

Yttrande över SOU 2025:96 - *Fler möjligheter till ökat välstånd*

Kommunal har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad utredning och kommenterar på följande områden:

- Arbetsmarknad och kompetensförsörjning
- Kriminalitet och tillit
- Kommunsektorn

Kommunals övergripande syn på utredningen

En god produktivitetsutveckling är avgörande för att branscherna där medlemmarna i Kommunal arbetar, som i princip uteslutande finansieras via skatter, ska kunna erbjuda hög kvalitet, god arbetsmiljö samt bra löneutveckling och villkor.

Kommunal är överens med utredningen om att en förändring av styrningen i välfärden, inte minst vad gäller LOV och upphandlingar, är nödvändig och dessutom brådskande.

Vad gäller effektivitet i offentlig sektor är det avgörande att styrsystem som försöker efterlikna det som finns i den privata industrin, med kontinuerliga och ofta icke specificerade effektivisering, avvecklas. Kommunal tillstyrker utredningens konstaterande att det finns ett tydligt samband mellan personaltäthet och kvalitet när det gäller tjänster präglade av direktkontakt mellan mottagare och utförare. Det gäller inte minst förbundets två största branscher – äldreomsorgen och förskolan. Tyvärr saknas detta perspektiv i stor utsträckning i avsnitten där dessa branscher analyseras. I förskola/skola har privata utförare, på övergripande nivå, avsevärt lägre bemanning.¹

Det är, enligt synen på produktivitet som presenteras i utredningen, exempelvis rimligt att prata om en väsentligt lägre produktivitet i den privata bolagsdrivna förskolan i jämförelse med den kommunala. Personaltätheten, som är det främsta mätbara värdet kopplat till strukturkvalitet, är 13 procent lägre i de tio största bolagsdrivna förskolorna i jämförelse med de tio största kommunala huvudmännen. Detta trots att kostnaden för skattebetalarna är densamma.² Privata förskolor får helt enkelt ut mindre för samma peng. Sveriges Lärare visar att detsamma gäller för skolan.³ Inom skolområdet finns mycket omfattande och detaljerad statistik kopplat till strukturkvalitet, dit exempelvis personaltäthet räknas, men det saknas helt i utredningen vilket är en stor brist.

¹ Kommunal (2025), Bäst i test

² Kommunal (2025), Bäst i test

³ Sveriges lärare (2025), Marknadsskolan: en förlust för samhället

När det gäller äldreomsorgen konstaterar utredningen att det saknas resultatmått som fångar kvalitet, men Kommunal har exempelvis visat att utbildningsnivåerna är lägre bland privata utförare trots likvärdig finansiering. Dessutom är fler visstidsanställda och färre arbetar heltid i privat äldreomsorg – två faktorer som har stor inverkan på kvalitet i verksamheten.⁴ Utredningen konstaterar att ”De få studier som finns tyder dock på att konkurrensen har en positiv effekt” på systemet som helhet (s. 518), men samtidigt har exempelvis sjukskrivningstal skjutit i höjden vilket har en direkt inverkan på den sammantagna produktiviteten.

Dessa exempel styrker utredningens resonemang kring problematiken med att mäta produktivitet i offentlig sektor. Ett större fokus på strukturkvalitet, som de facto är mätbart, hade gett en mer verklighetsförankrad beskrivning.

Arbetsmarknad och kompetensförsörjning

Övergripande kommentar

Kommunal ser det som en brist i utredningen att en diskussion kring subventionerade anställningar helt saknas. Det är i dag den mest omfattande insatsen hos Arbetsförmedlingen och i en tid när närmare var tionde är arbetslös är den aktiva arbetsmarknadspolitiken ett av statens verktyg som kan ha störst inverkan på produktiviteten.

Under 1900-talet var arbetsmarknadspolitiken tätt sammankopplad med närings- och utbildningspolitiken. Man förde en politik med sikte på långsiktigt positiva effekter på produktivitet och tillväxt, med målet att hantera inte bara aktuella utmaningar på arbetsmarknaden, utan även framtida.

I dag ser vi en utveckling som går åt motsatt håll. Arbetsmarknadspolitiken har framför allt fokuserat på kvantitativa insatser där så många som möjligt ska arbeta, men man har inte gjort någon värdering kring i vilka branscher jobben skapas eller vad det får för långsiktiga konsekvenser.

En effektiv arbetsmarknadspolitik bör i stället fokusera insatserna på branscher där samhällsnyttan är stor eller produktivitetsförbättringarna är goda. En sådan politik kan skapa en positiv spiral där branscher med stor utvecklingspotential får en extra skjuts vilket leder till fler arbetstillfällen. En stark arbetslöshetsförsäkring och kompletterande rustande insatser är förutsättningar för att människor ska söka jobb i branscher med goda framtidsutsikter, i nivå med sin kompetens, och inte tvingas ta ”första bästa jobb”. Detta bör vara huvuduppgiften för arbetsmarknadspolitiken och skulle ha stor inverkan på produktivitetsutvecklingen.

För att detta ska uppnås krävs ett större fokus på arbetsmarknadsutbildningar – även inom ramen för subventionerade anställningar. Att en högre andel av anställda i välfärden har en yrkesutbildning kommer att leda till bättre kvalitet, och högre produktivitet nås genom att ge personalen bättre förutsättningar – inte genom att försöka skapa effektivitet med hjälp av minutstyrning och new public management. Den NPM-inspirerade styrningen av välfärden har under de senaste decennierna lett till personalflykt, sänkta utbildningskrav och i förlängningen försämrad kvalitet och produktivitet.

Det alltmer omfattande rutavdraget kompletterar det nuvarande fokuset i arbetsmarknadspolitiken, med stöd till lågproduktiva branscher, och även det bidrar till att försämma såväl funktionen på arbetsmarknaden som produktivitetsutvecklingen. Dessutom

⁴ Kommunal (2025), Så mycket bättre?

riskerar subventionen att undergräva förtroendet för den allmänna och behovsstyrda välfärden när exempelvis hemtjänsten utarmas och allt fler tjänster utförs inom ramen för Rut – till de som har råd att betala.

Dagens subventionerade anställningar har som utgångspunkt att arbetsgivare kompenseras för förväntad nedsatt produktivitet när de anställer personer som, av olika anledning, står långt från arbetsmarknaden. Nystartsjobben är den överlägset mest omfattande insatsen och eftersom den är rättighetsbaserad görs ingen arbetsmarknadspolitisk bedömning kring till vilka branscher stödet riktas. På helårsbasis handlade det 2022 sammantaget om ungefär 70 000 personer och bidrag till arbetsgivare på cirka 5,3 miljarder kronor – mellan fyra och fem gånger fler personer omfattas än de som fick en arbetsmarknadsutbildning. Sverige sticker ut ur ett internationellt perspektiv med högst andel utgifter för subventionerade anställningar.^[1]

Nystartsjobben har vid upprepade tillfällen kritiserats, inte minst av Riksrevisionen, såväl för att pengar betalas ut till oseriösa arbetsgivare som för att nystartsjobben i mycket stor utsträckning tränger ut reguljära jobb, det vill säga arbeten som hade uppstått även utan subvention. Detta får omfattande konsekvenser för kvalitet, konkurrens och produktivitet.

Alla subventionerade anställningar bör ur produktivitetssynvinkel kombineras med utbildningsinsatser och arbetsmarknadens parter bör vara med i dimensionering, lämplighetsprövning samt avgöra vilka branscher som lämpar sig för stöd.

5.3.2 Lönebildningen bör bli mer flexibel

Utredningen för ett resonemang kring lönebildningen och bedömer att den bör bli mer decentraliserad och flexibel, inte minst för att möjliggöra för relativlöneförändringar.

Kommunal delar utredningens syn på att relativlöneförlyttningar försvåras av märkets centrala roll i lönebildningen. För att lönebildningen ska ha en långsiktig legitimitet måste dessa frågor, som i stor utsträckning är jämställdhetsfrågor, hanteras. Ett sådant arbete kan involvera MI men framför allt arbetsmarknadens parter.

Äldreomsorgen är ett mycket tydligt exempel på en bransch där märkets utformning försvårar förändringar av lönenivåer trots att yrket präglas av mycket stora svårigheter att rekrytera. Bristituationen beror inte på att det saknas utbildad personal utan på att människor upplever att löner och villkor inte är tillräckliga. Universitetskanslersämbetet konstaterade redan 2022 att det fanns 42 000 utbildade undersköterskor som inte arbetar i yrket. Trots svårigheter att rekrytera förändrats inte relativlönen i jämförelse med andra yrken med motsvarande kompetenskrav vilket allvarligt påverkar möjligheterna till kompetensförsörjning.

Förslag 59: Kommunal avstyrker förslaget att Medlingsinstitutet bör få i uppdrag att analysera hur en flexiblare lönebildning – problemet är inte avsaknad av flexibilitet. Däremot delar Kommunal synen på att bristen på relativlöneförändringar är ett problem i nuvarande system och att MI bör få i uppdrag att sammankalla och inkludera arbetsmarknadens parter i en översyn.

5.3.3 Sänk den statliga inkomstskatten

Förslag 60: Kommunal avstyrker förslaget om att sänka den statliga inkomstskatten. Däremot är konstruktionen med höga marginalsatser inte oproblematiserad och Kommunal förespråkar därför en total översyn av skattesystemet.

5.3.8 Ett mer träffsäkert omställningsstudiestöd

Förslag 67: Utredningen förespråkar en reformering av omställningsstudiestödet (OSS) där personer som bedöms ha störst nytta ska prioriteras och bidragsdelen sänkas.

Kommunal är mycket kritiska till förslaget. OSS är en del av LAS överenskommelsen och är inte arbetsmarknadspolitisk åtgärd som staten ensamt kan råda över. Förändras OSS faller överenskommelsen kring LAS.

5.3.10 Stärk arbetsmarknadsutbildningen

Förslag 70: Öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

Kommunal tillstyrker förslaget, med tillägget att arbetsmarknadens parter på ett konkret sätt bör vara delaktiga i dimensioneringen av utbildningar, men också kring innehållet för att möta behoven på arbetsmarknaden. Strukturuomvandling är den enskilt mest avgörande faktorn för ökad produktivitet på lång sikt och för att denna typ av processer ska vinna folklig acceptans är det avgörande att individer som drabbas erbjuds vägar framåt.

Förslag 71: Definiera målgruppen för arbetsmarknadsutbildning i högre utsträckning utifrån den arbetssökandes jobbchanser efter avslutad utbildning snarare än tiden i arbetslöshet.

Kommunal tillstyrker förslaget. Arbetsmarknadsutbildningarna måste byggas ut och sättas in mycket tidigare. I dag får arbetslösa vänta i nästan 900 dagar vilket är orimligt – inte minst med tanke på att arbetsgivare, såväl inom privat som offentlig sektor, skriker efter utbildad personal. Utbildningarna måste anpassas efter arbetsgivarnas och verksamheternas samlade behov och efter förutsättningarna bland gruppen arbetslösa. Behoven av utbildning har ökat inom många yrken vilket innebär att insatserna behöver kunna omfatta längre utbildningar än sex månader. Utbildningarnas innehåll ska alltid stämma överens med krav kopplade till yrkestitlar, certifikat eller andra intyg. Utbildning ska erbjudas snabbare än i dag.

5.3.11 En förändrad föräldraförsäkring

Förslag 73: Dela föräldraförsäkringen mer lika mellan föräldrarna.

Kommunal tillstyrker förslaget. Ett mer jämlikt uttag av föräldraledighet, inklusive VAB, är en avgörande faktor för att minska den värdediskriminering som drabbar kvinnor i allmänhet och medlemmarna i Kommunal i synnerhet.

Kriminalitet och tillit

11.3.2 Revidera eller upphäv lagen om valfrihetssystem

Förslag 119: Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) revideras för att möjliggöra starkare grindvaktsfunktioner mot kriminella och oseriösa aktörer. Om det inte bedöms vara möjligt att uppnå med en revidering av lagstiftningen bör LOV upphävas i sin helhet.

Kommunal tillstyrker förslaget. Förbundet har flera gånger larmat om att LOV ofta innebär att företag konkurrerar med dåliga arbetsvillkor snarare än med god kvalitet. LOV innebär en strukturellt inbyggd ökad risk för osäkra anställningar, låg bemanning och arbetsmiljöproblem för både privat- och offentliganställda. Kundunderlaget, och därmed ersättningen, kan ändras snabbt och för att uppnå flexibilitet vill arbetsgivarna inte ha tillsvidareanställd personal. Detta påverkar alla utförare, även de kommunala.

LOV är kostnadsdrivande på grund av överetablering och behov av kontroll. Som det konstateras i bland annat boken *Hemtjänstmaffian* är kopplingen mellan LOV-utförarnas låga ersättningar, fusk och dåliga arbetsvillkor tydlig. Det finns en inbyggd risk för oseriösa aktörer, vilket kräver omfattande och kostsam uppföljning.

Förslag 122: Kraven för att erhålla tillstånd att bedriva offentligt finansierad verksamhet skärps och beviljas endast om utförare bedöms uppvisa särskild lämplighet. En vandelsprövning ska göras vid utfärdande av nya tillstånd och befintliga tillstånd ska lättare kunna återkallas.

Kommunal tillstyrker förslaget. Systemet måste konstrueras för att skydda brukare och personal – inte för att i första hand möjliggöra fri företagsamhet.

11.3.5 Offentlighetsprincip för offentligt finansierad välfärd

Förslag 126: Offentlighetsprincipen ska gälla för alla offentligt finansierade välfärdsverksamheter.

Kommunal tillstyrker förslaget. Offentlighetsprincipen är avgörande för att upprätthålla demokratiskt inflytande men också för att människor ska kunna göra fria och upplysta val. Argumentationen från exempelvis Almega utbildning att det skulle riskera vara för många mindre utförare inom skolan/förskolan stöds inte av organisationer som företräder dessa verksamheter, se till exempel Idéburna skolors riksförbunds remissvar på SOU 2024:28.

11.3.11 Förändra systemet med personlig assistans

Kommunal tillstyrker bedömningen och anser att personlig assistans bör drivas av det offentliga med bakgrund i att systemet i dag, vid sidan av alla mycket allvarliga kvalitetsbrister och kriminella utförare, kräver så mycket uppföljning att hela systemet blir improduktivt.

Kommunsektorn

13.3.1 En garantimodell för kommunsektorns finansiering

Kommunal delar utredningen uppfattning att statens finansiering av kommunsektorn bidrar till otydlighet och oförutsägbarhet. Det försämrar effektiviteten samt möjligheterna att bedriva en långsiktigt kvalitativ verksamhet med god arbetsmiljö.

Förslag 141: En statlig garantimodell för kommunsektorns finansiering införs.

Kommunal avstyrker förslaget om en garantimodell enligt utredningens förslag och förespråkar i stället en indexering. Kommuner behöver rimliga planeringsförutsättningar i budgetarbetet. En värdesäkring av statsbidragen innebär dessutom att det blir tydligt om det sker satsningar på eller nedskärning i välfärden och kan utformas så att kommunerna inte riskerar spåda på konjunkturen. Statsbidragen ska värdesäkras baserat på inflation, befolkningsutveckling, demografi och konjunkturläge. Det sistnämnda för att undvika procykliskt agerande när kommunernas egna resurser krymper vid minskade skatteintäkter.

Indexering av statsbidrag bidrar till en transparens där ”satsningar” inte äts upp av ökade kostnader. Politiker kommer i större utsträckning behöva försvara nedskärningar. Detta bidrar i sin tur till större möjligheter till ökad trovärdighet för politiker.

13.3.2 Bättre redovisning för förbättrad tydlighet

Förslag 142: En redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner ska göras i budgetpropositionen.

Kommunal tillstyrker förslaget. Transparens och tydlighet är avgörande för det demokratiska inflytandet och möjligheter till kontroll och utvärdering. Även tillkomna och avvecklade statsbidrag och deras påverkan på kommunernas intäkter bör redovisas så tydligt som möjligt.

13.3.3 Metoder för att kunna mäta produktivitsutvecklingen

Bedömning 143: Produktivitsmätningar i offentlig sektor bör baseras på prestationsmått som kvalitetsjusteras där så är möjligt.

Kommunal tillstyrker bedömningen att det är viktigt att även offentlig sektor utvärderas ur ett produktivitsperspektiv – inte minst för att verksamheterna och i förlängningen välfärdsstaten i stort ska ha allmänhetens förtroende.

När det gäller produktivitet i branscherna som medlemmarna i Kommunal arbetar i, är det tätt kopplat till kvalitet. Det handlar först och främst om det som kallas strukturkvalitet – framför allt kopplat till personaltäthet och utbildningsnivå. Produktivitet är att få ut så mycket kvalitet som möjligt för pengarna. Som utredningen slår fast är personaltäthet en avgörande aspekt när kvalitet ska utvärderas rörande tjänster präglade av direktkontakt mellan mottagare och utförare. Det behöver därför tas fram statistik kopplat till strukturkvalitet i samtliga välfärdsområden. Äldreomsorgen är särskilt eftersatt på detta område.

Förslag 144: SCB ges i uppdrag att ta fram och utveckla metoder och mått för kvalitetsjusterade produktionsvolym, samt att kontinuerligt hålla dessa mått uppdaterade i tidsserier.

Kommunal tillstyrker förslaget med tillägget att det, när det gäller välfärden, framför allt handlar om strukturkvalitet. På skolområdet finns hos Skolverket mycket statistik rörande just strukturkvalitet, men i äldreomsorgen finns det mycket begränsad data kring bemanning.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Malin Ragnegård
Förbundsordförande

Anders Bucht
Utredare