den nationella politikens mål och ambitioner ska få genomslag. Staten har olika styrmedel till sitt förfogande, som exempelvis regelstyrning, ekonomisk styrning, tillsyn, kunskapsstyrning samt styrning med mål och inriktningsdokument.

Statskontoret har i uppgift att löpande följa och analysera den statliga styrningen av kommuner och regioner. Statskontoret gör bedömningen att den statliga styrningen behöver bli mindre detaljerad, att den administration och de kostnader som följer av styrningen behöver minska i omfattning samt att styrningen i ökad utsträckning behöver ta hänsyn till att utmaningarna, behoven och förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner (Statskontoret dnr 2019/6-5 och 2019:2). Även Tillitsdelegationen har framhållit att det behövs en mer samlad och tillitsbaserad statlig styrning

av kommuner och regioner (SOU 2018:47). Statskontoret har även konstaterat att den ökande digitaliseringen i den offentliga förvaltningen ökar behovet av fler gemensamma lösningar och att styrningen av förvaltningens digitalisering behöver förändras (Statskontoret 2019/6-5).

Generella statsbidrag ska vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn. Samtidigt finns det ett fortsatt behov av att staten ersätter kommunerna och regionerna för kostnader inom vissa områden, och i viss utsträckning riktar statsbidrag, exempelvis genom överenskommelser, till specifika områden med stora utvecklingsbehov. Flera aktörer har emellertid pekat på att den sammantagna mängden bidrag kan skapa ett antal negativa effekter i verksamheterna. Det behövs en mer strategisk styrning med riktade statsbidrag, bl.a. genom att möjligheten att minska antalet statsbidrag ses över samt genom att bidragens utformning förenklas och administrationen minskas inom de områden där det är lämpligt.

Kommuner och regioner ansvarar för att befolkningen får den välfärd de behöver. Samtidigt tillhandahålls en del av välfärden av privata aktörer och enskilda huvudmän. Detta påverkar kommunernas och regionernas förutsättningar att planera sin verksamhet.

Den parlamentariskt sammansatta Kommunutredningen har i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen ska identifiera och analysera utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter. Den ska också analysera i vilken utsträckning olika strukturella åtgärder kan stärka deras förmåga att möta samhällsutvecklingen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2020 (dir. 2019:12).

Effektivt nyttjande av offentliga resurser

När befolkningssammansättningen förändras och kostnaderna stiger blir effektiva arbetssätt och förmågan att göra rätt sak på rätt sätt allt viktigare. Staten, kommunerna och regionerna har alla ansvar för att välfärdens resurser används på det sätt som ger mest nytta för befolkningen. Att statens styrning bidrar till en ökad effektivitet är nödvändigt, men även de effektiviseringsmöjligheter som finns inom kommunsektorn behöver belysas och genomföras när efterfrågan på välfärdstjänster ökar. Det kan t.ex. handla om ökad samverkan mellan olika välfärdsområden och om att arbeta mer

långsiktigt och förebyggande. En ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av välfärdsinsatser är viktig både för verksamheternas utveckling och för att säkerställa att enskilda medborgare får det stöd de behöver.

De utmaningar som kommunsektorn står inför ställer krav på ett ramverk som kan ge kommuner och regioner stabila ekonomiska förutsättningar. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet utjämnar för strukturella skillnader och är en grundförutsättning för att kommunsektorn ska kunna erbjuda en god välfärd för befolkningen i alla delar av landet. Ett regelverk som främjar en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner är avgörande för att de ska kunna möta framtida utmaningar och bidra till en sund samhällsekonomisk utveckling.

Det är svårt att mäta produktivitet och effektivitet i den offentliga sektorn, bl.a. på grund av att välfärdstjänster inte utförs på en marknad och då det saknas en enhetlig definition av kvalitet. Samtidigt lyfts jämförelser och spridandet av goda exempel ofta fram som viktiga insatser för att hitta nya och mer effektiva arbetsätt. I rapporten Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet (2016:6) finns en utvärdering av vilka kommuner som presterar bättre än andra när det gäller att tillhandahålla välfärdstjänster. Resultaten visar att det är möjligt att använda resurserna bättre genom att anpassa arbetsättet till de mest effektiva kommunernas arbetsätt. Kommuner och regioner använder jämförelser, bl.a. med hjälp av databasen Kolada samt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) Öppna jämförelser och Kommunens kvalitet i korthet, för att identifiera förbättringsområden. Det finns dock utrymme för att ytterligare underlätta lärande och samarbete mellan olika aktörer samt utveckla jämförelsemått och utvärderingar inom välfärdssektorn.

Digitalisering

En ökad digitalisering i välfärdssektorn har stor potential att bidra till såväl effektiviseringar som ökad delaktighet och kvalitet. Ett flertal oberoende utredningar och kommittéer samt både Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen har konstaterat att digitaliseringen av verksamheten inom den offentliga sektorn går långsamt och att det finns stora skillnader i digitaliseringstakt mellan olika aktörer (ESV 2018:31, RiR 2016:14). Förutsättningarna för kommunerna att ta tillvara digitaliseringens möjligheter varierar stort, beroende på deras storlek, kapacitet, infrastruktur och tillgång på kompetens. Satsningar inom digitalisering har fördelen att de kan

användas i större skala och återanvändas av fler. Detta kräver dock fortsatt samordning och en gemensam digital infrastruktur som stöder digitalisering. En ökad digitalisering medför samtidigt risker som måste hanteras. För att effektiviserings- och kvalitetsvinster samt förenklingar för privatpersoner och företag ska kunna uppnås, t.ex. genom ett förbättrat informationsutbyte krävs samarbete, samordning, gemensamma lösningar och i vissa fall ändringar i regelverk.

Välfärdsutmaningarna kräver samarbete

Välfärdens utmaningar kan inte lösas av en enskild part, utan kräver ett nära samarbete mellan stat, kommuner, regioner och arbetstagarorganisationer. Kommuner och regioner ansvarar för och tillhandahåller välfärdstjänster. Inom ramen för den kommunala självstyrelsen har de stor frihet att själva utforma sin verksamhet. Självstyrelsen innebär att många beslut om välfärden fattas nära medborgarna. Staten styr kommunsektorn genom lagar och föreskrifter samt påverkar välfärdens inriktning genom t.ex. riktade statsbidrag eller råd och rekommendationer från myndigheter. Syftet med den statliga styrningen är bl.a. att garantera rättssäkerhet och främja likvärdighet för befolkningen i alla delar av landet. Kommunerna, regionerna och staten bidrar på olika sätt till kunskapsutveckling inom välfärden. Att denna samhällsstruktur fungerar väl är avgörande för att skapa en effektiv offentlig verksamhet med en hög kvalitet på alla nivåer.

Den viktigaste resursen i välfärden är de anställda. Cirka 1,4 miljoner personer arbetade 2018 i verksamhet som finansierades av kommuner och regioner. Kommunsektorns andel av det totala antalet sysselsatta i landet uppgick samma år till ca 27 procent. En majoritet av dessa är kvinnor. De anställdas engagemang och kunnande är av stor betydelse för välfärdens effektivitet och kvalitet.

Genom att samla företrädare för stat, kommuner, regioner och arbetstagarorganisationer kan lösningar på välfärdssektorns utmaningar identifieras och förankras hos de som ansvarar för välfärden.

Uppdraget

Inom Regeringskansliet inrättas en välfärdskommission med uppdrag att systematiskt identifiera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden.

Kommissionen ska särskilt prioritera åtgärder som

- förbättrar styrningen av välfärden,
- bidrar till ett effektivt nyttjande av offentliga resurser,
- bidrar till en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning och en god arbetsmiljö i välfärdssektorn, och
- innebär att digitaliseringen frigör resurser till välfärden.

Vid sitt arbete ska kommissionen beakta att olika kommuner och regioner har olika förutsättningar och utgångsläge.

I sina analyser av de olika åtgärderna ska kommissionen också särskilt beakta hur den statliga styrningen kan bidra till bättre förutsättningar för välfärden.

Kommissionen ska vidare beakta att de åtgärder som identifieras kan få både positiva och negativa följder i olika delar av den kommunala verksamheten, samt göra analyser och avvägningar med beaktande av hela välfärdsuppdraget. Åtgärderna ska bidra till att offentliga resurser kan frigöras eller omprioriteras, samtidigt som välfärdens kvalitet och rättssäkerheten för befolkningen värnas. Kommissionen ska genomgående anlägga ett jämställdhetsperspektiv.

Kommissionen ska också identifiera åtgärder som kan underlätta lärande och samarbete mellan olika aktörer.

Andra parallella arbeten i exempelvis offentliga utredningar, hos SKR, myndigheter, arbetstagarorganisationer eller andra relevanta organisationer, ska beaktas i kommissionens arbete. Även erfarenheter från andra länder kan beaktas. Kommissionen ska särskilt beakta Kommunutredningens slutsatser.

Arbetsformer och organisatorisk struktur

Välfärdskommissionen

Välfärdskommissionen sammanträder regelbundet och leds av finansministern. Till kommissionen knyts en referensgrupp och för att stödja kommissionen och referensgruppen inrättas ett kansli.

Efter det att kommissionen har identifierat tänkbara åtgärder och utvärderat vilka av dem som kommissionen anser bör genomföras, tar deltagarna

åtgärderna vidare till den egna organisationen för fortsatt hantering, antingen på egen hand eller gemensamt.

En arbetsgrupp i Regeringskansliet ansvarar för att sådana åtgärder som behöver fortsatt beredning inom myndigheten tas om hand och bereds i sedvanlig ordning.

Referensgruppen

Referensgruppen består av representanter från Regeringskansliet och de berörda organisationerna, och har ett nära samarbete med kansliet.

Medlemmarna utses av finansministern. Referensgruppen ska

- ha ett regelbundet erfarenhets- och informationsutbyte för att säkerställa en mångsidig och grundlig genomgång av relevanta frågor,
- diskutera vilka frågor som bör tas upp på dagordningen till välfärdskommissionens möten, och
- identifiera behov av underlag och fördjupade analyser.

Kansliet

Arbetet inom kansliet leds av en kanslichef. Kansliet ska

- utgöra ett analytiskt och administrativt stöd till välfärdskommissionen och referensgruppen,
- bidra till att bredda och fördjupa analyserna, och
- löpande informera Regeringskansliets arbetsgrupp om arbetet i kommissionen.

Konsekvensbeskrivningar

Det är viktigt att kommissionen i sitt arbete redovisar och kvantifierar de samhällsekonomiska effekterna av de problem och möjliga åtgärder som kommissionen behandlar. Effekterna ska redovisas utifrån såväl ett gles- och landsbygdsperspektiv som ett urbant perspektiv. Kommissionen ska även uppskatta de offentligfinansiella effekterna av de identifierade åtgärderna och redovisa hur de kan finansieras. Även åtgärdernas effekter på den kommunala självstyrelsen ska belysas. Åtgärderna ska leva upp till krav på informationssäkerhet och skydd för den personliga integriteten.

Kommissionen ska också redovisa åtgärdernas effekter för den enskilde och andra som kan beröras av dem. Eventuella målkonflikter och viktiga ställningstaganden som gjorts vid övervägandena ska beskrivas. Vidare ska

alternativa åtgärder som övervägts beskrivas och skälen till varför de har valts bort. Åtgärdernas effekter på jämställdheten ska redovisas och individbaserad statistik ska presenteras, kommenteras och analyseras efter kön.

Kommissionen ska ta ställning till och redovisa hur de identifierade åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas.