

Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting



MISSIV

DATUM
2016-12-19
ERT DATUM
2016-02-04

DIARIENR
2016/32-5
ER BETECKNING
Fi2016/00372/SFÖ
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting

Regeringen gav den 4 februari 2016 Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet. Uppdraget består av sju deluppdrag.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting*.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Viveka Karlestrand, projektledare, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Viveka Karlestrand



Innehåll

	Sammanfattning	3
1	Uppdrag, bakgrund och genomförande	7
1.1	Deluppdrag om samlad uppföljning av den statliga styrningen	7
1.2	Bakgrund till uppdraget	7
1.3	Avgränsning och genomförande	8
1.4	Kvalitetssäkring och projektgrupp	9
1.5	Disposition	9
2	Behovet av att följa upp statens styrning	11
2.1	Tidigare utredningar	11
2.2	Erfarenheter från Finland och Norge	14
2.3	Sammanfattande reflektioner	15
3	Styrmedel	17
3.1	Statskontorets övergripande iakttagelser	17
3.2	Lagar, förordningar och tillsyn	18
3.3	Myndighetsföreskrifter	23
3.4	Allmänna råd	28
3.5	Stöd och vägledning	31
3.6	Överenskommelser	37
3.7	Specialdestinerade statsbidrag	41
3.8	Nationella inriktningsdokument	46
3.9	Nationella samordnare	50
4	Statskontorets bedömningar och förslag	53
4.1	Staten använder många olika styrmedel	53
4.2	Statskontorets bedömningar	55
4.3	Utgångspunkter för en samlad uppföljning	57
4.4	Statskontorets förslag	58
	Referenser	61
	Bilaga	
	Regeringsuppdraget	63



STATSKONTORET

PM

2016-12-20

Dnr 2016/32-5

Sammanfattning

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att analysera och föreslå hur staten samlat, på en övergripande nivå, kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting.

Staten använder många styrmedel

Staten har en rad styrmedel till sitt förfogande för att styra kommuner och landsting. Vissa av styrmedlen är tvingande till sin karaktär, som lagar och förordningar, medan andra är frivilliga, som vägledningar och handböcker. Det finns också styrmedel som är frivilliga men som ändå är starkt styrande, det gäller till exempel allmänna råd och specialdestinerade statsbidrag. Flera av styrmedlen är av permanent karaktär, medan andra är avgränsade i tiden.

Styrningen varierar mellan olika verksamhetsområden

Styrningen och användningen av styrmedlen varierar mellan olika verksamhetsområden. Styrmedlen kan variera beroende på vilket ansvar kommunen har inom verksamhetsområdet, till exempel om kommunen är utförare av verksamheten eller tillsynsansvarig. Vilka styrmedel som används kan också bero på EU:s reglering av ett område. Vissa verksamheter är svårare att styra genom detaljerad reglering eftersom det i dessa fall är svårt för staten att i detalj formulera innehållet i regleringen. Det gäller till exempel inom hälso- och sjukvården.

Det är i många fall svårt att följa upp styrmedlen

Inledningsvis kan Statskontoret konstatera att det saknas övergripande och samlad information om flertalet styrmedel. Statskontorets genomgång visar också att det finns vissa utmaningar med att följa upp styrmedel samlat och kvantitativt.

Även om det skulle vara möjligt att kvantifiera de studerade styrmedlen är det i många fall svårt att uppskatta om och i hur stor utsträckning styrningen riktar sig mot kommuner och landsting. Ett av skälen till detta är att styrningen ofta riktar sig mot verksamheter och professioner.

Vi har noterat att flera av styrmedlen saknar en tydlig definition, det gäller till exempel nationella samordnare och specialdestinerade statsbidrag. För att det ska vara möjligt att kvantifiera eller på annat sätt följa upp styrmedlen behöver dessa definieras.

Statskontoret kan också konstatera att informationen om styrmedlen finns samlade i flera olika källor. För att kunna kvantifiera till exempel myndighetsföreskrifter och allmänna råd krävs en genomgång av respektive myndig-

hets författningssamling eller webbplats. Undantaget är vård- och omsorgsområdet där flera styrmedel, inklusive allmänna råd och föreskrifter, numera finns samlade på en webbplats.

Överenskommelser mellan regeringen och SKL består av flera styrmedel. Ofta ingår ett specialdestinerat statsbidrag i överenskommelsen. Styrmedlen kan också hänga ihop i en kedja. Det gäller lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, allmänna råd och olika slag av handböcker eller vägledningar. Det kan därför vara svårt att följa upp och utvärdera enskilda styrmedel eftersom orsakssambanden kan vara otydliga när de ingår i ett paket eller en kedja.

Behovet av en samlad uppföljning behöver konkretiseras

Statskontoret anser att regeringen som ett första steg behöver konkretisera behovet av och syftet med att följa den samlade utvecklingen av styrningen. I Norge och Finland har uppföljningar varit kopplade till den reformering av kommunstrukturen och de kommunala ansvarsområdena som pågår i respektive land. Uppföljningen har då varit ett underlag till pågående insatser för att utveckla den statliga styrningen.

Statskontoret ser ett behov av att regeringen i samband med beslut om en satsning riktad till kommuner och landsting överväger om och hur satsningen bör följas upp. Vi kan konstatera att detta i viss mån redan görs men att spridningen av kunskapen kan förbättras.

Det finns god kännedom om områden där styrningen behöver utvecklas

Statskontoret kan konstatera att det redan finns god kännedom om vilka områden där styrningen är komplex, omfattande och där det finns brister i samordningen. Statskontoret har i tidigare utredningar nämnt mottagande och etablering av nyanlända, plan- och byggprocessen samt skolväsendet som områden där styrningen skulle behöva bli mer sammanhållen. Det är viktigt att utifrån den redan samlade kunskapen fortsätta arbetet med att utveckla styrningen och samordningen.

Mottagarperspektivet är viktigt för att öka kunskapen om den statliga styrningen

Tidigare utredningar har pekat på att det behövs ökad kunskap om konsekvenserna av regeringens styrning av kommuner och landsting. För detta behövs ett mottagarperspektiv, dvs. att styrningen analyseras utifrån hur kommunerna och landstingen uppfattar den samlade statliga styrningen. Det fodras ofta specifik sakkunskap om olika verksamhetsområden för att bedöma hur den statliga styrningen påverkar kommuner och landsting. För att förstå

konsekvenserna av styrning kan det också behövas mer djupgående effektstudier där resultaten av styrningen utvärderas.

Det finns ett behov av att följa upp vissa styrmedel och styrningen av vissa verksamhetsområden

Enligt Statskontoret finns ett behov av att ha en samlad bild av styrmedel som har beslutats av regeringen. Det gäller särskilt styrmedel som är avgränsade i tiden och som innehåller finansiella medel. Statskontoret menar också att det i vissa fall kan finnas behov av att följa upp den samlade styrningen av en verksamhet. Ett skäl kan då vara att säkerställa att styrmedlen inom området inte motverkar varandra.

- Det bör finnas samlad information om *specialdestinerade statsbidrag, överenskommelser, nationella samordnare* och *nationella inriktningsdokument*, dvs. vilka insatserna är samt vilka områden de omfattar. En samlad uppföljning av dessa styrmedel kräver dock att de tydligare definieras och avgränsas.
- När det gäller de specialdestinerade statsbidragen bör även belopp och mottagare av bidragen följas kontinuerligt.
- Inom vissa områden kan det finnas behov av att analysera den samlade styrningen och hur styrningen har förändrats. Det kan gälla områden där styrningen har blivit omfattande eller där aktörerna är många. Statskontoret har tidigare pekat ut mottagande och etablering av nyanlända, plan- och byggprocessen samt skolväsendet som områden där styrningen skulle behöva bli mer sammanhållen.
- Det kan i vissa fall finnas behov av att kartlägga hur den samlade styrningen av ett område påverkas av större förändringar. En kvantitativ uppföljning av till exempel lagar, förordningar och föreskrifter kan ge en uppfattning om i vilken utsträckning styrningens omfattning och komplexitet har förändrats. Detta kräver dock mätningar både före och efter förändringen. Vår bedömning är dock att en sådan kvantitativ uppföljning inte är tillräcklig för att bedöma styrningens utveckling inom området utan snarare är ett första steg. Innan en större uppföljningsinsats genomförs måste behovet noga vägas mot kostnaderna för insatsen. Kartläggningar av det här slaget riskerar att bli både omfattande och resurskrävande.



STATSKONTORET

PM

2016-12-20

Dnr 2016/32-5

1 Uppdrag, bakgrund och genomförande

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 om ett uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor. Uppdraget består av sju deluppdrag. Uppdraget till Statskontoret ska ses mot bakgrund av att regeringen har initierat ett arbete för att utveckla styrningen och uppföljningen av den offentliga sektorn.

Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla detta, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Regeringen menar att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroendet för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Detaljstyrningen ska minska för att ge större utrymme för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. För kommuner och landsting finns det vidare stora skillnader mellan dem vad gäller kapaciteten och förmågan att hantera den statliga styrningen. Det beror bland annat på befolkningens storlek och sammansättning.

1.1 Deluppdrag om samlad uppföljning av den statliga styrningen

I denna rapport redovisar vi deluppdraget om samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Statskontoret ska analysera och föreslå hur staten samlat, på en övergripande nivå, kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret särskilt beakta möjligheterna att använda befintlig information, till exempel informationsförsörjning inom olika verksamhetsområden eller information som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samlar in.

Om Statskontoret konstaterar att viss information saknas som är av sådan karaktär att myndigheten bedömer den som nödvändig för att säkerställa en relevant uppföljning, ska Statskontoret ge förslag på hur denna information ska säkerställas.

1.2 Bakgrund till uppdraget

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 uttryckt att det mot bakgrund av förändringar i omvärlden måste skapas utrymme för att kommunerna och landstingen ska kunna ta sig an nya uppgifter, utveckla, tillhandahålla och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet. Kommunerna och landstingen behöver därför goda förutsättningar att hantera utvecklingen i omvärlden och de utmaningar som dessa ställer kommunerna och landstingen inför.

En viktig utgångspunkt är att styrningen av kommuner och landsting ska vara effektiv och att den bland annat kan bidra till en större likvärdighet. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting behöver regeringen kunskap om hur styrningen utvecklas. Det behövs också kunskap om styrningens effektivitet. Det kan gälla hur styrningen påverkar de kommunala verksamheternas resultat och administration men också kommunernas förmåga att hantera och implementera styrningen. Till största delen sker statens styrning sektorsvis vilket gör att mycket av den kunskap som finns om statens styrning avgränsas till respektive sektor. Det saknas därmed kunskap om de sammantagna konsekvenserna av statens styrning.

Statskontorets uppdrag syftar till att ge ett fördjupat underlag för regeringens fortsatta utvecklingsarbete om styrning. Statskontoret har tidigare överlämnat rapporten *Statens styrning av kommunerna*¹ som innehåller en kartläggning av den samlade statliga styrningen av kommuner och styrningens effekter på enskilda kommuner.

1.3 Avgränsning och genomförande

Statskontorets uppdrag består av två huvudsakliga delar:

1. Att analysera och föreslå *hur* staten samlat kan följa upp den statliga styrningen av kommuner och landsting.
2. Att identifiera *vilken* central information som saknas för att säkerställa en relevant uppföljning (dvs. kunskapsluckor).

Vår tolkning av uppdraget är att det omfattar uppföljningen av den statliga styrningen och inte den nationella informationsförsörjningen som har en bredare inriktning mot uppföljningen av kommunernas verksamhet och resultat. Denna inriktning har även stämts av med uppdragsgivaren.

Vi har därför fokuserat på uppföljningen av enskilda styrmedel. Det gäller samtliga styrmedel som staten² använder för att påverka kommuner och landsting. Den statliga styrningen kan sammanfattas i de övergripande kategorierna *regelstyrning*, *finansiell styrning* och *annan styrning*. Styrmedlen kan betraktas som mjukare eller hårdare beroende på hur tvingande de är.

Genomförandet kan sammanfattas i följande arbetsmoment:

1. Vi identifierar och analyserar vilka befintliga informationskällor och uppgifter som finns och som kan tillgodose statens informationsbehov.
2. Vi identifierar och analyserar behovet av ytterligare information, i de delar som staten saknar sådan information.

¹ Statskontoret, 2016:24.

² Med *staten* menar vi riksdagen, regeringen, Regeringskansliet och statliga myndigheter.

3. Vi analyserar nyttan, kostnaden och användbarheten samt informationens tillgänglighet.
4. Avslutningsvis lämnar vi förslag på hur staten samlat kan följa upp den statliga styrningen av kommuner och landsting.

Analysen av behoven av uppföljning bygger till viss del på de behov och förslag som har identifierats i tidigare utredningar.

Vi har kartlagt informationen om varje enskilt styrmedel. Vi har också studerat såväl uppföljningar som utvärderingar av både kvantitativ och kvalitativ karaktär. Vår tolkning är att *uppföljningar* avser enklare summeringar och beskrivningar medan *utvärderingar* syftar till en djupare förståelse och analys av de konsekvenser eller effekter som en insats fått.³ I samband med kartläggningen för vi också en diskussion om behovet av att följa upp styrmedlet samt möjligheter och utmaningar med att genomföra uppföljningen.

Vår analys och våra förslag bygger sammanfattningsvis på en samlad bedömning av:

- analyser och slutsatser från tidigare utredningar
- iakttagelser och erfarenheter från genomförandet av kartläggningen av den statliga styrningen av kommunerna⁴
- kartläggning av befintlig information om olika styrmedel, främst från sektorsmyndigheterna och SKL.

1.4 Kvalitetssäkring och projektgrupp

Statskontorets projektgrupp har bestått av Gabriella Jansson, Viveka Karlestrand (projektledare), Stina Petersson och Linus Sikström. En intern referensperson har varit knuten till projektet.

Vi har stämt av upplägg och inriktning med företrädare för Finansdepartementet.

1.5 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi översiktligt vilka behov staten har av att följa upp den statliga styrningen av kommuner och landsting.

I kapitel 3 beskriver vi de styrmedel som staten använder för att styra kommuner och landsting, vilken information som finns om respektive styrmedel,

³ Se Statskontoret 2011:22, *Tänk efter före – Om viss styrning i kommuner och landsting*, s. 102–103.

⁴ Statskontoret, 2016:24.



relevanta uppföljningar och utvärderingar, samt vilka möjligheter och behov vi ser när det gäller uppföljning.

I kapitel 4 redovisar vi Statskontorets sammanfattande bedömningar och förslag.

2 Behovet av att följa upp statens styrning

I följande kapitel beskriver vi översiktligt statens behov av att följa upp den statliga styrningen av kommuner och landsting.

Under den senaste tioårsperioden har flera utredningar berört frågor som ligger nära statens informationsbehov om styrningen av kommuner och landsting och hur styrningen kan följas upp. Vi kommer därför till stor del att utgå från dessa utredningar i vår redovisning. I kapitlet beskriver vi även hur Finland och Norge har valt att följa upp den statliga styrningen av kommunerna.

2.1 Tidigare utredningar

2.1.1 Styrningen är dåligt samordnad och svår att överblicka

Ansvarskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att statens styrning av kommuner och landsting är sektoriserad, dåligt samordnad samt att kunskapen om dess effekter är bristfällig.⁵ Bland annat görs få avvägningar av hur enskilda styrmedel påverkar andra verksamheter. Ett stort antal styrmedel används parallellt utan kunskap om vilka effekter de har eller vilka som passar för en viss verksamhet. Mångfalden av styrmedel innebär att styrsignalerna ibland upplevs som motstridiga. Enligt kommittén förklaras dessa problem, till viss del av gränserna mellan de utgifts- och politikområden som kommunala verksamheter har inordnats i.

Kommittén ansåg att det kan ställas högre krav på staten vad gäller helhetsperspektiv. Den statliga styrningen bör bli tydligare genom att antalet styrformer begränsas och att normerande styrning används när helst det är möjligt. Man ansåg också att en förbättrad statlig styrning kräver utvecklade system för nationell informationsförsörjning.

Även den förvaltningspolitiska propositionen pekade på att informationsförsörjningen behöver förbättras för att identifiera och hantera problem med styrningen, till exempel bristande samverkan mellan olika sektorer eller olika regelverk.⁶

⁵ SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

⁶ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

2.1.2 Bristande samordning mellan statlig reglering

I rapporten *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet*⁷ gjorde Statskontoret en översyn av statliga myndigheters normering av kommunal verksamhet. Uppdraget avgränsades till några verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.⁸

I rapporten lyfte Statskontoret bland annat fram att det förekommer bristande samordning mellan statlig reglering, framför allt mellan arbetsmiljöområdet och andra områden. En möjlig lösning skulle enligt Statskontoret vara att inrätta en samordnande grupp inom Regeringskansliet som skulle bidra med en helhetsbild av de statliga regler som påverkar kommunerna. Gruppen skulle också kunna granska om och i så fall hur regler på olika politikområden orsakar målkonflikter i den kommunala verksamheten.

Statskontoret ansåg dock inte att det finns något som tyder på att myndigheterna missbrukar sitt normeringsuppdrag. Däremot saknade myndigheterna ofta interna riktlinjer för hur, när och varför en föreskrift ska meddelas eller rutiner för uppföljning och omprövning av föreskrifter.

2.1.3 Det finns få studier av styrmedel ur ett sektorsövergripande perspektiv

Statskontoret genomförde 2014 en kartläggning av viss information om kommuner och deras verksamhet i rapporten *Informationsförsörjning om kommuner*.⁹ I uppdraget ingick särskilt att lägga vikt vid information som berör flera sektorer och information om den samlade statliga styrningen. Statskontoret konstaterade bland annat att det finns relativt få studier av olika statliga styrformer ur ett tvärsektoriellt eller sektorsövergripande perspektiv.

I *Tänk efter före*¹⁰ konstaterade Statskontoret att de uppföljningar och utvärderingar som görs av statlig styrning nästan alltid avser specialdestinerade statsbidrag. Det är mer ovanligt att annan form av styrning följs upp eller utvärderas. Statskontoret har emellertid genomfört studier av vissa enskilda styrmedel. Vi hänvisar till dessa i kapitel 3.

2.1.4 Brister i kopplingen mellan uppföljningar och statlig styrning

Enligt Ansvarskommitténs slutbetänkande saknas ofta en systematisk koppling mellan de uppföljningar och utvärderingar som görs och den statliga

⁷ Statskontoret, 2005:29.

⁸ För att kunna jämföra föreskrifter tog Statskontoret fram tjugo beskrivande variabler, t.ex. om föreskriften helt eller delvis avser kommunen, vilken myndighet som är ansvarig för föreskriften och om föreskriften är tidsbegränsad.

⁹ Statskontoret, 2014:26.

¹⁰ Statskontoret, 2011:22.

styrningen. Även Statskontoret har dragit liknande slutsatser, till exempel att regeringen i högre grad bör överväga att genomföra en uppföljning eller utvärdering i samband med olika satsningar eller andra försök att styra kommuner och landsting.¹¹

Enligt Statskontoret bör regeringen särskilt överväga hur uppföljningen eller utvärderingen ska ske. När olika styrmedel kombineras i styrpaket, exempelvis i överenskommelser, kan regeringen behöva ange vad i dessa satsningar som ska följas upp. Regeringen bör också bestämma vem som ska genomföra uppföljningen eller utvärderingen. Det finns ett stort antal aktörer som genomför uppföljningar och utvärderingar. Förutom sakansvariga myndigheter, som Socialstyrelsen och Skolverket, finns även sektorspecifika och sektorsövergripande utvärderingsmyndigheter, till exempel Myndigheten för vårdanalys.

Statskontoret lyfte även fram att regeringen bör analysera existerande styrning inom verksamhetsområdet när man vill initiera en förändring på kommunal nivå. I analysen bör bland annat ingå att försöka undvika tids- och innehållsmässiga överlappningar mellan olika satsningar.

2.1.5 Det är svårt att samlat följa upp den statliga styrningen

I rapporten *Statens styrning av kommunerna*¹² genomförde Statskontoret en kartläggning av statens samlade styrning av kommunerna, som omfattade såväl regelstyrning som annan styrning. En övergripande slutsats i rapporten var att den samlade statliga styrningen har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna.

Statskontoret konstaterade samtidigt att en övergripande kartläggning av statens samlade styrning av kommunerna är förenad med vissa svårigheter. Styrningen sker sällan genom en tydlig styrkedja från staten till den kommunala organisationen, utan riktar sig ofta mot olika nivåer i kommunerna. Bilden kompliceras ytterligare av att kommunal verksamhet kan upphandlas och kan utföras i såväl kommunal som privat regi. Styrningen kan exempelvis rikta sig mot hela eller delar av verksamheten, eller mot en funktion som kan utföras helt, delvis eller i begränsad omfattning av kommunerna. Statens styrning kan också riktas mot en profession som läkare eller rektorer eller andra yrkeskategorier. Dessa kan i sin tur vara anställda av kommunen, landstinget eller av en enskild utförare. Vidare kan styrningen ha olika dignitet vad gäller både omfattning och detaljeringsgrad.

Det kan också vara svårt att skilja den statliga styrningen från intern styrning. Den interna styrningen i en kommun påverkas av hur den statliga styrningen

¹¹ Statskontoret, 2011:22.

¹² Statskontoret, 2016:24.

omsätts av såväl lokala förtroendevalda som tjänstemän, inklusive verksamhetschefer.

2.2 Erfarenheter från Finland och Norge

I Finland och Norge har det under 2015 genomförts olika typer av uppföljningar av den statliga styrningen av kommunerna. I det följande avsnittet beskriver vi erfarenheter från dessa uppföljningar för att illustrera hur andra länder har arbetat med dessa frågor.

2.2.1 Finland

I Finland pågår just nu ett arbete med att minska antalet lagstadgade uppgifter och förpliktelser för kommunerna, så kallad normavveckling. Detta görs i samband med att ansvaret för hälso- och sjukvården samt social omsorg flyttas över från kommunerna till en ny regional förvaltningsnivå, landskap. Utgångspunkten för normavvecklingen är att minska regelstyrningen av den kommunala verksamheten och i stället gå mot ökad resultatstyrning. Syftet är att öka produktiviteten i de kommunala verksamheterna för att på sikt förbättra de offentliga finanserna. Som ett led i arbetet har Finansministeriet i Finland genomfört en inventering av antalet lagstadgade uppgifter för kommunerna samt förpliktelser som styr utförandet av uppgifterna. Inventeringen genomfördes genom att Finansministeriet skickade ut en enkät till samtliga departement (ministerier).

Enligt inventeringen har de lagstadgade uppgifterna totalt sett ökat mellan 2012 och 2015, från 535 till 610 uppgifter. Utvecklingen varierar dock mellan departementen, för Social- och hälsovårdsministeriet har kommunernas uppgifter minskat medan för Arbets- och näringsministeriet har uppgifterna ökat.

2.2.2 Norge

I Norge har *Direktoratet for forvaltning og IKT* (Difi)¹³ genomfört en kartläggning av styrmedel och trender i den statliga styrningen av kommuner under perioden 1999–2015.¹⁴ Bakgrunden till kartläggningen är de planer på en kommunreform som har initierats i Norge. Som ett led i reformarbetet har den norska regeringen börjat gå igenom den statliga styrningen av kommunerna, med målet att minska detaljstyrningen.

Kartläggningen fokuserar på hur styrningen av hälso- och omsorgsområdet, grundskolan och miljöområdet har utvecklats och hur användningen av olika styrmedel har förändrats.¹⁵ Man har fokuserat på tre grupper av styrmedel:

¹³ Difi är en myndighet under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

¹⁴ Difi 2015:19, *Statlig styring av kommunerna, En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*.

¹⁵ Kartläggningen är en uppdatering och utveckling av en kartläggning av styrmedel inom hälso- och omsorgsområdet, grundskolan och miljöområdet från 2010.

juridiska, pedagogiska¹⁶ och ekonomiska. Styrmedlen har kartlagts vid tre tillfällen, 2005, 2010 och 2015. Kartläggningen har genomförts på följande sätt:

- De juridiska styrmedlen har kartlagts genom att räkna antalet ändringar i viktiga lagar och förordningar och studera vad förändringarna består i. Till skillnad från Finland har man således inte räknat antalet lagar utan fokuserat på antalet ändringar i lagstiftningen och innehållet i dessa ändringar.
- De ekonomiska styrmedlen har kartlagts genom att räkna antalet öronmärkta bidrag riktade till kommuner och bidragsbeloppen.
- För de pedagogiska styrmedlen har man avgränsat kartläggningen till cirkulär, vägledning, knutna till regelgivning och handlingsplaner. Man har således valt att kartlägga de icke-bindande styrmedel som har en koppling till bindande styrmedel genom regelgivning.

De huvudsakliga slutsatserna från kartläggningen är att juridisk styrning fortfarande används i stor utsträckning, att vägledning och kompetensutvecklande styrmedel används allt mer och att de öronmärkta bidragen till kommunerna har minskat.

2.3 Sammanfattande reflektioner

Flera utredningar lyfter fram att den statliga styrningen av kommuner och landsting inte är tillräckligt samordnad, konsekvent eller strategisk. Styrningen beskrivs som allt mer komplex och detaljerad, bland annat beroende på att nya icke-normerande styrmedel har tillkommit. Det finns därför behov av att i högre grad följa upp och utvärdera den statliga styrningen av kommuner och landsting. Behoven kan sammanfattas enligt följande:

- *Öka samordningen av styrningen såväl inom som mellan områden* så att styrningen inte är överlappande eller upplevs som inkonsekvent.
- *Tydliggöra kopplingen mellan styrmedel och uppföljningar eller utvärderingar.* Det innebär ett mer strategiskt förhållningssätt där det i förväg finns en ambition att följa upp hur ett visst styrmedel fungerar och att tydliggöra hur och vem som ska genomföra uppföljningen.
- *Öka kunskapen om konsekvenserna av den statliga styrningen av kommuner och landsting.* Enligt utredningarna finns det ett behov av att öka kunskapen om vilket genomslag den statliga styrningen får i den kommunala verksamheten. Det kan handla om att få en bild av hur nyare styrmedel fungerar men även om utformningen av ett styrmedel, till

¹⁶ Pedagogiska styrmedel definieras som olika skriftliga publikationer (t.ex. riktlinjer och vägledning) som i sig själva inte är juridiskt bindande men som ofta har sin utgångspunkt i lagstiftning.

exempel ett statsbidrag, får de avsedda effekterna. Diskussionen rör ofta hur den nationella informationsförsörjningen om kommunerna – dvs. information om kommunernas verksamhet och resultat – kan utvecklas samt hur styrningens effekter kan följas upp genom särskilda indikatorer eller effektstudier. Det handlar således inte om övergripande eller kvantitativa uppföljningar med särskilt fokus på styrmedel och styrning som har genomförts i till exempel Norge och Finland.

- *Ta ett samlat grepp om den statliga styrningen inom ett verksamhetsområde.* Tidigare utredningar fokuserar främst på uppföljningen av styrningen inom specifika kommunala verksamhetsområden. I Statskontorets kartläggning av den samlade statliga styrningen av kommuner konstateras att en samlad kartläggning är svår att genomföra eftersom endast en begränsad del av styrningen riktar sig till kommunerna som huvudmän.

3 Styrmedel

I detta kapitel beskriver vi flertalet av de styrmedel som staten använder för att styra kommuner och landsting. Det gäller både tvingande styrmedel – som lagar och förordningar, och mer eller mindre frivilliga styrmedel – som riktlinjer, vägledningar och specialdestinerade statsbidrag. Vi beskriver även sammansatta styrmedel som överenskommelser och nationella samordnare. Vi redovisar information om respektive styrmedel, relevanta uppföljningar och utvärderingar om styrmedlet, samt vilka möjligheter och behov vi ser när det gäller uppföljning.

3.1 Statskontorets övergripande iakttagelser

- Vissa styrmedel saknar en tydlig definition eller avgränsning. Det gäller specialdestinerade statsbidrag, stöd och vägledningar, nationella inriktningsdokument och nationella samordnare.
- Med undantag för lagar och förordningar saknas samlad information om de olika styrmedlen.
- Det är i många fall svårt att avgöra om och i vilken utsträckning den statliga styrningen avser kommuner och landsting. Många av styrmedlen riktar sig mot arbetsgivare, utförare eller professioner och inte mot kommunen eller landstinget som organisation.
- Specialdestinerade statsbidrag och nationella handlingsplaner kombineras ofta inom ramen för en överenskommelse mellan regeringen och SKL. När olika styrmedel kombineras kan det vara svårt att urskilja vilka effekter de enskilda styrmedlen har.
- Flera av styrmedlen är inte bindande. Det gäller till exempel överenskommelser, stöd och vägledningar och allmänna råd. Kommunerna och landstingen kan således själva välja hur de ska förhålla sig till dessa styrmedel.

3.2 Lagar, förordningar och tillsyn

- Samtliga lagar och förordningar finns samlade i en källa.
- En proportionalitetsbedömning måste göras när en inskränkning av det kommunala självbestämmandet övervägs under en lagstiftningsprocess.
- Det kan vara komplicerat att avgöra vad som är en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen och vad som inte är det.
- Det finns inget enkelt sätt att sortera ut de lagar och förordningar som helt eller delvis riktar sig till kommuner och landsting.
- En uppföljning av antalet författningar och hur ofta de ändras kan ge en indikation på om detaljstyrningen av kommunerna och landstingen ökar eller minskar.
- Information om myndigheternas tillsyn finns inte samlad centralt utan måste hämtas från olika källor.

3.2.1 Om lagar och förordningar

Lagar och förordningar är bindande rättsregler som gäller för enskilda och myndigheter. Normgivningsmakten är fördelad mellan riksdagen och regeringen genom att riksdagen beslutar om lagar medan regeringen beslutar om förordningar.

Ytterligare en aktör med normgivningsmakt är Europeiska Unionen (EU) som genom både direktiv och förordningar kan utöva inflytande över kommuner och landsting. Direktiven ska omsättas i svensk lag medan förordningar är direkt gällande. EU-förordningar riktar sig mot Sverige som medlemsland och inte mot kommunerna.

Proportionalitetsbedömningar vid lagförslag

Statsmakterna beslutar om det ramverk som gäller för kommuner och landsting, genom krav i kommunallagen och olika speciallagar. Det finns samtidigt flera bestämmelser som skyddar den kommunala självstyrelsen. En sådan är bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar i samband med lagförslag som infördes i regeringsformen den 1 januari 2011 (14 kap. 3 §). Bestämmelsen innebär att en proportionalitetsbedömning måste göras när en inskränkning av det kommunala självbestämmandet övervägs under en lagstiftningsprocess.

Bestämmelsen grundar sig bland annat på Lagrådets kritik mot olika författningsförslag som ansågs innebära alltför långtgående inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.¹⁷ Enligt Lagrådet bör inskränkningen i den kommunala självstyrelsen vara proportionerlig mot lagstiftningsens ändamål. Om

¹⁷ Även Grundlagsutredningen och Självstyrelsekommittén har framfört liknande resonemang, se prop. 2000/01:36.

olika möjligheter finns att nå samma mål ska riksdagen välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt.¹⁸

Proportionalitetsbedömning under hela lagstiftningsprocessen

Kraven på proportionalitetsbedömningar innebär att de kommunala självstyrelseintressena behöver beaktas under hela lagstiftningsprocessen. Det handlar främst om att självstyrelseintressena beaktas i de olika dokument som produceras under lagstiftningsgången.

Lagrådet ska enligt regeringsformen (8 kap. 21 § 5) yttra sig innan riksdagen beslutar lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna. I sina yttranden över lagförslagen kan Lagrådet kommentera de proportionalitetsbedömningar som har gjorts i samband med förslaget, exempelvis om det underlag som ligger till grund för bedömningen kan anses vara tillräckligt för att motsvara kraven enligt bestämmelsen i regeringsformen.¹⁹

Den slutliga avvägningen görs av riksdagen. Dessa övervägningar redovisas i riksdagsutskottens betänkanden.

Vad ingår i en proportionalitetsbedömning?

Statskontoret urskiljer i rapporten *Kommunalt självstyre och proportionalitet*²⁰ två grundläggande komponenter som bör ingå i en proportionalitetsbedömning:

- En analys av de konsekvenser ett lagförslag får för den kommunala självstyrelsen. Till exempel kan det ingå att beakta om förslaget påverkar uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn och om förslaget försvårar eller omöjliggör en lokal anpassning.
- En avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressena som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. I intresseavvägningen ingår att pröva olika alternativ till reglering. En målsättning bör vara att inte göra regleringen mer omfattande och detaljerad än nödvändigt. Det är också viktigt att ta ställning till om det finns andra styrmedel än lagstiftning som kan leda till att viktiga nationella intressen tillgodoses.

Svåra gränsdragningar

Lagrådet har vid flera tillfällen uttalat att gränsdragningen för den kommunala självstyrelsen snarare är en politisk än en rättslig fråga. Även Konstitutionsutskottet har påpekat att det kan vara komplicerat att i ett konkret fall avgöra

¹⁸ Statskontoret 2011:17, *Kommunalt självstyre och proportionalitet*.

¹⁹ Se Lagrådets webbplats, www.lagradet.se.

²⁰ Statskontoret, 2011:17.

vad som är en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen och vad som inte är det.²¹

Statskontoret har tidigare lyft fram att det är lämpligt att följa upp hur proportionalitetsbedömningar har tillämpats i lagstiftningsprocessen. Ett sätt att underlätta uppföljningen är att se till att det finns rutiner som säkerställer att bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar beaktas under lagstiftningsprocessen, särskilt inom Regeringskansliet och inom det statliga utredningsväsendet.²²

3.2.2 Om tillsyn

Lagar och förordningar ligger till grund för den statliga tillsynen av kommuners och landstings verksamhet. Det saknas en enhetlig definition av begreppet tillsyn men genom tillsyn kan staten granska att regleringen efterlevs. Tillsyn inbegriper även rätten att göra ett ingripande eller vidta åtgärder i syfte att korrigera felaktigheter. Vilka möjligheter som finns att ingripa och dela ut sanktioner varierar mellan olika myndigheter och områden.²³

Den operativa tillsynsverksamheten beslutas och bedrivs av ett antal statliga myndigheter på nationell och regional nivå. Exempel på sådana myndigheter är Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Kemikalieinspektionen, Skolinspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna. I många fall är också kommunerna tillsynsmyndigheter och delar ansvaret med de statliga myndigheterna.

3.2.3 Tillgänglig information

Lagar och förordningar

Lagar och förordningar meddelas i Svensk författningssamling (SFS).²⁴ Samtliga gällande författningar är sökbara via Regeringskansliets rättsdatabas (se exempel 1). I rättsdatabasen finns för varje författning en förteckning över eventuella ändringar, information om de propositioner som har legat till grund för grundförfattningen och eventuella ändringsförfattningar.

²¹ Se Statskontoret, 2011:17.

²² Ibid.

²³ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*; Statskontoret 2012, *Tänk till om tillsynen*.

²⁴ Ds. 2014:1, *Gröna boken – handbok i författningsskrivning*, s. 12.

Exempel 1 Information om kommunallagen

Författningsregister Författningar fulltext Kommittédirektiv Kommittéregistret Om

Post 1 av 1 träffar [Sökresultat](#) < Föregående - Nästa >

SFS-nummer · 1991:900 · [Visa fulltext](#)

Kommunallag (1991:900)

Departement: Finansdepartementet K

Ikraft: 1992-01-01 överg.best.

Förarbeten: Prop. 1990/91:117, 1990/91:KU38, rskr 1990/91:360

Ändring, SFS 1991:1774

Rubrik: Lag (1991:1774) om ändring i kommunallagen (1991:900)

Omfattning: ändr. 2 kap 9 §; ny 2 kap 10 §

Ikraft: 1992-01-01

Förarbeten: Prop. 1991/92:66, 1991/92:KU18, rskr 1991/92:68

Källa: Rättsdatabasen

I rättsdatabaserna går det att söka efter information såväl på rubriknivå som i själva författningstexterna. Om man söker på ordet ”kommun” fångar man upp 592 gällande författningar som innehåller ordet. En sökning på landsting ger 316 träffar. I sökresultatet inkluderas allt från miljöbalken till förordningar med instruktion till statliga myndigheter. Metoden fångar endast upp de lagar och förordningar där kommuner och landsting nämns specifikt. Sökresultatet säger således lite om den egentliga omfattningen av regleringen som riktar sig mot kommuner och landsting.

EU-rätten

Elektronisk tillgång till EU-rätten finns framför allt i databasen EUR-Lex medan EU-domstolen lägger ut sina utslag på en egen webbplats.

I Sverige lämnar regeringen varje år en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.²⁵ Skrivelsen innehåller information om hur många nya grundförfattningar som under året har tillkommit som en följd av EU-direktiv, men också hur många ändringsförfattningar som under året är ett resultat av EU-direktiv.

Tillsyn

Information om myndigheternas tillsyn finns inte samlad centralt utan måste hämtas från olika källor. På tillsynsmyndigheternas webbplatser finns vanligtvis en sammanställning av de regler som ligger till grund för tillsynen samt information om hur tillsynen genomförs.

²⁵ Se skr. 2015/16:75, *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen*.

3.2.4 Genomförda uppföljningar och utredningar

Lagar och förordningar

Utredningen *Minska regleringen av kommuner och landsting* genomförde en översyn av den statliga regleringen av och tillsynen över kommunal verksamhet.²⁶

Utredningen belyste ett grundläggande problem när det gäller att räkna lagar som riktar sig mot kommuner och landsting, nämligen hur man avgränsar vilka lagar och förordningar som riktar sig mot dessa. Om man avser reglering som enbart riktar sig mot kommuner och landsting som organisationer blir regleringen inte särskilt omfattande. Strängt taget omfattas då bara kommunallagen och dess följdförordningar samt delar av speciallagstiftningen. Detta eftersom lagstiftningen ofta riktar sig till andra aktörer än enbart kommuner och landsting.

Inkluderar man i stället all lagstiftning som på något sätt och vid något tillfälle berör kommuner blir regleringen väldigt omfattande. Utredningen menar att inget av alternativen är ändamålsenligt. Utredningens lösning på problemet var därför att enbart följa upp reglering som innehåller någon form av särreglering för kommuner och landsting.²⁷

Tillsyn

Statskontoret har vid flera tillfällen och med olika utgångspunkter följt upp den statliga tillsynen. Ett exempel är rapporten *Tänk till om tillsynen*.²⁸ Det huvudsakliga syftet med studien var att öka kunskapen om hur den statliga tillsynen borde utformas för att ge önskat resultat. Statskontoret studerade olika verksamheter och jämförde hur tillsynen var utformad inom dessa.

3.2.5 Möjligheten och behovet av att följa upp styrmedlen

Statskontoret bedömer att en kvantitativ uppföljning av de lagar och förordningar som riktar sig mot kommunerna och landstingen är förenat med metodologiska utmaningar. En sådan är svårigheten att separera ut de författningar som riktar sig till kommuner och landsting.

En annan utmaning är att fånga upp författningar som styr en verksamhet som kommuner eller landsting kan vara utförare av, men där det även kan finnas andra utförare.

En kvantitativ analys har ett begränsat värde

En kvantitativ uppföljning utan efterföljande analys, riskerar att missa viktig kunskap om hur regleringen utvecklas och vad den innebär för kommuner och

²⁶ SOU 1998:105, *Minska regleringen av kommuner och landsting*.

²⁷ *Ibid.*, s. 32f.

²⁸ Statskontoret (2012).

landsting. Den nya skollagen från 2010 innehåller till exempel nästan dubbelt så många kapitel som dess föregångare från 1985.²⁹ Det beror på att flera äldre författningar har införts i den nya lagen. Därmed finns lagar som har blivit mer omfattande samtidigt som flera andra lagar har avskaffats genom att bestämmelserna förts in i den nya lagen. Sådana förändringar innebär att uppföljningen inte ger en rättvisande bild av om regeringens styrning ökar eller minskar.

Samlad uppföljning av tillsyn är svår

Som Statskontoret tidigare har konstaterat skiljer sig tillsynen i praktiken åt mellan områden och myndigheter som tillämpar olika metoder och har olika sanktionsmöjligheter. Detta gör det svårt att göra en samlad uppföljning av tillsynsverksamhet. De granskningar och uppföljningar som Statskontoret tidigare har genomfört fokuserar snarare på att förstå vad som ger bättre tillsynsresultat.

Erfarenheter från Norge

Ett möjligt sätt att följa upp den statliga regleringen kan vara att lära av erfarenheter från Norge, där regelbundna uppföljningar av vissa områden har genomförts under de senaste 15 åren (se avsnitt 2.2.2). I kartläggningen från 2015 identifierade man först den centrala lagstiftningen inom respektive verksamhetsområde. Därefter räknades antalet ändringar i lagen under en femårsperiod samt antalet föreskrifter som tillkommit med stöd av lagen. Slutligen gjordes en analys av de olika ändringarna och möjliga effekter och konsekvenser för kommunerna. Det kan exempelvis handla om nya krav, uppgifter eller rättigheter som har inverkan på det kommunala åtagandet.

3.3 Myndighetsföreskrifter

- För att en myndighet ska kunna utfärda föreskrifter krävs ett bemyndigande.
- Myndighetsföreskrifter är bindande.
- Det finns samlad information om vilka myndigheter som har utfärdat föreskrifter. Det saknas däremot samlad information om samtliga föreskrifter. Det finns därmed inget enkelt sätt att räkna det totala antalet föreskrifter.
- Vissa myndigheter redovisar föreskrifter och allmänna råd tillsammans vilket gör att det är svårt att få en samlad bild över föreskrifterna.
- Det är svårt att få fram hur många av föreskrifterna som riktar sig till kommuner och landsting eftersom de ofta riktar sig mot en verksamhet, profession eller utförare.
- Myndigheternas bemyndiganden att utfärda föreskrifter finns inte samlade eller om bemyndigandet har utnyttjats.

²⁹ Statskontoret 2016:24, s. 60.

3.3.1 Om styrmedlet

En föreskrift är en bindande rättsregel som beslutas av en myndighet men som tar sin utgångspunkt i lagar och förordningar stiftade av riksdag och regering. I vissa fall bygger föreskrifter också på EU-rätten. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning. Myndigheter kan endast utfärda föreskrifter om de har ett bemyndigande från riksdag eller regering.³⁰ Länsstyrelserna har i vissa fall bemyndigats att utfärda lokala föreskrifter.

När en myndighet ska besluta om en ny föreskrift är det viktigt att myndigheterna, både vid arbetet med nya regler och i den löpande uppföljningen av gällande regler, gör noggranna kalkyler över reglernas ekonomiska konsekvenser och kartläggningar av övriga effekter.³¹ Innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas.³²

3.3.2 Tillgänglig information

Författningssamlingsförordningen (1976:725) anger att det ska finnas en förteckning över samtliga gällande författningsföreskrifter som myndigheter (eller dess föregångare) har beslutat om. På webbplatsen *lagrummet.se* finns länkar till samtliga myndigheters författningssamlingar, inklusive länsstyrelsernas. På myndigheternas webbplatser finns information om och länkar till respektive föreskrift.

Sökmöjligheterna varierar

Vilken möjlighet som finns att sortera eller söka bland föreskrifterna varierar mellan myndigheternas webbplatser. I en del fall går det inte alls att söka på ord utan föreskrifterna är bara listade. Lantmäteriet är ett sådant exempel.

³⁰ Enligt bilagorna till författningssamlingsförordningen har 62 myndigheter rätt att utfärda föreskrifter, exklusive länsstyrelserna. Alla bedriver dock inte verksamhet som berör kommuner eller landsting. Statskontoret har tidigare visat att knappt 30 myndigheter har rätt att utfärda föreskrifter inom områden som vänder sig mot kommuner och landsting.

³¹ Ds. 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*.

³² Förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

Exempel 2 Lantmäteriet – myndighetsföreskrifter

Gällande föreskrifter

LMFS 2016:2

Lantmäteriets föreskrifter om avgifter för grundläggande geografisk information och fastighetsinformation – Geodata - samt geodesi och pantbrevssystem.

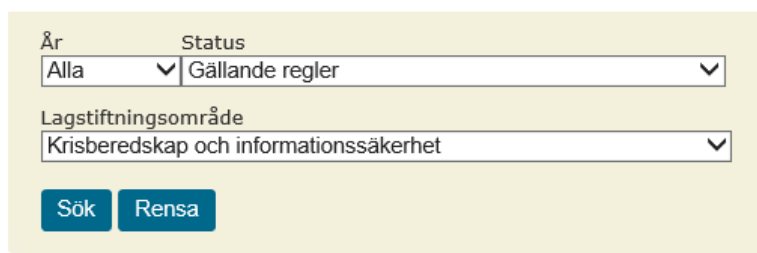
[LMFS 2016:2 \(pdf\)](#)

LMFS 2016:1

Lantmäteriets föreskrifter om spridningstillstånd för sammanställningar av land-geografisk information.

[LMFS 2016:1 \(pdf\)](#)

I andra fall går det att söka på fördefinierade begrepp. Det gäller till exempel MSB:s webbplats som visas i exempel 3. På MSB:s webbplats går det inte att få föreskrifter och allmänna råd särredovisade, något som gäller många myndigheters webbplatser. Datainspektionen är exempel på en myndighet som särredovisar föreskrifter och allmänna råd.

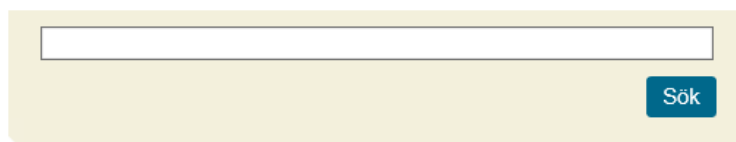
Exempel 3 MSB – myndighetsföreskrifter**Filtrera bland föreskrifter och allmänna råd**

År Status
Alla ▼ Gällande regler ▼

Lagstiftningsområde
Krisberedskap och informationssäkerhet ▼

Sök Rensa

På många myndigheters webbplatser går det också att fritextsöka bland föreskrifter och allmänna råd. Det gäller bland andra MSB och Sjöfartsverket.

Exempel 4 MSB – myndighetsföreskrifter**Sök bland föreskrifter och allmänna råd****Fritextsök bland föreskrifter och allmänna råd**

Sök

De myndighetsföreskrifter som gäller för kommuner eller landsting kan grupperas på följande sätt:

- Föreskrifter som gäller samtliga arbetsgivare som exempelvis Arbetsmiljöverkets föreskrifter.
- Föreskrifter som gäller kommunen eller landstinget som organisation.
- Föreskrifter som gäller en viss verksamhet som till exempel skolväsendet.
- Föreskrifter som gäller en viss profession som till exempel läkare.
- Föreskrifter som omfattar handhavandet av en produkt eller liknande.

Av listan ovan förstår man att det inte är helt enkelt att sammanställa de föreskrifter som omfattar kommunen eller kommunal verksamhet.

Speciella författningssamlingar

Inom vissa områden finns det speciella författningssamlingar. Några exempel följer nedan.

Sedan den 1 juli 2015 samlas alla föreskrifter och allmänna råd för de myndigheter som är med i Rådet för styrning med kunskap i en gemensam författningssamling som kallas Kunskapsguiden. Rådet består av nio myndigheter inom vård och omsorg.³³

När det gäller exempelvis trafikföreskrifter publiceras dessa i Transportstyrelsens rikstäckande databas (RDT). I RDT finns de trafikföreskrifter som beslutas av kommuner, länsstyrelser, Trafikverket, statliga väghållningsmyndigheter, polismyndigheter, försvarsmakten och Transportstyrelsen.

Myndigheterna utnyttjar inte alltid rätten att utfärda föreskrifter

Det saknas samlad information om i vilken utsträckning myndigheterna har utnyttjat sitt bemyndigande att utfärda föreskrifter. I arbetet med rapporten *Statens styrning av kommunerna*³⁴ skickade vi ut en myndighetsenkät som bland annat innehöll frågor om myndigheten hade utnyttjat sitt bemyndigande. Vi konstaterade att myndigheterna i flertalet fall har utnyttjat rätten att utfärda föreskrifter. Ett par undantag är Migrationsverket och IVO som ännu inte har utfärdat några föreskrifter. Exempel på myndigheter som delvis har utnyttjat rätten att utfärda föreskrifter är Skolverket.

3.3.3 Genomförda uppföljningar och utredningar

I rapporten *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet*³⁵ konstaterade Statskontoret att av omkring 4 300 gällande myndighetsföreskrifter bedömde Statskontoret att det var 542 stycken som riktade sig mot

³³ Dessa är Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet (MFD), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE) och E-hälsomyndigheten.

³⁴ Statskontoret, 2016:24.

³⁵ Statskontoret, 2005:29.

kommunal verksamhet. Av dessa var ett stort antal dessutom snarare riktade mot professioner än mot kommunala huvudmän.

3.3.4 Möjligheten och behovet av att följa upp styrmedlet

Genom att gå igenom myndigheternas webbplatser går det att få en uppfattning om hur många gällande myndighetsföreskrifter som finns. Det är dock inte möjligt att få fram en säker och heltäckande bild av hur många av föreskrifterna som helt eller delvis gäller kommunernas och landstingens verksamhet. Samtidigt kan en återkommande uppföljning av omfattningen av myndighetsföreskrifter för en verksamhet ge en viss indikation på om den statliga styrningen av kommunal verksamhet har blivit mer detaljstyrd.

Svårt att urskilja vilka föreskrifter som riktar sig mot kommuner och landsting

Metodproblemen vid uppföljning av föreskrifter är snarlika de som gäller för uppföljning av lagar och förordningar. Eftersom en stor del av föreskrifterna gäller utförare eller en profession är det svårt att fånga upp samtliga föreskrifter som gäller kommuner eller landsting.

När det gäller vissa verksamhetsområden, som till exempel social omsorg och hälso- och sjukvård, kan man dock anta att en stor del av föreskrifterna gäller kommunerna eller landstingen. Följande exempel illustrerar dock begränsningarna. En sökning på ordet ”kommun” i Kunskapsguiden, som innehåller den gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m., ger endast ett fåtal träffar. Detta beror i huvudsak på att sökningen bara ger träffar på ord i rubriken, men kan också vara ett tecken på att mycket av styrningen riktar sig mot utförare eller professioner.

Avgränsningar och definition spelar roll för resultatet

Precis som med lagar och förordningar spelar det stor roll för resultatet hur man väljer att avgränsa de föreskrifter som riktar sig mot kommuner och landsting. I Statskontorets tidigare kartläggning av statliga myndigheters normering inkluderades endast föreskrifter som uppfyllde vissa kriterier. Avgränsningen krävde en relativt omfattande genomgång av samtliga föreskrifter för att identifiera vilka som riktade sig mot kommunerna. Statskontoret konstaterade att ”antalet föreskrifter säger emellertid så gott som ingenting om normeringens omfattning och detaljering”.³⁶

Att tänka på vid uppföljning

I *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*³⁷ sägs att det kan vara lämpligt att myndigheten redan när författningen beslutas också bestämmer hur uppföljningen ska ske och en tidpunkt för när uppföljningens

³⁶ Statskontoret 2005:29, s. 96.

³⁷ Ds. 1998:43, s. 40.

resultat ska redovisas. I vilken utsträckning detta faktiskt sker har dock inte varit möjligt att utreda inom ramen för Statskontorets uppdrag.

3.4 Allmänna råd

- Allmänna råd är inte bindande men har en annan rättslig tyngd och normerande verkan än riktlinjer och vägledningar.
- Flera utredningar har lyft fram att de allmänna rådens oklara rättsliga status är problematisk.
- Vissa myndigheter är mer restriktiva med att utfärda allmänna råd än andra. Vissa myndigheter väljer också att särredovisa allmänna råd medan andra redovisar dem tillsammans med föreskrifter.
- Myndigheternas olika sätt att redovisa sina allmänna råd medför att det är svårt att få en samlad bild av omfattningen av allmänna råd riktade till kommuner och landsting.
- Det är svårt att få fram hur många allmänna råd som riktar sig till kommuner och landsting eftersom råden ofta riktar sig till en verksamhet, profession eller utförare som kan vara kommunal eller enskild.

3.4.1 Om styrmedlet

Allmänna råd är generella rekommendationer om hur en bindande regel i lag, förordning eller föreskrift ska tillämpas.³⁸ Ett allmänt råd anger hur någon kan eller bör göra för att uppfylla regeln, till exempel genom en metod eller lösning.

Till skillnad från föreskrifter är allmänna råd inte bindande. Den enskilde är alltså fri att hitta en annan väg för att nå det önskade resultatet. Om man väljer att inte göra på det sätt som anges i det allmänna rådet ska man dock kunna visa att de bindande reglerna ändå uppfylls. Både Regeringsrätten och Högsta domstolen har vid flera tillfällen i sina motiveringar till domstolsbeslut hänvisat till allmänna råd utgivna av myndigheter.³⁹ Allmänna råd kan också vara styrande för hur tillsynen inom området bedrivs.⁴⁰ Allmänna råd kan därför betraktas ha en annan rättslig tyngd och normerande verkan än till exempel riktlinjer och vägledningar.

Allmänna råd kräver inte bemyndiganden för att de ska kunna utfärdas av en myndighet. De allmänna råden ska dock avse verksamheten som myndigheten svarar för.⁴¹ Det är i regel myndigheter som har föreskriftsrätt som även utfärdar allmänna råd.

³⁸ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

³⁹ Se t.ex. NJA 1991, s. 692 och RÅ 1993 ref. 11.

⁴⁰ Se Statskontoret, 2005:29.

⁴¹ Ds. 1998:43.

3.4.2 Tillgänglig information

Författningssamlingsförordningen (1976:725) anger att det ska finnas en förteckning över samtliga gällande författningsföreskrifter och allmänna råd som myndigheter (eller dess föregångare) har beslutat om. Ett exemplar av förteckningen ska varje år lämnas till regeringen i samband med att myndigheterna lämnar sitt budgetunderlag.

Myndigheterna redovisar sina allmänna råd på olika sätt

Myndigheterna kan välja om de allmänna råden ska redovisas gemensamt med föreskrifter, till exempel i en författningssamling eller separat i en särskild serie. Om föreskrifterna och de allmänna råden är sammanförda ska det tydligt framgå vilka regler som är föreskrifter och vilka regler som är allmänna råd.

Det varierar hur myndigheterna har valt att tillgängliggöra sina allmänna råd. Flera myndigheter väljer att publicera dessa tillsammans med föreskrifter i en gemensam författningssamling och/eller gemensamt på myndighetens webbplats. Andra myndigheter väljer att publicera allmänna råd och föreskrifter var för sig. På flera myndigheters webbplatser är det dock svårt att få föreskrifter och allmänna råd särredovisade.

Vissa myndigheter har valt att gå samman och publicera sina föreskrifter och allmänna råd i en myndighetsgemensam författningssamling. Som tidigare har nämnts gäller det bland annat för vård och omsorg där myndigheterna i Rådet för styrning med kunskap har en gemensam författningssamling som samlar föreskrifter och allmänna råd på en gemensam webbplats, Kunskapsguiden.

På webbplatsen *lagrummet.se* finns länkar till samtliga myndigheters författningssamlingar, inklusive länsstyrelsernas. För de myndigheter som väljer att publicera allmänna råd i sin författningssamling finns alltså även dessa tillgängliga på webbplatsen. I övrigt finns ingen samlad ingång för allmänna råd.

3.4.3 Genomförda uppföljningar och utredningar

Statskontoret har i rapporten *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet*⁴² konstaterat att vissa myndigheter använder sig av allmänna råd mer än andra. Totalt kompletterades 32 procent av föreskrifterna i kartläggningen av allmänna råd. Socialstyrelsen har till exempel kompletterat sina föreskrifter med allmänna råd i nästan hälften av fallen. Andra myndigheter har valt att överhuvudtaget inte komplettera sina föreskrifter med allmänna råd, det gäller till exempel Lantmäteriet.

⁴² Statskontoret, 2005:29.

I kartläggningen konstateras vidare att myndigheter är mer benägna att komplettera föreskrifter med allmänna råd när föreskrifterna bygger på EU-rätt. Det kan bero på att föreskrifter och allmänna råd ofta används för att förtydliga tillämpningen av EU-lagstiftningen samt att anpassa lagstiftningen till nationella förhållanden.

Oklar rättslig status

Statskontoret konstaterade även att allmänna råd har en oklar rättslig status. Skillnaden i status mellan föreskrifter, allmänna råd och andra typer av rekommendationer såsom handböcker och vägledningar är inte alltid tydlig. Flera kommunala företrädare anger i rapporten att de allmänna råden i praktiken ofta upplevs som bindande. Det finns därför behov av en samlad överblick av hur allmänna råd och andra vägledande dokument används.⁴³

Även Ansvarskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att allmänna råd har en normerande verkan som inte överensstämmer med dess juridiska status.⁴⁴ Kommittén uppfattade det som särskilt problematiskt att allmänna råd kan publiceras tillsammans med föreskrifter i en gemensam författningssamling. Man föreslog därför att regleringen av allmänna råd i författningssamlingen upphävs och att allmänna råd utmönstras.⁴⁵

3.4.4 Möjligheten och behovet av att följa upp styrmedlet

Begränsad nytta av uppföljningen av allmänna råd

Återkommande uppföljning av antalet allmänna råd kan ge en indikation på om den statliga styrningen av kommunal verksamhet har ökat. Samtidigt ger en sådan kvantitativ uppföljning inte en fullt rättvisande bild av kraven på kommunerna, eftersom allmänna råd kan ha olika dignitet vad gäller omfattning och detaljeringsgrad. Avsaknaden av en samlad ingång till myndigheters allmänna råd, samt att föreskrifter och allmänna råd ofta redovisas samlat innebär också att en sådan uppföljning kan förmodas vara tidskrävande.

Vidare är vissa myndigheter mer restriktiva med allmänna råd än andra, vilket innebär att dessa myndigheters rekommendationer förmodligen sker genom andra vägledande styrmedel. Den statliga styrningen fördelas således i dessa fall på andra styrmedel än allmänna råd. En översiktlig genomgång av myndigheters allmänna råd visar att vissa myndigheter är restriktiva med att utfärda allmänna råd, till exempel har Livsmedelsverket endast ett fåtal allmänna råd.

⁴³ Statskontoret 2005:29.

⁴⁴ SOU 2007:10.

⁴⁵ Kommittén såg även fortsättningsvis behov av att myndigheterna ger ut icke-bindande rekommendationer men att de inte bör kallas allmänna råd.

Svårt att identifiera vilka allmänna råd som riktar sig till kommuner och landsting

Även allmänna råd präglas av samma metodologiska utmaningar som flera andra styrmedel, dvs. det är svårt att sortera ut vilka allmänna råd som gäller specifikt kommuner och landsting.

På flera myndigheters webbplatser går det heller inte att filtrera efter allmänna råd respektive föreskrifter. I vissa fall går det emellertid att söka på ”allmänna råd”. Det går också sällan att filtrera föreskrifterna eller de allmänna råden på ”kommun” eller ”landsting” i myndigheternas sökmotorer.

Behov av att se över användningen av allmänna råd

Regeringen kan ha ett behov av att se över användningen av allmänna råd. Det gäller både hur de utfärdas av myndigheter och hur kommuner och landsting använder de allmänna råden. Statskontoret har tidigare varit kritiskt till hur allmänna råd redovisas och tillämpas. Kommunerna kan uppfatta de allmänna råden som bindande i praktiken. Det kan till exempel handla om hur de används i tillsynssammanhang. Tillsyn i sig är ett starkt styrmedel eftersom det kan kopplas till olika typer av sanktioner. Det är därför inte helt oproblematiskt när tillsynen bygger på icke-bindande regler.

3.5 Stöd och vägledning

- Styrmedel av stödjande och vägledande karaktär finns under många olika beteckningar, som nationella riktlinjer, handböcker och rekommendationer.
- Mängden beteckningar gör det svårt att göra en tydlig avgränsning av styrmedlet. Beteckningarna används heller inte konsekvent av myndigheterna.
- Stöd och vägledning är inte bindande, dvs. det står en kommun eller landsting fritt att använda sig av underlaget.
- Myndigheter tillgängliggör i regel stöd och vägledning på sina webbplatser. För vård och omsorg samlas olika typer av kunskapsstöd under en gemensam webbplats.
- Det finns få uppföljningar av myndigheters stöd och vägledning riktade till kommuner och landsting, vare sig samlat ett verksamhetsvis.
- En kartläggning har nyligen genomförts av kunskapsstödjande produkter inom vård och omsorg som även omfattade stöd och vägledning.
- Det är svårt att få en samlad bild av vilka stöd och vägledning som riktar sig till kommuner eller landsting, till exempel kan en vägledning rikta sig till flera olika aktörer.
- Att följa upp omfattningen av stöd och vägledning säger lite om styrningens omfattning eller inverkan på kommuner och landsting eftersom de inte är bindande.

3.5.1 Om styrmedlet

Den statliga styrningen av kommuner och landsting sker i allt större utsträckning genom olika typer av informations- och kunskapsunderlag. Dessa kan ha en mängd olika beteckningar, till exempel *nationella riktlinjer*, *vägledning*, *beslutsstöd*, *handböcker* och *rekommendationer*. Ofta syftar insatserna till att påverka verksamheten i en viss riktning eller att tillhandahålla praktiskt stöd och vägledning för genomförandet av verksamheten. Vanligast är att statliga myndigheter tar fram underlag av stödjande och vägledande karaktär inom ramen för sina uppdrag.

Stöd och vägledning är villkorliga, dvs. inte juridiskt bindande. Till skillnad från reglering förutsätter dessa styrmedel en beredskap, acceptans och mot-tagningsförmåga hos kommuner och landsting för att styrningen ska fungera. Ibland kopplas dessa styrmedel samman med andra, starkare styrmedel, till exempel specialdestinerade statsbidrag. Det kan ske inom ramen för olika styrpaket, exempelvis överenskommelser mellan regeringen och SKL.

Den stora mängden olika beteckningar på stödjande och vägledande styrning gör det svårt att exakt ringa in styrmedlet. Vår bild är att de olika beteckningarna inte heller används konsekvent av myndigheterna utan att de kan ha olika innehåll och syfte beroende på myndighet eller tillämpningsområde.⁴⁶

Stöd och vägledning kan grupperas i två övergripande kategorier: underlag som syftar till att ge *kunskapsstöd* och stöd för *tillämpning av olika typer av regler*.

Stöd för kunskapsutveckling

Styrmedel av stödjande och vägledande karaktär är vanliga inom kunskapsstyrningen av kommuner och landsting. Kunskapsstyrning syftar till att förändra arbetssätt och metoder för att åstadkomma en verksamhet som bygger på forskning och beprövade metoder. Ett exempel är den nationella kunskapsstyrningen av vård och omsorg, som syftar till att ge patienter och brukare vård baserad på bästa tillgängliga kunskap.⁴⁷

Socialstyrelsen är en av myndigheterna som tar fram ett stort antal stöd och vägledning riktade mot kommuner och landsting. Det finns bland annat nationella riktlinjer som ger beslutsfattare och yrkesverksamma rekommendationer om prioriteringar inom ett visst område, till exempel vården av svåra

⁴⁶ Detta har även konstaterats när det gäller dokumentationen inom vård och omsorg. Myndigheterna inom området tar till exempel fram olika typer av underlag som innehåller rekommendationer men som benämns på delvis olika sätt, se Rådet för styrning med kunskap (2016) *Förslag för utvecklad kunskapsstyrning – slutrapportering från arbetsgruppen till rådet*, s. 12.

⁴⁷ Ds. 2014:9, *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänsten*.

kroniska folksjukdomar. Socialstyrelsen tar också fram olika typer av beslutsstöd som syftar till att ge personalen vägledning och rekommendationer för olika behandlingar.

Stöd för tillämpning av regler

Myndigheter tillhandahåller också stöd och vägledning för hur kommuner och landsting ska tillämpa lagar och förordningar. Naturvårdsverket ger till exempel ut flera handböcker kopplade till miljöbalken, bland annat om kommunernas arbete med strandskydd. Livsmedelsverket ger ut flera vägledningar som bland annat sammanfattar och förtydligar EU-lagstiftningen inom livsmedelsområdet.

Det är även vanligt att tillsynsmyndigheterna använder sig av stöd och vägledning som en del i tillsynsarbetet. Här handlar vägledningarna ofta om att förtydliga de krav som ställs på kommuner och landsting och hur myndigheterna tolkar lagen. Skolinspektionen har till exempel ett stort antal råd och vägledningar kopplade till olika frågor inom skolan, om exempelvis ledningsfrågor och elevinflytande.

3.5.2 Tillgänglig information

Myndigheters stöd och vägledningar tillgängliggörs vanligtvis på respektive myndighets webbplats. Det varierar hur dessa grupperas på webbplatserna. Vissa myndigheter samlar samtliga stöd och vägledningar under en och samma rubrik, till exempel har Livsmedelsverket en länk på sin webbplats som heter ”Vägledningar och kontrollhandböcker”. Andra myndigheter tillgängliggör stöd och vägledningar i samband med den specifika verksamhet eller sakfråga som underlagen avser.

Stöd och vägledningar sorteras sällan efter kommuner och landsting som målgrupp

På vissa myndigheters webbplatser går det att via förstasidan sortera information efter olika aktörsgrupper, till exempel kommuner, landsting eller företagare. Det gäller till exempel MSB. Här samlas också i vissa fall stöd och vägledningar riktade till aktören i fråga. Inom de stora kommunala ansvarsområdena som skola och social omsorg kan man också utgå från att kommunerna och, till viss del, landstingen är centrala mottagare. Inom livsmedelsområdet finns dock en rad mottagare för de vägledningar som Livsmedelsverket tillhandahåller och samma vägledning kan ibland ha flera mottagare.

Verksamhetsvisa ingångar till myndigheters stöd och vägledningar

Det finns få samlade ingångar till myndigheternas stöd och vägledningar, till exempel efter verksamhet. Inom hälsa, vård och omsorg samlas kunskapsstöd från flera olika myndigheter på den gemensamma webbplatsen Kunskapsguiden, till exempel rekommendationer, vägledningar, handböcker och andra

kunskapssammanställningar. Kunskapsstödet är sorterat efter verksamhetsområden, till exempel äldre, psykisk ohälsa och barn och unga. Det går dock inte att filtrera underlagen efter om de riktar sig till kommuner eller landsting.

3.5.3 Genomförda uppföljningar och utredningar

Det finns få verksamhetsövergripande uppföljningar eller utvärderingar av styrmedel av stödjande eller vägledande karaktär. Uppföljningarna sker snarare av verksamheterna eller verksamheternas resultat än av specifika styrmedel. Inom vård och omsorg pågår dock en uppföljning av olika kunskapsstyrande produkter som också inbegriper stöd och vägledning.

Stöd och vägledningar vanliga styrmedel – särskilt inom vård och omsorg

Statskontorets konstaterade i sin kartläggning av den statliga styrningen av kommunerna att stöd och vägledningar används inom samtliga av de studerade kommunala verksamheterna, även om omfattningen varierar.⁴⁸ Det är även tydligt att olika typer av stöd, vägledningar och kunskapsunderlag är viktiga styrmedel inom kunskapsstyrningen, särskilt av vård och omsorg.

I rapporten *Tänk efter före – om viss styrning av kommuner och landsting*⁴⁹ analyserade Statskontoret utformningen av annan styrning än normering. Statskontoret studerade annan styrning inom hälso- och sjukvården, äldreomsorgen samt skolan. Man konstaterade att annan, mer informativ styrning används i högre grad inom vård och omsorg än inom skolan. Vidare konstaterades att det i stor utsträckning saknas utvärderingar av de enskilda styrmedlen inom annan styrning.

Många olika typer av styrmedel innebär en risk för överlappning

Statskontoret kartlade i rapporten *Reglering och andra styrmedel*⁵⁰ vilka former av annan styrning än reglering som förekommer inom hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och delar av miljöområdet. Man konstaterade bland annat att staten styr kommuner och landsting med många olika typer av styrmedel, vid sidan av reglering. Enligt Statskontoret innebär användningen av många olika typer av styrmedel att det är svårt att få en samlad bild av statens styrinsatser. Det finns även en risk att ju fler styrmedel det finns, desto större är risken att dessa styrmedel överlappar varandra.

⁴⁸ Statskontoret, 2016:24.

⁴⁹ Statskontoret, 2011:22.

⁵⁰ Statskontoret, 2005:28.

Kartläggning av kunskapsstyrande produkter inom vård och omsorg

Inom ramen för Rådet för styrning med kunskap har en arbetsgrupp nyligen kartlagt myndigheternas kunskapsstyrande produkter inom vård och omsorg.⁵¹ Kartläggningen fokuserar på tre kategorier av produkter: styrande (föreskrifter), vägledande (med rekommendationer) och stödjande (utan rekommendationer). Syftet är att samordna dokumentationen och undvika överlappningar så att budskapet till mottagarna blir mer samordnat. Det handlar till exempel om att samordna innehållet i produkterna, hur de tas fram och benämns samt hur de kommuniceras.

Det är vanligt att verksamheterna inom vården och omsorgen ska beakta kunskapsunderlag från flera myndigheter. Många verksamheter ska dessutom ta hänsyn till underlag från flera sakområden, det gäller till exempel i arbetet med demenssjuka.

Siffror från kartläggningen visar att myndigheterna under 2015 gav ut totalt 619 kunskapsstyrande produkter till delvis samma målgrupper. Socialstyrelsen gav ut flest kunskapsstyrande produkter (327), därefter kom Folkhälsomyndigheten (97), Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) (cirka 75) och Läkemedelsverket (cirka 75). De flesta produkterna är av stödjande karaktär, till exempel handböcker, vägledningar och kunskaps-sammanställningar (se tabell 1).

Tabell 1 Myndigheternas kunskapsstyrande produkter till vården och omsorgen

Typ av produkt	Styrande	Vägledande	Stödjande
Föreskrifter	x		
Allmänna råd		x	
Meddelandeblad			x
Nationella riktlinjer		x	
Rekommendationer		x	
Vägledningar		x	x
Utvärderingar		x	x
Handböcker			x
Kunskapsstöd		x	x
Kunskapssammanställningar		x	x
Utbildningar		x	x
Öppna jämförelser			x
Kartläggningar			x
Lägesrapporter			x

Källa: Arbetsgrupp för kartläggning och utveckling av myndigheternas kunskapsstyrande produkter.

⁵¹ Rådet för styrning med kunskap (2016) *Förslag för utvecklad kunskapsstyrning – Slutrapportering från arbetsgruppen till rådet.*

I kartläggningen konstateras att myndigheterna ofta saknar en tydlig systematik för förvaltning och uppdatering av dokumentationen, men även för att dra tillbaka inaktuella publikationer. Det saknas även en uppföljning om kunskapen har använts och fått genomslag. Myndigheterna mäter sällan eventuella effekter av rekommendationerna, exempelvis genom indikatorer.

I Statskontorets rapport *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst* konstateras att det är viktigt att Rådet för styrning med kunskap inte enbart fokuserar på att synkronisera olika styrdokument. Det är också centralt att informationen anpassas till mottagaren och att bästa tillgängliga kunskap tas fram inom eftersatta områden. Detta ställer krav på förändrade arbetssätt hos myndigheterna, från ett inifrån-utperspektiv till mer dialog.⁵²

Uppföljning av nationella riktlinjer inom vård och omsorg

Riksrevisionen granskade i rapporten *Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?* om Socialstyrelsens arbete med nationella riktlinjer främjar en vård utformad utifrån patientens perspektiv.⁵³ En av Riksrevisionens slutsatser var att staten mer effektivt kan använda nationella riktlinjer för att främja en patientcentrerad och effektiv vård. Riksrevisionen ansåg även att Socialstyrelsen mer effektivt kan föra ut riktlinjerna till vården och följa upp att riktlinjerna används så som avses.

3.5.4 Möjligheten och behovet av att följa upp styrmedlet

Olika typer av stöd och vägledningar är utbredda styrmedel bland myndigheterna som styr kommunal verksamhet.⁵⁴ Det gör det samtidigt svårt att få en överblick över omfattningen av styrmedlet – även för olika verksamhets- eller sakområden då flera myndigheter kan vara verksamma inom området.

Svårt att följa upp och utvärdera stödjande och vägledande styrmedel

Styrmedel av stödjande och vägledande karaktär kan också ha olika betydelse beroende på verksamhetsområde eller vilken myndighet som har utfärdat dem. Det är till exempel inte alltid tydligt vad som särskiljer vägledningar från riktlinjer eller rekommendationer. Det saknas också enhetliga beteckningar på underlagen, vilket innebär att stöd och vägledningar från olika myndigheter kan ha olika innehåll och syften.

Vidare är det inte alltid tydligt vilka stöd och vägledningar som riktar sig specifikt till kommuner eller landsting. Exempelvis kan en vägledning rikta sig till både producenter och kontrollmyndigheter, som kan vara både kommuner och länsstyrelser. Inom vård och omsorg kan målgrupperna för stöd och vägledningar vara politiska beslutsfattare, chefer, professioner, brukare,

⁵² Statskontoret, 2016:13.

⁵³ Riksrevisionen, 2013:4.

⁵⁴ Se t.ex. Statskontoret, 2016:24.

forskare eller myndigheter. Detta gör det svårt dels att avgränsa vad stödjande och vägledande styrmedel inbegriper, dels att avgöra vilka som är relevanta för kommuner och landsting.

Det kan vidare se olika ut om och hur kommuner och landsting väljer att implementera de stöd och vägledningar som tillhandahålls av myndigheterna. Eftersom stöd och vägledningar inte är bindande står det en kommun fritt att använda sig av styrmedlet. Av samma anledning är det svårt att utvärdera effekterna av denna typ av styrmedel. Stöd och vägledningar kan också användas i paket av olika styrmedel, till exempel inom ramen för en överenskommelse. När flera styrmedel används samtidigt kan det vara svårt att särskilja verkan av de olika styrmedlen.

Behov av att samordna stöd och vägledningar för ett bättre verksamhetsstöd

Det kan finnas behov av att göra verksamhetsvisa översyner av stöd och vägledningar i syfte att samordna underlagen, till exempel liknande kartläggningen av kunskapsstyrande produkter inom vård och omsorg. Ett stort antal olika stöd och vägledningar inom ett verksamhetsområde kan göra det svårt för kommunerna att navigera bland underlagen, vilket riskerar att leda till att de inte kommer till användning. Alltför många stöd och vägledningar som inte är samordnade, kan också leda till att information blir överlappande eller motsägelsefull. Detta är särskilt problematiskt när många myndigheter styr kommuner och landsting inom ett och samma område.

3.6 Överenskommelser

- De flesta överenskommelser är ingångna mellan regeringen och SKL. De är inte formellt tvingande men i praktiken kan de dock vara mer eller mindre tvingande.
- Det finns ingen samlad information om överenskommelserna, vare sig generellt eller på olika verksamhetsområden.
- Det flesta överenskommelserna gäller hälso- och sjukvården.
- Det finns relativt få utvärderingar och uppföljningar av överenskommelser som styrmedel eller av enskilda överenskommelser, även om ett antal har genomförts under senare år, i synnerhet på hälso- och sjukvårdsområdet.
- Det är svårt att göra generella utvärderingar av överenskommelser som styrmedel, bland annat beroende på att användningen av överenskommelser varierar mellan verksamhetsområden.

3.6.1 Om styrmedlet

Utmärkande för överenskommelser är att de har ingåtts mellan *två* parter och att de inte är *tvingande*.⁵⁵ Riksrevisionen har dock konstaterat att överenskommelser i praktiken kan vara mer eller mindre tvingande.⁵⁶ Överenskommelser ingår i samlingsbegreppet annan styrning och kan ses som ett komplement till mer traditionell normerande styrning. Syftet med överenskommelser är att de på något sätt ska påverka huvudmännens prioriteringar.

3.6.2 Tillgänglig information

Överenskommelser är ofta slutna mellan regeringen och SKL. De flesta överenskommelserna är slutna inom verksamhetsområdena vård och omsorg. På SKL:s webbplats finns en samlingsrubrik för de elva i dag gällande överenskommelserna inom vård och omsorg.⁵⁷ På webbplatsen finns också information om överenskommelsen mellan regeringen, SKL och idéburna organisationer som syftar till att främja arbetet med nyanländas etablering och integration. På integrationsområdet finns även regionala överenskommelser (RÖK) mellan statliga och kommunala aktörer.

På webbplatsen *overenskommelsen.se* finns samlad information om den nationella överenskommelsen mellan regeringen, SKL och idéburna organisationer på det sociala området. Överenskommelsen rör flera olika verksamhetsområden såsom hälsa och sjukvård samt arbetsmarknad.

3.6.3 Genomförda uppföljningar och utredningar

Statskontoret har tidigare konstaterat att det finns få övergripande studier om överenskommelser som styrmedel och att kunskapen behöver öka.⁵⁸ Statskontoret konstaterar att det är svårt att avgöra styreffekten av överenskommelserna, eftersom de utgör ramar för andra styrmedel. Det faktum att överenskommelser inte är juridiskt bindande, och att inga juridiska sanktioner finns att tillgå om avtalet bryts, kan försvaga styreffekten. Effekten kan också försvagas av att överenskommelser träffas mellan regeringen och SKL och inte direkt mellan regeringen och de enskilda landstingen eller kommunerna. Det finns samtidigt en styrka i att överenskommelserna har förhandlats fram med SKL, eftersom de ofta kopplar samman aktörerna och ser till att erfarenheter sprids.⁵⁹

⁵⁵ Statskontoret (2014b), *Överenskommelser som styrmedel*.

⁵⁶ Riksrevisionen 2014:20, *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*, s. 11.

⁵⁷ SKL:s webbplats, "Överenskommelser mellan SKL och regeringen inom vård och omsorg" <https://skl.se/halsasjukvard/overenskommelsermellansklochregeringen.1463.html> [Hämtad: 2016-12-15].

⁵⁸ Statskontoret (2014b), s. 11; Statskontoret 2011:22, s. 65.

⁵⁹ Statskontoret 2016:24, s. 51–52.

Vårdsektorn och socialtjänsten

Överenskommelser har blivit ett allt vanligare styrmedel inom hälso- och sjukvården, även om det skett en viss minskning av antalet överenskommelser under senare år.⁶⁰ De flesta utvärderingarna av överenskommelser rör också hälso- och sjukvårdsområdet.

Statskontoret har analyserat överenskommelser mellan regeringen och SKL som statligt styrmedel på hälso- och sjukvårdsområdet. De 14 överenskommelser som då fanns innefattade alla någon form av ekonomisk ersättning till landstingen.⁶¹ Statskontoret lyfte fram både styrkor och svagheter med överenskommelserna. Bland styrkorna nämndes att de kan tydliggöra en gemensam inriktning och att regeringen kan påverka huvudmännens prioriteringar. Bland svagheter nämndes att överenskommelser inte är bindande, vilket försvagar regeringens styreffekt. Det är också svårt att utkräva ansvar för resultatet av en överenskommelse eftersom parterna inte är de direkta utförarna. Statskontoret konstaterade också att de 14 överenskommelserna delvis överlappade varandra gällande målgrupp och områden.

Riksrevisionen konstaterar likt Statskontoret att överenskommelser har blivit ett allt vanligare styrmedel för regeringen på hälso- och sjukvårdsområdet. Riksrevisionen menar också att statens detaljerade krav på motprestation för att erhålla ekonomisk ersättning har ökat under de senaste decennierna. Enligt Riksrevisionen kan statlig styrning genom överenskommelser försvåra landstingens långsiktiga styrning av hälso- och sjukvården. Riksrevisionen ifrågasätter därför om regeringen har en helhetssyn i sin användning av styrmedlet.⁶²

Vidare har Statskontoret utvärderat överenskommelsen mellan regeringen och SKL om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Statskontorets bedömde att överenskommelsen har bidragit till att bygga upp stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten, exempelvis metodstöd och utbildningar. Stödstrukturerna har även förbättrat socialtjänstens förutsättningar att arbeta evidensbaserat och använda informationsteknik. Statskontoret konstaterade dock att det krävs ytterligare insatser för att få stödstrukturerna att bestå och att olika satsningar på kunskapsutveckling inom socialtjänsten behövde samordnas.⁶³

Brottsförebyggande arbete

Det finns även utvärderingar av överenskommelser mellan myndigheter och kommuner. I en myndighetsrapport analyserar Brottsförebyggande rådet

⁶⁰ Ibid., s. 71.

⁶¹ Riksrevisionen 2014:20, s. 9.

⁶² Ibid.

⁶³ Statskontoret 2014:18, *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL*.

(Brå) hur kommunerna och polisen samarbetar med brottsförebyggande frågor inom ramen för de samverkansöverenskommelser som infördes 2008. I dag har i princip alla kommuner en sådan överenskommelse med polisen. Den syftar till att samverka mellan polis och kommun blir mer strukturerad och effektiv.⁶⁴

Brå konstaterar att det finns stora variationer i hur mycket polischeferna vill styra överenskommelserna. Överenskommelserna har enligt Brå lett till en gemensam problembild mellan polis och kommun och har påverkat vilka brottsproblem parterna arbetar gemensamt med. I de regioner där överenskommelser finns upplever parterna att samverka mellan kommun och polis fungerar bättre. Många upplever också att kvaliteten, långsiktigheten och effekterna av det brottsförebyggande arbetet har förbättrats något.⁶⁵

3.6.4 Möjligheten och behovet av att följa upp styrmedlet

Att kvantifiera hur många överenskommelser som finns på ett verksamhetsområde kan ge en bild av hur vanligt förekommande styrmedlet är i förhållande till andra styrmedel och hur användningen av överenskommelser har förändrats över tid. Det kan också indikera om det finns överlappningar och behov av att samordna de olika överenskommelserna.

Kriterier för stärkt styreffekt kan användas vid uppföljning

I Statskontorets analys av överenskommelser identifierades ett antal åtgärder som kan stärka överenskommelsernas styreffekt.⁶⁶ Åtgärderna skulle kunna fungera som ett analytiskt ramverk för regeringens uppföljning av hur styrningen genom överenskommelser har utvecklats över tid. Om det till exempel har blivit fler överenskommelser på ett verksamhetsområde kan det indikera att den statliga styrningen av kommunerna har ökat. Flera överenskommelser på samma verksamhetsområde kan också motverka syftet med styrmedlet – att lyfta fram och ge fokus till ett prioriterat område.

Överenskommelser som inkluderar ekonomiska medel till huvudmännen har enligt Statskontorets rapport starkare styreffekt än överenskommelser som endast innefattar medel till SKL. Styreffekten stärks också om medlen är kopplade till tydliga villkor och krav på verksamheterna.

Styreffekten stärks även om parterna i överenskommelsen har en gemensam och väl förankrad problembild att utgå ifrån. Detta ökar sannolikheten att parterna prioriterar arbetet lika högt och ger samma stöd till överenskommelsens inriktning och finansieringsmodell. Här ingår till exempel en tydlig

⁶⁴ Brå (2013) *Samverkan mellan polis och kommun – Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*, Rapport 2013:5, s. 6.

⁶⁵ *Ibid.*, s. 7–9.

⁶⁶ Statskontoret (2014b), s. 37–41.

ansvarsfördelning mellan parterna, rutiner som införlivar överenskommelsernas verksamheter i parterna ordinarie verksamheter samt rutiner för uppföljning.

3.7 Specialdestinerade statsbidrag

- Det används olika definitioner av begreppet specialdestinerat statsbidrag.
- Specialdestinerade statsbidrag är avgränsade i tiden och ska användas till ett visst ändamål.
- Det saknas en komplett sammanställning över de specialdestinerade statsbidragen.
- Specialdestinerade statsbidrag kan ingå som ett styrmedel inom ramen för en överenskommelse mellan regeringen och SKL.
- Ofta är statsbidragen riktade mot utförare av en verksamhet, där kommunen kan vara en aktör bland andra.

3.7.1 Om styrmedlet

Specialdestinerade statsbidrag, som också kallas riktade statsbidrag, är avsedda för en bestämd verksamhet eller ett visst ändamål. De kräver i regel någon form av motprestation och återrapportering. De måste antingen sökas eller också sker fördelningen enligt en prestationsmodell. Flertalet statsbidrag är ensidigt beslutade av staten men vissa regleras i överenskommelser mellan regeringen och SKL.

Vad som ska räknas som ett specialdestinerat statsbidrag är inte tydligt definierat. Kommunalekonomiska kommittén (KEK) konstaterade redan 1991 i sitt betänkande⁶⁷ att det inte finns någon entydig definition av vad som är ett statsbidrag till kommuner eller landsting.

I regeringens skrivelse om *Utvecklingen av den kommunala sektorn*⁶⁸ definieras riktade (specialdestinerade) statsbidrag som utbetalningar till kommuner och landsting från anslag inom andra utgiftsområden än anslagen 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader, 1:4 Stöd till kommuner och landsting och 1:5 Tillfälligt stöd till kommuner och landsting under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, som är avsedda för konsumtion.

I en skrivelse till regeringen betraktar SKL⁶⁹ alla bidrag där regeringen och riksdag har pekat ut ett särskilt ändamål som specialdestinerade bidrag, även

⁶⁷ SOU 1991:98.

⁶⁸ Skr. 2015/16:102.

⁶⁹ SKL (2016) *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner, skrivelse till Finansdepartementet*, 2016-04-20, ärendenummer. 16/022375.

när de i redovisningshänseende är att betrakta som ett generellt bidrag som kan disponeras fritt av kommuner och landsting. Ett exempel på ett sådant bidrag är det tillfälliga stödet till kommuner och landsting om 9,8 miljarder kronor under 2015.

3.7.2 Tillgänglig information

I dagsläget finns inte någon regelbundet publicerad information som visar vilka specialdestinerade bidrag som utgår till kommuner och landsting.

I regeringens årliga skrivelse *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* redovisas information om utvecklingen av såväl de generella som specialdestinerade statsbidragen. I skrivelsen för budgetåret 2015/16 redovisar regeringen en fördjupad redovisning av de riktade bidrag som avser hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt ett antal av de bidrag som avser skolväsendet. Enligt skrivelsen har det utbetalats medel i form specialdestinerade bidrag till kommuner och landsting på 81 olika anslag på statsbudgeten under 2015.⁷⁰ Antalet specialdestinerade bidrag är emellertid fler än antalet anslag där medlen utbetalas. Detta beror på att det på vissa anslag betalas ut flera olika typer av riktade statsbidrag.

SKL publicerade i april 2016 en sammanställning där antalet specialdestinerade bidrag till den kommunala sektorn under 2016 har uppskattats.⁷¹ SKL kom fram till att det under 2016 fanns 129 specialdestinerade bidrag varav 93 till kommunerna och 36 till landstingen (6 bidrag går både till kommuner och landsting).⁷²

SKL publicerar på sin webbplats en specificering av vissa statsbidrag till kommuner respektive landsting. Just nu omfattar listorna statsbidrag åren 2016–2020. SKL skriver att listan inte är heltäckande utan har med regleringar av statsbidragsramen som aviserats under senare år. När det gäller specialdestinerade statsbidrag finns endast vissa av dessa med.

Genom att söka på till exempel *lagrummet.se* går det att få en viss uppfattning om antalet specialdestinerade statsbidrag. Det är dock svårt, utan en större arbetsinsats, att fastslå vilka som helt eller delvis är riktade mot kommuner och landsting.

I motpartsredovisningen i kommunernas räkenskapsammandrag (RS) redovisas, under rubriken driftbidrag, verksamhetsanknutna intäkter i form av driftbidrag från staten, statliga myndigheter, landsting och kommuner. Här redovisas till exempel statsbidrag för maxtaxa för skolverksamhet och skolbarnsomsorg, driftbidrag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, miljöbidrag,

⁷⁰ Skr. 2015/16:102.

⁷¹ SKL (2016).

⁷² SKL betraktar här alla bidrag som destinerats till ett specifikt ändamål som riktade även i de fall de i redovisningshänseende anses vara generella bidrag.

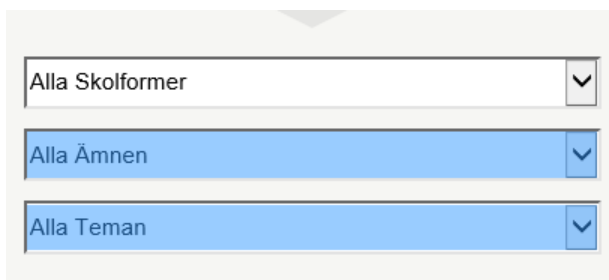
bidrag för flykting- och integrationsverksamhet. Här går det alltså att få en viss bild av hur mycket såväl enskilda, som olika grupper av kommuner, har fått i driftbidrag. Det går enligt SCB att särskilja de medel som kommer från staten men även andra bidrag än specialdestinerade statsbidrag kan ingå.

Exempel 5 Utdrag ur kommunernas räkenskapsammandrag

Rad-nr	Verksamhetsblock/-områden	Driftbidrag fr. staten, statl. mynd. AF	
		[351] 81	Motpart
	BAS 13		
190	Politisk verksamhet, totalt		390
290	Infrastruktur, skydd mm totalt		1 081
339	Kulturverksamhet totalt		293
359	Fritidsverksamhet, totalt		92
407	Förskola		3 357
412	Pedagogisk omsorg		34
425	Fritidshem		572
419	Öppen förskola och öppen fritidsverksamhet		5
435	Förskoleklass		43
440	Grundskola		1 848
443	Grundsärskola		25
450	Gymnasieskola		896
453	Gymnasiesärskola		37
470	Grundläggande vuxenutbildning		22

Källa: SCB

De myndigheter som administrerar specialdestinerade statsbidrag har information om dessa på sina webbplatser. Vi kan dock inte med säkerhet säga att det gäller alla myndigheter som administrerar statsbidrag. På Skolverkets webbplats går det att söka bland statsbidragen på olika sätt, se exempel 6.

Exempel 6 Skolverket – statsbidrag


The image shows a search interface with three dropdown menus. The first menu is labeled 'Alla Skolformer' and has a downward arrow. The second menu is labeled 'Alla Ämnen' and is highlighted in blue with a downward arrow. The third menu is labeled 'Alla Teman' and is also highlighted in blue with a downward arrow.

På Socialstyrelsens webbplats är det möjligt att söka på statsbidrag inom olika områden men också till vem bidragen riktar sig.

Exempel 7 Socialstyrelsen – statsbidrag

Område	
Alla	
Funktionshinder	
Social verksamhet	
Äldre	
Psykisk hälsa	
Övrigt	
Statsbidrag till	
Alla	
Kommun	
Landsting	
Organisation	
Övrigt	

Vissa statsbidrag kan också sökas av andra än kommuner och landsting

Statsbidrag kan utgå till kommuner och landsting men även till andra. Ofta är statsbidragen riktade mot utförare av en verksamhet där kommunen kan vara en aktör bland andra.

3.7.3 Genomförda uppföljningar och utredningar

I regeringens årliga skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn finns viss redovisning av de specialdestinerade statsbidragen. I 2016 års skrivelse fanns en tydligare redovisning av statsbidragen än vad som tidigare har varit fallet.

SKL har i en skrivelse till regeringen⁷³ tagit upp att de riktade statsbidragen och ersättningarna till kommuner och landsting har ökat kraftigt till antalet de senaste åren. SKL menar att detta medför en ökad detaljstyrning och administration och försämrar även kommunernas och landstingens förutsättningar att planera och effektivisera sin verksamhet och ekonomi.

SKL föreslår i skrivelsen att ett antal befintliga riktade statsbidrag avvecklas och att motsvarande medel förs över till de generella bidragen. SKL anser också att överenskommelserna mellan staten och SKL hälso- och sjukvårdsområdet bör ses över i avsikt att minska antalet statsbidrag och motsvarande medel bör till stor del föras över till de generella bidragen.

Både Riksrevisionen och Statskontoret har genomfört granskningar av statsbidrag inom olika områden. Ett exempel är *Specialdestinerade statsbidrag* –

⁷³ SKL (2016).

*Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*⁷⁴ I rapporten förde flera företrädare för Skolverket fram att det finns för många och för små riktade statsbidrag. Bidragen kan inte förväntas ge tillräcklig effekt sett till sin storlek.

Även vissa mer generella studier har genomförts som *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*.⁷⁵ Statskontoret kartlade och beskrev de större specialdestinerade statsbidragen till kommuner och landsting som utgick under 2006 samt den uppföljning och utvärdering som hade gjorts av bidragen.

I 1992 års kompletteringsproposition⁷⁶ föreslog regeringen att en stor del av de dåvarande riktade statsbidragen skulle avvecklas och ersättas av ett generellt bidrag till kommunerna. I propositionen anfördes att de åtaganden som staten anser att kommunerna har gentemot sina invånare borde anges i lag eller regleras med stöd av lag.

3.7.4 Möjligheten och behovet av att följa upp styrmedlet

Finansutskottet framhöll i sitt betänkande, med anledning av regeringens skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn 2014, att skrivelsen är ett viktigt underlag för riksdagen i arbetet med att följa upp verksamheterna i den kommunala sektorn, och ett bra komplement till budgetpropositionen. Utskottet framhöll dock att resultatredovisningen för de specialdestinerade statsbidragen kunde utvecklas genom att fler bidrag utvärderades och redovisades i skrivelsen.⁷⁷

Vi gör också bedömningen att det finns ett behov av samlad information om de specialdestinerade statsbidragen både på en övergripande nivå och verksamhetsvis.

Skälen till detta är att det kan finnas ett behov av följa upp:

- att det inte finns överlappningar mellan statsbidragen inom ett verksamhetsområde
- att det inte är så många statsbidrag inom ett område att styrningen blir otydlig när det gäller vad staten anser bör prioriteras
- att det inte finns för många små statsbidrag med kort varaktighet
- vilken eller vilka kategorier, till exempel kommuner och landsting, som kan söka bidraget.

⁷⁴ Riksrevisionen, 2014:25.

⁷⁵ Statskontoret, 2007:17.

⁷⁶ Prop. 1991/92:150.

⁷⁷ Bet. 2014/15:FiU17.

Det kan också finnas skäl att följa upp vilka kommuner eller kommungrupper som söker statsbidrag inom olika områden och vilka belopp det rör sig om. Detta skulle till exempel kunna genomföras genom att utveckla redovisningen i RS så att en sådan uppföljning kan göras kontinuerligt. En annan möjlighet är att detta genomförs genom till exempel enkäter. Då kan behovet styra frekvens och täckningsgrad.

3.8 Nationella inriktningsdokument

- I samlingsbegreppet nationella inriktningsdokument kan nationella strategier, handlingsplaner och handlingsprogram ingå. Olika typer av politiska program och aktiviteter benämns ofta för strategier eller handlingsplaner.
- Det är ofta otydligt vilka aktörer inriktningsdokumenten vänder sig till.
- Det finns ingen samlad information om inriktningsdokumenten. Viss information finns på SKL:s och sektorsmyndigheternas webbplatser.
- Det finns få övergripande uppföljningar och utvärderingar av nationella inriktningsdokument som statligt styrmedel.
- Det är svårt att utvärdera enskilda inriktningsdokument. Nationella strategier eller handlingsplaner kombineras ofta med andra styrmedel, vilket gör det svårt att särskilja respektive styrmedels effekt.

3.8.1 Om styrmedlet

Till nationella inriktningsdokument räknas *nationella strategier, handlingsplaner och handlingsprogram*. Nationella inriktningsdokument beslutas av regeringen i syfte att uttrycka politiska mål och ambitioner inom ett område. Det kan även handla om att regeringen vill få draghjälp från andra aktörer som regeringen har begränsad eller ingen formell möjlighet att styra över. Nationella inriktningsdokument kan dessutom vara ett sätt att kraftsamla olika aktörer kring en fråga och på så sätt stärka samordningen.⁷⁸

Nationella inriktningsdokument ingår, tillsammans med exempelvis överenskommelser och stöd och vägledning, i samlingsbegreppet annan styrning. När det gäller annan styrning kan staten inte kräva en absolut efterlevnad.⁷⁹ Det finns dock några undantag när nationella inriktningsdokument är juridiskt bindande – så kallade nationella handlingsplaner, som följer den gemensamma lagstiftningen inom EU. Ett exempel är *Nationell plan för kontroll i livsmedelskedjan* (NKP) som Livsmedelsverket tar fram tillsammans med ett antal andra myndigheter. Den beskriver de viktigaste målen och prioriteringarna för den offentliga livsmedelskontrollen de kommande åren.

⁷⁸ Statskontoret 2016:24, s. 34.

⁷⁹ Statskontoret 2011:22, s. 27–28.

3.8.2 Tillgänglig information

Det finns ingen samlad information om eller statistik över vilka inriktningsdokument, eller typ av inriktningsdokument, som finns inom olika verksamhetsområden. Vi har genom sökningar på bland annat regeringens webbplats identifierat en relativt stor flora av nationella strategier/handlingsplaner på ett antal verksamhetsområden. De flesta rör miljö- och näringslivsfrågor. Det är dock ofta ottydligt vilka aktörer och verksamheter som strategierna eller handlingsplanerna riktar sig mot.

På SKL:s webbplats finns information om vissa strategier och handlingsplaner, till exempel den nationella strategin för kultur- och musikskolan och it-strategin för vård och omsorg. Informationen är dock inte samlad under en rubrik. De strategier och handlingsplaner som omnämns på webbplatsen syftar inte heller alltid till att specifikt styra kommunerna och kommunal verksamhet.

Viss information finns på sektorsmyndigheternas webbplatser. På Skolverkets webbplats finns till exempel nationella it-strategier på skolområdet samlade under en rubrik.⁸⁰ På Kulturrådets webbplats finns information om det nationella handlingsprogrammet för läsfrämjande, som till viss del involverar kommunerna och kommunal verksamhet.⁸¹ Generellt sett förefaller dock myndigheternas information om nationella inriktningsdokument vara begränsad.

3.8.3 Genomförda uppföljningar och utvärderingar

Det finns få utvärderingar av nationella inriktningsdokument som styrmedel. Statskontoret har konstaterat att styrmedel som går under benämningen annan styrning ofta förekommer i paket och i princip alltid innefattar ett statsbidrag. Normalt sett är det statsbidraget som utvärderas och inte övriga styrmedel i paketet.⁸²

I ett antal av Statskontorets utvärderingar berörs nationella inriktningsdokument. Enligt Statskontoret har Socialstyrelsen och SKL under senare år har tagit en mer aktiv del i implementeringen inom Socialdepartementets ansvarsområde. Erfarenheten är att det inte alltid räcker med att lägga ansvaret på landsting, kommuner och professioner.⁸³

⁸⁰ Skolverkets webbplats, ”Nationella strategier för skolans digitalisering”, <http://www.skolverket.se/skolutveckling/resurser-for-larande/itiskolan/nationell-strategi>, [Hämtad: 2016-12-15].

⁸¹ Kulturrådets webbplats, ”Handlingsprogram”, <http://www.kulturradet.se/sv/Lasframjande/Uppdrag/> [Hämtad: 2016-12-15].

⁸² Statskontoret 2011:22, s. 30.

⁸³ Ibid, s. 51.

Utredningen om hälso- och sjukvården⁸⁴ konstaterade att målen i inriktningsdokumenten ofta formuleras som önskemål om förändringar som mottagaren inte alltid har förmåga att hantera. De riskerar därmed att bli ”hyllvärmare”.

En nationell e-hälsost strategi

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag tre år i rad följt upp utvecklingen av e-hälsa i kommunerna. Utgångspunkten för uppföljningarna är dels intentionerna i regeringens nationella strategi för e-hälsa⁸⁵, dels de mål som uttrycktes i överenskommelsen mellan staten och SKL om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten. Socialstyrelsen konstaterar att mindre kommuner inte har resurser att själva utveckla e-tjänsterna och att de e-tjänster som har utvecklats av externa aktörer inte alltid samspelar med kommunernas verksamhetssystem.⁸⁶ Rapportens resultat bekräftar Statskontorets slutsats – att kommunerna inte alltid har resurser och förutsättningar att leva upp till regeringens viljeinriktning och önskemål.

En samlad strategi för ANDT-politiken

Statskontoret har utvärderat regeringens strategi för alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT).⁸⁷ Det övergripande målet för strategin är ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk. Utifrån det övergripande målet har regeringen slagit fast sju långsiktiga mål. Kommuner och landsting har ett ansvar när det gäller insatser kopplade till samtliga långsiktiga mål.

Statskontoret bedömde att kommunerna generellt sett arbetar efter de nationella målen och att målstrukturen har en god styrande effekt på de inblandade aktörernas verksamheter. Statskontoret gav dock förslag på hur målstrukturen skulle kunna bli ännu mer styrande om vissa av målen omformulerades. Mål uttryckta som en *riktning* (ökning/minskning) konstaterades vara lättare att följa upp än önskvärda *tillstånd*. Det bedömdes vidare lättare att följa upp mål uttryckta som *processer* snarare än *resultat* på befolkningsnivå. Statskontorets rekommendationer om hur ANDT-strategins målstruktur kan få ökad styreffekt kan rimligtvis generaliseras även till andra strategier.

En nationell handlingsplan mot psykisk ohälsa

Handlingsplanen *PRIO psykisk ohälsa* utgör grunden för regeringens arbete mot psykisk ohälsa under perioden 2012–2016. En viktig del av handlingsplanen är en överenskommelse mellan regeringen och SKL.

⁸⁴ SOU 2007:12, *Hälso- och sjukvården*.

⁸⁵ *Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*.

⁸⁶ Socialstyrelsen (2016), *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna – Redovisning av nyckeltal för utveckling av e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna*, s. 7.

⁸⁷ Statskontoret 2015:9, *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*.

De tre övergripande målen för strategin är en jämlik, kunskapsbaserad, säker och tillgänglig vård och omsorg av god kvalitet, tillgång till arbete och anpassad sysselsättning samt möjlighet till delaktighet och inflytande.⁸⁸ Vidare finns 14 delmål för strategin och ett 40-tal olika insatser, varav en del ska genomföras av kommunerna.⁸⁹

Myndigheten för Vårdanalys konstaterar i sin första lägesrapport att handlingsplanens mål inte är mätbara. För att kunna följa utvecklingen och utvärdera handlingsplanens måluppfyllelse anser Vårdanalys att det behövs indikatorer och mått som gör det möjligt att mäta handlingsplanens mål. Myndigheten bedömer också att kraven på insatserna avseende projektplanering, målbeskrivningar och återrapportering behöver skärpas och tydliggöras.⁹⁰

Vårdanalys utvärdering visar på svårigheterna med att utvärdera nationella handlingsplaner och strategier i allmänhet, eftersom de ofta uttrycker politiska viljeinriktningar snarare än konkreta mål.

3.8.4 Möjligheten och behovet av att följa upp styrmedlet

Det finns flera svårigheter med, att på en övergripande nivå, följa upp och utvärdera nationella inriktningsdokument riktade till kommuner och landsting. För det första finns ingen naturlig ingång för att få samlad information om vilka inriktningsdokument som finns. För det andra är det inte tydligt definierat vad nationella inriktningsdokument är, vilket riskerar att man vid en uppföljning missar olika verksamheter som ryms inom till exempel en nationell strategi eller handlingsplan. Det kan även vara svårt att urskilja vilka inriktningsdokument som riktar sig till kommuner och landsting.

Det kan också vara svårt att utvärdera nationella inriktningsdokument eftersom de ofta ingår i paket med andra styrmedel såsom överenskommelser. Vidare är nationella inriktningsdokument ofta mycket övergripande till sin karaktär och uttrycker snarare en politisk viljeinriktning än ett konkret mål. Inriktningsdokument är i regel heller inte bindande.

⁸⁸ Myndigheten för Vårdanalys (2013), *Utvärdering av handlingsplanen PRIO psykisk ohälsa – lägesrapport 2013*, s.

⁸⁹ *Ibid.*, s. 10.

⁹⁰ *Ibid.*, s. 7.

3.9 Nationella samordnare

- Det saknas en tydlig och allmänt accepterad definition av vad en nationell samordnare är.
- Information om hur många nationella samordnare det finns och vilka uppdrag de har finns inte samlad centralt.

3.9.1 Om styrmedlet

Det finns igen enhetlig definition av vad en nationell samordnare är. I Statskontorets rapport om nationella samordnare definieras nationell samordnare som ”en person som är utsedd av regeringen och som verkar utanför myndighetsstrukturerna för att samordna och genomföra regeringens politik. Statskontoret identifierar tre olika typer av samordnare – *förhandlaren*, *utredaren* och *pådrivaren*.⁹¹

Såväl Riksrevisionen som Konstitutionsutskottet har i sina granskningar använt liknande definitioner. Riksrevisionen har använt definitionen ”en person med ett tidsbegränsat uppdrag från regeringen att samordna aktörer inom ett prioriterat område. Uppdraget bygger på frivillighet för de aktörer som är mottagare av den statliga styrningen, och samordnaren är inte en del av de ordinarie förvaltningsmyndigheterna.”⁹² Riksrevisionen har i sin granskning bara tagit med de regeringsuppdrag där samordnarna benämns *nationella samordnare*, *samordnare* eller *statlig samordnare*. Konstitutionsutskottet väljer att även inkludera begrepp som *kontaktperson*, *koordinator*, *förvaltare*.⁹³

En nationell samordnare organiseras antingen som en funktion inom Regeringskansliet eller som en oberoende kommitté. Samordnare utnämns alltid av regeringen genom regeringsbeslut, alternativt genom regeringskanslibeslut av enskilda statsråd. Nationella samordnare har ett tidsbegränsat mandat.

Tidigare granskningar och uppföljningar har visat att flest nationella samordnare har funnits inom Social- och Näringsdepartementets områden följt av Kultur- Miljö och Utbildningsdepartementen. Även Försvars-, Arbetsmarknads-, Justitie och Finansdepartementen har använt sig av nationella samordnare vid olika tillfällen.

⁹¹ Statskontoret (2014a), *Nationella samordnare – Statlig styrning i otraditionella former?* s. 5f.

⁹² Riksrevisionen 2016:5, *Nationella samordnare som statligt styrmedel*, s. 14.

⁹³ Bet. 2015/16:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 42.

3.9.2 Tillgänglig information

Information om samordnarna och deras uppdrag finns inte samlad centralt inom Regeringskansliet. I stället måste de identifieras med hjälp av budgetpropositioner, kommittéberättelser, kommittéregister och de pressmeddelanden som publiceras på regeringens webbplats.

Statskontoret och Riksrevisionen identifierar ett 30-tal samordnare medan KU i sin granskning kom fram till att det har funnits 60 nationella samordnare sedan 2002. De olika resultaten beror dels på att man har använt olika definitioner, dels på att man har studerat olika tidsperioder.

3.9.3 Genomförda uppföljningar och utredningar

I Statskontorets rapport om nationella samordnare⁹⁴ var syftet att ge ett underlag för fördjupad kunskap om en styrform som har blivit allt vanligare. I rapporten konstaterar Statskontoret att de nationella samordnarna ofta har kommuner och landsting som målgrupper. Detta ansågs vara fallet i 24 av de 32 samordningsuppdrag som har tillsatts sedan 2006. I 18 av fallen ansågs kommuner och landsting vara den *primära* målgruppen för samordnarna. Andra slutsatser var att nationella samordnare ger regeringen nya möjligheter att styra. Främst genom att kunna nå ut på ett annat sätt än en myndighet kan göra.

Syftet med Riksrevisionens rapport *Nationella samordnare som statligt styrmedel*⁹⁵ var att bedöma ändamålsenligheten i regeringens styrning med nationella samordnare. Enligt Riksrevisionens granskning kan nationella samordnare under rätt förutsättningar uppnå de förväntade resultaten, men att de i praktiken inte alltid gör det. Samordnaren har inte alltid de resurser och verktyg som krävs för att påverka målgruppens förmåga att agera annorlunda.

Konstitutionsutskottet genomförde under hösten 2015 en granskning av nationella samordnare.⁹⁶ Granskningen har ingått som en del i utskottets granskning av regeringens administrativa arbete.

3.9.4 Möjligheten och behovet av att följa upp styrmedlet

Mot bakgrund av att nationella samordnare används allt mer, samt att effekterna inte är tillräckligt väl utredda, kan det finnas skäl att följa upp styrmedlet. Att styrmedlet är tidsbegränsat talar för vikten av att få en bild av hur många samordnare det finns och inom vilka områden de verkar. Ytterligare ett skäl är att undvika att olika samordningsuppdrag motverkar varandra eller andra styrmedel.

⁹⁴ Statskontoret (2014a).

⁹⁵ Riksrevisionen, 2016:5.

⁹⁶ Bet. 2015/16:KU10, s. 42–83.

**Avsaknad av tydliga definitioner största utmaningen vid en uppföljning**

För att kunna följa upp styrmedlet krävs en tydlig definition av vad en nationell samordnare är. Samtliga utredningar har använt liknande men något olika definitioner av begreppet. Det har sannolikt påverkat hur många samordningsuppdrag man har funnit.

Att kvantifiera är bara början

En kvantitativ uppföljning av nationella samordnare kan öka kunskapen om vilka samordnare som är verksamma inom ett politikområde så att deras uppdrag inte motverkar varandra. Denna information kan sammanställas genom att de enskilda departementen redovisar vilka samordningsuppdrag de har inom sitt politikområde. En sådan uppföljning ger dock inte information om omfattningen av de nationella samordnarnas uppdrag. I både Statskontorets och Riksrevisionens undersökningar har en kvantifiering utgjort ett första steg för att, i ett andra steg, genomföra fallstudier av ett mindre antal samordningsuppdrag.

4 Statskontorets bedömningar och förslag

I detta kapitel redovisar vi Statskontorets slutsatser om möjligheterna och behoven av att följa upp statens styrning av kommuner och landsting. Vi redovisar de mest väsentliga kunskapsluckorna och utifrån detta lämnar vi ett antal förslag.

4.1 Staten använder många olika styrmedel

Staten har en rad styrmedel till sitt förfogande för att styra kommuner och landsting. Vissa av styrmedlen är tvingande till sin karaktär, som lagar och förordningar, medan andra är frivilliga, som stöd och vägledningar. Det finns också styrmedel som visserligen är frivilliga men som ändå är starkt styrande, det gäller till exempel allmänna råd och specialdestinerade statsbidrag. Flera av styrmedlen är av permanent karaktär, även om innehållet kan ändras, medan andra är avgränsade i tiden.

Styrmedlen beslutas på olika nivåer. Riksdagen, regeringen och myndigheterna beslutar alla om olika styrmedel. Styrmedel som beslutas av regeringen är till exempel specialdestinerade statsbidrag, överenskommelser, nationella samordnare och nationella inriktningsdokument. När det gäller överenskommelser beslutas de i allmänhet gemensamt av regeringen och SKL. Myndigheter beslutar till exempel om föreskrifter, allmänna råd, vägledningar och stöd.

Styrningen och användningen av styrmedlen varierar mellan olika verksamhetsområden. Styrningen kan variera beroende på vilket ansvar kommunen har inom verksamhetsområdet, till exempel om kommunen är utförare av en verksamhet eller utövar tillsyn. Vilka styrmedel som används kan också vara beroende av hur EU-reglerat ett område är. Vissa verksamheter är svårare att styra genom detaljerad reglering eftersom det i dessa fall är svårt för staten att i detalj formulera innehållet i regleringen. Det gäller till exempel inom hälso- och sjukvården.

Det är i många fall svårt att följa upp styrmedlen

Inledningsvis kan Statskontoret konstatera att det saknas övergripande och samlad information om flertalet styrmedel. Vår genomgång visar också att det finns vissa utmaningar med att följa upp styrmedel samlat och kvantitativt.

Flera av styrmedlen saknar en tydlig definition

Vi har noterat att flera av styrmedlen saknar en tydlig definition, det gäller till exempel nationella samordnare och specialdestinerade statsbidrag. För att det ska vara möjligt att kvantifiera eller på annat sätt följa upp styrmedlen behöver dessa definieras.

Svårt att identifiera om kommuner och landsting är mottagare

Även om det skulle vara möjligt att kvantifiera styrmedlen är det i många fall svårt att bedöma om och i hur stor utsträckning styrningen riktar sig mot kommuner och landsting. Ett av skälen till detta är att styrningen ofta riktar sig mot verksamheter och professioner.

Information om styrmedlen finns sällan samlad

Vi kan också konstatera att information om styrmedlen ofta är spridd över olika källor. För att kunna kvantifiera till exempel myndighetsföreskrifter och allmänna råd krävs en genomgång av respektive myndighets författningssamling eller webbplats. Undantaget är vård- och omsorgsområdet där flera styrmedel, inklusive allmänna råd och föreskrifter, numera finns samlade på en webbplats. Även här är det dock svårt att fastställa vilka styrmedel som riktar sig till kommuner och landsting.

Kombination av styrmedel försvårar uppföljningen

Överenskommelser mellan regeringen och SKL består av flera styrmedel. Ofta ingår ett specialdestinerat statsbidrag i överenskommelsen. Styrmedlen kan också hänga ihop i en kedja. Det gäller lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, allmänna råd och olika slag av handböcker eller vägledningar. Det kan vara svårt att följa upp och utvärdera enskilda styrmedel när de ingår i ett paket eller en kedja eftersom orsakssambanden kan vara otydliga.

EU kan också påverka styrningen

EU påverkar styrningen inom vissa områden vilket kan göra det svårt att ha kontroll över och kunna påverka såväl innehållet som regelmassan på vissa områden.

Som medlemsstat i EU får Sverige inte ha kvar eller införa statliga författningar som strider mot EU-rätten, och därmed kan EU-lagstiftningen minska statens möjligheter att reglera kommunala verksamheter. Det är vidare regeringen som ytterst ansvarar för den svenska medverkan i EU-samarbetet. Regeringen ansvarar därmed inför EU för att svenska kommuner tillämpar EU:s lagstiftning på rätt sätt. I rapporten *Informationsförsörjning om kommuner*⁹⁷ pekar Statskontoret på att kunskapsläget är oklart när det gäller EU-lagstiftningens påverkan på kommunerna.

Tabell 2 sammanfattar den information och de uppföljningar som finns om de styrmedel vi har studerat.

⁹⁷ Statskontoret, 2014:26, s. 114–115.

Tabell 2 Översikt över styrmedel som staten använder

Styrmedel	Beslut av	Tvingande/ frivillig	Information	Uppföljning och utvärdering	Enhetlig definition
Lagar, förordningar och tillsyn	Riksdagen resp. regeringen	Tvingande	Svensk författ- ningssamling (SFS)	Enstaka	Ja
Myndighets- föreskrifter	Myndigheter med bemyn- digande	Tvingande	Mynd. webb- platser, SFS (samlat för vård och omsorg)	Enstaka	Ja
Allmänna råd	Myndigheter (följer av be- myndigandet)	Frivillig*	Mynd. webb- platser, SFS (samlat för vård och omsorg)	Enstaka	Ja
Stöd och väg- ledning	Myndigheter	Frivillig	Mynd. webb- platser (samlat för vård och omsorg)	Delvis samlat (inom vård och omsorg)	Nej
Överenskommelser	Regeringen, SKL och myndigheter	Frivillig	SKL:s webbplats	Delvis samlat och av enskil- da ÖK (främst inom vård och omsorg)	Ja
Specialdestinerade statsbidrag	Regeringen	Frivillig	Enskilda beslut redovisas bl.a. i BP.	Delvis samlat och av en- skilda bidrag	Nej
Nationella inriktnings- dokument	Regeringen, myndigheter	Frivillig eller tvingande	Regeringens, myndigheters och SKL:s webbplatser	Enskilda dokument	Nej
Nationella samordnare	Regeringen	Frivillig	BP, kommitté- berättelser m.m.	Enstaka	Nej

* Allmänna råd är inte bindande men har en annan rättslig tyngd och normerande verkan än riktlinjer och vägledning. Om man väljer att inte göra på det sätt som anges i det allmänna rådet ska man kunna visa att de bindande reglerna ändå uppfylls.

4.2 Statskontorets bedömningar

Statens behov av uppföljning är inte klarlagt

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera och föreslå hur staten samlat, på en övergripande nivå, kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen. En central utgångspunkt för en sådan uppföljning bör vara behovet av och syftet med uppföljningen. I Statskontorets uppdrag sägs inget om hur en eventuell samlad uppföljning ska användas eller hur stort behovet av en sådan är. Därför diskuterar vi behovet av att följa upp styrningen både samlat och verksamhetsvis samt behovet av att följa utvecklingen av enskilda styrmedel. Vi resonerar också om behovet av såväl uppföljningar som utvärderingar av både kvantitativ och kvalitativ karaktär.

Det finns också skäl att fundera på i vilken egenskap kommunerna och landsingen bör följas upp – som tillsynsmyndighet och/eller som utförare. Statskontoret konstaterade i rapporten *Statens styrning av kommunerna*⁹⁸ att statens styrning kan variera utifrån vilken roll kommunerna har inom ett verksamhetsområde. Det innebär att förutsättningarna för uppföljningen är olika och att resultatet inte nödvändigtvis blir detsamma eller jämförbart.

Kvantitativa uppföljningar av tillfälliga styrinsatser kan ge viss nytta

När det gäller vissa styrmedel kan det finnas ett värde av att regeringen har samlad information om användningen av ett styrmedel och hur det fördelar sig på olika verksamhetsområden. Enligt Statskontorets bedömning gäller det främst de styrmedel som regeringen förfogar över som specialdestinerade statsbidrag, överenskommelser, nationella samordnare och nationella inriktningsdokument. Det är tillfälliga insatser där det kan finnas ett behov av att ha löpande information om vilka dessa är och till vem eller vilka de riktar sig. När det gäller specialdestinerade statsbidrag finns även behov av att följa upp vilka som har tagit del av medlen. Ett skäl är för att undvika att det genomförs många insatser inom ett område som helt eller delvis kan konkurrera med varandra.

Begränsat värde av kvantitativa uppföljningar av regleringar

Statskontoret ställer sig däremot tveksamt till värdet av att löpande och samlat följa upp den antalsmässiga utvecklingen av lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd. Som vi har nämnt ovan är det svårt att kvantifiera och uppskatta hur många av dessa styrmedel som riktar sig mot kommuner och landsting. Enligt vår bedömning ger en sådan uppföljning nödvändigtvis inte en rättvisande bild av hur styrningen har utvecklats, till exempel om styrningen har blivit mer detaljerad. En kvantitativ uppföljning säger också väldigt lite om hur omfattande styrningen är eller vilka effekter den ger.

I vissa fall, det gäller till exempel den nya skollagen, har bestämmelser flyttats från förordning till lag. Även om lagstiftningen därmed blev mer omfattande var inte ambitionen att öka den totala regelmassan eftersom förordningsregleringen bedömdes minska i motsvarande omfattning.⁹⁹ Den här typen av genomgripande förändringar kan göra det svårt att genom en kvantifiering av reglering uttala sig om styrningens omfattning faktiskt har ökat eller minskat.

När kommunerna får nya eller omdefinierade uppgifter kan det vidare tillkomma nya regler som styr den kommunala verksamheten. Det gäller till exempel mottagningen av nyanlända där kommunerna har fått nya uppgifter. Man måste på något sätt ta hänsyn till större förändringar för att uppföljningen av den samlade styrningen ska ge en rättvisande bild.

⁹⁸ Statskontoret, 2016:24.

⁹⁹ Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 208.

Större nytta av verksamhetsvisa uppföljningar

Statskontoret konstaterar att det kan finnas behov av att *verksamhetsvis* följa upp den samlade statliga styrningen för att se om styrningen har blivit alltför omfattande, detaljerad eller motstridig. Det handlar då om att strategiskt samordna styrningen. Här kan en kvantifiering av styrmedel vara ett första steg för att få en bild av omfattningen av använda styrmedel. Som exempel kan nämnas den kartläggning av de kunskapsstyrande produkterna som nu görs inom vård och omsorg.

Begränsad nytta av att följa upp mjuka styrmedel

Vi ser inte något behov av att regeringen löpande följer upp mjuka former av styrning, till exempel stöd och vägledning. Dessa är också svåra att både kategorisera och mäta. Däremot kan det, som vi redan har påpekat, finnas ett behov av att följa upp och samordna den här typen av styrmedel *verksamhetsvis* för att förenkla och göra styrningen mer effektiv, till exempel när det gäller olika typer av kunskapsstöd.

4.3 Utgångspunkter för en samlad uppföljning

Konkretisera syftet med och behovet av en samlad uppföljning

Statskontoret anser att regeringen i ett första steg behöver konkretisera behovet av och syftet med att följa den samlade utvecklingen av styrningen. De uppföljningar som har genomförts i Norge och Finland har till exempel varit kopplade till de kommunreformer som pågår i respektive land. Uppföljningen har då varit ett underlag till pågående insatser för att utveckla den statliga styrningen.

Att konkretisera syftet med uppföljningen är även viktigt för att utformningen av uppföljningen ska vara så ändamålsenlig som möjligt. Beroende på hur uppföljningen ska användas kan den behöva göras genom olika metoder eller mot olika aktörer.

Statskontoret kan konstatera att det redan finns god kännedom om vilka områden där styrningen är komplex, omfattande och där det finns brister i samordningen. Statskontoret har i tidigare utredningar nämnt mottagande och etablering av nyanlända, plan- och byggprocessen samt skolväsendet som områden där styrningen skulle behöva bli mer sammanhållen.¹⁰⁰ Det är viktigt att utifrån den redan samlade kunskapen fortsätta arbetet med att utveckla styrningen och samordningen.

Överväg uppföljning i samband med att en satsning utformas

Statskontoret ser ett behov av att regeringen i samband med beslut tas om en satsning riktad till kommuner och landsting överväger om och hur satsningen bör följas upp. Det innebär ett mer strategiskt förhållningssätt där det i förväg

¹⁰⁰ Statskontoret 2016:26, *Utvecklad styrning*; Statskontoret 2016:24.

finns en ambition att följa upp hur ett visst styrmedel fungerar och tydliggöra hur och vem som ska genomföra uppföljningen eller utvärderingen. Vi kan konstatera att detta i viss mån redan görs men att spridningen av kunskapen kan förbättras.

Viktigt att väga kostnaden för uppföljningen mot nyttan

Statskontoret ser för närvarande inte ett behov av att *samlad* och *kvantitativt* följa upp samtliga styrmedel riktade mot kommuner och landsting. Utifrån vår bedömning är en sådan uppföljning både tidskrävande och kostsam. Samtidigt är nyttan av den information som uppföljningen ger begränsad eftersom den säger lite om hur omfattande styrningen är eller hur den har förändrats, till exempel om styrningen har blivit mer detaljerad. Uppföljningen kan därför ge en felaktig bild av hur den statliga styrningen av kommuner och landsting faktiskt ser ut. Den riskerar att blir en pappersprodukt och skapa onödig administration hos myndigheter och kommuner.¹⁰¹

Mottagarperspektivet är centralt

Tidigare utredningar har pekat på att det behövs ökad kunskap om konsekvenserna av regeringens styrning av kommuner och landsting. För detta behövs ett mottagarperspektiv. Det innebär att styrningen analyseras utifrån hur kommunerna och landstingen uppfattar den samlade statliga styrningen. Det fodras ofta specifik sakkunskap om olika verksamhetsområden för att bedöma hur den statliga styrningen påverkar kommuner och landsting. För att förstå konsekvenserna av styrning kan det också behövas mer djupgående effektstudier där resultaten av styrningen utvärderas men också hur kommunerna hanterar och implementerar styrningen.

4.4 Statskontorets förslag

Enligt Statskontoret finns ett behov av att ha en samlad bild av styrmedel som har beslutats av regeringen. Det gäller särskilt styrmedel som är avgränsade i tiden och som innehåller finansiella medel. Statskontoret menar också att det i vissa fall kan finnas behov av att följa upp den samlade styrningen av en verksamhet. Ett skäl kan då vara att säkerställa att styrmedlen inom området inte motverkar varandra.

- Det bör finnas samlad information om *specialdestinerade statsbidrag*, *överenskommelser*, *nationella samordnare* och *nationella inriktningsdokument*, dvs. vilka insatserna är samt vilka områden de omfattar. En samlad uppföljning av dessa styrmedel kräver dock att de tydligare definieras och avgränsas.

¹⁰¹ Se Lindgren, Lena (2014) *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*.



- När det gäller de specialdestinerade statsbidragen bör även belopp och mottagare av bidragen följas kontinuerligt.
- Inom vissa områden kan det finnas behov av att analysera den samlade styrningen och hur styrningen har förändrats. Det kan gälla områden där styrningen har blivit omfattande eller där aktörerna är många. Statskontoret har tidigare pekat ut mottagande och etablering av nyanlända, plan- och byggprocessen samt skolväsendet som områden där styrningen skulle behöva bli mer sammanhållen.
- Det kan i vissa fall finnas behov av att kartlägga hur den samlade styrningen av ett område påverkas av större förändringar. En kvantitativ uppföljning av till exempel lagar, förordningar, föreskrifter och andra styrmedel kan ge en uppfattning om i vilken utsträckning styrningens omfattning och komplexitet har förändrats. Detta kräver dock mätningar både före och efter förändringen. Vår bedömning är dock att en sådan kvantitativ uppföljning inte är tillräcklig för att bedöma styrningens utveckling inom området utan snarare är ett första steg. Innan en större uppföljningsinsats genomförs måste behovet nogt vägas mot kostnaderna för insatsen. Kartläggningar av det här slaget riskerar att bli både omfattande och resurskrävande.



Referenser

Bet. 2015/16:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Brå (2013) *Samverkan mellan polis och kommun – Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*, Rapport 2013:5.

Difi 2015:19 *Statlig styrning av kommunerna, En kartläggning av verkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015.*

Ds. 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning.*

Ds. 2014:1 *Gröna boken – handbok i författningsskrivning.*

Ds. 2014:9 *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänsten.*

Lindgren, Lena (2014) *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga*. Lund: Studentlitteratur.

Myndigheten för Vårdanalys (2013) *Utvärdering av handlingsplanen PRIO psykisk ohälsa – lägesrapport 2013.*

Prop. 2000/01:36 *Sjukhus med vinstsyfte.*

Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Regeringens skrivelse 2015/16:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*

Regeringens skrivelse 2015/16:75 *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*

Riksrevisionen 2013:4 *Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?*

Riksrevisionen 2014:20 *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej.*

Riksrevisionen 2014:25 *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

Riksrevisionen 2016:5 *Nationella samordnare som statligt styrmedel.*

Rådet för styrning med kunskap (2016) *Förslag för utvecklad kunskapsstyrning – Slutrapportering från arbetsgruppen till rådet.*



SKL (2016) *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner, skrivelse till Finansdepartementet, 2016-04-20, ärendenummer 16/022375.*

Socialstyrelsen (2016) *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna – Redovisning av nyckeltal för utveckling av e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna, 2016.*

SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting.*

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

Statskontoret 2001:17 *Kommunalt självstyre och proportionalitet.*

Statskontoret 2005:29 *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet.*

Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före – Om viss styrning i kommuner och landsting.*

Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen.*

Statskontoret 2014:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL.*

Statskontoret (2014a) *Nationella samordnare – Statlig styrning i otraditionella former?*

Statskontoret (2014b) *Överenskommelser som styrmedel.*

Statskontoret 2015:9 *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken.*

Statskontoret 2016:24 *Statens styrning av kommunerna.*

Statskontoret 2016:26 *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

Statskontoret 2007:17 *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting.*



Bilaga

Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Regeringsbeslut

III 2

2016-02-04

Fi2016/00372/SFÖ (delvis)

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet.

Statskontoret ska

- identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur statliga myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras,
- analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara, vilka krav det ställer på ledarskapet samt hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för en innovativ och samverkande förvaltning,
- analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv,
- kartlägga den statliga styrningen av kommuner och landsting, övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen på enskilda kommuner och landsting,
- analysera och föreslå hur staten sammanhållet kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting, samt
- analysera behovet av ytterligare samverkan genom att sluta avtal inom kommunsektorn.

Bakgrund

Sedan 1990-talets början har många åtgärder genomförts i syfte att effektivisera offentlig verksamhet. Reformerna har genomförts som bl.a. kännetecknas av fokus på resultat, decentralisering, ekonomisk ramstyrning, delegerat ansvar för budget, kompetensförsörjning och organisation samt större fokus på medborgarnas behov. Till detta har

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 24

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

2

kopplats krav på förbättrad uppföljning för att svara upp mot ökade behov av information och kontroll. Flera av dessa reformer har bidragit till att Sverige har en effektiv förvaltning. I en del avseenden har dock reformerna medfört negativa effekter, såsom ökad administration och snedvridna incitament.

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

I budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) bedömde regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter behövde utvecklas i vissa avseenden. Bakgrunden var de brister och problem som hade uppmärksammats i Riksrevisionens årliga rapporter för 2005 och 2006, och i Styrtredningens (SOU 2007:75) respektive Förvaltningskommitténs (SOU 2008:118) betänkanden. För att komma till rätta med bristerna och åstadkomma en mer långsiktig och strategisk orientering ville regeringen i högre grad anpassa sin styrning efter varje verksamhets karaktär och styrbehov.

Regeringen har inom flera områden utvecklat styrningen och uppföljningen av myndigheter och verksamheter. En verksamhetsanpassad styrning har fått genomslag bl.a. i hur instruktioner och regleringsbrev används. Förändringarna har beskrivits i bl.a. konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU10 och i Statskontorets rapport, Stärk kedjan, 2013.

Regeringen har därefter uttryckt bl.a. i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande än vad som gäller i dag. Detaljstyrningen ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Inriktningen är att skapa bästa möjliga förutsättningar för den offentliga förvaltningen att förverkliga regeringens politik, att utföra sina uppgifter i övrigt samt att upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet, jämlikhet, jämställdhet och medborgarperspektivet.

I enlighet med 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör regeringens styrning av statliga myndigheter vidare vara tydlig, inriktad mot verksamhetens resultat och verksamhetsanpassad. Det är också väsentligt att i större utsträckning se till helheten i utformningen av den statliga styrningen. Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser och med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser, m.m. Vidare är det angeläget att fortsätta utveckla uppföljningen av den offentliga förvaltningens utveckling.

Sammanfattningsvis bör regeringens styrning inriktas på att bli mer strategisk. Detta för att uppfylla regeringens mål för statsförvaltningen om en innovativ och samverkande förvaltning som är rättssäker och

effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Statens styrning av kommuner och landsting

Sverige är en enhetsstat med ett långtgående kommunalt självstyre. Kommuner och landsting ansvarar för många av de verksamheter som medborgarna möter i det dagliga livet bl.a. skola, förskola, äldreomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Även om de uppvisar stora skillnader, t.ex. när det gäller befolkning, demografi, geografiska förutsättningar och antal anställda så har de ansvar för samma uppgifter. Staten har möjligheter att styra de kommunala verksamheterna för att säkerställa att nationella mål och likvärdighet uppnås.

I regeringsformen (RF) fastställs grunderna för det kommunala självstyret och hur staten i sin styrning ska förhålla sig till detta. Styrningen av den kommunala sektorn ska ske genom lag och den ska vara proportionerlig (8 kap. 2 § 3 och 14 kap. 3 § RF). Viss lagstiftning kan delegeras genom bemyndiganden från riksdagen till regeringen som i sin tur kan ge de statliga myndigheterna möjligheter att meddela föreskrifter. Enligt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter ska regeringens medgivande inhämtas innan beslut fattas om föreskrifter som kan få inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting. Det förekommer också annan styrning, t.ex. genom överenskommelser, handlingsplaner och specialdestinerade statsbidrag. Dessutom utövar staten sin styrning genom uppföljning, tillsyn och utvärdering av de kommunala verksamheterna.

Ansvarskommittén anger i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) att den statliga styrningen av kommunsektorn blivit allt mer komplicerad, sektoriserad och bristfälligt samordnad vilket medfört negativa effekter för kommunsektorn. Vidare anger kommittén att det i praktiken är omöjligt att överblicka vilka effekter styrningen ger. Sammantaget ökar detta risken för dels att de offentliga medlen inte används effektivt eller leder till de effekter som varit avsedda, dels att kommuner och landsting tvingas använda resurser från viktiga områden, som skola och omsorg, för att möta upp statliga krav på t.ex. uppföljning och tillsyn.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömde regeringen att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande och långsiktig statlig styrning av den kommunala sektorn.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 uttryckt att det mot bakgrund av förändringar i omvärlden även i framtiden måste skapas utrymme för att kommunerna och landstingen ska kunna ta sig an nya uppgifter, utveckla, tillhandahålla och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet. Kommunerna och landstingen behöver

4

därför goda förutsättningar att hantera utvecklingen i omvärlden och de utmaningar som dessa ställer kommunerna och landstingen inför.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en övergripande kartläggning av hur staten följer upp kommunerna och deras verksamheter. Uppdraget redovisades i rapporten Informationsförsörjning om kommuner (2014:26). En del av uppdraget omfattade också att kartlägga möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och av staten använda styrformer. Statskontoret konstaterar att det finns relativt få analyser och studier av olika statliga styrformer ur ett tvärsektorielt eller sektorsövergripande perspektiv.

Skälen för regeringens beslut

Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Den offentliga förvaltningen möter löpande utmaningar i form av t.ex. den demografiska utvecklingen, migrationsströmmar, medborgarnas förändrade förväntningar på service och allt mer komplexa samhällsproblem. Detta ställer stora krav på både organisationerna i sig och på verksamheterna. När det gäller kommuner och landsting varierar dessutom förutsättningarna t.ex. avseende geografiskt läge och storlek, samt befolkningens storlek och sammansättning. Detta innebär stora skillnader när det gäller de kommunala organisationernas kapacitet och förmåga att hantera den statliga styrningen.

Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2016 aviserat att ett arbete ska initieras med att stimulera metodutveckling och utveckla styrning och uppföljning. Det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. En minskad detaljstyrning ger större utrymme för strategisk styrning. Kvaliteten i den offentliga förvaltningen är avhängig en tydlig och verksamhetsanpassad styrning som bygger på tillit.

Under våren 2015 genomförde Finansdepartementet nio s.k. kunskapsseminarier i syfte att närmare precisera angelägna utvecklingsbehov i den offentliga förvaltningen. Återkommande frågor i diskussionerna med forskare, fackliga företrädare och offentliga arbetsgivare var behovet av att stärka tilliten som utgångspunkt för styrning på alla nivåer, effektivisera och minska eventuell onödig administration för att frigöra mer tid för kärnuppgifter. Andra frågor som berördes var behovet av att i ökad grad ta till vara medarbetarnas kompetens och erfarenheter, och att öka utrymmet för strategisk styrning bl.a. genom minskad detaljstyrning och ökad långsiktighet.

Statskontoret har vidare i sin rapport Vägen till en lärande och effektiv förvaltning (2015:104) identifierat ett antal utmaningar och större förändringar i omvärlden som Statskontoret bedömer kan få konsekvenser för den svenska förvaltningen och dess framtida utveckling. Utifrån dessa utmaningar och förändringar har Statskontoret identifierat tre områden där det finns mer strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov. De tre områdena är mer tillitsbaserad styrning av myndigheterna, utveckling av samverkan och koordinering i förvaltningen samt bättre förutsättningar för omprövning av det statliga åtagandet. Statskontoret har också identifierat att frågan om relationen mellan stat och kommun är en av de största utmaningarna för den offentliga sektorn på längre sikt.

Såväl Ekonomistyrningsverket som Statskontoret har i flera rapporter under de senaste åren analyserat styrningsfrågor i statsförvaltningen avseende bl.a. effektivisering av kärnverksamheten, behov av att stärka helhetsperspektivet i styrningen och mer ändamålsenlig samverkan.

Det finns behov av ytterligare analys och konkreta förslag som stärker den inriktning av styrningen som regeringen eftersträvar för den statliga förvaltningen och som tar tillvara digitaliseringens möjligheter.

En viktig utgångspunkt är att styrningen av kommuner och landsting är effektiv, både för stat och kommun, och att den t.ex. kan bidra till en större likvärdighet. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting behöver regeringen kunskap om hur styrningen utvecklas. Dessutom behövs kunskap om styrningens effektivitet t.ex. när det gäller resultat i verksamheterna men även avseende konsekvenser på kommuner och landsting, deras förmåga att hantera och implementera styrningen och hur administrationen påverkas. Vidare behövs det kunskap om hur kommunernas och landstingens prioriteringar, utrymme för verksamhetsutveckling och möjligheter till anpassning till lokala och regionala förutsättningar påverkas.

Som grund för det fortsatta utvecklingsarbetet behövs ett aktuellt sammanställt underlag av hur statens styrning av kommuner och landsting ser ut när det gäller hur omfattande, diversifierad och detaljerad den är. Till största delen sker statens styrning sektorsvis vilket gör att mycket av den kunskap som finns om statens styrning avgränsas till respektive sektor men saknas när det gäller de sammantagna konsekvenserna av statens styrning.

Statskontorets uppdrag syftar till att ge ett fördjupat underlag för regeringens fortsatta utvecklingsarbete om styrning.

6

Närmare om uppdraget

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

Mer tid till kärnverksamheten

Statskontoret ska identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras i syfte att frigöra mer resurser för kärnverksamheten.

Analysen ska belysa vilken nytta administrativa krav för med sig för myndigheter och regeringen, t.ex. när det gäller rättssäkerhet och uppföljningsbehov. Samtidigt ska analysen ta hänsyn till myndigheters kostnader för att leva upp till administrativa krav, regeringens återrapporteringskrav och andra myndigheters krav m.m., t.ex. i form av resursåtgång för att ta fram och bearbeta information och omfattningen av den administration som genereras i myndigheterna. Statskontoret ska identifiera onödigt tidskrävande administration, s.k. tidstjuvar, som myndigheten själv inte kan påverka respektive sådana tidstjuvar som myndigheterna själva kan påverka och arbeta med att ta bort.

I uppdraget ingår också att identifiera, analysera och, i den mån det är möjligt, uppmärksamma regeringen på sätt att minska den administration som följer av EU:s återrapporteringskrav.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

Medarbetares kompetens och utvecklat ledarskap

Statskontoret ska analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara i myndigheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning av olika verksamheter. Ett aktivt medarbetarskap förutsätter ett ledarskap som möjliggör detta. Statskontoret ska därför även analysera vilka krav som bör ställas på ett ledarskap som tar tillvara och stärker medarbetares kompetens och erfarenhet och med beaktande av ett jämställdhetsperspektiv. Statskontoret ska också föreslå hur statliga ledares kompetens bör utvecklas så att statsförvaltningen stärks i dess förmåga att vara innovativ och samverkande i enlighet med det förvaltningspolitiska målet som det uttrycks i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Syftet är att identifiera centrala faktorer som bygger ett starkt och framgångsrikt ledarskap. Vidare ska Statskontoret föreslå hur arbetet med ledarskapsfrågorna kan stimuleras ytterligare.



Statskontoret ska efter samråd med Arbetsgivarverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

Utvecklad styrning

Statskontoret ska analysera och föreslå inom vilka verksamhetsområden det finns ett särskilt behov att utveckla en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. I uppdraget ingår också att analysera behovet av styrning av samverkan mellan myndigheter i syfte att få till en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering över organisatoriska gränser.

I uppdraget ingår att genom några fallstudier analysera hur regeringens styrning utformas i dag och hur den förhåller sig till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling kan tillgodoses. Analysen ska omfatta bl.a. styrning genom lagar och förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag, uppföljning och utvärdering. Användningen av informella kontakter ska ingå i analysen. Fallstudier ska inte inkludera sådan verksamhet där det i stor omfattning förekommer uppgifter som omfattas av sekretess.

Statskontoret ska även undersöka om det är möjligt och lämpligt att utveckla regeringens styrning med utgångspunkt från en grupp av myndigheter med gemensamma nämndare, t.ex. myndigheter med många medborgarkontakter respektive verksamhet nära kopplad till kommuner.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Statens styrning av kommunal verksamhet

Den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting

Statskontoret ges i uppdrag att kartlägga den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker som en följd av EU-medlemskapet. Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret kartlägga:

- styrning när det gäller lagstiftning, myndighetsföreskrifter, allmänna råd, tillsyn och uppföljning,
- annan styrning, t.ex. överenskommelser, handlingsplaner, specialdestinerade statsbidrag,

8

- bemyndiganden som ges till statliga myndigheter att meddela föreskrifter och i vilken utsträckning myndigheterna utnyttjar dessa,
- skillnader mellan olika verksamhetsområden, t.ex. avseende hur den statliga styrningen tillkommer, vem som beslutar om styrningen och regleringen av tillsyn och uppföljning,
- eventuella skillnader i styrningen mellan olika verksamhetsområden beroende på i vilken utsträckning förekomsten av EU-lagstiftning, eller olika krav från EU inom området, och
- omfattningen av styrning avseende kommunernas och landstingens icke obligatoriska verksamheter.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret i särskild ordning redovisa omfattningen och detaljeringsgraden av de åligganden som sammantaget lagts på kommuner och landsting. Erfarenheter av motsvarande kartläggningar i övriga nordiska länder ska särskilt tas tillvara.

Statskontoret ska utifrån kartläggningen även översiktligt belysa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting över tid.

Statskontoret ska vidare i samband med kartläggning av myndigheternas bemyndiganden och föreskrifter särskilt redovisa tillämpningen av förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

I uppdraget ingår även att redovisa övergripande slutsatser utifrån kartläggningen.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting

Kommuner och landsting har olika förutsättningar bl.a. beroende på deras geografiska läge, befolkningens storlek, demografi och geografisk omfattning. Sammantaget påverkar detta kommunernas och landstingens förmåga att hantera den statliga styrningen. Statskontoret ska i dialog med enskilda kommuner och landsting övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen för enskilda kommuner och landsting, t.ex. när det gäller deras prioriteringar, eventuell ökad administration och möjligheter att utveckla verksamheterna.

Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret översiktligt analysera i vad mån möjligheten att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet påverkas av den statliga styrningen. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker från EU. I uppdraget ingår inte att



värdera enskilda styrmedel eller styrningen av enskilda verksamhetsområden.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Samlad uppföljning av den statliga styrningen

Statskontoret ska analysera och föreslå hur staten samlat, på en övergripande nivå, kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Inom ramen för detta uppdrag ska särskilt möjligheterna att använda befintlig information beaktas, t.ex. informationsförsörjning inom olika verksamhetsområden eller information som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samlar in. Om Statskontoret konstaterar att viss information saknas som är av sådan karaktär att myndigheten bedömer den som nödvändig för att säkerställa en relevant uppföljning, ska Statskontoret ge förslag på hur denna information kan säkerställas.

Statskontoret ska under arbetets gång i samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) anordna ett seminarium om statens styrning av kommunerna. Statskontoret ska också inhämta synpunkter och föra en dialog med enskilda kommuner och landsting och SKL samt berörda statliga myndigheter.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2016.

Kommunal samverkan

En möjlighet för kommunerna att möta sina utmaningar är genom interkommunal samverkan. Sådan samverkan kan ske i formaliserade former men även till viss del genom avtalssamverkan. Det behöver analyseras inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. Statskontoret ska därför, i dialog med enskilda kommuner, analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Genomförande

Statskontoret ska för samtliga uppdrag löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets fortskridande.



10

Statskontoret ska för samtliga uppdrag som rör kommunsektorn under arbetets gång även inhämta synpunkter från och föra en dialog med SKL.

På regeringens vägnar

Ardalan Shekarabi

Ann Lemne

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet
Justitiedepartementet/LP
Utrikesdepartementet/PLAN
Försvarsdepartementet/ESL
Socialdepartementet/SAM
Finansdepartementet/BA1, BA3, BA Tot, E2, EK, K och ESA
Utbildningsdepartementet/BS
Miljödepartementet/S
Näringsdepartementet/KLS
Kulturdepartementet/LS
Arbetsmarknadsdepartementet/SV
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/FCK
Arbetsgivarverket
Ekonomistyrningsverket
OFR/S, P, O
Saco-S
Seko
Sveriges Kommuner och Landsting