



STATSKONTORET

Bilaga 3 till rapport
Statens styrning av kommunerna
(2016:24)



Statens styrning av kommuner

SAMMANFATTNING

Kommunerna uppfattar att statens styrning har ökat i såväl omfattning som detaljeringsgrad under de senaste 20 åren. Skolan samt socialomsorgen är de kommunala verksamheter som av kommunerna själva lyfts fram som primära verksamheter som påverkas av den statliga styrningen.

Det råder stor enighet mellan kommunens politiker och tjänstemän vad det gäller synen på statens styrning. Det finns också en stor likhet mellan kommunernas syn på den statliga styrningen oavsett kommunens befolkningsmässiga storlek och var i Sverige kommunen är lokaliserad.

Uttryck som kortsiktig, ryckig och lokalt okunnig är termer som uppkommer då såväl kommunens politiker som tjänstemän uttalar sig om statens styrning. Samtidigt menar samtliga befattningar i kommunerna att statens styrning är bra för att ge en tydlighet att förhålla sig till i genomförandet av de kommunala verksamheterna.

Kommunerna lyfter primärt fram två typer av styrning, antingen en styrning via detaljerade lagar, förordningar och regler eller en styrning via öronmärkta statsbidrag. Den omedelbara tanken går nästan aldrig till styrningen via kommunallagen eller annan generell lagstiftning. Inte heller tänker man på kunskapsstyrning, riktlinjer eller vägledning som den första synen på styrningen.

Statskontoret har givit Kontigo AB i uppdrag att genomföra en studie för att belysa konsekvenserna av den statliga styrningen i kommunerna. Slutsatserna baseras på intervjuer med ett urval kommunföreträdare som representerar olika kommuntyper fördelat över hela landet. Studien har genomförts av Göran Hallin, Pär Lindquist, Josefin Aggestam, Vanessa Sevedag, Jonas Magnusson och Thomas Westerberg (projektledare).





Innehållsförteckning

INLEDNING	5
METOD	7
STATENS STYRNING AV KOMMUNERNAS VERKSAMHETER.....	11
Skola	12
Social omsorg.....	18
Miljö- och hälsotillsynen.....	22
Övriga verksamhetsområden	24
ANALYS OCH REFLEKTION.....	29
Den statliga styrningens inverkan på kommunernas övergripande planering och prioritering av tillgängliga ekonomiska resurser	29
Den statliga styrningens inverkan på kommunernas olika verksamhetsområden	32
Hur medarbetarnas kompetens i ökad utsträckning ska tas tillvara i de kommunala verksamheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning.....	34
Inverkan av krav på uppföljning från EU	35



INLEDNING

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att genomföra en kartläggning av statens styrning av kommunal verksamhet. Ett led i detta arbete är att undersöka hur kommunerna uppfattar statens styrning. Med styrning menas i detta sammanhang att kommunernas verksamheter styrs av staten med någon typ av styrmedel. Det kan vara att någon statlig myndighet utfärdar föreskrifter eller har ett tillsynsansvar. Det kan också handla om annan typ av styrning som till exempel att en statlig myndighet ansvarar för specialdestinerade statsbidrag, tar fram vägledningar och information, genomför uppföljningar eller tillhandahåller utbildningar som riktas mot kommuner.

Statens styrning kan åtminstone delas in i tre olika kategorier:

1. För det första kan vi tala om en styrning via lagar och regler. Det handlar om att styra via förordningar, föreskrifter och olika slag av andra regelverk. En form för uppföljning av styrningen via lagar och regler är genom statens tillsynsansvar.
2. För det andra kan man tala om en styrning via finansiella incitament. Det handlar om att styra genom bidrag eller andra stimulanser, som kopplas till någon form av styrande motprestation, dvs. kommunerna får del av finansiella resurser genom att handla på ett visst sätt. Exempel är överenskommelser, specialdestinerade statsbidrag, etc.
3. För det tredje kan man tala om styrning via kunskap. I det fallet styr man kommunernas agerande genom att förmedla kunskap, i form av vägledning, information, utbildning eller genom uppföljning och utvärdering av verksamheter och insatser. Tillsynen av kommunernas verksamheter handlar både om att följa upp att lagar och regler enligt ovan efterlevs, men också om att förmedla kunskap.

Den första kategorin grundar sig på att staten besitter en formell makt över den aktuella frågan, som ger staten ett mandat att styra via regleringar. Detta gör att denna styrform är begränsad till sådana områden där staten har ett sådant mandat. Därmed inte sagt att det mest effektiva alltid är att utnyttja en sådan makt. Om man t.ex. önskar ändra i gällande lagar och regelverk kräver detta vanligen riksdagsbeslut, som är tidsödande. I de lägen med minoritetsregeringar som vi haft under de senaste sex åren kanske heller inte ens en ändrad lagstiftning är parlamentariskt möjlig och då återstår bara andra styrmedel för regeringen.

Den andra kategorin styrning har blivit vanlig på senare tid, inte minst då den ur ett nationellt politiskt perspektiv kan förefalla attraktiv. Samtidigt finns olika former av kritik mot modellen, både ur ett demokratiskt perspektiv och ur ett effektivitetsperspektiv.

Den tredje kategorin av styrning är mer vanlig inom vissa områden än andra och dess nyttjande växer snabbt. Samtidigt är förutsättningarna för den här typen av styrning väldigt skiftande. Inom många områden är t.ex. forsknings- och kunskapsläget ofta svagt och mångtydigt varför det blir svårt att nyttja för styrning. Framväxten av nya analys- och uppföljningsmyndigheter inom staten är ändå ett uttryck för att denna typ av styrning växer i omfattning.

Sammanfattningsvis har den statliga styrningen under den senaste 20-årsperioden gradvis utvecklats mot en ökad mål- och resultatstyrning. Ett återkommande motiv har varit att åstadkomma en större flexibilitet, effektivitet och transparens i den statliga verksamheten. Decentralisering och delegering till myndigheterna och en minskad detaljstyrning har varit centralt, tillsammans med ökade



krav på redovisning av resultat och kostnader. Resultatstyrningen får dock kritik för att ha bidragit till överdriven detaljstyrning och kontroll. Ett konstaterande som i sig är intressant eftersom statens ambition med resultatstyrningen var att fokusera på vad som åstadkoms, istället för att detaljkontrollera genomförandet av insatserna.

Den demografiska utvecklingen och urbaniseringen driver på en utveckling mot allt mer olika förutsättningar för landets kommuner. Debatten rör ofta kommunernas storlek där små kommuner anses ha strukturella problem av olika slag och därmed ha svårt att klara sina offentliga åtaganden. Studier visar att många små kommuner under en lång tid fått hantera en negativ demografisk utveckling, men att det är andra faktorer än folkmängd som förklarar varför det ser ut som det gör i kommunen.¹

Små kommuners problem är inte främst beroende av att de är små, utan problem och sårbarheten för dessa kommuner är snarare kopplade till geografiska förutsättningar samt om kommunerna är en del av eller har tillgänglighet till större arbetsmarknadsregioner. En negativ åldersstruktur med ökade kostnader för äldreomsorgen påverkar kostnadsläget för mindre kommuner. Skolan är också ett sådant område som har tydliga skalnackdelar i mera glesbebyggda kommuner. Omvänt kan större kommuner som växer ha svårigheter att hantera nya förutsättningar. Variationen i kvalitet i offentlig sektor är inte heller tydligt kopplade till kommunstorlek. Studeras exempelvis resultaten i grundskolan finns det inte något som specifikt pekar ut de mindre kommunerna som svaga i att förse invånarna med kvalitet i offentlig verksamhet.

Ett sätt för staten att hantera skilda strukturella förutsättningar mellan olika kommuner är att omfördela resurser via exempelvis det kommunala utjämningsystemet. Detta system kan i sig tolkas som en indirekt form av styrning då staten påverkar en stor del av de resurser som kommunerna har tillgång till och kan fördela mellan olika verksamheter.

I den senaste Långtidsutredningen konstateras vidare att utjämningsystemet klarar av att se till att vi får någorlunda likvärdiga villkor mellan kommunerna. Vi har hittills inte kunnat se en "kritisk nivå" när kostnader blir ohanterliga för att klara den obligatoriska verksamheten. Samtidigt lyfter man frågan om små kommuner klarar av att leverera en förväntad standardhöjning i välfärden framöver. Det finns även andra aspekter, exempelvis kan små kommuner visa sig extra sårbara när det gäller att hantera kompetensförsörjning och utvecklingsfrågor.

Statskontoret har givit Kontigo AB i uppdrag att genomföra en intervjustudie för att belysa konsekvenserna av den statliga styrningen i kommunerna. Studien har genomförts av Göran Hallin, Pär Lindquist, Josefin Aggestam, Vanessa Sevedag, Jonas Magnusson och Thomas Westerberg (projektledare).

¹ Demografins regionala utmaningar, SOU 2015:101



METOD

Undersökningen baseras på ett flertal semistrukturerade intervjuer med kommunala företrädare. Urvalet av kommuner har utgått ifrån kommuner av olika storlek och med olika geografiska förutsättningar. Storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö ingår, enligt uppdragets förutsättningar, inte i urvalet.

Urvalet har utgått ifrån kommunstorlek där vi har tre kategorier; större kommuner (i enlighet med SKL:s definition) med 50 000 invånare eller mer (knappt 25 % av Sveriges kommuner (27 % av urvalet)); mellanstora kommuner med mellan 10 000 – 50 000 invånare (drygt 50 % av Sveriges kommuner (45 % av urvalet)) och små kommuner med färre än 10 000 invånare (cirka 25 % av Sveriges kommuner (27 % av urvalet)). Urvalet av kommuner är fördelat över hela landet. Samtliga kommuntyper i SKL:s kommungruppering är representerad med minst 1 kommun.

Kommunintervjuerna har dels genomförts som gruppvisa semistrukturerade intervjuer på plats hos de berörda kommunerna, dels som enskilda semistrukturerade telefonintervjuer. Intervjuerna har i huvudsak pågått i 60 minuter. I de gruppvisa uppläggen har för varje kommun två kategorier kommunrepresentanter intervjuats. Den ena gruppen har bestått av kommunalråd, kommunchef, ekonomichef och andra befattningar som ansetts ha en övergripande ledningsfunktion för den kommunala verksamheten. Den andra gruppen har bestått av verksamhets- och förvaltningschefer. I vissa fall har det inte varit möjligt att samla samtliga verksamhets- och förvaltningschefer vid ett tillfälle. De personerna har i förekommande fall intervjuats i enskilda kompletterande telefonintervjuer. I de fall där det inte varit möjligt att etablera gemensamma tider för representanter för de olika grupperingarna har dessa representanter intervjuats i enskilda telefonintervjuer.

Sammanlagt har 40 ansvariga tjänstemän från 22 kommuner medverkat i varierande omfattning i intervjuerna. Kommunalråd har medverkat i sex kommuner och kommunchefer i tio kommuner. Att färre kommunalråd och kommunchefer deltagit relativt till antalet förvaltnings- och verksamhetschefer bedömer Kontigo att det inte har påverkat resultaten. Detta då vi från genomförda intervjuer med kommunalråd och kommunchefer kan konstatera att deras syn på statens styrning väl följer synpunkterna som förvaltnings- och verksamhetscheferna presenterar. Tabell 1 illustrerar de verksamheter som funnits representerade vid intervjuerna samt i vilka kommuner som kommunchef, ekonomichef och kommunalråd deltagit. Då kommunernas organisering skiljer sig åt kan en förvaltnings- och verksamhetschef representera flera verksamheter. I en majoritet av intervjuerna har dock varje verksamhetsområde representerats av en chef. Utöver de kommunvisa intervjuerna har Kontigo även genomfört intervjuer med skolchefer, socialchefer respektive kultur- och fritidschefer. Detta för att få fördjupad insikt i två av de områden som ofta lyfts fram i debatten gällande statens styrning av verksamheter som kommunerna är ålagda att ansvara för och ett omtalat område där kommunen bedriver verksamhet utan ålagda statliga uppdrag.



Tabell 1: Intervjuer fördelade över verksamheter, befattningar och kommuner

Kommun	Befolkning 151231	Kommuntyp enligt SKL:s gruppering	Represente- rade verksamheter	Kommunchef	Ekonomichef	Kommunalråd
Arjeplog	2 887	Turism- och besöks- näring	Skola Teknisk för- valtning Räddnings- tjänst Samhälls- byggnad	Ja	Ja	Ja
Lycksele	12 177	Kommuner i glesbe- folkad region	Näringsliv Kultur & Fritid Barn- och elevhälsan Vård och om- sorg Teknisk för- valtning Fastighet Myndighets- frågor Individstöd Arbetsmark- nad Integrations- frågor Miss- bruk För och grundskola	Ja	Ja	Ja
Sandviken	38 314	Varuproducerande kommuner	Familje- omsorg Skola Socialomsorg Kultur & Fritid Samhälls- byggnad	Ja	Ja	Nej
Herrljunga	9 349	Varuproducerande kommuner	Teknisk för- valtning Utbildning Socialomsorg	Ja	Nej	Ja
Eksjö	16 790	Kommuner i tätbe- folkad region	Skola Näringsliv Anläggningar Kultur & Fritid Samhälls- byggnad Socialomsorg Miljö Livsmedel	Nej	Nej	Ja



			Räddnings-tjänst			
Oskarshamn	26 450	Varuproducerande kommuner		Ja	Nej	Ja
Vilhelmina	6 829	Glesbygdskommuner	Socialchef	Ja	Nej	Nej
Eslöv	32 438	Förortskommuner till större städer	Samhällsbyggnad Arbete & Försörjning	Nej	Ja	Ja
Forshaga	11 379	Förortskommuner till större städer	Miljö & Bygg Utbildning Vård & Om-sorg	Ja	Nej	Nej
Värmdö	41 107	Förortskommuner till storstäderna	-	Ja	Ja	Nej
Örnsköldsvik	55 576	Större städer	-	Ja	Nej	Nej
Karlskrona	65 380	Större städer	Utbildning	Nej	Ja	Nej
Hammarö	15 420	Förortskommuner till större städer	-	Ja	Nej	Nej
Norberg	5 803	Pendlingskommuner				
Motala	42 903	Kommuner i tätbe-folkad region	Skola	-	-	-
Norrköping	137 035	Större städer				
Sundsvall	97 633	Större städer				
Ydre	3 658	Pendlingskommuner	Socialomsorg	-	-	-
Höganäs	25 610	Pendlingskommuner				
Falun	57 062	Större städer				
Älvsbyn	8 183	Kommuner i glesbe-folkad region	Kultur & Fritid	-	-	-
Borås	108 488	Större städer				



De övergripande intervjufrågor som diskuterats med de kommunala representanterna har kretsats kring nedanstående frågor:

Tabell 2: Intervjuguidens frågor

Den statliga styrningens inverkan på kommunernas övergripande planering och prioritering av tillgängliga ekonomiska resurser

Den statliga styrningens inverkan på olika verksamhetsområden som kommunerna är ålagda att ansvara för och översiktligt belysa skillnader mellan verksamhetsområden

Den statliga styrningens inverkan på sådana verksamheter som kommunerna utför men som inte tillhör uppgifter som kommunerna är skyldiga att ansvara för

Hur medarbetarnas kompetens i ökad utsträckning ska kunna tas tillvara i de kommunala verksamheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning

Inverkan av krav på uppföljning från EU



STATENS STYRNING AV KOMMUNERNAS VERKSAMHETER

I Kontigos intervjuer med kommunalråd, kommunchefer och förvaltningschefer har vi öppnat med en allmän fråga om deras uppfattning om statens styrning av kommunerna. De spontana svaren på den frågan utgår nästan alltid från två typer av styrning, antingen en styrning via detaljerade lagar, förordningar och regler eller en styrning via öronmärkta statsbidrag. Den omedelbara tanken går nästan aldrig till styrningen via kommunallagen eller annan generell lagstiftning. Inte heller tänker man vanligen på kunskapsstyrning, riktlinjer eller vägledning som den första synen på styrningen. Vidare har nästan alla våra intervjupersoner också inlett med att se de bekymmer som följer med den statliga styrningen, hur den påverkar kommunens frihet att själva styra och planera sin verksamhet och hur den även om det är en styrning via extra pengar får negativa konsekvenser till följd av utformningen av styrmedlen.

Det är först när våra intervjupersoner reflekterar närmare som de ser komplexiteten i frågan, och som de ser både positiva och negativa konsekvenser av styrningen. Två av kommunernas ansvarsområden sticker snabbt ut som de som i alla fall enligt kommunerna själva, på den övergripande nivån, uppfattas vara mest omgärdade av en statlig styrning med konsekvenser för kommunernas möjligheter att utforma verksamheten. Det handlar om skolan och om den sociala omsorgsverksamheten. Hur verksamheterna avgränsas varierar mellan kommunerna så det är svårt att här också definiera exakt vad som innefattas i dessa verksamheter. I flera kommuner ligger t.ex. vuxenundervisning och KY-utbildningar inom skolverksamheten, medan de i andra kommuner sorterar under arbetsmarknadsverksamheter. I andra kommuner inkluderas också fritidsverksamhet av olika slag i skolan. När det gäller den sociala omsorgsverksamheten kan även denna vara antingen bredare eller snävare i sin organisation. Den kan t.ex. innefatta individ- och familjeomsorgen, äldreomsorgen, arbetsmarknadsenheten eller liknande.

I dessa två verksamheter dominerar synen på den statliga styrningen av några olika frågor: t.ex. en detaljstyrning vad gäller regler kring bemanning, kompetens, dokumentationskraven kopplade till legitimationsyrkena, detaljerade och kortsiktiga riktade statsbidrag för olika typer av kompetenshöjande verksamheter, mm. Även den senaste tidens försök att påverka lönerna för lärarna genom riktade bidrag och insatser lyfts av de intervjuade som något av ett återkommande tema. Vi har därför valt att fokusera lite närmare på synen på statens styrning inom just skola och social omsorg i denna redovisning.

Beroende på sammansättningen av grupper i våra kommuner återkommer också ytterligare några områden av den kommunala verksamheten där den statliga styrningen upplevs som stor. Den kanske mest intressanta är miljö- och hälsotillsynen, som kan omfatta t.ex. tillsynen enligt miljöbalken men också frågor som t.ex. livsmedelstillsyn. Här är förhållandet till staten som styrande aktör ofta helt annorlunda hos kommunerna, åtminstone om vi förhåller oss till de kommunala miljöchefer eller samhällsbyggnadschefer som vi intervjuat. Här framkommer närmast omedelbart en mycket mer positiv syn på statens styrning. Vi tror att skillnaden kan handla om vilka roller kommunen har. Inom tillsynen har kommunen en mycket tydligare myndighetsutövande roll än inom t.ex. skolan och den sociala omsorgen (även om det finns tydliga inslag av myndighetsutövning också i dessa). I de senare är kommunens främsta uppgift att leverera tjänster med god kvalitet. I det förra



fallet handlar det om att tillse att andra följer lagar och regler. Kommunen som tillsynsmyndighet liknar i mångt och mycket statens roll i det avseendet och staten framstår därför närmast som en partner i fallet med miljö- och hälsotillsynen.

Utöver dessa tre verksamheter lyfter vi också exempel från flera andra verksamheter, t.ex. stads-/samhällsbyggnad, teknik och kulturverksamheten. I denna variation finns också flera olika perspektiv på statens styrning och dess effekter på kommunerna.

Följande avsnitt redovisar i tur och ordning de intervjuades synpunkter på verksamhetsområdena skola, social omsorg, miljö- och hälsotillsyn, kultur- och fritid, teknisk förvaltning respektive stads-/samhällsbyggnad

Skola

Generellt i våra intervjuer upplever kommunernas skolchefer statens styrning som både växande och påtaglig vad gäller omfattning. Inom skolans område är det främst två typer av styrning som kommunerna upplever ökar över tiden. Dels växer antalet detaljregleringar vad gäller kraven på den kommunala skolans kvalitet, t.ex. med koppling till förstelärarreformen, betygssättning och lärarlegitimationer. Här handlar det både om de detaljerade reglerna och deras utformning i sig och om de ökade kraven på dokumentation och uppföljning som följer av dessa. Dels ökar antalet riktade statsbidrag i snabb takt.

Här finns också möjligen ett tredje exempel på styrning, som handlar om att staten styr på ett sätt och med andra medel än tidigare. Det handlar t.ex. om de lönelöft för lärare som initieras av staten och som av flera av kommunerna ses som en helt ny form av styrning med många mycket problematiska inslag för det kommunala självstyret och för kommunernas möjligheter att planera och prioritera sina verksamheter. En annan del i detta handlar om det ansvar som skollagen numera ger skolledarna (rektorerna) och som kommunerna menar ”rundar” den kommunala politikens makt i vissa avseenden.

Nya detaljerade kvalitetskrav i skolan – ger stor arbetsbörda för kommunerna

Den största utmaningen för kommunerna handlar om uppföljningen av kvalitetskraven. Här vittnar kommunerna om att det inför Skolinspektionens besök handlar om ett stort antal timmar som behöver läggas på förberedelser, mottagande av inspektionen och efterarbete kopplat till inspektionen. Utöver detta krävs också betydligt mer av dokumentation från exempelvis lärare än vad som tidigare varit fallet. Flera av de intervjuade menar att de skärpta kraven varit bra, men att man nått en gräns där man riskerar att mer tid och kraft ägnas åt uppföljningen än åt att faktiskt åstadkomma god kvalitet i verksamheten.

Antalet områden som skolorna ska rapportera till Skolinspektionen på växer i snabb takt menar kommunerna. I en av de intervjuade kommunerna har skolchefen räknat till 27 olika återrapporteringar kopplade till statliga regler och krav, som alla ska rapporteras på och följas upp i samband med inspektionerna. Dels menar man att kommunernas förmåga att själva styra och prioritera sin verksamhet riskerar att påverkas av denna detaljeringsgrad. Dels påverkar detta förstås den administrativa bördan för kommunerna.



En av de intervjuade skolcheferna uppger att man inför Skolinspektionens besök måste avsätta ett team av personal som har som enda uppgift att i flera veckor förbereda och skapa rapportering till Skolinspektionen. Skolinspektionens krav på rapportering harmonierar heller inte med kommunernas egna rapporteringssystem som ofta byggs upp gemensamma för kommunens olika verksamheter.

En ytterligare fråga som kommunerna reser är vad som sker med återrapporteringen till Skolinspektionen. Skolcheferna menar att om kommunen ska inrapportera till exempelvis Skolinspektionen vid en viss tidpunkt, varför är det då inte lika noga för Skolinspektionen att återkomma med sin återkoppling till kommunen inom rimliga tider? Då återkopplingen från den nationella nivån drar ut på tiden, ibland upp till ett år, finns risk att förståelsen för statens behov av återkoppling urvattnas. Något som på sikt också kan skapa ett urvattnat förtroendet för återrapportering som styrform.

Inte mindre ifrågasatt blir återrapporteringen då en majoritet av skolcheferna menar att det är svårt att förstå vad staten gör med all information som de får till sig från lokal nivå. Skolcheferna menar att detta skapar en asymmetrisk styrning som i sig blir otydlig. Om kommunerna inte förstår vad som händer med det inrapporterade materialet och hur återrapporteringen beaktas i vidareutvecklingen av den statliga styrningen, upplevs återrapporteringen än mer som en administrativ börda. Inte som en utvecklingskraft i det kommunala arbetet för utveckling av skolverksamheten.

Riktade statsbidrag – ett växande verktyg i statens styrning av skolan

Som vi diskuterat ovan har antalet riktade statsbidrag inom skolans område ökat under senare tid, vilket också våra intervjuade kommuner noterar. Skolcheferna upplever att staten har höga ambitioner med skolan, där staten genom i synnerhet statsbidrag sätter krav på kommunerna att uppfylla statens ambitioner inom skolan. Många kommuner är glada för statens engagemang och välkomnar också förstås de ekonomiska tillskott som de många statsbidragen kan ge.

Det finns två negativa effekter av de riktade statsbidragen, som kommunerna upplever det. För det första handlar det om effekten på planeringen. För det andra handlar det om den påverkan på kommunernas prioriteringar som bidragen innebär.

Effekten på planeringen handlar främst om den oförutsägbarhet som är förknippad med de öronmärkta statsbidragen inom detta område. När bidrag införs sker det ofta så snabbt att kommunerna inte hinner med att planera om sin verksamhet. Många mindre kommuner hinner heller inte planera för att efterleva de önskemål som statsbidragen avser och missar därför hela eller delar av bidragen. De större kommunerna har ofta möjlighet att agera mer direkt utifrån den flexibilitet som en större mängd anställda kan ge.

Vidare råder ofta en osäkerhet om hur länge ett visst statsbidrag kommer att finnas. Om då bidraget t.ex. handlar om att anställa personer i en viss verksamhet betyder detta oftast att kommunerna får stå med en ekonomisk risk om och när bidragen plötsligt försvinner. Även här blir effekterna väldigt olika. Många av de mindre kommuner vi intervjuat är därför väldigt försiktiga när det gäller den typen av bidrag. Lite större kommuner har här en större flexibilitet och vågar därmed oftare gå in i den här typen av anställningar även om man är osäker om hur långvarigt det statliga stödet är. Detta gör att statens bidrag – kanske tvärtom mot vad syftet varit – kan komma att öka skillnaderna i kvalitet mellan exempelvis mindre och större kommuner.

När det gäller effekterna på prioriteringen av kommunerna finns också här ett tydligt tidsperspektiv. Många kommuner menar att de själva arbetar långsiktigt utifrån analyser av styrkor och brister i den



egna skolverksamheten. De menar sedan att statsbidragen ofta saknar en sådan långsiktighet och leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar, ofta på tvärs mot de behov och möjligheter som kommunerna själva ser. För att uppnå en märkbar skillnad inom skolan krävs mer långsiktiga satsningar utifrån medel som finns under längre tid. Framförallt anser flera skolchefer att de medel som staten tillskjuter kommunerna, skulle bli mer effektiva, ifall den statliga styrningen i större grad tog större hänsyn till de enskilda kommunernas faktiska behov. De riktade statsbidragen skapar reaktiva kommuner. När staten väljer ut ett område som extra viktigt – exempelvis ”mattelyftet” kan kommunen på sätt och vis lockas in i att lägga resurser på att förbättra matteundervisningen, trots att man i ett första läge istället identifierat andra, viktigare problemområden. Att styra med monetära medel kan således locka till en felaktig inriktning sett till kommunens faktiska behov.

I nuläget finns enligt skolcheferna ingen diskussion med den lokala nivån kring den inriktning som statsbidragen skall ha. Inte heller förs någon diskussion med lokala företrädare från skolan då nya förordningar, lagar och riktlinjer tas fram på nationell nivå. Toppstyrning utan lokal förankring och dialog skapar problem menar skolcheferna, då riktlinjer och bidrag inte alltid går i samklang med de utmaningar som kommunerna har att hantera. Än mer problematiskt blir det då statsbidragen för en satsning tas bort utan att det presenterats någon lösning på hur dessa medel ska ersättas. Ett aktuellt exempel är den lönesatsning som nu görs för lärare. Vem har ansvaret för de ökade lönekostnaderna efter att statsbidraget tagit slut? Att stärka dialogen mellan departement respektive berörda myndigheter och kommunerna är enligt skolcheferna en uppgift som från kommunernas sida bör organiseras och koordineras genom SKL.

Statsbidragen är ett påtagligt styrmedel för kommunernas skolverksamhet. De allra flesta skolchefer menar att de riktade bidragen är bra, då det finns ett tydligt återrapporteringskrav som kräver att medlen skall användas till just de aktiviteter mot vilka de destinerats. Styrningen och återrapporteringskraven gör det möjligt för verksamheterna att ”hålla fast” sina medel så att bidragen inte försvinner in i den allmänna kommunala kassan vilket är risken med generella statsbidrag. Flera skolchefer anser dock att det inte är mödan värt att söka statsbidrag. Sett till den administration som bidraget kräver så är bidraget vanligtvis allt för lågt. Mest kännbart blir det i små kommuner. Dels utifrån att justeringen av vissa bidrag sker efter kommuninvånare vilket gör att bidragen blir så små att någon effekt knappt kan fås i en kommun med få invånare. Dels för att personalen inom skolförvaltningen är begränsad vilket gör att den tunga administreringen av bidraget måste läggas på redan överbelastade resurser. I diskussionen med skolcheferna ges ingen bild av att vissa riktade statsbidrag är bättre utformade än andra. Ett konstaterande är därför att alla riktade statsbidrag upplevs som administrativt besvärliga.

För att komma bort från det ad hoc mässiga tänk som flera skolchefer tycker speglar den statliga styrningen, föreslår några skolchefer en modell som baseras på mer medel under en längre tid och att dessa medel fritt kan anpassas för att lösa utpekade utmaningar utifrån kommunens specifika förutsättningar. Dessa skolchefer menar att kommunernas självstyre på så sätt skulle ges ett större utrymme i arbetet med att bidra till statens ambition för skolan. Samtidigt kan kommunen i större utsträckning anpassa lösningar som bättre matchar kommunens specifika behov. Att en sådan styrning sannolikt skulle implicera ett ökat krav på återrapportering, ser skolcheferna i detta fall inga problem med.



Detaljstyrning på nya sätt

Två av de senaste inslagen i statens styrning av skolan upplevs som särskilt problematiska av de intervjuade kommunerna. Det handlar om vad man uppfattar som statens inblandning i lönesättningen och att man genom den nya skollagens utpekande av rektorernas ansvar rundar kommunens ansvar i många frågor. Här blir det tydligt att det handlar om att statens styrning utmanar kommunernas grundläggande självstyre för kommunerna viktiga områden, dels kommunernas arbetsgivarroll, dels kommunernas ansvar som huvudman för skolan.

Genom lärarlönelyftet har staten gått utöver sina befogenheter när man pekar ut både vilka nivåer av löneflytt som lärarna bör ha och hur stora andelar av lärarna som bör få dessa. De föreslagna nivåerna från staten utgår från ett genomsnitt av existerande lärarlöner och har ingen koppling till hur det ser ut i den enskilda kommunen. Förslaget om vilka som ska få del av löneflyftet är visserligen oprecist men genom att man pekar ut ett totalt antal (60 000) så menar flera av de intervjuade kommunerna att man direkt blandar sig i kommunernas lönekriterier.

Flera kommuner rapporterar om potentiellt stora negativa effekter av denna styrning, som kommer att påverka kommunernas möjligheter att rekrytera inte bara lärare utan också många andra nyckelkompetenser i kommunerna vars löner sätts "i relation" till lärarnas löner. Ett exempel inom skolans värld är rektorernas löner, där kombinationen av förstelärrerformen och lärarlönelyftet innebär att många kommuner nu också kommer tvingas höja rektorernas löner för att klara försörjningen med skolledare. Samtidigt får det följdeffekter på lönenivåerna för andra chefer i den kommunala förvaltningen.

Även den nya skollagens ökade ansvar och makt som vänder sig direkt mot skolledarna ser många kommuner som ett problem. Genom att lägga ansvaret för allt fler frågor på skolledarna uppstår en resurs- och ansvarsdiskrepans i kommunerna som får effekter på rekrytering och prioritering. Skolledarna hamnar här i en situation där deras ansvar ökar, utan att de för den skull har något direkt inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna. Effekten av detta blir att antingen "driver skolledarna politiken framför sig" och tvingar kommunerna att avsätta mer resurser för att skolledarna ska kunna ta det ansvar som lagen kräver eller hamnar skolledaren i ett dilemma där hen saknar resurser för att efterleva lagen och vi får därmed en svårighet att rekrytera skolledare.

Detta kan förstås innebära att kommunerna tvingas prioritera skolverksamheten högre. Men det innebär också en potentiell konflikt mellan olika verksamheter där staten påverkar kommunens prioritering på ett sätt som kommunerna uppfattar problematiskt.

Statens styrning inte tydlig i alla avseenden

Den statliga styrningen av kommunal skolverksamhet upplevs i allmänhet förvisso som relativt tydlig – framförallt genom lagar och förordningar. Det finns ett statligt uppdrag att bedriva utbildning och detta uppdrag är enligt skolcheferna tydligt formulerat i skollagen.

Men samtidigt som ramarna för skolverksamheten upplevs som tydlig, menar ett par skolchefer att det inte alltid är enkelt att förstå intentionerna med statens styrning. Som exempel nämns den nationella rektorsutbildningen, vilken ställer krav och begränsar vem som får anställas som rektor. Utbildningen täcker dock enligt skolcheferna inte hela rektorsuppdraget, utan bara halva – det pedagogiska ledarskapet. Däremot får inte rektorerna utbildning när det gäller administrativ kompetens, kunskap om arbetsrätt, etc. – helt enkelt kompetensen för rollen som arbetsgivare. Rektorsutbild-



ningen understryker vad som generellt framkommer i intervjuerna vad det avser statens osammanhängande bild av det praktiska behoven i skolan. Ett annat intryck som presenteras i intervjuerna är att staten inte fullt ut tycks förstå skolans verksamhet och hur den kan anpassas. De intervjuade relaterar till staten som ett samlat begrepp. Detta ska tolkas som att de intervjuade upplever att såväl departement som Skolverket respektive Skolinspektionen uppvisar en svag kunskap kring skolans praktiska behov. Den styrning som staten vill uppnå, riskerar därför enligt de intervjuade, inte nödvändigtvis nå den önskade effekten. Ett exempel som ges gäller statsbidraget för att minska barngrupperna. Här pekar en av skolcheferna på att vilken kommun som helst enkelt kan "fuska" till sig medel inom ramen för bidraget. Har en skola en avdelning med 20 barn och delar på den till två, så blir det 10 barn i varje. Det är fortfarande samma barn som i vardagen har det lika som innan men kommunen får 600 000 kronor för att man på papperet har minskat barngrupperna med hälften.

Andra former av otydlighet i statens styrning menar en av skolcheferna ges av att staten inte är tillräckligt tydlig med de föreskrifter som staten presenterar. Vad är det exempelvis som gäller? Ska inskrivna eller närvarande barn användas som mått för kommunens förskoleverksamhet? I de skrivingar som staten kommunicerar till kommunerna är detta oklart.

Flertalet skolchefer pekar också på utmaningarna med att styrningen av skolan är för ryckig i och med kortsiktigheten i exempelvis läroplanerna. En av skolcheferna menar att varje ny regering under de senaste mandatperioderna förvisso sett till att sätta skolfrågan på kartan. Baksidan å andra sidan är att inriktningen har ändrats i takt med regeringsskiftena. Det är därför önskvärt menar skolchefen att breda partipolitiska överenskommelser gäller för skolan. En ad hoc styrning från staten kring vad den kommunala skolverksamheten ska leverera, skapar inte den långsiktighet som behövs för effektivitet i undervisningen.

"Håll i läroplanerna, låt dessa gälla långsiktigt nu. Det tar lång tid innan de får genomslag. Jämför med Finland som hållit fast vid sin läroplan sen 80-talet."

(Barn- och ungdomschef i mellanstor kommun)

Effektiv styrning för effektiva skolor

Bland skolcheferna lyfts att det skett en förändring genom skollagen där staten i högre grad vänder sig direkt till skollagen. Det finns betydligt fler skrivingar i den nya skollagen där det står att "det är rektors ansvar att...". Detta innebär i praktiken att man kopplar sig förbi utbildningsnämnden och minskar den kommunala politikens påverkan. Tidigare var det i högre utsträckning så att utbildningsnämnden fick i uppdrag att genomföra vissa förändringar. Det har således skett en förändring i mandat som stärkt statens direkta styrning av skolan. Utifrån att staten i allmänhet vill styra skolan på en detaljnivå så menar en skolchef att det kanske börjar bli dags för staten att bestämma sig kring hur man vill se på skolområdet – antingen förstatligar man det eller låter kommunerna sköta det. I nuläget menar skolchefen att staten vill detaljstyra och kontrollera, men inte göra jobbet.

Också då det gäller effektiviteten i statens styrning lyfts kritik mot Skolinspektionen. Skolcheferna menar att det måste finnas sätt att göra verksamheten mer effektiv. Ofta är själva mötena med skolinspektionen väl spenderad tid, men för- och efterarbetet är ofta alltför omfattande och det finns en risk att man skriver det Skolinspektionen vill höra. Att styras genom kritik upplevs av skolcheferna som mindre stimulerande än att styras genom utvecklingsinriktade råd och tips.



”Sen är en viktig förändring att det blivit mer kontroll genom framförallt Skolinspektionen – där önskar vi att de skulle ha mer fokus på utveckling och lärande än bara uppföljning. Vore mycket värdefullt om de t.ex. kunde ge exempel på hur man arbetat i andra kommuner – jag upplever att t ex IVO är bättre på detta och mer dialoginriktade.”

(Skolchef i mellanstor kommun)

Skolcheferna anser att en effektiv styrning av den kommunala skolverksamheten med nödvändighet även måste härledas till hur departement och nationella myndigheter samverkar. Överlag upplever skolcheferna att samverkan mellan myndigheter och mellan departement är svag. På nationell nivå dras det igång samordningsinsatser och liknande som var för sig kan vara små, men som leder till att verksamheterna i kommunerna drunknar i administration. Ett exempel är hur psykisk hälsa ska integreras i skolan vilket absolut ses som viktigt men som kräver mycket arbete, för vilket det inte allokeras tillräckliga resurser från staten. Sammantaget så tar alla de satsningar som staten vill införliva i den kommunala skolan kraft och fokus från kärnverksamheten. Ett annat exempel där en bättre nationell samordning krävs är alla de blanketter som varje kommun ska konstruera svar kring. Här menar några av skolcheferna att det måste finnas en effektiviseringsvinst om svaren istället hanteras på nationell nivå. Detta då många av de frågor som ställs upplevs vara standardiserade och sannolikt är detsamma för samtliga 290 kommuner.

I likhet med svar från andra kommunala verksamheter, menar skolcheferna att staten i sin styrning måste ta större hänsyn till att Sveriges kommuner verkar under skilda förhållanden. Det är inte ”vad” som ska göras som är det problematiska. Det finns en stor acceptans bland de intervjuade att kraven på skolan ska vara lika i hela landet. Vad de tillfrågade skolcheferna istället vänder sig mot är ”hur:et”. De menar att det inte är rimligt att insatser iform av riktade statsbidrag ska behöva se likadana ut i samtliga kommuner.

I synnerhet skolchefer i mindre kommuner ser statens krav på hur undervisningen ska bedrivas som en rejäl utmaning i att nå effektivitet i verksamheten.

”Vi är en till ytan stor kommun med byskolor som inkluderar årskurs F6-9 spridda över geografien. Lärare för de olika ämnesområdena finns i centralorten men inte fullt ut i byarna. Den mest effektiva lösningen hade varit att ge distansundervisning för de lektioner som det gäller. Men det får vi inte. Istället måste vi köra lärare till byskolorna för 2-3 lektioner per dag.”

(Kommunchef i småkommun)



Social omsorg

Styrningen inom området social omsorg påminner på många sätt om styrningen av skolan. Det är främst två typer av styrning som påverkar kommunerna och den påverkan handlar främst om planering och prioritering. Även här finns ett tydligt och över tiden ökande inslag av detaljstyrning. Det som tydligast kommer fram i intervjuerna handlar om personalens kompetens och om bemanningsfrågor i olika avseenden. Det finns också en snabb ökning av antalet riktade statsbidrag, där det är ungefär samma frågor som står i fokus som för de ökade detaljregleringarna.

Socialcheferna refererar i intervjuerna i synnerhet till verksamheter relaterat till äldreomsorg, stöd till missbrukare respektive stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Aspekter rörande individ- och familjeomsorg lyfter socialcheferna upp som exempel i betydligt mindre utsträckning.

Generellt kan vi säga att det finns stora likheter mellan den sociala omsorgsverksamheten och skolan då det gäller hur kommunerna uppfattar statens styrning. En viktig skillnad är dock att de intervjuade socialcheferna är mer balanserad vad det gäller positiva och negativa kommentarer på statens styrning jämfört med skolcheferna som överlag är mer kritiskt inställd.

Nya detaljerade regelkrav

Inom delar av det sociala omsorgsområdet finns en uttalad uppfattning att staten inte förmår att styra mot resultat och kvalitet utan hemfaller åt att styra via detaljerade regler. Bemanningsfrågan inom äldreomsorgen är ett av de mest omvittnade exemplen på detta. Här menar kommunerna att man har flera olika sätt att mäta brukarnas upplevda kvalitet av tjänsterna, men där staten ändå väljer att styra med hjälp av detaljerade föreskrifter.

Utifrån samtalen med socialcheferna tycks vidare den nivå på vilken staten styr kommunernas sociala omsorg variera beroende på vilket uppdrag som diskuteras. En socialchef nämner att riktlinjerna kring nattbemanningen inom demensvården upplevs så luddiga att de kan tolkas hur som helst. En annan socialchef pekar istället utifrån området psykisk ohälsa att statens styrning befinner sig på en extremt detaljerad nivå.

"(...) ett konkret exempel är nattbemanningen inom demensvården, där riktlinjerna var väldigt luddiga, och vi fick försöka tolka efter bästa förmåga. Det är inte alltid så lätt. Vi brukar försöka sitta gemensamt och försöka tolka vad som avses, men det är ofta ganska otydligt och blir tolkningar av hur vi ser att det ska implementeras."

(Socialchef i mellanstor kommun)

"(...) psykisk ohälsa, där säger staten hur man ska ge information. Onödig fingervisning. Infantilt. Den nivån behöver inte staten ha."

(Socialchef i småkommun)

Återkopplingen från kommunerna upplevs ha ökat både i omfång och detaljeringsgrad. Detta anser socialcheferna påverkar både planering, effektivitet och prioritering av verksamheten. Kommunerna upplever att det finns ett allt för stort fokus på dokumentation. Personalen på äldre- och omsorgsboenden av olika slag måste ägna mycket tid åt dokumentation av vad man gör och hur man gör det,



när man istället skulle kunna följa upp hur brukare och anhöriga uppfattar den vård och omsorg man får. Genom detta upplever kommunerna att fokus ligger på att leverera statistik och att detta i alltför stor utsträckning påverkar möjligheterna att leverera god kvalitet i mötet med brukarna. Flera av de intervjuade menar att detta i alla fall inte gagnar kvaliteten i verksamheten.

Frågan återspeglar samma dilemma som lyfts kring den statliga styrningen av den kommunala skolverksamheten. Det råder osäkerhet kring vad kommunerna levererar statistik emot. På samma sätt upplevs det som att det tar lång tid för myndigheterna att återkoppla. Sammantaget är bedömningen att kommunerna har svårt att se vad de får ut av växande krav på återrapportering. I synnerhet då de konkurrerar med den tid som verksamheten kan lägga på brukaren. En av socialcheferna menar att statens styrning leder till att:

" (...) viktigare att det är fint i pappren än att brukaren har det bra hemma."

(Socialchef i större kommun)

Riktade statsbidrag

Även inom det sociala omsorgsområdet förekommer riktade statsbidrag i en ökande omfattning. De intervjuade refererar framförallt till bemannings- respektive kompetensförsörjningsinsatser som exempelvis bidrag för en ökad bemanning inom äldreomsorgen, utveckling i värdegrundsarbetet inom äldreomsorgen och kompetensförstärkning för personal inom psykisk hälsa.

Socialcheferna anser att statsbidragen är viktiga stimulansmedel men att de i flera avseenden innebär utmaningar för kommunernas planering och styrning. En socialchef refererar till de statsbidrag som kommunen sökt avseende psykisk hälsa respektive barn- och ungdomsvård och anser att beskedet om bidrag många gånger kommer sent vilket blir problematiskt då de som är en liten kommun inte vågar påbörja arbetet innan de får ett formellt besked om bidraget:

"En utmaning med dessa medel är dels att utlysningar kommer ut sent och att besluten tas först i mars/april vilket är sent, något som gör att allt förskjuts."

(Socialchef i mellanstor kommun)

Socialchefer i små kommuner menar också att de har sämre möjlighet än större kommuner att bevaka vilka bidrag som är "på gång".

Det anses också svårt för i synnerhet de mindre kommunerna, att praktiskt klara att genomföra en kompetensutvecklingsinsats på den begränsade tid som statsbidragen ofta kräver. Verksamheterna medger i dessa kommuner inte att personalen är borta under de perioder som utbildningstillfällena kräver då det saknas möjligheter att ta in vikarier.

Även här lyfter många kommuner osäkerheten knuten till tillfälliga resursförstärkningar inom olika områden. Bidrag för att stärka bemanningen inom den sociala barn- och ungdomsvården är ett exempel på insats som i sig är välkommet men vad händer med verksamheten då stimulansmedlen upphör? Generellt verkar det som att försiktigheten är ännu större inom det sociala omsorgsområdet än inom skolan. Möjligen är verksamheternas budgetar ännu mer ansträngda inom dessa områden? Risker att ta in personal när man inte vet om och när statsbidragen för denna försvinner bedöms i många fall som allt för stor bland många av de intervjuade socialcheferna.



Den statliga styrningen upplevs som allt mer detaljerad. Bidragen är mycket mer riktade och detaljerade. På alla områden styr staten kommunerna mer och mer. En socialchef reflekterar över att det på sätt och vis kan vara rätt att göra så ur ett statligt perspektiv. Det ska ju gärna vara lika i olika delar av landet. Man vill hålla ihop vissa delar. Men problemet finns i att det kommunala självstyret kolliderar med en sådan ansats. Vidare finns synpunkter på att staten detaljreglerar kommunernas arbete på en orimlig nivå.

En gemensam slutsats för samtliga intervjuade socialchefer är att det naturligtvis är förordningar och lagstiftning som kommunen har att förhålla sig till, men att den aktiva styrningen sker genom finansiella medel såsom riktade statsbidrag och motsvarande.

Behov av tydlighet och kommunikation

Den detaljerade styrningen och den bristande återkopplingen när det gäller uppföljningen av resultaten av statens styrning har inneburit att det smugit sig in en osäkerhet i många kommuners sociala omsorgsverksamhet.

Ramlagstiftningen på det sociala området är diffus. Många kommuner har därför välkomnat en del av de förtydliganden som den detaljerade regleringen kan innebära. Men det bristande intresset för en utvecklad långsiktig resultat- och kvalitetsstyrning, den dåliga återkopplingen och ryckigheten vad gäller riktade statsbidrag bidrar istället till en fördjupad osäkerhet. "Vad vill egentligen staten"?

Det finns också oro bland kommunerna att staten fortsätter gå i gamla hjulspår och inte ser de utmaningar som finns inom andra växande brukargrupper. En socialchef menar att det fortfarande är stort fokus på äldreomsorgen även om den statliga styrningen gjort att kommunerna kommit långt och det blivit mer jämförbart mellan kommuner. Däremot saknas statlig styrning i tillräcklig omfattning vad det gäller den växande gruppen funktionshindrade och kunskap om hur kommunerna bör bemöta denna grupp individer. Sett till LSS insatser mot gruppen funktionshindrade är bedömningsgrunder och nivåer väldigt olika. I vissa kommuner får brukarna många timmar men samma brukare som flyttar till en annan kommun kan där få ingenting alls.

"Borde därför vara rätt att släppa fokus på äldreomsorgen nu för ett par år och känna sig trygg utifrån statlig styrning för att istället styra om mot funktionshinder där det borde ställas större nationella krav."

(Socialchef i småkommun)

I intervjuerna med socialcheferna lyfts också flyktingfrågan fram som ett exempel där statens styrning borde vara tydligare. Migrationsverket får av ett flertal kommuner kritik för att inte ha skött sin roll i arbetet med kommunerna då det gäller de ökade flyktingströmmarna. En komplicerande utmaning menar kommunerna är att privata aktörer fått en roll som medfört att kommunen tappar helhetssynen på flyktingmottagandet. Migrationsverket sluter avtal kring asylboenden med privata aktörer som har lokaler i vår kommun. För att möjliggöra en långsiktighet där integration av asylsökande, ensamkommande barn och flyktingar i samhället blir en viktig del anser de intervjuade att kommunen bör vara en part i dialogen mellan Migrationsverket och de privata aktörerna.

" (...) om kommunerna ska ta ansvar varför går då Migrationsverket in och arbetar direkt med externa privata aktörer."

(Kommunchef i mellanstor kommun)



En annan utmaning som lyfts är att staten ger signaler om ett visst antal flyktingar som skall placeras i en viss kommun men att detta antal överhuvudtaget inte alls stämmer i slutänden. Att bygga upp ett flertal bostäder för att möta statens behov på asylboende och sedan inte få någon asylboende till orten känns märkligt. Kommunerna är missnöjda med att de i förhand ska stå för kostnaderna och när kommunen ett antal kvartal senare rekvirerar medel så är statens pengar slut.

”Flyktingmottagningen är ett exempel. Vargen kommer. Ni måste bygga. Vi har ställt i ordning ett HBT-hem. Men vi har inte fått några flyktingar. Stängde gränserna. Hattigt.”

(Kommunchef i småkommun)

”Panikartat. För oss förödande. Vi fick extraordinära kostnader. Låg ute med kostnader tre-fyra kvartal. Hög eftersläpning. Ansökningarna var korrekta men pga. medeltillgångar kunde inte staten återbetala i tid.”

(Socialchef i småkommun)

En annan kommun menar att det är svårt att hantera flyktingmottagningen på det sätt som staten önskar. Det stora problemet är lite information och korta ledtider. Staten presenterar endast antalet personer som kommunen ska ta emot innan året är slut. Inget om familjekonstellationerna vilket enligt kommunen är en förutsättning för att planera bostäder för flyktingarna.

” Staten är för styrande. Nu kommer de. Problemet är att vi i juni får reda på vad vi får i augusti. Familjeförhållandena påverkar bostäderna. Vilket är en utmaning.”

(Arbete- och försörjningschef i mellanstor kommun)



Miljö- och hälsotillsynen

Miljötillsynsområdet omfattar i vår studie i huvudsak tillsynen enligt miljöbalken men också livsmedelstillsynen.

Miljöbalkstillsynen regleras i miljöbalkens 26 kap och i förordningen om tillsyn (2011:13).

Kommunerna är operativ tillsynsmyndighet dvs. de ansvarar för tillsynen inom en rad olika områden och för många olika objekt. Det operativa tillsynsansvaret delas mellan kommunerna å ena sidan och länsstyrelserna och en rad statliga sektorsmyndigheter å andra sidan. Länsstyrelserna och flera av sektorsmyndigheterna har också ett tillsynsvägledande ansvar gentemot de operativa tillsynsmyndigheterna.

Styrningen här sker i huvudsak via två typer av instrument: dels genom lagar och förordningar, dels genom s.k. tillsynsvägledning. Lagen reglerar dels förutsättningarna för tillsynen, dvs. vad som är lagligt och inte, dels att själva tillsynen ska bedrivas så att lagens efterlevnad säkerställs. I förordningen preciseras mera om hur tillsynen ska gå till och vilka krav som lagen ställer på tillsynsarbetet, inte minst vad gäller graden av självständighet och på planeringen av tillsynen.

Styrningens effekter och påverkan på resurser och prioriteringar

Kommunernas erfarenheter på miljöområdet skiljer sig relativt mycket från områden som socialförvaltning och skola. Anledningen är sannolikt att kommunen här inte har något eget verksamhetsansvar, utan bara ansvaret för tillsynsdelen.

Flera av kommunerna uppger sig önska en tydligare statlig styrning. Det handlar främst då om en ökad tydlighet i statens tolkning av lagen. Man ser därför gärna en starkare tillsynsvägledning, t.ex. i form av ännu tydligare direktiv vad gäller hur behovsutredningar ska gå till, vissa önskar t om att staten ska ange någon form av miniminivåer vad gäller tillsynen. Flera kommuner önskar också att statens vägledning skall bli tydligare när det gäller tolkningar av svåra frågor.

Den viktigaste anledningen till denna syn på statens styrning handlar om miljötillsynsarbetets svaga ställning både i den egna organisationen och gentemot andra verksamheter i kommunerna. Detta ser vi i de flesta typer av kommuner, men särskilt i små kommuner där en svag arbetsmarknad gör kommunen sårbar, t.ex. inför arbetsgivare med miljöfarlig verksamhet. Men tendensen finns också i större och växande kommuner där resurser inte avsätts för att öka tillsynen i takt med att exploateringen ökar.

Kommunerna ser alltså statens styrning som ett sätt att få en större legitimitet och mer resurser för den egna verksamheten.



Förändring över tid

Två förändringar noteras bland kommunerna. Den första handlar om att lagstiftningens tydlighet ökar successivt, t.ex. i och med Miljötillsynsförordningen (2011:13). Den andra handlar om vad man menar är en nedprioritering av det tillsynsvägledande arbetet.

Samtidigt ser kommunerna stora variationer i hur olika myndigheter fungerar i sin tillsynsvägledning. Flera myndigheter har ökat sin tillgänglighet och arbetar mer modernt än tidigare, t.ex. Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen. Andra, t.ex. Naturvårdsverket och Jordbruksverket, upplevs ha blivit allt mer svårtillgängliga och kommunerna upplever det som svårare att få tydliga besked från myndigheterna. Vi noterar i intervjuerna att de myndigheter som får högst betyg i detta avseende – exempelvis Livsmedelsverket och Havs- och vattenmyndigheten också är de som har nya EU-direktiv i ryggen och som också därför innebär ett förtydligande tillvägagångssätt i olika avseenden i förhållande till den ursprungliga svenska lagstiftningen. Det verkar alltså som att den ökade tydligheten i styrningen via lagar, direktiv och förordningar ger stöd för svenska myndigheter att bli tydligare i sin tillsynsvägledning, vilket uppskattas av kommunerna.

Hinder för tillsyn

De hinder som finns för statlig styrning handlar förstas om den stora lokala variationen, dvs. det är svårt att göra lagstiftningen så tydlig att den enkelt kan tillämpas överallt. Detta då kommunernas förutsättningar sett exempelvis till folkmängd och yta enligt de intervjuade ser så olika ut.

Tillsynsvägledningen begränsas också, men då främst av uppdelningen av ansvaret mellan ett stort antal sektorsmyndigheter. Här finns en stor potential för samordning av styrningen via tillsynsvägledning.

Det finns flera geografiska dimensioner i effekterna av statens styrning av miljötillsynsområdet. Dels ser vi att små kommuner oftare har svårt att rekrytera och behålla kompetens. Detta ställer krav på statens styrning via tillsynsvägledningsarbetet. Även storstadskommuner har svårt att behålla kompetens pga. konkurrens om arbetskraften, men där täcker ofta egna resurser upp för detta. Svårigheterna för de mindre kommunerna att rekrytera kompetens är inte bara en fråga för verksamheten miljö- och hälsotillsyn. De allra flesta småkommuner redogör för utmaningar att få tag i rätt kompetens till de tjänster som uppgiften kräver. Kommunala tjänstemän i de mindre kommunerna tvingas därför vara allkonstnärer som i sin arbetsvardag får hantera många olika uppgifter.

Det finns också vittnesbörd från samhällsbyggnadschefer om att det ibland kan finnas ett tryck från politiker, andra chefer i kommunerna eller från de som är föremål för tillsynen om att kommunerna skall ha en lite mer "flexibel" tolkning av miljöbalken än vad miljöchefer och inspektörer önskar. Särskilt i mindre kommuner där beroendet av en enskild arbetsgivare som också blir föremål för tillsynen är stort eller i kommuner där exploateringstrycket är högt och kraven på kommunerna att skynda på tillståndsprocesser kan vara stort. I de här fallen upplever man behovet av en statlig styrning viktig, via tillsynsvägledningen.



Övriga verksamhetsområden

Utöver de områdena som beskrivits ovan har intervjuer genomförts med ansvariga för ett antal verksamhetsområden i kommunerna. Inom ramen för studien har verksamhetsansvariga för arbetsmarknad, näringsliv, krisberedskap, kultur och fritid respektive stads-/samhällsbyggnad intervjuats.

Det varierar mellan kommuner hur man valt att organisera verksamheter och det varierar även vilka områden de svarande valt att fördjupa sig kring när frågor om statliga styrning diskuterats. Ser vi till intervjuaren är det framförallt tre områden som utkristalliserar sig. Det är kultur och fritid, teknisk förvaltning och stads-/samhällsbyggnad. Vi redovisar intervjuerna för dessa tre områden nedan.

Kultur och fritid

Att bedriva verksamhet inom kultur- och fritidsområdet är till stora delar frivilligt för kommunerna. Omfattningen och inriktningen av verksamheten beslutas i hög grad på den lokala eller regionala politiska nivån. De intervjuade verksamhetscheferna upplever också genomgående ett lågt inslag av statlig styrning inom sitt område. Intervjuerna ger bilden av ett betydligt lägre inslag av riktad statlig finansiering än för flera av de områden som beskrivits ovan.

Det tydligaste exemplet på statlig styrning som verksamhetscheferna tar upp är 2014 års bibliotekslag. Lagen är till sin karaktär en ramlag och ska ange övergripande principer och riktlinjer för biblioteksväsendet. Beskrivningen av lagens faktiska inverkan varierar mellan de intervjuade. Ett par svarande beskriver den som att vara ospecifik och "tandlös"-lag medan en annan kommun beskriver den som att vara i hög grad styrande i hur man prioriterar resurser och inriktning.

Som konkreta exempel hur lagen kommit att påverka verksamheterna pekar man på att kommunerna blivit ålagda att ta fram en biblioteksplan (och t.ex. inte kan låta detta vara en del av en kulturplan eller som del av verksamhetsplanen) samt att skolbiblioteken skrivs in i bibliotekslagen tas av de intervjuade upp som förändringarna de menar inverkat på kommunernas verksamhet. En annan svarande pekar på att bibliotekslagen – genom att föra samman skola och kultur – kommit att bidra till en ökad samverkan mellan förvaltningarna i kommunen:

"För första gången på 10 år som jag har jobbat här har skolförvaltningen kommit till oss och pratat om att vi måste göra en plan för att skollagen säger så. Där har styrningen [från staten] varit till hjälp."

(Kulturchef i mellanstor kommun)

En reform som flera tar upp som central i denna kontext och som av flera pekas ut som den största förändringen avseende hur styrningen sker inom kulturområdet är kultursamverkansmodellen. De svarande menar att denna i praktiken kommit att framförallt stärka den regionala nivån mot den nationella nivån (i form av statens kulturråd). Införandet av modellen anses, av flera svarande, även lett till en ökad samverkan mellan kommunal- och regionalnivå. En kulturchef formulerar det som att:

"Inom kulturen som jag känner till mest är det mycket projektstyrning. Numera, sedan några år, sker mycket av styrningen via landsting/region."

(Kulturchef i småkommun)



En annan kulturchef anger på frågan om hur den statliga styrningen förändrats över tid, att:

"(...) så tror jag den största förändringen är just samverkansmodellen inom kulturen. Som visserligen inte förändrat så mycket ännu, men som jag tror kommer ge stor påverkan. Framförallt då det flyttat resurserna till regionalnivå, från kulturrådet."

(Kulturchef i mellanstor kommun)

I de fall där statlig inverkan tas upp som att vara begränsande för kommunernas verksamhet framkommer ett exempel kring upphandlingsregler och offentlig utsmyckningar, där en svarande menar att regelverket inte är anpassat för att upphandla konst. I övrigt framträder en förhållandevis enig bild kring att inverkan av den statliga styrningen är liten inom kulturområdet och inte upplevs vara begränsande för kommunerna.

Gällande fritidsområdet, där exempelvis kommunens stöd till idrott återfinns, så är detta ett område som i låg utsträckning tas upp av svarande när statlig styrning diskuteras. Området beskrivs som ett verksamhetsområde inom vilket kommunerna har stora frihetsgrader. Flera beskriver detta som frågor som kommunerna själva äger och ger dem möjlighet att profilera sig mot andra. En svarande kommunchef uttrycker det som att:

"(...) en fungerande skola, omsorg och bostadsförsörjning är till viss mån hygienfaktorer när det handlar om att välja var man ska bo. Att det finns ett bra utbud avseende kultur och fritidsaktiviteter kan vara det som gör skillnad"

(Kommunchef i mellanstor kommun)

En intervjuad verksamhetschef menar dock att den statliga styrningen är låg, men att man samtidigt som kommun – när det gäller stöd till idrott och sport – i hög grad är reglerad genom Riksidrottsförbundet (RF). Detta dels genom att RF administrerar LOK-stödet till idrottsföreningar samt står för mycket av detaljreglering avseende exempelvis utformning av idrottshallar och villkor för tävlingslicenser och motsvarande.

Teknisk förvaltning

Teknisk förvaltning i kommunen rymmer en rad verksamhetsområden. Hur man valt att organisera sig varierar något mellan de intervjuade kommunerna, men i princip återfinns här frågor rörande gator, torg och trafik, park- natur- och skogsområden, kollektivtrafik och färdtjänst som lokalfrågor.

Rörande den statliga styrningen är det framförallt två styrmedel som lyfts fram i intervjuerna. Dels styrningen genom lagar och förordningar dels genom utbildning och kunskap. Styrning i form av exempelvis riktade statsbidrag förefaller inte förekomma i någon större utsträckning inom verksamhetsområdet. Området beskrivs istället som att i hög grad vara regelstyrd, med fastlagda ramar för verksamheten. En intervjuad (ansvarig för teknisk förvaltning) uttrycker det som att:

"Det är mycket regelverk och mycket information. Exempelvis har vi Trafikverket som är stora och bidrar med en kunskapsbank kring hur vi ska bygga vägar."

(Verksamhetschef i småkommun)



En ytterligare skillnad som lyfts fram av de svarande är att det inom teknisk verksamhet inte återfinns tillsyn på samma sätt som t.ex. skola eller vård och omsorg, vilket ett par svarande menar bidrar till att minska detaljeringsgraden i regelverk och lagar. Undantaget för detta är Plan- och byggområdet där länsstyrelsen har tillsynsansvar (vi kommer att återkomma till detta inom avsnittet om stads/samhällsbyggnad nedan). De intervjuade förefaller inte uppleva den statliga styrning som begränsande för de egna verksamheten i någon högre utsträckning, dock lyfts två områden fram som problematiska.

För det första frågan om hur väl lagstiftning och regelverk är anpassade till en de specifika kommunala förhållandena. Här menar flera att ett regelverk som är för generellt och inte tillåter anpassning efter lokala förhållanden är en utmaning. Exempelvis anses att lagen om offentlig upphandling (LOU) i allt för låg grad ta hänsyn till lokala förhållanden. I glesbygdskommuner är antalet potentiella utförare ofta så låg samtidigt som kommunen själv inte kan gå in och sköta driften p.g.a. lagstiftningen kring upphandling. Här önskar man högre frihetsgrader i tillämpningen av regelverken.

För det andra finns kommuner som tar upp konsekvenserna av vad de ser vara en ryckighet i den statliga styrningen, vilket kan ge en oförutsägbarhet och påverka möjligheterna till långsiktigt planering. Ett exempel som tas upp är hur underhåll av vägar skjuts fram 3-4 år i tid med kort varsel då Trafikverket inte haft tillräckliga resurser. Ett annat exempel som lyfts är hur en dispens kring räddningsfordon togs bort efter en kort tid, vilket drabbade flera mindre kommuner som då kom att stå utan förare med giltiga förarbevis.

”Dispensen /att framföra / räddningsfordon /utan speciella förarbevis/ existerade i 4 månader, för att sedan plötsligt tas bort. Denna typ av ryckighet får extrema konsekvenser för små kommuner /med svårt att rekrytera rätt kompetenser och plötsligt stod flera kommuner utan lagliga räddningsbilsförare.”

(Samhällsbyggnadschef i småkommun)

EU förefaller inte påverka de svarande inom någon större utsträckning, sett ur ett styrningsperspektiv. Gällande regelverk kring t.ex. byggnation och regler kring miljö menar merparten av de svarande att de Sverige ligger på så pass hög nivå att det inte är ett problem att nå upp till EU-nivåerna.

Stads-/samhällsbyggnad

Stadsbyggnad är även det ett brett område som rymmer en rad verksamheter: lantmäteri, miljö och hållbarhet, plan- och byggfrågor och i vissa fall även infrastruktur. Bredden gör att området rymmer såväl frågor som kommunerna är ålagda att arbeta med och områden som är frivilliga, detta innebär även att graden av upplevd statlig styrning varierar.

Området beskrivs av de svarande som att ha ett förhållandevis stort inslag av statlig styrning i form av regelverk och tillsyn. I intervjuerna är det framförallt plan- och byggområdet som tas upp som exempel på ett område med statlig styrning. Styrning tar sig främst uttryck i form av lagstiftning samt genom beslut i tillstånds- och tillsynsfrågor från länsstyrelserna. Dessa är, genom sitt tillsynsansvar inom ramen för plan- och bygglagen, en aktör som de intervjuade tar upp återkommande när statlig styrning diskuterats.

Flera kommuner menar att lagkraven kring exempelvis mininivåer för buller och miljöpåverkan sätter ramarna för vad man som kommun kan göra inom området. Även strandskyddet tas av flera svarande upp som en begränsande faktor. Det man pekar på är att lagstiftningen upplevs hindra bebyggelse, av framförallt attraktivt boende samt hämma utvecklingen av besöksnäringen. Här menar



man ett större mått av anpassning utifrån lokala förhållanden vore önskvärt. En intervjuad verksamhetschef formulerar detta som att:

”Lagen borde vara nyanserad nog att kunna skilja på Stockholms skärgård och /kommuner på landsbygden/, där det finns ett stort utbud natur åt alla. Länsstyrelsen kräver numera även enormt precisa ansökningar för denna typ av ärenden, annars fastnar ärendet. Strandskyddet är ett stort hinder för kommunens utveckling (...).”

(Verksamhetschef samhällsbyggnad i mellanstor kommun)

En kommunchef i en annan kommun, även den på landsbygden, för ett liknade resonemang:

”Där [dvs. inom Plan- och byggrelaterade frågor] kan vi inte göra något i princip. Det är väldigt styrt. Dessvärre inte utifrån ett lokalt möjlighetsperspektiv. Hade det funnits mer lokal kännedom kring frågorna hade sannolikt PBL tillåtits få en mer lokal anpassning”

(Kommunchef i mellanstor kommun)

En annan intervjuad kommunchef menar att plan och bygglagen kan motverka insatser inom andra områden i kommunen – t.ex. att möta ett ökat bostadsbehov eller en snabb utbyggnad av skolor eller förskolor kopplat till mottagandet av asylsökande.

”Ett sådant område är PBL där jag upplever att lagens utformning riktar sig mot att försvåra och fördröja byggnation, som en reaktion mot miljonprogrammet, skapar problem när det samtidigt ställs krav på att bygga mera. Det står det också i konflikt med miljö och bullerregler t.ex. - som bromsar upp byggtakten. Hade man samordnat detta så hade det sannolikt varit lättare att nå målsättningar kring byggande.”

(Kommunchef i mellanstor kommun)

Ett liknande resonemang förekommer i ytterligare ett par av de intervjuade kommunerna och man pekar på att en samordning från nationell nivå för att regelverken ska peka åt samma håll vore önskvärt.

I intervjuerna framkommer från ett par kommuner kritik mot handläggningstider och kompetens hos tjänstemännen vid länsstyrelserna. Detta framförallt kopplat till plan- och byggområdet. Det man pekar på är, vad man upplever vara, en resursbrist hos länsstyrelser och vissa myndigheter som gör att frågor stannar upp dels att besluten inte upplevs hålla tillräcklig kvalitet. En svarande uttrycker det som att det inte är själva strukturen eller länsstyrelsens roll man är kritisk mot utan snarare att det behövs ökade resurser för att länsstyrelserna ska kunna genomföra sitt arbete för att detta ska ske på ett effektivt sätt.

”Det andra området där vi framförallt märker av staten är PBL - då framförallt i form av Länsstyrelsens handläggning. Där upplever vi att Länsstyrelsen både saknar kompetens och resurser att arbeta på ett bra sätt, och det skapar en hel del merarbete för oss att hantera länsstyrelsens tjänstemän.”

(Kommunchef i mellanstor kommun)

I vissa fall upplevs tillämpning och tolkning av lagstiftningen skilja sig mellan länsstyrelser – en svarande med bakgrund som kommunchef i flera kommuner upplever t.ex. skillnader mellan Stockholm och Skåne, en annan menar att det är skillnader mellan Västra Götaland och Skåne. För kommu-



nera skapar den upplevda skillnaden i lagstiftningens tillämpning och tolkning en minskad förutsägbarhet och tydlighet kring vilka regler som gäller. Konkreta exempel som lyfts fram handlar om tolkning av bullerregler och bedömning av strandskydd i samband med detaljplanering där de svarande upplever att det skiljer sig åt i bedömning mellan länsstyrelser och därmed ger olika förutsättningar för kommunerna att hantera bostadsförsörjningen, beroende på var de ligger.

Bilden vi får är att förekomsten av riktade statsbidrag och finansiella styrmedel är lägre inom detta område jämfört med vad vi ser i fallen med exempelvis skola och social omsorg. De exempel som framkommer ur intervjuerna är främst statsbidrag riktade mot att stimulera bostadsbyggande. Ett annat exempel utgörs av statliga subventioner för att sänka hyreskostnaden för nyproduktion av hyresrätter.

Inom detta område kan också noteras att flera intervjuade, delvis kopplat till ovanstående, i grunden ser positivt på en ökad statlig styrning, i termer av exempelvis harmonisering av regelverk, beräkningsunderlag för taxor och samordning av tillsyn och kontroll. Något som man menar kan vara positivt ur ett medborgarperspektiv då det skulle bidra till att minska skillnaderna beroende på boendekommun, men också att det finns kostnadsvinster att göra genom en ökad samverkan och samordning.

Det sistnämnda förutsätter dock inte alltid en ökad statlig involvering. Det framkommer ett par exempel ur intervjuerna där man valt att gå samman och arbeta med gemensamma nämnder för att minska kostnaderna (framförallt i mindre kommuner). En kommunchef pekar på att den nuvarande lagstiftningen försvårar detta då kommuner har begränsade möjligheter att ingå avtal med varandra kring gemensamdriфт av verksamheter etc. En översyn av lagstiftning på området pekas ut som en angelägen reform.



ANALYS OCH REFLEKTION

Syftet med studien har varit att belysa hur svenska kommuner upplever statens styrning samt vilken inverkan statens styrning har på kommunernas verksamheter. De frågeställningar som legat till grund för studien är:

- Den statliga styrningens inverkan på kommunernas övergripande planering och prioritering av tillgängliga ekonomiska resurser.
- Den statliga styrningens inverkan på olika verksamhetsområden som kommunerna är ålagda att ansvara för och översiktligt belysa skillnader mellan verksamhetsområden - samt den statliga styrningens inverkan på sådana verksamheter som kommunerna utför men som inte tillhör uppgifter som kommunerna är skyldiga att ansvara för
- Hur medarbetarnas kompetens i ökad utsträckning ska kunna tas tillvara i de kommunala verksamheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning
- Inverkan av krav på uppföljning från EU

I det följande avsnittet avser vi att reflektera kring intervjustudiens resultat. Vi har valt att strukturera avsnittet utifrån studiens fyra frågeställningar.

Den statliga styrningens inverkan på kommunernas övergripande planering och prioritering av tillgängliga ekonomiska resurser

Intervjuerna pekar på att statens styrning i synnerhet påverkar kommunernas arbete på två sätt. Det handlar dels om påverkan på kommunernas planering, dels påverkan på kommunernas prioriteringar. Som vi ser det innebär påverkan på planering främst om konsekvenser av en mer praktisk natur medan påverkan på prioriteringar handlar om en påverkan som faktiskt bidrar till ändrat innehåll i den kommunala verksamheten. Dessa båda delar – prioriteringar och planering – är intimt förknippade, men vi tror ändå att det finns ett värde att diskutera dessa var för sig.

Den statliga styrningens inverkan för planering

Stora delar av de lagar som styr kommunernas verksamhet är ramlagar, vilka lämnar ett utrymme för lokala beslut och en planering som kan utgå från lokala förutsättningar. Merparten av de svarande i intervjuerna menar att lagarna och regelverken just sätter ramarna för verksamheten och därmed utgör grunden för planeringen av verksamhet och resurser – man har som kommun ett antal statliga uppdrag av genomföra, som en intervjuad ekonomichef uttrycker det.

Den bild vi får är att lagstiftningen och regelverken förefaller generellt upplevas vara förhållandevis stabila över tid. Det är få av de intervjuade som tar upp dessa när den statliga styrning diskuteras mer än genom att konstatera att de finns där och att man förhåller sig till dem. Gällande tydligheten i lagstiftning så har det inte heller framkommit något i intervjuerna som indikerar att det är som kommun svårt att tolka eller förstå lagstiftningen. Däremot upplevs vissa av de riktade insatsernas utformning vara luddiga och öppna för tolkning.



Merparten av de intervjuade kommunerna upplever att det under de senaste 20 åren skett en ökad statlig styrning av den kommunala verksamheten. Denna tar sig uttryck både genom riktade statsbidrag och med särskilda förordningar. Att nya statsbidrag införs eller tas bort med kort varsel eller att nya regler eller förordningar införs påverkar naturligtvis förutsättningarna för kommunernas planering. Ser vi till intervjuer förefaller detta vara en utmaning på egentligen två sätt.

För det första lyfter de intervjuade att de riktade statsbidragen kan ge en kortsiktighet som utgör en utmaning för den långsiktiga planeringen. Konkret handlar det om att de riktade statsbidragen i många fall innebär ett tillskott för en begränsad tidsperiod men kan bidra till att skapa ”permanenta” kostnadsökningar för kommunerna. Exempel är bemanning i förskolor och äldreboenden – där resurser i form av statsbidrag ges för att öka antalet anställda men när dessa pengar upphör så hamnar kostnaden hos kommunen.

För det andra menar flera verksamhetschefer att riktade insatser från statens sida – framförallt om dessa har en hög detaljeringsgrad kan komma att ”störa” det egna utvecklingsarbetet och prioriteringarna.

Ett par exempel på den upplevda problematiken kring tillfälliga statsbidrag är återkommande i intervjuerna, och merparten härrör från skola och socialtjänstens områden. Det som tas upp är t.ex. förstelärarreformen som innebär en ökad lönekostnad för lärare (som får antas vara permanent), ökad bemanning i förskolan – där riktade resurser ges för att öka antalet pedagoger per barngrupp, nattbemanning inom demensvården är ett annat exempel som tas upp som innebär liknande utmaningar sett från ett långsiktigt planeringsperspektiv.

Här finns en stor samstämmighet i att styrningen genom bidrag skapar svårigheter för kommunerna att planera verksamheten. Det handlar om att man i införandet och avvecklingen av sådana bidrag oftast har väldigt liten framförhållning och att man från statens sida inte tar hänsyn till att den här typen av förändringar ställer krav på omställningar hos kommunerna.

Detta slår också ofta olika beroende på kommunernas storlek. De små kommunerna har här flera nackdelar, såsom:

- Man har ofta inga resurser att omvärldsbevaka utan kan därför inte förbereda sig inför kommande bidrag på samma sätt som lite större kommuner
- Man har mindre ekonomiska marginaler och vågar därför inte ta risker med att anställa personal man inte har finansiering för
- Man har ofta svårare att rekrytera personal varför det ofta tar längre tid för kommunerna att anställa i samband med ett riktat statsbidrag för det ändamålet.

Ett område som av flera lyfts fram som en utmaning är att möta den snabbt ökade efterfrågan av bostäder och förskoleplatser, kopplat till det ökade flyktmottagandet. Detta innebär egentligen inte – som vi ser det – någon förändring sett till statlig styrning. De sker s.a.s. genom de styrmedel som staten använder sig av. Däremot innebär det en utmaning för kommunerna i termer av vilka utmaningar man har att hantera och det är även en utmaning att i planeringen snabbt kunna hantera en förändring av denna typ.

Det är i sammanhanget viktigt att lyfta fram att de svarande inte enbart är negativt inställda till statlig styrning eller ser denna som ett problem. Det framkommer hos flera svarande att en statlig styrning är ett stöd såväl i planering som prioritering. Avseende planering menar man att mer detaljerande förordningar och även riktade insatser utgör ett stöd i att tolka vad som ryms inom ramlagstiftningen. I intervjuerna tas exempelvis upp att vida lagar som ger stor frihet åt kommunerna även utan att åtföljas av detaljerade regler skapar utmaningar för kommunernas planering. Det främsta



exemplet på detta är de vida lagarna inom miljöskydd och livsmedel och samhällsbyggnad. Här handlar utmaningarna främst om att de vida lagstiftningarna och den svaga styrningen i övrigt ger underlag för interna maktkamper som påverkar kommunernas planering – där exempelvis naturskyddsintressen ställs mot exploateringsintressen och där avsaknaden av statlig styrning “överlåter” hela frågan att avgöras på den kommunala nivåns.

Det framkommer i intervjuerna en önskan om en ökad anpassning av styrningen utifrån en kommunspecifik kontext. Vi ser att detta framkommer inom olika verksamhetsområden, men framförallt lands- och glesbygdskommuner. En del menar att det idag finns en storstadfokus i styrningen, där de större städerna utgör normen för nivån på service och vilka verksamheter som är praktiskt möjligt för en kommun att tillhandahålla.

Konkreta exempel som framkommit ur intervjuerna är möjligheten att använda distansutbildning/länk inom grund- och gymnasieskola – vilket idag inte är tillåtet och som innebär att kostnader för skolskjutsar och drift av flera mindre skolor blir stor i glesbygdskommuner. Andra lyfter strandskyddsregler där man upplever att möjligheterna till undantag för bebyggelse ser likadan ut oavsett var i landet man befinner sig, vilket minskar glesbygdskommuners möjlighet att öka sin attraktivitet (avseende boende). Ett annat exempel är reglerna kring att enbart behöriga lärare får sätta betyg, vilket anses bygga på en norm om att det finns flera lärare i alla ämnen både i kommunen i sin helhet och i olika geografiska delar av kommunerna.

Den statliga styrningens inverkan för prioriteringar

På samma sätt som styrningens inverkan på kommuners planering menar vi att intervjuerna visar på att styrningen påverkar prioriteringar på flera sätt.

Det som tydligast framkommer i intervjuerna är hur de riktade statsbidragen påverkar vilka områden som prioriteras. Tydligast ser vi detta inom skola, vård och omsorg och socialtjänsten. De svarande menar att de riktade statsbidragen i sig innebär tydliga signaler från staten vad man ser som viktiga områden.

Även om det är frivilligt att söka statsbidragen så tar flera upp att det skapas tryck från politisk nivå på tjänstemännen om att söka medel för att genomföra insatser. Här menar man att de riktade statsbidragen i hög utsträckning påverkar vilka områden som man som kommun väljer att arbeta med. Denna påverkan är ofta i korrespondens med statens önskan; d.v.s. att kommunerna ändrar sina prioriteringar i den riktning som staten avser med sin styrning. Exempelvis att kommunen ökar bemanningen vid sina äldreboenden, att kommunen väljer att prioritera matematiklärnarnas fortbildning, etc. Vi ser även att de svarande upplever att mer detaljerade regler och riktlinjer inom ett område i kombination med en ökad inspektion och granskning, gör att vissa områden ges en högre prioritet i den kommunala verksamheten än det annars skulle ha haft.

Vi ser inte i intervjuerna att de framkommer några större målkonflikter – där prioriteringar inom ett område innebär att man får svårare att nå målen inom ett annat område; eller där olika insatser står i konflikt med varandra. Det exempel som lyfts av flera intervjuade är hur plan- och bygglagens utformning står i konflikt med ett snabbt ökat behov av bostadsbyggande. Flera svarande menar att en reformering av PBL för att snabba på planprocessen skulle ge förbättrade förutsättningar att kunna möta krav på ökad byggande.

Det finns också en indirekt prioriteringseffekt som handlar om att resurser måste avsättas för att söka statsbidrag och för att återrapportera statsbidrag eller detaljerade regelverk. I princip samtliga



av de intervjuade kommunerna menar att det är förknippat med en stor administration att, framförallt, åiterrapportera och följa upp men även att implementera, insatser kopplade till statsbidragen. För storleksmässigt mindre kommuner är detta en utmaning och innebär att förhållandevis mycket resurser måste avsättas för att hantera detta.

I flera kommuner har en man – inom respektive verksamhetsområden – en dedikerad tjänst för att hantera statsbidragen och administrationen kopplad till dessa, utöver detta tillkommer arbete som sker ute i verksamheterna. Ett exempel är hur inrapportering av löner och sjukskrivningar på mycket detaljerade nivå måste samlas in från samtliga skolor för att åiterrapporteras. En annan utmaning uppstår när det finns en differens mellan hur kommunernas insamling och sammanställning av data skiljer sig mot det som efterfrågas i åiterrapportering. Ett konkret exempel är hur det finns olika gränser för vad som ska räknas till åldringsvård vilket innebär att statistik behöver tas fram manuellt för vissa målgrupper. Ett annat är när man inom skolan behöver åiterrapportera inom den s.k. lågstadiesatsningen – där underlag för årskurs 1-3 begärs i åiterrapporteringen medan kommunens underlag baseras på hela grundskolan.

Den statliga styrningens inverkan på kommunernas olika verksamhetsområden

Det återfinns både likheter och skillnader i bilden av den statliga styrningen av kommunernas verksamheter.

Vi kan konstatera att den statliga styrning upplevs som mer omfattande och mer detaljerad inom de områden som kommunerna är ålagda att ha verksamhet inom. Dock presenterar de intervjuade exempel på en betydande statlig styrning även inom verksamheter där kommunerna inte har ett ålagt ansvar.

De områden som främst utmärker sig som verksamheter där den statliga styrningen upplevs som störst är inom skolan och socialtjänstens verksamheter där styrningen upplevs som detaljerad och att omfattningen har ökat över tid. Främst i form av riktade statsbidrag men även genom en högre detaljeringsgrad i nationella riktlinjer och regelverk. Inom skolan tar ett par svarande upp att den nya skollagen innebär en ökad statlig styrning av skolan, på "bekostnad" av nämnd och förvaltning i kommunerna. Planering och byggande utgör det tydligaste exemplet på verksamhet där den statliga styrning främst tar sig uttryck genom lagstiftning och regelverk.

På motsvarande sätt kan vi se att den statliga styrningen upplevs som låg inom verksamheter där kommunerna inte har ålagda uppdrag. Generellt anser kommunerna att möjligheten att bedriva verksamhet mot områden som inte är styrda av staten innebär en större frihet, men samtidigt innebär det för framförallt mindre kommuner, också större utmaningar. Finns inte aktörer på orten som driver exempelvis kulturfrågor tvingas kommunen själva ta ett stort ansvar för den kulturella höjden i kommunen. Kultur och fritidsområdet är det verksamhetsområde som framförallt lyfts fram i diskussionerna kring verksamheter som kommunerna inte har ålagda uppdrag kring.

Det råder god samstämmighet mellan politiker och tjänstemannaledningen kring synen på den statliga styrningen. Sett till verksamheter som kommunerna har ett ålagt ansvar för så anser alla kommuner oavsett befolkningsmängd och kommunens geografiska placering att det är framförallt två styrmedel som är centrala. För det första anses lagar, förordningar och riktlinjer vara den styrform som primärt kommunerna har att förhålla sig till. Lagar, förordningar och riktlinjer betraktas av kommunerna som ett paket som ger ramarna för verksamheternas genomförande.



Det andra styrmedlet som tillika är den styrning som kommunerna främst relaterar till i intervjuerna är statlig finansiering, oftast i form av riktade statsbidrag. Styrningen genom riktade statsbidrag upplever en majoritet av kommunerna som rimlig sett till riktning. Däremot anses kravet på likformighet i genomförandet mellan kommunerna vara svårmanövrerat.

Alla kommuner som medverkat i studien konstaterar att den statliga styrningen har ökat över tid. Både i omfång men framförallt i detaljeringsgrad. Återkommande exempel som tas upp är bemanning i förskolan, lärarlöner, bemanning inom äldreården, där flera svarande menar att statens styrning kommer nära den operativa verksamheten. Relationen med staten anses av ett antal kommuner oavsett kommunstorlek bli allt mer "ohederlig". Kommunerna menar att staten ställer allt högre krav på att lösa uppgifter som staten behöver få genomfört, men att kommunens villkor för uppdragen är vag och osäker.

Störst ökning noteras av de riktade statsbidragen vilket bör ses som en indikation att staten tar en alltmer aktiv styrning av kommunernas verksamhet. Genom att erbjuda bidrag riktade mot konkreta behov har kommunerna svårt att tacka nej till medlen. Samtidigt bedömer många kommuner att det inte känns lönt att söka bidrag då kraven på återrapportering känns orimligt stora. Kritik riktas också mot att bidragen inte tar hänsyn till kommunala skillnader och att frihetsgraderna för kommunerna att utföra sina uppgifter begränsas. Detaljstyrningen upplevs vara för stor.

Kontroll, återrapportering och inspektion anses av flera kommuner vara ytterligare en väsentlig del av den statliga styrningen. Kraven på återrapportering kopplar kommunerna framförallt till de riktade statsbidragen. Att återrapportering krävs för de bidrag som ges är något som alla kommuner har förståelse för. Däremot anser samtliga intervjuade kommuner att alla riktade statsbidrag kräver återrapportering på en alltför detaljerad och omfattande nivå. Värst drabbad känner sig de mindre kommunerna som bedömer att de egentligen inte har tillräckliga resurser för att administrera statsbidragen. Samtidigt menar kommunerna att de behöver bidragen för att kunna finansiera de insatser som statsbidragen syftar till och som kommunerna i de allra flesta fall anser är bra. Förvaltningscheferna menar vidare att de i praktiken inte kan tacka nej till att söka bidragen. Detta då kommunens politiker förespråkar riktade statsbidrag för att möta signaler från nationell nivå som pekar på insatser som är önskvärt att kommunerna arbetar med. Det anses också svårt att inte söka bidrag då medlen de facto innebär ett resurstillskott som ger möjlighet att utveckla verksamheten för medborgarna.

Lagar, förordningar och riktlinjer respektive riktade statsbidrag har en stor praktisk skillnad för kommunerna. Det förstnämnda paketet av styrmedel upplevs som stabila över tid. De ger förutsättningar för kommunernas långsiktiga planering – ramverk som anses positivt även om styrmedlet är mer reglerande för verksamheterna än konkret styrande. Statsbidragen å andra sidan är tydligt styrande mot specifika insatser. Utmaningen med de riktade statsbidragen är däremot att de påverkar möjligheterna till kommunernas strategiska planering eftersom de är kortsiktiga i sin utformning. När finansieringsperioden är slut så vet man inte vad som gäller. T.ex. lärarlöner, förskolegrupper eller bemanning i demensården. Statsbidragen bidrar därför till en osäkerhet för kommunerna då de vältrar över kostnaden för insatsen på kommuner efter att statsbidragen tar slut. Ökat långsiktighet från staten önskas av samtliga kommuner i studien. Som det nu är blir den statliga styrningen av kommunernas insatser alltför ad-hoc betonad.

Något som också framkommer i intervjuerna är att inspektion och kontroll har ökat, framförallt i verksamheter relaterade till skola samt vård- och omsorg. Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är de instanser som de allra flesta kommuner relaterar till när de talar om inspektion och kontroll som ett statligt styrmedel. Inom såväl social- och omsorgsfrågor som inom skolan har inspektionerna ökat i omfattning enligt kommunerna. Kommunerna är i sig inte avogt inställda till att verksamheterna inspekteras och kontrolleras. Däremot riktas stark kritik mot formerna



för inspektionerna. IVO benämns dock i mer positiva ordalag än Skolinspektionen, något som kan bero på att IVO av kommunerna bedöms vara mer kommunikativ kring sina inspektioner än Skolinspektionen. Många kommuner menar att Skolinspektionen fortfarande lägger för stor vikt i kritiken och för lite kraft på hur problemen bör lösas.

Hur medarbetarnas kompetens i ökad utsträckning ska tas tillvara i de kommunala verksamheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning

I debatten hävdas ofta att vi behöver "ge professionerna makten tillbaka", dvs. att man önskar att den statliga styrningen av verksamheternas detaljer eller kraven på återrapportering bör minska. Statens styrning skulle genom dess detaljeringsgrad då påverka hur medarbetarnas kompetens tas tillvara.

Det finns i våra intervjuer flera exempel på att kommunerna menar att den detaljerade styrningen och de detaljerade återrapporteringskraven minskar personalens eget inflytande och möjligheter att utöva sin verksamhet enligt egna erfarenheter. Det finns tydliga önskemål i intervjuerna att staten borde öka resultatstyrning av uppdragen men ge kommunerna större spelutrymme att själva hitta de effektivaste lösningarna på utmaningarna. Detta är en bild som delas av såväl politiker som tjänstemän oavsett kommuntyp.

Samtidigt kan sägas att de kommunala företrädarna inte ser professionernas styrning som det främsta alternativet till den statliga styrningen. Från kommunernas sida finns ingen tydlig uppfattning om huruvida den statliga styrningen faktiskt har minskat inflytandet för professionerna. Man ser heller inte att detta i någon större utsträckning är ett problem.

Här blir det tydligt att påverkan på en given verksamhet sker utifrån olika "maktsfärer", där det är fler än staten och kommunerna som står för styrning och påverkan. Nedan har vi listat vilka dessa maktsfärer skulle kunna vara:

- Staten i termer av myndigheter, departement och riksdag
- Kommunen i termer av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder och tjänstemän
- Brukarna
- Andra utförare

Den rörelse vi sett under senare år har över tiden handlat om att flytta makten från professionen till kommunen, från kommunen till brukarna. Därifrån har staten sedan genom ökande detaljreglering försökt att ta tillbaka kontroll och inflytande – främst från kommunen och brukarna – genom ökande detaljreglering. En del av det som av kommunerna upplevs som en ökad detaljstyrning handlar om att skapa underlag för uppföljning och utvärdering. Det ökade fokus på detta kan också till vissa delar förklaras av ett successivt ökande inslag av privata aktörer i kommunerna.

Här blir det i materialet också tydligt att privata utförare inom områden som skola och omsorg visserligen förekommer i de flesta kommuner, men ändå är starkt koncentrerade till våra storstadsområden. En del av den styrning som framförallt kommuner i lands- och glesbygd upplever som alltför



detaljerad handlar kanske delvis om en återrapportering och uppföljning anpassad till en blandning av privata och kommunala utförare som inte återfinns i dessa kommuner.

Inverkan av krav på uppföljning från EU

Kommunerna har svårt att reflektera till kopplingar mellan kommunernas verksamhetsområden och styrningspåverkan från EU. En anledning är sannolikt att kommunerna inte reflekterar över att det är EU:s lagstiftning som ligger bakom de kontroller som exempelvis Livsmedelsverket gör inom livsmedelskontrollen.

Det som kommunerna framförallt i intervjuerna reagerat på i diskussionen kring EU är stärkta regler för offentlig upphandling men också byråkratin rörande strukturfonds- och socialfondsprojekt. Här menar kommunerna att det råder en otydlighet på nationell nivå vad som gäller. Flera kommuner är eller har varit engagerade i EU-projekt och samtliga har svårt att se behovet av den rigorösa uppföljning som dessa projekt kräver. Problemet är, menar kommunerna, att nationella myndigheter skyller på varandra och att informationen var projektägare ska vända sig är otydligt. Ett exempel som framkommit i samtalen med flera kommuner är frågor om rekvireringar av projektmedel där myndigheterna har svårt att ge information. Tillväxtverket hänvisar till Ekonomistyrningsverket som i sin tur hänvisar till en EU-förordning.

