



STATSKONTORET

Bilaga 2 till rapport
Statens styrning av kommunerna
(2016:24)

Stig Montin
Professor i Offentlig förvaltning
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Inledning

Föreliggande text är en översikt över hur den statliga styrningen av kommunerna har förändrats över tid samt redovisning av exempel på perspektiv och synsätt som framkommit i diskussionerna om den statliga styrningen. Vissa avgränsningar har gjorts. Grundläggande frågor kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behandlas inte och framställningen omfattar huvudsakligen kommunernas kärnverksamheter.

Efter denna inledning och sammanfattning ges en översikt med start vid slutet av 1940-talet och därefter behandlas tre politikområden: förskola (barnomsorg) grundskola och äldreomsorg. De tre valda områdena utgör en stor del av det kommunala ansvaret (i genomsnitt drygt hälften av utgifterna i en kommunal budget). Således är det i första hand (primär)kommuner snarare än landsting/regioner som behandlas. När det gäller statlig styrning av landstingen och diskussionen om den samma är dock likheterna stora. Avslutningsvis redovisas de historiska huvuddragen tillsammans med förslag till vidare studier.

Sammanfattningsvis kan epoken från andra världskriget delas i tre perioder. Den första sträcker sig fram till slutet av 1970-talet och kännetecknades av statligt styrt *kapacitetsbyggande* som innebar att det formades en sammanhållen men samtidigt decentraliserad välfärdsstat. Den andra perioden omfattar tiden från början av 1980-talet och sträcker sig fram till början av 1990-talet och kan beskrivas som en period av ökad *decentralisering* i betydelsen att kommunerna fick bestämma mer på egen hand. Den statliga styrningen ändrades i riktning mot ett ökat kommunalt politiskt handlingsutrymme. Slutligen inleddes i början 1990-talet en period av *marknadsorientering* med konkurrens och valfrihet som vägledande idéer. Den statliga styrningen var tydligast under första och andra perioden, men den politiska inramningen skilde sig markant mellan de båda perioderna.

Översiktlig betraktelse

Efter andra världskriget ville socialdemokrater i regeringen och i kommuner och landsting påbörja ett välfärdsorienterat reformarbete. Från regeringshåll fanns det dock tveksamheter kring om ”förtroendemännen” var dugliga nog att axla ett sådant ansvar (SOU 1945:38). Det fanns också hinder i lagstiftningen, bland annat det så kallade gemensamhetskravet i kommunallagen. Genom att omformulera detta krav till att kommunen skulle vårda ”sina angelägenheter” (i kommunallagen från 1948) gavs det nödvändiga legala utrymmet att föra en lokal fördelningspolitik samtidigt som det gav uttryck för en växande tillit till kommunalpolitikerna (Ekström von Essen 2003, s 168-172). Redan tidigare hade det dock etablerats en ordning som går som en röd tråd genom historien, nämligen att legitimiteten för skötsel av en rad specialreglerade områden bäst uppnås genom att den handhas av nämnder med valda ”lekmän” (Bengtsson & Karlsson 2012).

Kapacitetsbyggande

Från slutet av 1940-talet fram till mitten av 1970-talet handlade statlig styrning av kommuner och landsting om att forma effektiva enheter för att genomföra den nationella reformpolitiken. Först genomfördes 1952 års kommunreform, som blev snabbt föråldrad, vilket ledde fram till 1962 års riksdagsbeslut om en kommunblocksreform. Den var först frivillig, men eftersom många kommuner tvekade och släpade efter så togs beslut om tvångssammanslagning 1969, som var genomförd 1974 (Gustafsson 1999). Successivt utvecklades kommunerna – låt vara med stora variationer – till resursstarka enheter. Det var också syftet bakom kommunreformerna

på 1950- och 1960-talen, nämligen att åstadkomma en mer rationell kommunal indelning för att genomföra reformer inom framför allt socialvårdens och utbildningens områden.

1960- och 1970-talen var planeringens årtionden. Kommuner och landsting ålades att upprätta planer inom allt fler områden. Således upprättades ett dussintal planer i slutet av 1970-talet. Inte minst inom hälso- och sjukvården fanns stora förväntningar på planeringsinstrumentet (Ternblad, 1992, s 69-73). Den ekonomiska styrningen på 1970-talet omfattade bland annat villkorade statsbidrag, vilket betyder att bidragen beviljades endast om vissa villkor var uppfyllda och att bidragen kunde upphöra eller återbetalas om inte villkoren uppfylldes (SOU 1980:10, s 48). De statliga myndigheterna hade befogenheter att utfärda tillämpningsföreskrifter inom olika områden. Uttrycken som användes var ”föreskrifter”, ”anvisningar” och ”råd”, varav de två senare formerna inte var bindande. Anvisningsverksamheten skulle dock bedrivas med vissa förbehåll som gavs av den så kallade begränsningskungörelsen. I diskussioner om myndigheternas styrning framkom att det rådde i praktiken oklarheter kring om även ”anvisningar” var att betrakta som bindande.

Andra former av styrning från statens sida var ”effektivitetskontroll och allmän tillsyn”. I det här sammanhanget var det både centrala myndigheter och länsstyrelserna som skulle utöva tillsyn. De statliga myndigheterna utövade nationell tillsyn inom sina respektive sektorer och det skedde ofta med hjälp av de statliga länsorganen, t ex socialvårdskonsulenter och länsnykterhetsnämnden. Länsstyrelsen hade bland annat i uppdrag att ”tillse att kommunerna fullgör sina olika uppgifter inom barnavård och åldringsvård” (SOU 1980:10, s 49). Vidare utövade länsstyrelsen ”allmän tillsyn”. Ett exempel är att man vakade över den allmänna hälsovården i länet. Länsstyrelsen kunde ge kommunerna råd och anvisningar, men man hade även vassare styrinstrument att tillgå, nämligen att ålägga en kommun att vidta viss åtgärd. Således fick länsstyrelsen enligt då gällande socialhjälpslag exempelvis ålägga en kommun att lämna socialbidrag och länsnykterhetsnämnden kunde vidta åtgärder som annars den kommunala nykterhetsnämnden hade ansvar för. Även vitesföreläggande kunde användas, t ex om kommunen bröt mot hälsovårdsstadgan. De statliga länsorganen hade således i flera avseenden en överordnad ställning i förhållande till kommuner och landsting. Samtidigt är det mycket som talar för att de vassa styrinstrumenten sällan användes. Länsstyrelsens uppgift var i praktiken troligen mer stödjande än kontrollerande.

Trots vissa avregleringar i samband med införandet av en ny kommunallag 1977 fanns det åtskilliga krav på underställningsskyldighet, det vill säga att kommunala beslut underställdes en prövning av länsstyrelsen eller andra statliga myndigheter. Det var inte bara lagligheten som prövades utan också om det som kommunen ville göra var lämpligt, ändamålsenligt eller skäligt. Ett exempel är att innan en kommun kunde verkställa nybyggnad eller tillbyggnad av ett skolhus för grundskoleverksamhet skulle detta prövas och godkännas av länskolnämnden (SOU 1980:10, s 57).

Mer frihet för kommunerna

Diskussionen om negativa effekter av statlig styrning tog fart ungefär när framstegsoptimismen kulminerade i början av 1970-talet och ramades in i den allmänt växande byråkratikritiken, vilken också i hög grad drabbade kommunerna (Johansson 2014). Några år senare (1975) tillsatte den dåvarande socialdemokratiska regeringen en utredning som tre år senare presenterades med titeln ”Lägg besluten närmare människorna”. Utredningen låg till grund för en proposition som lades fram en folkpartistisk minoritetsregering ”om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati” (Prop. 1978/79).

Kritiken mot den statliga styrningen var tydlig i utredningen. Det framställdes att de statliga myndigheternas styrning till stor del bestod av ”detaljerade normer”, såsom föreskrifter och anvisningar för kommunernas och landstingens arbete, vilket ”har förstärkt de centrala organens maktposition” och att ”repertoaren av styrmedel har efter hand breddats”. Bland annat skolan, den sociala verksamheten och hälso- och sjukvården utgjorde områden ”där den statliga detaljstyrningen fortfarande i stor utsträckning begränsar den kommunala och landstingskommunala rörelsefriheten” (SOU 1978:52, s 52f). I utredningen och den efterföljande propositionen anslogs en decentraliseringston som kom att bli vägledande för en tid framöver. I takt med att framtiden bedömdes vara alltmer osäker tonades planeringstänkandet ned till förmån för andra sätt att styra. En variant var att decentralisera mer ansvar till kommunerna, en annan var att påbjuda olika former av samverkan mellan offentliga och privata aktörer i samhället (Gustavsson 1987). I många kommuner fortlevde dock tron på planeringsinstrumentet, bland annat i form av att försöka samordna social och fysisk planering.

Även om det under 1980-talet talades om att principen om lika service hade drivits för långt handlade förslagen vid denna tid dock inte om några huvudmannaskapsförändringar, utan mer om hur utbudet av service (förvaltningen) borde styras och organiseras. Decentraliseringsanhängarna gjorde gällande att utformningen av kommunal service i större utsträckning borde ske på kommunal nivå (Gustafsson 1987, s 113). Ett starkt intryck av 1980-talet är det var ”decentraliseringens årtionde”. Det fördes diskussioner om balanseringen mellan kommunal självstyrelse och jämlik service (Gidlund 1986; Stjernquist & Magnusson 1988) och en framträdande idé var att den lokala politiken borde bli mer styrande. För det första tillkom flera ramlagar (t ex socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen) som gav betydande handlingsutrymme och landstingens kontroll över det totala vårdutbudet stärktes. Även inom miljöskyddsområdet stärktes det kommunala ansvaret (Bro 2000). För det andra startades ett så kallat frikommunförsök där ett urval av kommuner och landsting fick rätt att söka dispens från olika regelverk. Under försökets inledning fanns tydliga spänningar mellan mellan Civildepartementet å ena sidan och fackdepartementen och statliga myndigheter å den andra (Mellbourn 1986). De senare framstod som tämligen återhållsamma i sin syn på vad som var möjligt att avreglera. Samtidigt visade det sig att mycket av det som kommunerna och landsting sökte dispens från redan var tillåtet. Sett utifrån de visioner som målades upp från början tolkades frikommunförsöket som ganska ”urvattnat” (Strömberg 1990) och att det inte blev någon ”avregleringsfest” (SOU 1991:68, s 99). Frikommunförsöket har dock i efterhand huvudsakligen beskrivits som framgångsrikt genom att det lade grunden för en ny kommunallag (1991) som gav alla kommuner och landsting frihet att organisera sin nämndstruktur.

För det tredje tonades under senare delen av 1980-talet de statliga myndigheternas regelstyrning av kommunal verksamhet ned i enlighet med ramlagstiftningen och idén om målstyrning. För exempelvis Socialstyrelsen innebar detta att 1970-talets expansion snabbt förbyttes till en kraftig neddragning av antalet anställda (Hall 2015, s 138). Det bedömdes samtidigt att de offentliga utgifterna borde minska. Strategin var då att effektivisera genom att decentralisera till kommunerna i betydelsen ökat handlingsutrymme men utan ökning av statsbidragen (Elander & Montin 1990).

Det fanns en misstro gentemot statliga myndigheter från kommunalt håll. Myndigheterna hade tappat en del av sin auktoritet. Det nya budskapet från riksdag och regering var att myndigheterna, t ex Socialstyrelsen skulle ägna mindre kraft åt att utfärda råd och anvisningar och mer kraft åt utvärdering. Eftersom det tog åtskilliga år innan olika former av granskning av resultat på allvar kom igång blev styrningen i praktiken tämligen försvagad. En övergripande

betraktelse över tid ger intrycket av att 1980-talets relation mellan stat och kommun var en period av ”tilltrobaserad styrning” från staten gentemot kommuner och landsting, men att styrningen successivt sedan 1990-talet blivit mer ”misstrobaserad” (Montin 2015).

Nya former av styrning

I början av 1990-talet sammanföll ekonomiska kristendenser med ett idéskifte i synen på vem som skulle få utföra offentligt finansierad skola, vård och omsorg. Det infördes skattestopp i två omgångar och för första gången minskade antalet anställda i kommuner och landsting under en period. Från statsmakternas sida påbjöds sparsamhet och de observerade variationerna i servicens kvalitet borde ges större uppmärksamhet och att uppföljningssystemen borde förbättras. Ett nytt generellt skatteutjämningsystem infördes 1993, vilket bland annat innebar att kommunerna därefter fick statsbidragen i en klumpsumma (”i en påse”) utan öronmärkning. Genom att på det sättet ge kommunerna större möjlighet att disponera statsbidragen utifrån lokala förutsättningar och behov antogs att resursanvändningen skulle bli mer effektiv. Vissa effekter av det nya systemet ledde till protester, framför allt från storstadsområdena som fick minskat statsbidrag. Systemet reviderades för att kompensera för strukturella olikheter (Gustafsson 1999, s 278-282). I syfte att ytterligare få kommunerna att dämpa utgifterna infördes år 1997 i kommunallagen ett krav på ekonomisk balans, det vill säga en princip om att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Kravet fick stor betydelse för utformningen av kommunernas årsredovisningar, som blev mer översiktliga och resultatorienterade (Brorström 2007).

Efter att den ekonomiska krisen dämpats skapades utrymme för resurstillskott till kommunerna vid slutet av 1990-talet. Även om decentralisering fortfarande var den dominerande normen förekom viss ”återcentralisering”, såsom införande av specialdestinerat statsbidrag för personalförstärkningar inom grundskolan och rättighetslagstiftning (Lidström & Kolam 2003). Rättighetslagstiftningen förstärktes inom flera områden, vilket ger uttryck för en syn på kommunen som förmedlande länk mellan individ och stat med minskade möjligheter till politiska prioriteringar (SOU 2007:11). Statliga myndigheter tenderade att fylla ut ramlagstiftning med tillämpningsföreskrifter (Häggroth 2005). Det uppstod en del gnissel under detta årtionde kring relationen stat och kommun. Svenska Kommunförbundet talade om ”mot varandra stående intressen” (Svenska Kommunförbundet 1994, s 9) och i utredningen om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd talades det om att finna en rimlig avvägning mellan ”konkurrerande intressen” (SOU 1996:129, s 21).

Neo-institutionell ekonomisk teori om nyttomaximering och idén om ett ”vetenskapligt ledarskap” hade sedan tidigare förts samman och blivit vägledande för styrning av offentlig verksamhet runt om i världen (under benämningen New Public Management, (Hood 1991) och fick ett allt starkare genomslag runt millenniumskiftet i Sverige, kanske framför allt genom den så kallade Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16). Relationen mellan stat och kommun framställdes som en principal-agent relation, där en av de teoretiska huvudingredienserna är att man inte kan lita på agenterna eftersom de alltid har ett informationsövertag (Lindbeck m fl 2000). Således framfördes ett behov av att kontrollera och granska kommunal verksamhet. Det observerades ett skifte i förvaltningskulturen: ”Den svenska förvaltningskulturen är starkt inriktad på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet. Därför har tillsynen i sin mer kontrollerande form en svag ställning i det svenska politiska systemet i motsats till förhållanden i andra länder.” Denna ”kultur” var på väg att förändras, vilket exemplifieras med att ”kommunaliseringen och införande av ramlagar (har) fått till effekt att större krav ställs på en effektiv statlig tillsyn” (SOU 2002:14, s 19). Från att statliga myndigheters tillsyn varit ”vag,

svag och lågprioriterad” (Statskontoret 1998, s 7) ökade antalet tillsynsärenden kraftigt inom flera områden efter mitten av 00-talet, inte minst inom skolans område.

Kritik mot den statliga styrningen fortsatte under 00-talet på liknande sätt som under 1990-talet. I exempelvis Ansvarsutredningens betänkande framhölls att styrningen tog sikte på former snarare än på resultat, att det saknades effektstudier av styrningen, att styr signaler kunde vara motstridiga och att det fanns tendenser till ”överstyrning” (SOU 2007:10, s 93f). Intressant nog reflekterades det över de statliga myndigheternas ”allmänna råd” på liknande sätt som skedde i slutet av 1970-talet, nämligen oklarheter kring vad som var bindande för kommunerna och vad som inte var det. Vidare påtalades att det förekom konflikter mellan olika myndigheters styrning t ex mellan Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen (SOU 2007:11, s 173ff)

Under 2000-talet tillkom allt mer av marknadsreglering, t ex genom att tillförsäkra likvärdiga konkurrensförhållanden och valfrihet inom hälso- och sjukvården. Den föreslagna revideringen av 1990 års kommunallag innehåller flera ändringar som kan tolkas som att det kommunala politiska handlingsutrymmet begränsas av EU:s konkurrensrätt och svensk konkurrenslagstiftning (SOU 2015:24). Indirekt betyder det en styrning av politikens omfattning och innehåll (Montin 2016). Denna utveckling har inte inhemska rötter, men svenska politiska beslutsfattare har inte bara välvilligt underordnat sig EU-rätten i dessa avseenden, utan även tagit ytterligare steg i riktning mot konkurrens som överordnad idé (Nyberg 2015). Det är framför allt Konkurrensverket som övervakar och kontrollerar att reglerna följs och kan tvinga kommuner inför domstol om avvikelserna bedöms vara flagranta. Den ”gamla” spänningen mellan nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse omfattade två hierarkiska nivåer kvarstod, men successivt växte komplexiteten genom att allt fler aktörer blev involverade i både policyformulering, genomförande (utförande) och kontrollerande.

Den ökande organisatoriska pluralismen medförde komplicerade ansvarsförhållanden samt osäkerhet kring likvärdighet och kvalitet, vilket i sin tur ledde till att olika former av granskning expanderade inom olika områden (Johansson & Lindgren, red. 2013). Styrning genom granskning har ökat sedan slutet 00-talet genom inrättande av ett flertal ”granskande myndigheter”. Statens sanktionsmöjligheter gentemot kommuner och landsting är emellertid ytterst begränsade (Lundin 2015). Det har påpekats att risken därför är stor att allt granskande leder ökad byråkrati snarare än till de önskade förbättringarna av service och kvalitet (se t ex Hall 2012). Därtill förefaller de riktade statsbidragen åter ha ökat i omfattning, vilket kritiserats av bland andra SKL (SKL 2016).

Avslutningsvis i denna översikt kan också uppmärksammas en klassisk spänning mellan riksintresse och lokala intressen i fallet markanvändning. Riksintressen, som har sitt ursprung i regler för den fysiska riksplaneringen från 1971, handlar om geografiska områden som bedöms vara nationellt betydelsefulla och regleras i miljöbalken. Bakgrunden till regleringen av riksintressen är den samhällsomvandling som skedde under 1950- och 60-talen som innebar att efterfrågan på mark ökade. Numera är det sammanlagt 12 myndigheter som var och en gör en sina bedömningar av vilka områden som är av riksintresse för olika sektorer. En ny bedömning görs vart fjärde år. I varje län är det länsstyrelsen som processar detta vidare till kommunerna som i dialog med länsstyrelsen vart fjärde år ska ta hänsyn till dessa intressen i sin översiktsplan.

Den styrning som definieringen av riksintressen medför har ständigt diskuterats. Lite förenklat uttryckt kan sägas att från kommunalt håll klagas det på länsstyrelsen för att den tar för lång tid på sig i handläggningen och att det sakligt sett uppstår konflikt mellan riksintresse och lokala intressen. Från länsstyrelsens håll kan man få höra att kommunerna gör som de vill i alla fall.

Således råder det spänningar både i processfrågor och i sak. Inte minst under senare tids ökade behov av och efterfrågan på bostadsbyggande har konflikten kring riksintressen ökat påtagligt (Riksrevisionen 2013). Krav på någon form av uppluckring av regelverket har kommit från bland annat SKL och Fastighetsägarna. En utredning har föreslagit att utbredningen av riskområden kan minska, vilket skulle ge kommunerna större utrymme för att självständigt bedöma tillämpningen av miljöbalken i detta avseende (SOU 2015:99).

Sammanfattningsvis kan sägas att en lång period av styrning för att främja kommunernas kapacitetsbyggande åtföljdes av viss avreglering och decentralisering, för att åter övergå till förnyad statlig styrning. Dock är inte utvecklingen entydig, vilket kan exemplifieras med frågan om kommunernas markanvändning. Efter denna generella översikt vänds blicken mot tre specifika politikområden för att titta lite närmare på hur de tre periodernas styrningsförhållanden har förändrats och vad som uppmärksammats i debatten.

Förskola

Det offentliga uppdraget att stödja föräldrarnas barntillsyn startade på allvar 1943 då de första statliga anslagen började delas ut. Framför allt nyinrättade institutioner fick anslag, och det främsta skälet till tillkomsten av daghem och lekskolor var framför allt hänsyn till ortens behov av kvinnlig arbetskraft. Under 1950-talet fördes en intensiv diskussion dels om daghemsverksamheten skulle vara privat eller offentlig, dels om verksamheten som sådan var bra för barnen. Den dominerande synen var då att barnens mödrar var bäst skickade att vårda och uppfostra sina barn, men att daghem kunde utgöra ett komplement till hemmet. Några omfattande satsningar på daghem och fritidshem gjordes inte förrän vid mitten av 1960-talet, då behovet av kvinnlig arbetskraft åter ökade kraftigt (Kyle 1979). I början av 1970-talet togs de första stegen i riktning mot en ”allmän förskola” och genom barnomsorgslagen från 1976 (som 1980 blev en del av socialtjänstlagen) blev barnomsorg en lagfäst kommunal uppgift som innebar att kommunerna blev skyldiga att tillhandahålla barnomsorg för olika grupper. Under flera år (1985-1995) fanns ett mål om ”förskola åt alla barn”, men det målet infriades inte fullt ut (Bergqvist & Nyberg 2001). Oklarheterna kring hur det skulle gå kom bland annat till uttryck i en intervju med dåvarande socialministern (Ingela Thalén) som sa att ”det är ett löfte att vi har en målsättning som vi lovar att vi har som mål att arbeta för” (Aftonbladet 1990). Rätt till barnomsorg infördes i skollagen 1995. Vid slutet av 1990-talet kunde nästan alla kommuner tillhandahålla en plats i daghem eller familjedaghem inom tre till fyra månader.

Under 1980-talet formades successivt en förändrad syn på de offentliga institutionernas ansvar. Det skedde dels en övergång från regelstyrning till mer innehållsligt inriktad styrning, dels började det ifrågasättas om daghemmen enbart borde drivas i kommunal regi. Före 1983 fanns det en ytnorm (yta per barn) och en pedagogisk norm (antal barn per personal) som Socialstyrelsen använde i samband med granskning och godkännande av kommunernas statsbidragsansökningar. Dessa normer försvann vilket innebar att det blev upp till kommunerna att självständigt besluta om yta och personaltäthet, dock med vissa rekommendationer från Socialstyrelsen. Istället utvecklades under 1980-talet ett nationellt pedagogiskt program för förskolan som riktades till personal och ansvariga politiker i syfte att påverka verksamhetens innehåll. Således ändrades inriktningen från formstyrning till innehållsstyrning. ”Alternativa” former av barnomsorg blev allt vanligare, framför allt i form av föräldrakooperativ, men också genom att de första privata vinstdrivande daghemmen såg dagens ljus. Lagstiftningen tillät detta, men 1984 fattade riksdagen beslutet att vinstdrivande barnomsorg inte kunde få statsbidrag (Lex Pysslingen).

En omtalad statlig styrning av barnomsorgen kom 2001 genom den så kallade maxtaxan som innebar att det sattes ett tak för avgiften oavsett inkomst (i en del kommuner hade det redan införts så kallad enhetstaxa). Det kom kritik från olika håll. De borgerliga partierna menade att reformen premierade den kollektiva barnomsorgen (privat såväl som offentligt producerad) och därmed minskade valfriheten. Ett argument var att det skulle bli ett än sämre alternativ att stanna hemma med barnen. Andra menade att reformen framför allt gynnade höginkomsttagare eftersom de i praktiken fick rejält minskade barnomsorgskostnader. Kommunerna var inte tvingade att införa maxtaxa i barnomsorgen, men de stimulerades att göra det genom riktade statsbidrag.

Successivt sedan slutet av 1980-talet har förskolan alltmer definierats som en del av skolan ("lägga grunden till ett livslångt lärande"). De fristående förskolorna ökade i omfattning, men andelen föräldrakooperativ minskade. Under årens lopp har Skolverket (bildades 1991) och Skolinspektionen (bildades 2008) viktiga styrningsaktörer. I Skolverkets styrning ingår att ge kommunerna och enskilda huvudmän "allmänna råd" för att "påverka utvecklingen i en viss riktning och att främja en enhetlig rättstillämpning" (Skolverket 2013). Skolinspektionen har tillsynsansvar över de kommunala förskolorna medan kommunerna har tillsynsansvar över fristående förskolor. Det sker dock inte med full självständighet eftersom Skolinspektionen har tillsynsansvar över kommunernas tillsynsansvar.

I samband med att Försäkringskassans uppgift delvis förändrades under 00-talet i syfte att minska försäkringsfusk dök det upp en ny form av styrning som berörde förskolan genom att personalen blev skyldiga att intyga att barnen inte var där ("avvikelse rapportering") när föräldern anmält vård av sjukt barn. Detta krav på intygsförfarande infördes 1 juli 2008 men upphörde vid årsskiftet 2012/2013.

Skola

Sett över en längre tidsperiod har statens styrning av skolan först kännetecknats av centralisering för att sedan i slutet av 1900-talet övergå till en riktning mot decentralisering för att sedermera under 2000-talet åter gå i riktning mot centralisering. När den nioåriga grundskolan successivt infördes från början av 1950-talet skulle den styras av en lokal skolnämnd, men nationella skolstadgor, läroplaner, tim- och kursplaner m m var detaljstyrande.

Sedan 1970-talet genomfördes successiva regelförändringar i syfte att decentralisera ansvaret till kommunal nivå, och vidare ner till lärarnivå. Syftet var emellertid också att införa andra former av styrning än regelstyrning. Även om det under 1970-talet hade skett en del minskning av detaljstyrningen av skolan, t ex i form av ett nytt statsbidragssystem 1978 och en ny läroplan 1979, var ändå bedömningen i slutet av 1980-talet att skolan är "den verksamhet i kommunerna där detaljstyrningen sannolikt är mest utpräglad" (SOU 1988:20, s 7), framför allt i form av regler som styrde lärarnas tjänstgöring (t ex i skolförordningen och genom timplaneföreskrifter). Regelstyrningen och den ekonomiska styrningen var i princip frikopplat från varandra fram till slutet av 1970-talet. Den ekonomiska styrningen fungerade snarast om ett "finansieringsstöd" till kommunerna. Sedermera blev statsbidragen styrande för organiseringen i skolan, t ex genom driftbidrag som dimensionerade undervisningsvolymen. Vid slutet av 1970-talet – då regeringarna var borgerliga – föreslogs olika former av decentralisering av ansvar för skolan till kommunerna, men huvudargumentet mot sådana förändringar var att det skulle hota den nationella likvärdigheten (Gustafsson 1987). Fram till övergången till generella statsbidrag år 1993 var också ett av de bärande argumenten att de öronmärkta bidragen skulle stärka nationellt likvärdig utbildningsstandard.

Minskningen av regelstyrningen till förmån för målstyrning fortsatte dock alltså fram till decentraliseringen av skolan 1991. Ett tydligt uttryck för den statliga styrningens förändring är förekomsten av tillsyn. Den dåvarande Skolöverstyrelsens tillsynsverksamhet var som mest omfattande under 1970-talet (SOU 2014:5). Efter kommunaliseringen av skolan försvann skolinspektörerna och det nya skolverket fick enligt utsago inte träda innanför kommunens gränser. Efter några år expanderade åter antalet inspektörer och Skolinspektionen fick i uppdrag att regelbundet besöka varje skola med kommunalt eller privat huvudmannaskap.

Äldreomsorg

Äldreomsorg (eller äldrevård som det också kallas) har historiskt sett - i likhet med barnomsorg - alltid varit ett kommunalt ansvar. I jämförelse med andra områden har äldreomsorgen inte varit särskilt reglerad. När exempelvis Statskontrollkommittén inventerade det statliga regelverket under 1970-talet för kommunerna fanns inte kommunal äldreomsorg med (SOU 1980:10).

Det första statsbidraget för "social hemhjälp" infördes 1964 och omfattade 35 % av kommunernas nettokostnader för hemhjälpen. Efter en översyn av statsbidragsbestämmelserna 1974 förändrades bidraget till 35 % av bruttokostnaderna. Vidare kunde kommunerna också få statsbidrag för kostnader för hår- och fotvård, badservice, matdistribution och snöröjning (Prop. 1983/84:9, s 12). Statsbidragen till äldreomsorgen under början av 1980-talet var av olika slag. Det fanns särskilt statsbidrag till social hemhjälp (infördes 1984) som innefattade en prestationsrelaterad del och ett fast belopp baserat på antalet personer med ålders- eller förtidspension. Med "prestation" avsågs antal årsarbetare inom den sociala hemhjälpen. Vidare fanns det särskilda statsbidrag för färdtjänst och kommunalt bostadstillägg. Långsiktig planering av äldreomsorgen var relativt ovanligt vid denna tid. Enligt Socialstyrelsens kartläggning hade endast hälften av alla kommuner år 1984 en äldreomsorgsplan (SOU 1987: 21, s 163).

Vid slutet av 1980-talet börjar andra former av styrning av äldreomsorgen än genom statsbidrag framträda för att sedan alltmer förstärkas under följande årtionden. Kanske mer än för andra kommunala politikområden vid denna tid blev förstärkning av statlig styrning tämligen händelsestyd. En statlig offentlig utredning, Socialstyrelsen, Riksdagen och massmedia fick vid mitten av 1990-talet upp ögonen för att det fanns brister när det gällde vårdkvaliteten, samverkan mellan kommun och landsting samt bemötandet från personalen (Feltenius 2010). Det hela spädades på med ett fall som utspelades i oktober 1997, då en anställd (Sarah Wagnert) slog larm om missförhållanden på ett äldreboende. I samband med detta formade regeringen en nationell handlingsplan för äldrepolitiken och några år senare togs en nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre fram. I båda dessa planer ges stort utrymme åt det som ofta kallas "mjukstyrning", det vill säga styrning med information, kunskapsstyrning, projektstyrning och utvärdering (Feltenius 2010). Händelsen som Sarah Wagnert slog larm om kom dock att sedermera utmynna i "hård" styrning i form av en lagstiftning (kallad Lex Sarah, SFS 2001:453) om rättighet och skyldighet att rapportera missförhållanden. Allt eftersom inriktades den statliga styrningen av äldreomsorgen till att bli kontrollerande. Ansvaret för tillsyn flyttades år 2005 från länsstyrelserna till Socialstyrelsen, där det bildades en särskild enhet för uppgiften. Därefter (2013) inrättades en särskild granskningsmyndighet som bland annat har äldreomsorg som sitt granskningsområde (Inspektionen för vård och omsorg).

Under 1990-talet började några kommuner samarbeta i ”jämförande kvalitetsnätverk”, som efterhand utvecklades till ett nationellt omfattande projekt. Resultat och mått från projektet samlades i en databas (KOLADA). Det var ett steg i riktning mot ett nationellt orienterat system för kommunerna kunde jämföra sig med varandra och i förhållande till standardiserade kvalitetsmått (Öppna jämförelser) som formas av SKL tillsammans med statliga myndigheter. Det nätverksbaserade kvalitetsarbetet som var (och fortfarande är) inriktat mot lärande av varandra övergår således i slutet av 00-talet till ett nationellt system som i praktiken blev ett system för kontroll och anpassning snarare än för lärande och utveckling (Lindgren 2014, 2016). Parallellt med den ökade granskningen gavs kommunerna återkommande möjligheter att söka olika former av stimulansbidrag, t ex för personalutbildning, värdegrundsarbete och ökad bemanning. Sammantaget kan sägas att över tid, framför allt sedan 00-talet, har den statliga styrningen av kommunernas äldreomsorg förstärkts, bland annat i samarbete med SKL.

Sammanfattning och avslutande diskussion

I tabellen nedan görs ett försök att ringa in olika typer av styrning och olika diskussionsteman som varit aktuella under varje årtionde sedan 1940-talet.

Årtionden	Typ av styrning	Några diskussionsteman
1940-talet	Statsbidrag, kapacitetsbyggande	Om förtroendemännen klarar uppdraget
1950-talet	Fler statsbidrag, kommunsammanslagningar, kapacitetsbyggande	Kommunernas kapacitet att genomföra nationella reformer
1960-talet	Sektorsvisa statsbidrag, kommunsammanslagningar, planering	Kommunernas kapacitet att genomföra nationella reformer, planering
1970-talet	Sektorsvisa statsbidrag, planering, detaljregler, råd och anvisningar	Reformer, regelstyrningen, byråkratın, osäker framtid
1980-tal	Målstyrning, frikommunförsök, projektmedel	Avreglering, jämlik service
1990-tal	Generella statsbidrag, mål- och resultatstyrning utjämningsystem, projektmedel, finansiell åtstramning, avreglering	Krishantering, valfrihet, privatisering, likvärdighet, kvalitet, ansvarsfördelningen
2000-tal	Avtal, överenskommelser, projektmedel, prestationsbaserade statsbidrag, stimulansbidrag, marknadsreglering, granskning	Konkurrens, likvärdighet, kvalitet, ansvarsrelationer, överstyrning
2010-tal	Flera typer som ovan samt utökad och intensifierad granskning	Mängden och typen av granskning, konkurrensregler

Tabell. Typ av styrning och några diskussionsteman sedan andra världskriget.

För att göra det mer överskådligt kan hela tidsepoken delas i tre perioder. Den första *kapacitetsbyggande* perioden omfattar tiden från andra världskriget fram till 1980-talet. Det är en period som kallats rekordåren på grund av den kontinuerliga tillväxten. Det var också de stora reformernas tid genom att kommunerna med omstruktureringar, planering, statsbidrag samt lag- och regelstyrning gjordes till starka verktyg för nationell välfärdspolitik. Det fanns inte något omfattande ifrågasättande av detta välfärdsbygge, även om kommunsammanslagningarna under 1960-talet starkt ifrågasattes från olika håll. Den andra perioden sträcker sig från början av 1980-talet till början av 1990-talet. Det var en period som kännetecknades av *decentralisering* och avreglering, från regelstyrning till målstyrning. Idén var att om handlingsutrymmet ökade kunde kommunala politiska församlingar främja både effektivitet och demokrati på ett förtroendefullt sätt. Den tredje perioden startade under 1990-

talet då det påbörjades nya former av avreglering, men denna gång inte för att främja lokalt politiskt handlingsutrymme utan snarare att begränsa det till förmån för mer av *marknadsorientering* och marknadsskapande. Valfrihet och konkurrens blev ledorden för att sedermera bli överordnade värden samtidigt som nationell likvärdighet skulle prioriteras. I takt med denna utveckling ställdes krav på ökad granskning och kontroll från statens sida, både för att främja likvärdighet i service och likvärdig konkurrens (konkurrensneutralitet). Förändringar under senare decennier i välfärds- och förvaltningspolitiken har beskrivits som en övergång från välfärdsstat till välfärdssamhälle, bland annat i betydelsen att det är allt fler aktörer som medverkar i att forma och genomföra politikens innehåll. För att hålla samman denna växande pluralism samtidigt som syftet har varit att främja pluralism har den statliga styrningens komplexitet ökat.

Att kommunerna, inklusive landstingen/regionerna, styrs av staten är närmast en självklarhet i en enhetsstat. Konstitutionellt sett är kommunernas makt delegerad statsmakt. Men eftersom det samtidigt finns en grundlagsskyddad princip om kommunal självstyrelse är det bäddat för olika ideologiska meningsskiljaktigheter om uppgifts- och ansvarsfördelning (Strandberg 1998). Uttryck som ”olikheterna mellan kommunerna är för stora, det behövs mer samlad styrning” eller ”kommunerna utsätts för onödig detaljstyrning” bör således i första hand ses i ljuset av vilka mål och värden som eftersträvas, tolkningar av vilket problem som ska lösas och vad som anses utgöra hinder för problemlösning. De olika typer av styrning som förekommit över tid bör således ses i ljuset av den av alla partier omhuldade principen om kommunal självstyrelse men också i ljuset av vad regering och riksdagsmajoritet vid en given tidpunkt vill åstadkomma inom olika politikområden. I det senare fallet kan kommunerna närmast betraktas som verktyg för att nå nationella politiska mål t ex jämlikhet eller valfrihet.

Den statliga styrningen var särskilt påtaglig under två av de tre perioderna, nämligen den första och den tredje. Under den första perioden gjordes kommunerna till en viktig del av ”det starka samhället” som skulle erbjuda medborgarna en god och jämlik service. Idén var att det var först när den demokratiskt styrda sammanhållna offentliga sektorn hade tillgodosett medborgarnas behov av olika tjänster som de kunde stå starka inför framtiden. Det gällde framför allt utbildning samt vård och omsorg. I den tredje perioden framställdes kommunernas och landstingens politiska organ mer som ett hinder än som främjande en önskad utveckling i riktning mot valfrihet och konkurrens samt likvärdig service och omsorg. Därför blev det politiska handlingsutrymmet i flera fall kringskuret, till exempel genom marknadsreglering samt statliga myndigheters ökade granskning och kontroll. Generellt sett kan sägas att under senare år framträder en något motsägelsefull hållning till relationen stat och kommun från statsmakternas sida. Principen om kommunal självstyrelse markerats starkare än tidigare samtidigt som styrning och kontroll av kommunernas verksamhet har ökat. Samtidigt framkommer att allt fler aktörer är involverade i policyformulering, genomförande (utförande) och utvärdering. Signaler om vad och hur kommunerna bör göra inom olika verksamhetsområden kommer från flera håll och statliga myndigheters styrning kan i vissa sammanhang utgöra bara en del av den faktiska styrningen.

Referenser

Aftonbladet (1990) Intervju med Ingela Thalén, 12 februari.

Bengtsson, Hans (1995) *Förskolereformen. En studie i implementeringen av svensk välfärdspolitik 1985-1991*. Lund Political Studies 86. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Bengtsson, Mats & David Karlsson (2012) *Demokratins svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolans rapporter, Rapport 124.

Bergqvist, Christina & Anita Nyberg (2001) "Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet", i Szebehely, Marta (red) *Välfärdstjänster i omvandling*. SOU 2001:52.

Blomqvist, Paula (2016) "NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen?", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 118:1 (39-67).

Bro, Anders (2000) *Från hälsovård till miljöskydd. En historisk institutionell analys av kommunal ansvarsutveckling*. Örebro: Örebro universitet, Örebro Studies in Political Science 1.

Brorström, Björn (2007) "Den finansiella redovisningens utveckling och kvalitet – om onödiga störningar och bristande aktualitet", s 143-158 i Siverbo, Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Ekström von Essen, Ulla (2003) *Folkhemmets kommun. Socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939-1952*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.

Elander, Ingemar - Stig Montin (1990) "Decentralization and Control. Central-Local Government Relations in Sweden". *Policy and Politics*, Vol 18, No 3 (1990). ss 165-180.

Feltenius, David (2010) "Decentraliserad äldreomsorg under förändring", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(3-4): 61-85.

Gidlund, Janerik (1986) *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor*. Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier.

Gustafsson, Agne (1999) *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.

Gustafsson, Gunnel (1987) *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm: Carlssons.

Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber.

Hall, Patrik (2015) *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Stockholm: Liber.

Hood, Christopher (1991) "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, 69, Spring: 3-19.

Häggroth, Sören (2005) *Staten och kommunerna*. Skrift till Ansvarskommittén.

Johansson, Vicki (2014) "Meritokratiska tjänstemannaideal. Kommunala tjänstemäns roll- och demokratiuppfattningar innan NPM-eran", *Nordisk Administrativt Tidskrift*, 91:2 (4-27).

Kyle, Gunhild (1979) *Gästarbeterska i manssamhället. Studier om industriarbetande kvinnors villkor i Sverige*. Stockholm: Publica.

Lidström, Anders & Kerstin Kolam (2003) ”Kommunal självstyrelse i förändring” – ansvarsfördelningen mellan stat och kommun 1974-2002”, bilaga 6 till Riksdagens revisorers förslag om staten och kommunerna, 2002/03, RR2.

Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson & Birgitta Swedenborg (2000) *Ekonomirådets rapport 2000, Politisk makt med oklart ansvar*. Stockholm: SNS.

Lindgren, Lena (2014) *Nya Utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Lindgren, Lena (2016) ”Kvalitetsmätningars användning och effekter inom svensk äldreomsorg”, *Nordiske Organisationsstudier*, 18(1): 31-55.

Lundin, Olle (2015) *Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2015:2.

Mellbourn, Anders (1986), *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.

Montin, Stig (2015) ”Från tilltrobaserad till mistrobaserad styrning”, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 92:1 (58-75).

Montin, Stig (2016), ”En moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad”, kommande i *Statsvetenskaplig tidskrift*.

Nyberg, Linda (2015), ”Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar. Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 117:4 (505-530).

Prop. 1978/79:111, Om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m m.

SKL (2016) ”Färre och mer effektivt riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner” (2016-04-20, skl.se).

Skolverket (2013), Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Förskolan. (skolverket.se).

SOU 1945:38, Riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.

SOU 1978:52, Lagg besluten närmare människorna! Principbetänkande av Decentraliseringsutredningen.

SOU 1980:10, Ökad kommunal självstyrelse. Slutbetänkande angivet av statskontrollkommittén.

SOU 1987:21, Äldreomsorg i utveckling. Betänkande av äldreberedningen.

SOU 1988:20, En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.

SOU 1991:68, Frikommunförsöket.

SOU 1993:16, Nya villkor för ekonomi och politik.

SOU 1996:129, Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.

SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

SOU 2007:11, Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation.

SOU 2014:5, Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.

SOU 2015:24, En kommunallag för framtiden.

SOU 2015:99, Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

Statskontoret (1998) *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner*. 1998:8.

Stjernquist, Nils & Håkan Magnusson (1988) *Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner. Ett problem som är till för att lösas*. Stockholm: Civildepartementet, Ds 1988:48.

Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds förlag.

Strömberg, Lars (1990) "Det svenska frikommunförsöket 1983-1989", i Ståhlberg, Krister (red) *Frikommunförsök i Norden*, Åbo: Åbo Akademi.

Svenska Kommunförbundet (1994) *Kommunal självstyrelse – huvudrapport*. Programberedningen för kommunal självstyrelse. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Ternblad, Klas (1992), *Planering i norm och handling. Studier av en epok av landstingsplanering*. Lund: Lunds universitet, Lund Political Studies 72.