



Effektivt nyttjande av offentliga resurser

Välfärdskommissionen presenterar här texter och åtgärder från sitt möte den 17 februari 2021.

Välfärdskommissionens uppdrag

Välfärdskommissionen ska systematiskt identifiera och analysera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden – inte minst mot bakgrund av den demografiska utmaningen. Åtgärderna ska leda till att offentliga resurser kan frigöras eller omprioriteras, samtidigt som välfärdens kvalitet och rättssäkerheten för befolkningen värnas. Vid sitt arbete ska kommissionen särskilt beakta att kommuner och regioner har olika förutsättningar och utgångsläge i olika delar av landet. Staten, kommunerna och regionerna har alla ansvar för att välfärdens resurser används på det sätt som ger mest nytta för befolkningen.

Ökande gap mellan behov och tillgängliga resurser

Välfärden finansieras gemensamt och det är därför avgörande att medlen används ansvarsfullt så att varje skattekrona ger mesta möjliga nytta. Gapet mellan behov och tillgängliga resurser i välfärden beräknas öka avsevärt de kommande åren. Spridningen av sjukdomen covid-19 har satt välfärden under press vilket har medfört att brister i välfärden har synliggjorts. De ökade kostnader som den demografiska utvecklingen innebär behöver dämpas fortlöpande genom åtgärder som innebär att de offentliga resurserna används på ett alltmer effektivt sätt. Välfärden behöver även tillföras mer resurser och genomförande av långsiktiga reformer behöver bidra till att lösa

samhällsproblemen. Inriktningen behöver vara långsiktig hållbarhet där välfärden stärks och digitaliseringens möjligheter tas tillvara.

Välfärdens viktigaste resurs är de anställda. Det är avgörande att de anställdas arbetsmiljö och villkor värnas när välfärdens verksamheter ska utvecklas och anpassas i en ansträngd ekonomisk situation.

Kommuner och regioner har stor frihet och stort ansvar

Kommunerna och regionerna är ansvariga för resultat, kvalitet och innehåll i sina verksamheter och ett arbete med att öka effektiviteten behöver formas efter lokala prioriteringar och inriktningar. Det finns dock skillnader i utgångsläge mellan kommuner och mellan regioner i deras förutsättningar att möta kommande utmaningar, t.ex. när det gäller ekonomi, kompetens och kapacitet. Utöver kapacitet för att klara den dagliga verksamheten finns det behov av att ha en tillräcklig förmåga att upprätthålla en strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att utveckla välfärden utifrån bl.a. kunskap och omvärldsbevakning. Det kan t.ex. handla om lärande och införande av nya arbetsmetoder som kan effektivisera verksamheten, förmåga till organisatorisk utveckling samt förutsättningar för välgrundade långsiktiga och strategiska investeringar. Kommuner och regioner väljer i allt större omfattning att samverka med andra kommuner och regioner för att stärka kompetensen och den strategiska kapaciteten samt begränsa kostnadsutvecklingen. Samtidigt kan samverkan påverka medborgarnas möjlighet att utkräva politiskt ansvar. I detta sammanhang har också asymmetrisk ansvarsfördelning, dvs. att ansvaret för genomförande av uppgifter varierar mellan kommunerna och mellan regionerna, och sammanläggningar av kommuner och regioner diskuterats som åtgärder som skulle kunna ha positiva effekter för kommunsektorns ekonomi och kapacitet och därmed också för välfärden.

Staten ansvarar för förutsättningar och kapacitet

Även om kommuner och regioner har ett stort ansvar för att utforma sina verksamheter så har staten ett övergripande ansvar för att kommuner och regioner har likvärdiga förutsättningar och kapacitet att utföra sitt välfärdsuppdrag. Genom ett övergripande ansvarstagande som skapar långsiktiga planeringsförutsättningar och en tillitsfull styrning som beaktar ett helhetsperspektiv kan staten aktivt stödja och underlätta de förändringar som behövs i kommunsektorn. Detta ökar förutsättningarna för kommunsektorn att genomföra effektiva åtgärder. Generella och riktade

statsbidrag bidrar med en betydande del av sektorns finansiering och är av särskild betydelse vid kriser som riskerar att få stora konsekvenser för välfärden. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att statsbidraget ökas när kommunsektorn får nya obligatoriska uppgifter och minskas när obligatoriska uppgifter tas bort.

Jämförelser och kunskapsunderlag kan bidra till effektivitet

Det finns i dagsläget tillgång till flera olika verktyg för jämförelser, t.ex. stöd för bedömning av relativ produktivitet och effektivitet i kommuner, och ett stort antal nyckeltal och indikatorer. Detta används aktivt i många kommuner och regioner. Att kommuner och regioner ges förutsättningar för att analysera och följa verksamheternas resultat i relation till andra kommuner och regioner kan bidra till utveckling av den egna verksamheten och därmed till att offentliga resurser nyttjas på ett mer effektivt sätt. Måluppfyllelse enligt de regleringar som finns för välfärden samt verksamheternas kvalitet behöver beaktas när det ska bedömas om insatta resurser bidrar till produktivitet och effektivitet. Utvecklingen av metoder för jämförelser behöver inriktas på användbarhet. Jämförelser är också viktiga för arbetet på nationell nivå med t.ex. kunskapsöverföring och metodutveckling. Framgångsrika kommuner och regioner kan identifieras för lärande av bl.a. effektiva metoder, arbetssätt och sätt att organisera och leda verksamheten. Såväl svagare kommuner och regioner som sektorer kan identifieras så att förändringsarbete kan genomföras. Stat, kommuner och regioner behöver tillgång till analyser och metoder som kan ligga till grund för att utveckla verksamheter så att effektivitet främjas.

Minskad reglering och minskad administration

Under de senaste decennierna har den samlade statliga styrningen av kommuner och regioner ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad. Det finns en tydlig koncentration till välfärdsområdet och den styrning som riktar sig till allt från förvaltningsnivån till hur enskilda medarbetare ska agera. Till detta kommer den inomkommunala styrningen och administrationen. Att minska administrationen genom att t.ex. ta bort överdokumentation kan därför förbättra verksamheten. Effektiviteten i välfärdsverksamheterna kan öka när medarbetarna får tillräckligt med tid att lägga på arbetsuppgifter som hör till kärnverksamheten och när de medarbetare som bäst kan arbetsuppgiften har ett tillräckligt handlingsutrymme och får använda sin kompetens för att utföra uppgiften utifrån bästa kunskap, erfarenhet och professionell etik.

Valfrihetssystem i välfärden

Valfrihetssystem tillämpas inom en rad av välfärdens verksamhetsområden. Inom primärvården är det obligatoriskt för regionerna att organisera vården inom sådana system och många kommuner och regioner har infört valfrihetssystem inom andra delar av välfärden, t.ex. hemtjänsten. Även delar av utbildningssystemet är organiserat i en form av valfrihetssystem. När den enskilde invånaren väljer utförare följer ersättningen till utföraren den enskildes val. Det finns indikationer på att valfrihetssystemen i sig och deras utformning kan leda till oönskade kostnader för välfärden. Systemets konstruktion kan vara en delförklaring till varför exempelvis kostnaden per elev i gymnasieskolan ökade med 12 procent mätt i fasta priser mellan 2004 och 2017.

Hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande insatser

En befolkning som är frisk och mår bra skapar bättre förutsättningar för välfärdens verksamheter genom t.ex. minskad sjukfrånvaro och minskat behov av vård och omsorg. Insatser för folkhälsa kan förbättra villkoren för de grupper som är socialt och ekonomiskt mest utsatta och som därmed löper störst risk att drabbas av ohälsa. Förebyggande insatser kan förhindra att problem uppstår och växer sig större och kan därmed minska behovet av mer omfattande stöd och hjälp. Därför är t.ex. barn och unga en viktig målgrupp, liksom att förebygga våld. Tillgång till bra rehabilitering underlättar återgång till arbete och minskar det framtida vårdbehovet. Ett förebyggande arbete av god kvalitet är en investering för både individer och samhälle då det kan bidra till att minska behov av mer kostsamma insatser inom t.ex. hälso- och sjukvård, utbildning eller socialtjänst. Insatserna bör grunda sig på bästa möjliga kunskap och evidens. Sådan kunskap kan användas för att främja metodutveckling och effektivare arbetssätt.

Motverka fusk och oegentligheter

Tillit till det offentliga är grunden för ett starkt samhälle. Välfärdssystemen och välfärden finansieras kollektivt av skattebetalarna. Bedrägerier, bidragsfusk, korrupcion och andra ekonomiska oegentligheter undergräver förtroendet för samhället och mellan människor. Det är därför viktigt att bygga upp effektiva system för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och hindra bedrägerier. Samhällets medel ska alltid användas till det de är ämnade för och utbetalningar från välfärdssystemen ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. På

lång sikt kan det vara rimligt att överväga gemensamma strukturer mellan stat, kommuner och regioner för att säkerställa att välfärdssystemen används korrekt, andelen felaktiga utbetalningar minskar och fel motverkas.

Åtgärdsförslag om effektivt nyttjande av offentliga resurser

1. Förstärkning av det generella statsbidraget

Staten och kommunsektorn behöver ta ansvar inom sina respektive områden och i samverkan hantera utmaningarna så att befolkningen i hela landet får den välfärd de behöver. För kommuner och regioner är det viktigt med långsiktiga planeringsförutsättningar för att kunna anpassa sina verksamheter till de utmaningar som den demografiska utvecklingen innebär för välfärden. Kommuner och regioner kommer att behöva fatta beslut som innebär ekonomiska åtaganden under mycket lång tid. När staten ger övergripande, långsiktiga planeringsförutsättningar ökar möjligheten att genomföra effektiva åtgärder i välfärden. Det är också viktigt att den kommunala finansieringsprincipen följs och är väl känd såväl på nationell nivå som i kommuner och regioner. Mot bakgrund av de stora utmaningar som välfärden står inför behöver staten fortsätta förstärka det generella bidraget till kommunsektorn.

2. Analys av konsekvenser vid samverkan

Kommuner och regioner väljer i allt större omfattning att samverka med andra kommuner och regioner för att stärka den strategiska kapaciteten och begränsa kostnadsutvecklingen. Stat, kommuner och regioner behöver en samlad kunskap om vad samverkan i kommunalförbund, gemensamma nämnder, gemensamägda bolag, avtalssamverkan m.m. medför när det gäller genomförande av kommunal verksamhet. Det saknas en samlad kunskap om hur samverkan påverkar kostnadseffektivitet och utvecklingskapacitet. Det finns inte heller någon entydig bild av vad samverkan innebär för kvaliteten i verksamheterna eller för den lokala demokratin. En analys av de ekonomiska, administrativa, demokratiska, och kvalitativa konsekvenserna av olika former av samverkan behöver därför tas fram för att vägleda staten i arbetet med att styra kommunsektorn samt kommuner och regioner i deras arbete med att bestämma hur verksamheterna ska utföras och vilka organisations- och samverkansformer som ska väljas. Det underlag som tas fram kan också omfatta en jämförelse av effekterna av långtgående samverkanslösningar mellan kommuner och de effekter som skulle kunna uppnås vid asymmetrisk ansvarsfördelning eller sammanläggning av kommuner.

3. Vidareutveckling av stöd vid jämförelser

Jämförelser mellan kommuner och mellan regioner kan utgöra en drivkraft för utveckling av välfärdens verksamheter. Rådet för Främjande av Kommunala Analyser (RKA) presenterar en årlig rapport om utvecklingen av effektivitet och produktivitet i kommunsektorn och underlättar användandet av jämförelser i kommunerna och regionerna genom att anordna utbildningar och ge vägledning. Det finns dock ett behov av att utveckla kompletterande nyckeltal och indikatorer för främst måluppfyllelse och kvalitet där sådana saknas. Där nyckeltal och indikatorer finns behöver dessa förvaltas och kontinuerligt utvecklas eller avvecklas vid behov så att förändringen inte leder till en ökad administrativ börda. Verksamhetsnära kunskap ska tas tillvara. Verksamheter där detta kan vara aktuellt är t.ex. förskola, äldreomsorg och insatser för stöd och service till vissa funktionshindrade. Berörda myndigheter behöver tillsammans med RKA, SKR m.fl. arbeta för att förbättra urvalet av nyckeltal. SKR bör även stärka stödet till effektivitetsarbetet i kommuner och regioner genom t.ex. uppsökande verksamhet gentemot kommuner och regioner. Det är också viktigt att lokala och regionala aspekter inkluderas i uppföljningen av de statliga myndigheternas verksamhet avseende välfärd.

4. Kunskapsstyrning och analyser i hälso- och sjukvården

Målet för hälso- och sjukvårdspolitiken är att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. Hälsoekonomiska bedömningar och metoder för kostnadseffektivitet, är viktiga verktyg för att effektivisera verksamheterna inom hälso- och sjukvården t.ex. för att förebygga ohälsa. Ett exempel är de ökade kostnader som medicintekniska produkter medför och att ekonomiska analyser av dessa blir alltmer komplexa. Ny teknik som införs ska vara kostnadseffektiv. Det finns också insatser som behöver analyseras och bedömas utifrån kostnader och konsekvenser, vilket behövs bl.a. för att genomföra och utveckla uppföljning och analys av statliga, kommunala och regionala initiativ. Regionerna har sedan 2018 ett gemensamt system för kunskapsstyrning som handlar om att utveckla, sprida och använda bästa möjliga kunskap inom hälso- och sjukvården. SKR, kommuner och regioner bör i möjligaste mån och där förutsättningar finns inkludera hälsoekonomiska bedömningar och metoder för kostnadseffektivitet inom ramen för nationellt system för kunskapsstyrning.

5. Sammanställning av administrativ börda och produktivitetshinder

Det finns starka indikationer på att den statliga och inomkommunala styrningen av välfärdens verksamheter innebär en administrativ börda som är onödigt betungande. Därtill finns regleringar som enskilt, eller i förening med andra regleringar, minskar kommuners och regioners möjligheter att förbättra produktiviteten. Samtidigt bör det beaktas att vissa administrativa uppgifter är nödvändiga för att t.ex. säkerställa den enskildes rättssäkerhet. Välfärdskommissionen har tidigare uttryckt att Statskontoret bör ges i uppdrag att göra en översyn av vilka administrativa kostnader som uppstår vid regelgivning och annan statlig styrning av kommuner och regioner. Uppdraget bör genomföras i samverkan med SKR. Samtidigt pågår ett arbete för att uppnå bättre konsekvensbeskrivningar vid regelgivning för kommunerna och regionerna. Utöver detta bör SKR göra en sammanställning av befintlig reglering och annan statlig styrning som organisationen anser hindrar produktivitetens utveckling, tränger undan kärnverksamheten eller gör den administrativa bördan onödigt betungande i välfärdsverksamheterna. Det är också viktigt att kommuner och regioner på motsvarande sätt ser över möjligheterna att förbättra den interna styrningen av välfärdsverksamheterna. SKR kan utgöra ett viktigt stöd i ett sådant arbete.

6. Genomlysning av valfrihetssystemen

Under de senaste åren har allt fler valfrihetssystem införts inom flera välfärdsområden och det finns i dag offentliga, privata och idéburna aktörer inom välfärden. Systemen inom de olika områdena, inklusive ersättningsystemen, har olika utformning och det saknas en samlad kunskap som t.ex. kan ligga till grund för utveckling och effektivisering. Systemen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten innebär att förutsättningarna för den välfärdsverksamhet som en utförare ska tillhandahålla formuleras i avtal och går att följa upp. Detta kan leda till ett ökat behov av uppföljning och till ökade administrativa kostnader både centralt i kommuner och regioner och i välfärdsverksamheterna. Samtidigt kan en mångfald av aktörer stimulera till innovationer och utveckling av angreppssätt och metoder. Det system som finns på utbildningsområdet innebär att kommunerna inte kan följa upp kvaliteten i verksamhet de bekostar hos fristående huvudmän. Systemet har även lett till överkapacitet inom gymnasieskolan och till kostnader för rättsprocesser. Därtill kan minskningen av antalet elever per gymnasieskola innebära en ökad kostnad per elev. Kommuner och regioner har ett särskilt ansvar för att alla invånare får tillgång till likvärdig välfärd. En genomlysning

bör göras i syfte att öka kunskapen om systemens konsekvenser och beskriva kostnader som uppstår i kommuner och regioner.

7. Insatser för att motverka fusk och oegentligheter

Det är angeläget att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhällets legitimitet. Regeringen har tagit fram en handlingsplan som syftar till att skapa förutsättningar för den offentliga förvaltningen att arbeta mer effektivt och strukturerat mot korruption. Regeringen föreslår också i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2000/21:1) som övergripande mål att utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas. Flera myndigheter har föreslagits intensifiera sitt arbete och en ny funktion vid ESV inrättas för att stödja och bidra till att samordna arbetet och följa upp målet. Målsättningen behöver genomsyra all offentlig verksamhet. Kunskap om orsaker och omfattning av felaktiga utbetalningar från olika välfärdssystem ger bättre förutsättningar för att effektivt motverka felaktiga utbetalningar. SKR ska därför verka för att öka kunskapen om felaktigheter och hur dessa bäst motverkas. SKR ska även genom kompetensutveckling, spridande av goda exempel och stöd vid införande av digitala lösningar stödja kommunernas arbete med att tillförsäkra att korrekta uppgifter ligger till grund för handläggning av ekonomiska utbetalningar till privatpersoner och företag.