

Styrning av kommuner i nordiska länder

I detta avsnitt presenteras erfarenheter från kartläggningar i de övriga nordiska länderna när det gäller statens styrning av kommuner. Materialet utgörs främst av OECD:s länderrapporter i serien *Better regulations in Europe 2010* som belyser den statliga styrningen i Sverige, Danmark och Finland samt rapporter från statliga myndigheter i Norge och Danmark.

lakttagelser utifrån rapporterna

Liksom i Sverige har kommunerna i Finland, Danmark och Norge ett omfattande kommunalt självstyre och ett omfattande ansvar för att genomföra olika välfärdstjänster så som skola och hälso- och sjukvård. Ansvarsfördelningen för olika verksamheter skiljer sig emellertid åt mellan länderna. Som exempel kan nämnas att de finska kommunerna har ansvaret för hela hälso- och sjukvården, de norska kommunerna ansvarar för primärsjukvården medan merparten av ansvaret för hälso- och sjukvården ligger hos regionala organ i Danmark.

Av rapporterna att döma förefaller styrningen av kommunerna ha ökat i de nordiska länderna under senaste åren. En slutsats är att den statliga styrningen behöver utövas mer koordinerat för att inte skapa målkonflikter och en onödig administrativ börda för kommunerna.

Sverige

- Enligt OECD behöver kommunerna öka resurserna för att införliva och följa upp EU:s regelverk.
- Statens fastlagda princip om likvärdighet i levnadsvillkoren kan komma i konflikt med det kommunala självstyret.
- Statens styrning är inte tillräckligt samordnad vilket ibland medför motstridig styrning.

Finland

- Styrningen från de olika departementen ökar den administrativa bördan hos kommunerna eftersom det inte finns något gemensamt tillvägagångssätt i arbetet med styrningen.
- Kommunerna i Finland har ett starkt självstyre och många ansvarsuppgifter har decentraliserats från statlig till kommunal nivå. I och med detta är den kommunala nivån också i större behov av koordinering.

Danmark

- Det finns en etablerad samverkan mellan staten och kommunerna via olika institutioner där kommunerna erbjuds att påverka utformningen av statens styrning.
- Styrningen har ökat i omfattning och detaljeringsgrad sedan 1980.
- Det finns en vilja att styra resultatriktat samtidigt som styrningen ökar och därmed även den administrativa bördan på kommunerna.
- En särskild rutin har införts för att utvärdera effekterna för kommunerna av nya regleringar.

Norge

- Styrningen har ökat i omfattning under de senaste 15 åren.
- Kommunerna har genom olika statliga reformer fått ett större ansvar och fler åtaganden.

Kommunstrukturen reformeras för att främja en likvärdig samhällsservice

Finland, Danmark och Norge har antingen genomfört eller påbörjat reformer av kommunstrukturen. Målet med reformerna är att skapa färre och större kommuner för att därigenom stärka kommunernas förmåga att skapa en likvärdig samhällsservice till en så låg kostnad som möjligt. Ett annat argument för reformerna har varit att staten ska få bättre möjligheter att ge kommunerna fler befogenheter. Jämfört med Sverige hade övriga nordiska länder ett större antal kommuner i relation till sin folkmängd när besluten fattades om att reformera kommunstrukturen. I dag har Danmark betydligt större kommuner än Sverige, medan Norge och Finland fortfarande har ett stort antal små kommuner.¹

OECD:s studier av statlig styrning

I OECD:s rapportserie *Better Regulation in Europe* som utkom 2010 undersöks styrningen i 15 EU-medlemsstater, däribland Sverige, Danmark och Finland. I rapportserien ger OECD råd för mer effektiv statlig styrning inom olika områden. Det gäller bland annat hur staten styr kommunal verksamhet och relationen mellan staten och EU. Med statlig styrning menas här lagar, formella och icke-formella regleringar och föreskrifter som utfärdas av myndigheterna.²

¹ Kommuninvest (2016), En bärkraftig kommunstruktur, s. 45.

² OECD 2010. *Better Regulation in Europe: Sweden*, s. 45.

OECD definierar en effektiv styrning genom att titta på om de statliga styrningsreformerna bland annat:

- innehåller fastställda ramar för dess implementering,
- beslutas på den högsta politiska nivån,
- innehar konkreta och mätbara kvalitetsstandarder för styrning,
- ger utrymme för fortsatt styrningskapacitet.

En effektiv kommunikation med de som styrningen avser samt uppföljning av styrningen är viktig. Även statliga elektroniska tjänster är enligt OECD ett bra hjälpmedel för den statliga styrningen.³

Sverige

Den statliga styrningen behöver regelförenkling

Enligt OECD har Sverige, precis som flera andra EU-medlemsstater, flyttat fokus från *avreglering* till *regelförenkling* när det gäller företag. Styrningen har under de senaste åren utvecklats även genom att ge större fokus åt på förhand genomförda konsekvensanalyser.⁴ En rekommendation från OECD är att bredda regelförenklingsarbetet och innefatta fler områden i det svenska samhället som exempelvis kommuner och landsting.

Det kommunala självstyret i konflikt med likvärdighetsprincipen

OECD pekar på att samspelet mellan den kommunala och statliga styrningen har ett historiskt och kulturellt ursprung i Sverige. Decentraliseringen och det kommunala självstyret är skyddade i grundlagen på en ganska betydande nivå jämfört med andra EU-medlemsstater. Samtidigt finns det en princip om homogenitet och likvärdighet i levnadsvillkoren över hela Sverige vilket gör att dessa två principer kan komma i konflikt med varandra.

Två styrmedel som kan kollidera är beskattningssystemet och skatteutjämningsystemet, där det förstnämnda riskerar att försvagas av det andra. På det sättet kan styrningens effekter på kommuner få motstridiga effekter eftersom det kan förekomma en ganska detaljerad styrning på vissa områden och nästan ingen styrning på andra. Den motstridiga styrningen kan också märkas genom att det förekommer ganska mycket styrning av kommuner från olika departement och de tillhörande myndigheterna, som enligt OECD, styr i ganska stor utsträckning isolerat från varandra.⁵

I samband med de problem som nämns i rapporten avseende den statliga styrningen av kommunerna gör OECD bedömningen att kommunerna behöver få

³ OECD 2010. *Better Regulation in Europe: Sweden*. s. 47.

⁴ OECD 2010. *Better Regulation in Europe: Sweden*. s. 14, 16.

⁵ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Sweden*, s. 168.

ökat handlingsutrymme för att kunna möta de ekonomiska, sociala och miljömässiga mål som finns lokalt.⁶

Svenska kommuner är ansvariga för att implementera EU-lagstiftning inom flera verksamhetsområden eftersom kommunerna har ansvar för vissa verksamheter som EU reglerar. Det gäller exempelvis kontrollen av livsmedel. I rapporten framgår att det finns formella processer genom vilka kommuner är involverade i genomförandet av EU-lagstiftningen, däremot verkar det som om att det på kommunal nivå är brist på resurser och kapacitet för en effektiv medverkan.⁷

Finland

OECD pekar på vissa styrinstrument som är ett bra stöd i den finska statliga styrningen. Exempel på sådana verktyg är den så kallade lagstiftningsplanen, instruktioner för en effektiv lagberedning, förhandlingsstrategi på EU-nivå och elektroniska förvaltningstjänster. Liksom i Sverige har det i den statliga styrningen i Finland lagts stort fokus på konsekvensanalyser som genomförs innan beslut fattas. Metoderna för att utföra konsekvensanalyser behöver emellertid utvecklas.

Staten arbetar för en mer sammanhållen styrning gentemot kommunerna

Kommunerna i Finland har ett starkt självstyre och har ansvar för viktiga verksamhetsområden så som byggande av bostäder, miljö och avfallshandling. Många ansvarsuppgifter har decentraliserats från statlig till kommunal nivå. I och med detta är den kommunala nivån också i större behov av koordinering än tidigare. Kommunernas verksamheter kontrolleras av flera departement.⁸ Enligt OECD behöver den statliga styrningen av kommunerna förbättras genom att lägga större fokus på hur de olika departementen lägger ansvar på den kommunala nivån. För att undvika allt för stor administrativ börda och osammanhängande styrning av kommunerna kan det vara bra att införa överenskommelser och informationsutbyte mellan departementen.⁹

Danmark

Det finns en stark tradition av att föra dialog mellan regeringen och de viktiga intressenterna när det gäller beslutsfattandet i Danmark. När nya beslut ska fattas kommuniceras de ut, och på det sättet ökar förståelsen för kopplingen mellan vilka regler som gäller för olika verksamheter. Kommunikationen

⁶ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Sweden*, s. 167.

⁷ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Sweden*, s. 30.

⁸ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Finland*, s. 23.

⁹ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Finland*, s. 23.

underlättas genom att det i Danmark finns en stark transparens i reglerings-systemet, till exempel i form av information på internetportaler samt e-tjänster.

I januari 2007 reformerades kommun- och regionstrukturen och som bland annat innebar att antalet kommuner minskade kraftigt. Syftet var att skapa en effektivare styrning och frigöra resurser för att förbättra de offentliga tjänsterna. En anledning till att staten har betonat behovet av att effektivisera organisation av offentlig verksamhet beror på ökade resursbehov som följd av den åldrande befolkningen och tilltagande brist på arbetskraft.¹⁰

Statlig styrning ökar gentemot kommunerna

Enligt OECD har Danmark, liksom som många andra OECD-länder, svårigheter med att begränsa omfattningen och komplexiteten i statliga regleringar. De danska kommunerna har pekat på att regleringarna blir fler och att regleringarna ibland är väldigt detaljerade och svåra att tillämpa.¹¹

Styrningen är administrativt krävande

Det finns en målkonflikt i den statliga styrningen mellan å ena sidan behovet av större tydlighet som leder till mer reglering, och å andra sidan en önskan om att minska den administrativa bördan i kommunerna. Statsmakten vill också gå från en detaljerad processtyrning mot en mer resultatbaserad styrning, en form av styrning som också leder till ett större behov av dokumentation.¹²

Etablerad samverkan mellan staten och kommunerna

I Danmark samverkar staten och kommunerna genom olika institutioner. I Danmark har man i ökad utsträckning engagerat den kommunala nivån i styrningen genom det så kallade ”Avbyråkratiseringsprogrammet” (De-bureaucratisation Programme).¹³ Programmet syftar till att minska den administrativa bördan i kommunala verksamheter genom att förenkla regler och krav.¹⁴ Man har även samverkat om att utveckla statliga och kommunala e-tjänster.

Staten och kommunerna samverkar även med stöd av Local Government Denmark (LGDK) som är kommunernas intresseorganisation i Danmark. LGDK förhandlar bland annat med regeringen om det årliga ramavtalet. Staten samverkar även med kommuner genom KREVI, en institution som arbetar med utvärdering av kommunala och regionala verksamheter.¹⁵ KREVI har ansvaret för kartläggningen av kommunernas resurser och

¹⁰ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Denmark*, s. 15.

¹¹ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Denmark*, s. 19.

¹² OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Denmark*, s. 19, 23.

¹³ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Denmark*, s. 14.

¹⁴ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Denmark*, s. 40.

¹⁵ Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut – Danish Evaluation Institute for Local Governments.

finansiering och även för att genomföra konsekvensanalyser av statens styrning gentemot kommunerna. KREVI har utarbetat en metod (kallad VAKKS) för att utvärdera statens styrning av kommunerna.¹⁶ Genom VAKKS beräknas kostnaderna för regleringar i kommunerna. Inför reformer som påverkar kommunerna är departementen skyldiga att ta ställning om KREVI ska genomföra kostnadsberäkningar enligt VAKKS. I de fall analyser inte genomförs ska departementen särskilt motivera detta.¹⁷

Norge

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) publicerade 2015 en rapport om statlig styrning av kommunerna. I rapporten kartläggs de statliga styrmedlen och styrningens utveckling inom de tre sektorerna grundskola, hälsa och omsorg samt miljö för perioden 1999–2015.

De frågor som behandlas i rapporten är följande:

- Hur har omfattningen av statens styrmedel (juridiska, ekonomiska och pedagogiska¹⁸) utvecklats under perioden 1999–2015?
- Vilka är utvecklingstrenderna?
- Vad betyder dessa utvecklingstrender?
- Hur kommer den statliga styrningen att påverkas av en kommunstruktur med större kommuner?

De juridiska styrmedlen definieras som lagar, föreskrifter och tillsyn, medan de ekonomiska styrmedlen omfattas av generella och specialdestinerade statsbidrag. De pedagogiska styrmedlen definieras som all annan styrning som exempelvis kan vara vägledningar och andra skriftliga publikationer som inte är juridiskt bindande.¹⁹

Enligt utredningen har den statliga styrningen ökat under de senaste femton åren. Ett skäl är att kommunerna genom olika reformer fått ett allt större ansvar och fler åtaganden. Däremot är det oklart om styrningen har blivit mer detaljerad inom enskilda verksamhetsområden eller inte. Utredningen finner det oklart vilken inverkan den pågående kommunreformen – som innebär större kommuner – kan ha på statens styrning av kommunerna. DIFI gör emellertid bedömningen att större kommuner kan leda till att den statliga styrningen kan komma att minska.

¹⁶Vurdering of Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig Regulering – Administrative Impact Assessment of State Regulations on Municipalities (VAKKS).

¹⁷ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Denmark*, s. 86.

¹⁸ I rapporten har vi använt begreppet informativa styrmedel.

¹⁹ DIFI (Rapport 2015:19), s. 14.