

Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2017





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2018-05-22
ERT DATUM
2017-12-13

DIARIENR
2017/290-5
ER BETECKNING
Fi2017/04702/K

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting

Regeringen gav den 13 december 2017 Statskontoret i uppdrag att fr.o.m. 2018 t.o.m. 2020 översiktligt redovisa och analysera utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting och deras verksamheter.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2017*.

Generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing, utredare Staffan Brantingson och utredare Charlotte Despres, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Charlotte Despres

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Statskontorets uppdrag	7
1.2	Syfte och tolkning av uppdraget	8
1.3	Genomförande och avgränsningar	8
2	Riksdagens och regeringens styrning av kommuner och landsting	11
2.1	Lagar och förordningar med betydande påverkan på kommunsektorn	11
2.2	Statsbidragen till kommuner och landsting	16
2.3	Annan styrning från regeringen	27
3	Statliga myndigheters styrning av kommuner och landsting	31
3.1	Myndigheter som styr kommuner och landsting	32
3.2	Myndigheternas utvecklingsarbete	36
4	Utredningar och yttranden om statens styrning	37
4.1	Utredningar och rapporter om statens styrning	37
4.2	Yttranden som rör statens styrning	39

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	43
2	Metod	49
3	Överenskommelser, nationella samordnare och inriktningsdokument	57
4	Myndigheters styrmedel	63
5	Utredningar och rapporter	65
6	Riksdagens tillkännagivanden	71

1 Inledning

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen beslutade den 13 december 2017 att ge Statskontoret i uppdrag att årligen från och med 2018 till och med 2020 översiktligt redovisa och analysera utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting och deras verksamheter. Uppdraget omfattar all statlig styrning, det vill säga både obligatoriska och frivilliga verksamheter, samt styrning som sker som en följd av EU-medlemskapet.

Statskontoret har i uppdrag att översiktligt redovisa följande:

- Nya eller väsentligt förändrade lagar och förordningar, med betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter och funktionssätt, samt i vilken utsträckning grunden för regleringen härrör från EU,
- Omfattning och nivån på generella bidrag inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner,
- Riktade statsbidrag med uppgift om antal, storlek, fördelning efter utgiftsområde, bidragstyp (till exempel stimulansmedel, kostnadsersättning och bidrag som endast vänder sig till kommuner och landsting respektive även till andra aktörer), start- och slutår eller om bidraget är permanent samt typ av fördelningsnyckel (till exempel per capita eller annan typ av fördelning)
- Nya eller förändrade bemyndiganden att meddela föreskrifter riktade mot kommunsektorn,
- Vilka statliga myndigheter som utövar styrning över verksamheter i kommuner och landsting och vilken roll dessa myndigheter har (till exempel tillsynsmyndigheter eller stödjande myndigheter),
- Nya eller väsentligt förändrade myndighetsföreskrifter, allmänna råd och liknande styr- och stödåtgärder, samt pågående utvecklingsarbete hos myndigheterna avseende sin styrning av kommuner och landsting,
- Ny eller väsentligt förändrad annan statlig styrning, till exempel genom överenskommelser, handlingsplaner, nationella samordnare och nationella inriktningsdokument,
- Utredningar, större utvärderingar, tillsyns- eller uppföljningsrapporter, som tar upp principiella aspekter om statens styrning eller dess konsekvenser, och
- Lagrådets och riksdagens yttranden rörande principiellt viktiga frågor som rör statens styrning eller kommunalt självstyre, till exempel avseende proportionalitetsprincipen.

Denna rapport är den första redovisningen som lämnas till regeringen (Finansdepartementet).¹

1.2 Syfte och tolkning av uppdraget

Kommunala verksamheter påverkas ofta av styrning från flera håll, men kommunerna och landstingen måste hantera styrningen samlat vid resursfördelning, kompetensförsörjning och eventuella anpassningar av organisationen. Dessutom varierar förutsättningarna för kommunerna och landstingen att hantera den statliga styrningen, bland annat beroende på kommunernas och landstingens olika storlek. Samtidigt finns det relativt få analyser och studier av olika styrmedel ur ett tvärsекtoriellt perspektiv.²

Syftet med denna rapport är därför att ge regeringen ett samlat underlag om utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Vi tolkar uppdraget som att vi så långt det är möjligt och relevant kvantitativt ska beskriva utvecklingen för olika styrmedel som påverkar de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.

Rapporten är uppdelad i tre delar:

- Riksdagens och regeringens styrning av kommuner och landsting
- Statliga myndigheters styrning av kommuner och landsting och deras roller
- Utredningar och yttranden om statens styrning av kommuner och landsting

Redovisningen omfattar i huvudsak nya och väsentliga förändringar under 2017. Vi redovisar även uppgifter för tidigare år i den utsträckning vi har tillgång till sådana uppgifter.

1.3 Genomförande och avgränsningar

Vi besvarar uppdragets frågor med hjälp av en kombination av metoder (tabell 1.1).

¹ I Statskontorets regeringsuppdrag ingår även en fördjupad analys av konsekvenserna av den samlade statliga styrningen. Denna del av uppdraget redovisas i februari 2019.

² Statskontoret. (2016). *Statens styrning av kommunerna*. (2016:24).

Tabell 1.1 Uppdragsfrågor och metodval

Redovisning	Uppdragsfrågor	Metod
Riksdagens och regeringens styrning av kommuner och landsting (kap. 2)	Lagar och förordningar	Kartläggning (dokumentstudier) genomförd av Sweco Society AB på uppdrag av Statskontoret.
	Generella bidrag	Uppgifter från ESV över transfereringar från staten till kommunsektorn efter utgiftsområde och anslag som det har utbetalats medel från.
	Riktade statsbidrag	Samma som ovan och även enkät till myndigheter samt en genomgång av lagar/förordningar/särskilda regeringsbeslut och ev. andra dokument som reglerar och redogör för nya och väsentligt förändrade statsbidrag.
Myndigheternas styrning (kap. 3)	Annan statlig styrning (överenskommelser, nationella samordnare, inriktningsdokument m.m.)	Dokumentstudier (underlag från SKL, tidigare rapporter från Statskontoret, egen sökning i kommittéberättelser, på regeringens och SKL:s webbplatser m.m.)
	Myndigheter som utövar styrning och vilken roll dessa har	Enkät till myndigheter.
	Bemyndiganden att meddela föreskrifter	Enkät till myndigheter.
	Myndighetsföreskrifter, allmänna råd och liknande stödåtgärder, samt pågående utvecklingsarbete	Enkät till myndigheter.
Utredningar och yttranden om statens styrning (kap. 4)	Utredningar m.m.	Enkät till myndigheter och dokumentstudier (egen sökning i kommittéberättelser, på regeringens och SKL:s webbplatser, m.m.).
	Lagrådets och riksdagens yttranden	Kartläggning (dokumentstudier) genomförd av Sweco Society AB på uppdrag av Statskontoret.

Vi har skickat ut en enkät till 155 myndigheter för att få en samlad bild av myndigheternas styrning av kommuner och landsting. Vi har inte skickat enkäten till de myndigheter som har ett övergripande ansvar för frågor som omfattar samhället i mer vid bemärkelse, till exempel domstolarna. Svarsfrekvensen var 78 procent.

Vi baserar vår beskrivning av de finansiella styrmedlen, alltså de generella och riktade statsbidragen, huvudsakligen på uppgifter från Ekonomistyrningsverket (ESV), på enkäten till myndigheterna samt på information i Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) cirkulär om budgetpropositionerna. Vi väljer att inte redovisa det totala antalet riktade statsbidrag eftersom tillförlitligheten i dessa uppgifter är låg. Det beror bland annat på att vi inte fått in ett komplett underlag. Detta skulle kräva en fördjupad utredning och har inte rymts inom ramen för detta års rapportering.

Sweco Society AB har på uppdrag av Statskontoret bistått med underlag till två delfrågor i uppdraget. Frågorna handlar dels om lagar och förordningar, dels om Lagrådets och riksdagens yttranden.

I övriga delar bygger redovisningen på dokumentstudier och Statskontorets bearbetning av uppgifter från olika aktörer.

I bilaga 2 redogör vi närmare för våra metodval och avgränsningar.

Kommande redovisningar

Denna rapport utgör den första redovisningen i ett årligt återkommande uppdrag. När vi har tagit fram denna första redovisning har vi gjort värdefulla erfarenheter av möjligheter och begränsningar hos olika typer av materialinsamlingsmetoder. En samlad och kvantitativ uppföljning av vissa styrmedel förutsätter även flera avgränsningar och bedömningar. Statskontoret avser därför att fortsätta utveckla redovisningens innehåll och utformning till kommande redovisningstillfällen, baserat på de erfarenheter vi gjort vid materialinsamlingen hittills. Detta gäller i synnerhet redovisningen av statsbidrag.

Projektgruppen

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Staffan Brantingsson, Charlotte Despres (projektledare), Hannes Jakobsson och Sara Sundgren.

2 Riksdagens och regeringens styrning av kommuner och landsting

Riksdagens och regeringens styrning i huvuddrag:

- Vi har identifierat 12 nya lagar och förordningar och 17 ändringar i befintliga regleringar som började gälla 2017 och som har betydande påverkan på kommuner och landsting. Flera av dessa rör utbildningsområdet.
- Även 3 av de 6 nya statsbidragen och 5 av de 17 väsentligt förändrade statsbidragen till kommuner och landsting under 2017 gäller utbildningsområdet.
- Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar har betalats ut inom främst fyra utgiftsområden under 2017. De riktade statsbidragen till kommunerna inom utbildningsområdet har ökat med nära 30 procent jämfört med 2016.
- Förekomsten av annan styrning, det vill säga överenskommelser, nationella samordnare och nationella inriktningsdokument, visar på olika utveckling under senare år. På senare år har regeringen till exempel utsett färre nationella samordnare jämfört med tidigare samtidigt som man har beslutat om fler nationella inriktningsdokument. Generellt sett förekommer annan styrning oftast inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Detta kapitel redogör för hur riksdagens och regeringens styrning av kommuner och landsting har utvecklats under 2017. Vi inleder med att översiktligt redovisa nya och väsentligt förändrade lagar och förordningar med betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter och funktionssätt. Därefter redovisar vi översiktligt utbetalda statsbidrag samt nya och väsentligt förändrade riktade statsbidrag och kostnadsersättningar. Vi avslutar med att redogöra för annan ny eller väsentligt förändrad statlig styrning från regeringen, till exempel nya överenskommelser, nationella handlingsplaner och nationella samordnare.

2.1 Lagar och förordningar med betydande påverkan på kommunsektorn

Under 2017 har riksdagen och regeringen beslutat om cirka 50 nya lagar och förordningar, och cirka 140 förändringar i befintliga lagar och förordningar. I detta avsnitt redogör vi för vilka av dessa som påverkar kommuner och landsting.³

³ I vår redovisning ingår endast de regleringar som vi bedömer har betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter eller funktionssätt, exempelvis genom att vara kostnadsdrivande eller på andra sätt påverka kommunernas åtaganden. I vårt urval ingår därför inte

2.1.1 Nya och förändrade lagar och förordningar främst inom utbildningsområdet

Under 2017 har 12 nya lagar och förordningar börjat gälla som har betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter och funktionssätt (tabell 2.1).⁴ Fem av dessa gäller Utbildningsdepartementets område.

Endast de tre nya lagarna på upphandlingsområdet har sin grund i reglering från Europeiska unionen (EU). Dessa lagar påverkar kommuner och landsting i egenskap av inköpare och berör samtliga verksamhetsområden där upphandling sker.

Tabell 2.1 Nya lagar och förordningar med betydande påverkan på kommuner och landsting som börjat gälla under 2017

Lag/förordning	Departement	Regleringen och hur den påverkar kommun/landsting
Lag (2017:572) om försöksverksamhet med branschskolor (tillfällig lag)	Utbildning	En huvudman för utbildning på ett yrkesprogram inom gymnasieskolan eller för kommunal vuxenutbildning får sluta avtal med en branschskola.
Lag (2017:527) om studiestartsstöd	Utbildning	Ett nytt studiestöd införs som komplement till studiemedelssystemet. Stödet kan användas av kommunerna som ett redskap i arbetet med att verka för att vuxna deltar i utbildning.
Förordning (2017:532) om studiestartsstöd	Utbildning	Reglerar detaljerna för det nya studiestödet (se ovan).
Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning	Utbildning	Ett nytt statsbidrag för yrkesinriktad vuxenutbildning införs, med villkoret att minst tre kommuner samverkar.
Förordning (2017:175) om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och från årskurs 5 i specialskolan	Utbildning	Bestämmelser om försöksverksamhet fr.o.m. läsåret 2017/18 och som längst t.o.m. juni 2021.
Lag (2016:1145) om offentlig upphandling	Finans	De nya lagarna genomför tre EU-direktiv inom upphandlingsområdet och ersätter tidigare lagar. Flera bestämmelser i de nya lagarna syftar till att förenkla upphandling och göra förfarandet mer flexibelt.

exempelvis nya och förändrade regleringar som endast innebär mindre ändringar och förtydliganden i sak eller frågor av semantisk karaktär. Bilaga 2 beskriver närmare våra definitioner och avgränsningar.

⁴ Fyra av de nya förordningarna är kopplade till statsbidrag.

Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	Finans	Se ovan.
Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner	Finans	Se ovan.
Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	Justitie	Nya bestämmelser för ersättning till kommunerna för ensamkommande barn.
Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande	Näring	Stöd till bostadsbyggen i områden med bostadsbrist, eller för bostäder till studerande. Stöd kan också ges för att lösa brist på bostäder av en viss typ i kommuner som saknar befolkningstillväxt.
Lag (2017:209) om hälsoundersökning av barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet	Social	Ny skyldighet för kommuner och landsting att erbjuda hälsoundersökning i anslutning till samhällsvård.
Museilag (2017:563)	Kultur	Lagen befäster museernas självständiga ställning och lyfter fram att de ska vara fria kunskapsinstitutioner med uppdrag att vidga och fördjupa det offentliga samtalet.

Källa: dokumentstudier (bl.a. *Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2016/17, halvårsskiftet 2017 och årsskiftet 2017/18*).

Under 2017 har vidare 17 förändringar gjorts i befintliga lagar och förordningar som har betydande påverkan på kommuner och landsting (tabell 2.2).⁵ 7 av dessa ändringar gäller utbildningsområdet. Flera förändringar har även skett i lagar och förordningar inom områden som Social- respektive Näringsdepartementet ansvarar för.

⁵ En ändring kan beröra flera förordningar och lagar. Sex av de ändringar som ingår i urvalet gäller ändringar kopplade till statsbidrag.

Tabell 2.2 Väsentligt förändrade lagar och förordningar under 2017 med betydande påverkan på kommuner och landsting

Lag/förordning	Departement	Regleringen och hur den påverkar kommun/landsting
Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län	Finans	Större kommunalt inflytande i det regionala utvecklingsarbetet.
Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	Social	Avgiftsfri öppenvård för personer som är 85 år eller äldre (kommuner får inte minska minimibeloppet med anledning av att den enskilde omfattas av avgiftsfriheten).
Lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125) och lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd	Social	Avgiftsfri tandvård för personer till och med det år då de fyller 21 år (i stället för 19 år).
Lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.	Social	Kostnadsfria preventivmedel för personer under 21 år.
Förordning om ändring i förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd	Social	Förhöjt allmänt tandvårdsbidrag (för personer mellan 65 och 74 år).
Ändringar i 3 lagar ⁶ (kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå)	Justitie	Ändringar som gäller bl.a. möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Ändringarna påverkar kostnaderna för utbildningsplatser och antalet unga som har rätt till studiehjälp/försörjningsstöd.
Plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	Näring	Verktyg för kommunerna att återföra värdeökningar som uppstår p.g.a. statens eller ett landstings investering i transportinfrastruktur.
Plan- och bygglagen (2010:900)	Näring	Förenkling av kommunernas prövning av tidsbegränsade bygglov för bostäder.
Plan- och bygglagen (2010:900) och Plan- och byggförordningen (2011:338)	Näring	Ändringar för ett mer effektivt detaljplanearbete: en kommun ska kunna begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen och fler åtgärder undantas från bygglovskravet.

⁶ Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, utlänningslagen (2005:716) och lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Skollagen (2010:800) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning	Utbildning	Skyldighet för skolhuvudmännen att i vissa situationer erbjuda elever i grundskolan undervisning under skollov (tidigare frivilligt).
Skollagen (2010:800)	Utbildning	En utökad rätt att delta i kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå införs.
Skollagen (2010:800)	Utbildning	Frivillig försöksverksamhet med betyg fr.o.m. årskurs 4.
Förordningen (2015:504) om statsbidrag för utbildning som kombineras med traineejobb	Utbildning	Ett nytt statsbidrag till en kommun för utbildning som motsvarar komvux på gymnasial nivå. Utbildningen ska rikta sig till personer som har en tidsbegränsad anställning inom äldreomsorgen eller hälso- och sjukvården.
Förordningen (2015:42) om statsbidrag för handledare i läs- och skrivutveckling	Utbildning	Utökad statsbidrag för handledare inom Läsluft (utvidgad satsning till förskolan)
Ändring i 9 förordningar ⁷	Utbildning	Förstärker och tydliggör skolans uppdrag att bidra till att elever utvecklar sin digitala kompetens.
Ändringar i 4 lagar och 7 förordningar ⁸	Social, Finans, Utbildning, Arbetsmarknad	Följdändringar med anledning av nytt studiestartsstöd. Kommunerna ska kunna använda stödet som ett redskap i arbetet med att verka för att vuxna deltar i utbildning.
Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.	Arbetsmarknad	Ett nytt system för ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga (tillämpningen av regelverket blir enklare och ersättningarna från Migrationsverket till kommunerna kan göras snabbare).

Källa: Dokumentstudier (bl.a. *Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2016/17, halvårsskiftet 2017 och årsskiftet 2017/18*).

Vissa av ändringarna innebär att kommuners och landstings skyldigheter utvidgas något. Till exempel blir skolhuvudmännen skyldiga att i vissa situationer erbjuda elever i grundskolan undervisning under skollov, vilket tidigare varit frivilligt. En annan ändring avser ett större kommunalt inflytande i det regionala utvecklingsarbetet.

⁷ Bland annat: Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan och förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

⁸ Bland annat Socialförsäkringsbalken (2010:110), studiestödslagen (1999:1395) och förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Men vissa av ändringarna innebär förenklingar för kommunerna, till exempel förenkling av kommunernas prövning av tidsbegränsade bygglov för bostäder.

2.2 Statsbidragen till kommuner och landsting

Riksdag och regering använder i stor utsträckning statsbidrag i sin styrning av kommuner och landsting. Vi har delat in statsbidragen till kommuner och landsting i tre olika kategorier: generella statsbidrag, riktade (specialdestinerade) statsbidrag och kostnadsersättningar. Hur dessa kategorier definieras och vilka bidrag som ingår i respektive kategori varierar i olika sammanhang. Antalet och storleken på statsbidragen kan därmed skilja sig åt i olika sammanställningar.⁹ Vi kommer därför inleda avsnittet med att beskriva de definitioner som Statskontoret utgår ifrån i denna redovisning.

Statskontorets definitioner och redovisning av olika kategorier av statsbidrag

Generella statsbidrag är ett bidrag till kommuner eller landsting utan krav på särskilt användningsområde eller viss prestation.¹⁰ Även om det kan finnas villkor som ska vara uppfyllda för att få del av ett generellt bidrag får kommunerna och landstingen fritt disponera de erhållna medlen.

Riktade statsbidrag är ett bidrag till kommuner eller landsting som är frivilligt att ansöka om eller ta del av och som är avsett för en viss insats, ett visst ändamål eller för att stimulera utveckling i en bestämd verksamhet. När flera bidrag lyder under samma statsbidragsförordning räknar vi det som *ett* riktat statsbidrag.

Kostnadsersättningar är ersättningar för specifika kostnader som kommuner eller landsting har med anledning av en statligt beslutad skyldighet att utföra eller tillhandahålla något som exempelvis en tjänst.¹¹

Vår ambition är att så långt som möjligt skilja på riktade statsbidrag och kostnadsersättningar i vår redovisning.¹² I de mer detaljerade redovisningarna per utgiftsområde redovisas dock dessa kategorier samlat.

⁹ Storleken på statsbidragen kan också skilja sig beroende på om man använder uppgifter från ESV (utbetalningar) eller räkenskapssammandraget för kommuner och landsting som källa.

¹⁰ Denna kategori utgörs framför allt av medel som betalas ut och fördelas genom det kommunalekonomiska utjämnningssystemet och som även omfattar ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen.

¹¹ Denna kategori utgörs framför allt av bidraget för läkemedelsförmånerna till landstingen och av ersättningar till kommuner och landsting för migration och integration av asylsökande och nyanlända. Kommunerna och landstingen är exempelvis skyldiga att tillhandahålla bostäder, utbildning, vård och omsorg för denna grupp av individer.

¹² I bilaga 2 redogör vi för vilka anslag och utgiftsområden i statens budget som vi har kopplat till respektive kategori av statsbidrag.

2.2.1 Utbetalda statsbidrag till kommuner och landsting sedan 2015

Totalt har statsbidragen till kommunerna ökat från 105 miljarder kronor 2015 till 144 miljarder kronor 2017. Statsbidragen till landstingen har också ökat under samma period, men inte lika mycket. De har ökat från 63 till 69 miljarder (tabell 2.3).

Ökningen av statsbidragen till kommunerna förklaras främst av utbetalda kostnadsersättningar för asylsökande. Även de riktade statsbidragen till kommunerna har ökat på grund av att flera nya statsbidrag har införts. Tillsammans utgjorde kostnadsersättningar och riktade statsbidrag nära hälften av samtliga utbetalda statsbidrag till kommunerna under 2016 och 2017.

För landstingen har nivån på utbetalda kostnadsersättningar och riktade statsbidrag varit förhållandevis oförändrad under perioden 2015–2017.

Tabell 2.3 **Utbetalda statsbidrag till kommuner respektive landsting 2015–2017 per kategori av statsbidrag (i miljarder kronor) och andel av totalsumman (i procent) inom parentes.**

Mottagare	Kategori av statsbidrag	2015	2016	2017
Kommunerna	Kostnadsersättningar	14 (13)	33 (26)	40 (28)
	varav ersättningar inom migrationsområdet	5	21	25
	varav ersättningar inom integrationsområdet	9	12	15
	Riktade	15 (14)	22 (18)	25 (17)
	Generella	75 (72)	70 (56)	78 (54)
	varav kommunal-ekonomisk och LSS-utjämning	66	68	71
	varav byggbonusen		2	2
	Totalsumma	105 (100)	125 (100)	144 (100)
Landstingen	Kostnadsersättningar	28 (45)	27 (42)	30 (43)
	varav bidrag för läkemedelsförmåner	24	22	26
	Riktade	8 (13)	12 (18)	10 (15)
	Generella	27 (42)	26 (40)	29 (42)
	varav kommunal-ekonomisk utjämning	25	26	28
	Totalsumma	63 (100)	64 (100)	69 (100)

Anmärkning: I bilaga 2 redovisas utförligt vilka anslag och utgiftsområden i statens budget som summan av respektive kategori av statsbidrag baseras på. De redovisade beloppen omfattar medel som är avsedda för såväl konsumtion som investeringar i kommunerna och landstingen. I beloppen ingår inga medel till andra aktörer, exempelvis fristående skolhuvudmän, privata vårdgivare eller kommunala organisationer såsom allmännyttiga bostadsföretag. Utbetalningarna ett visst år kan också gälla ersättningar och bidrag för andra år. Det gäller framför allt ersättningar inom migrationsområdet och i viss mån bidraget för läkemedelsförmånerna. Det kan också förekomma transfereeringar som inte bör räknas som statsbidrag, men vi bedömer att de endast utgör en marginell del av totalsumman. Siffrorna i tabellen är avrundade.

Källa: Uppgifter från Ekonomistyrningsverkets realekonomiska fördelning av statens utgifter för transfereringar till kommuner och landsting samt egna beräkningar.

Storleken på de generella bidragen till såväl kommunerna som landstingen varierar en del mellan åren, vilket framför allt beror på att regeringen har infört tillfälliga stöd.¹³ Därtill infördes 2016 ett nytt stöd till kommunerna för ökat bostadsbyggande (byggbonusen).

¹³ Det tillfälliga stödet som utbetalades 2015 med anledning av flyktingsituationen skulle även täcka kostnader för 2016.

2.2.2 Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar fördelade per utgiftsområde

Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till kommuner och landsting har utbetalats inom i stort sett samtliga utgiftsområden under 2017 (tabell 2.4). Merparten av bidragen är dock koncentrerade till fyra utgiftsområden.

Cirka 84 procent av statsbidragen till kommunerna har betalats ut inom tre områden: Migration (39 procent), Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering (23 procent) och Utbildningsväsendet (22 procent). För landstingen gick 76 procent av de utbetalda statsbidragen 2017 till ett område (Hälsovård, sjukvård och social omsorg).

Tabell 2.4 Utbetalda kostnadsersättningar och riktade statsbidrag till kommunerna respektive landstingen inom olika utgiftsområden 2017 samt procentuell förändring 2016—2017

Utgiftsområde	Kommuner		Landsting	
	Miljoner kronor 2017	Procentuell förändring 2016–2017	Miljoner kronor 2017	Procentuell förändring 2016–2017
1. Rikets styrelse	63	-12	56	66
4. Rättsväsendet	4	116		
5. Internationell samverkan	1	-2	1	-42
6. Försvar och samhällets krisberedskap	472	32	21	99
7. Internationellt bistånd	1	-23	0,4	
8. Migration	25 166	21	2 107	-34
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 963	4	30 796	6
10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	37	-4	1 399	-17
13. Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	15 038	25	270	73
14. Arbetsmarknad och arbetsliv	4 194	19	289	17
16. Utbildning och universitetsforskning	14 531	29	2 617	5
17. Kultur, medier, trossamfund och fritid	374	0	1 147	11
18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	100	87	0,1	
19. Regional tillväxt	163	47	178	83
20. Allmän miljö och naturvård	673	13	9	-60
21. Energi	197	28	6	-60
22. Kommunikation	1 236	-53	1 343	71
23. Areella näringar, landsbygd och livsmedel	92	-1	1	220
24. Näringsliv	80	4	47	10
Totalsumma	65 384	19	40 287	4

Anmärkning: Kostnadsersättningar och riktade statsbidrag är de utbetalda medlen från anslag inom utgiftsområdena 1 till 24 i statens budget exklusive anslaget för stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande inom utgiftsområde 18 (Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande). De redovisade beloppen omfattar medel som är avsedda för både konsumtion och investeringar. I beloppen ingår inga medel till andra aktörer som fristående skolhuvudmän, privata vårdgivare eller kommunala organisationer som allmännyttiga bostadsföretag. Utbetalningarna ett visst år kan också gälla ersättningar och bidrag för andra år. Det gäller framför allt ersättningar inom migrationsområdet och i viss mån bidraget för läkemedelsförmånerna. Det kan också förekomma transfereringar som inte bör räknas som statsbidrag, men vi bedömer att de endast utgör en marginell del av totalsumman. Inom utgiftsområdet Rättsväsendet har det inte betalats ut några medel till landstingen 2016 och 2017. Inom utgiftsområdena Internationellt bistånd och Samhällsplanering har det inte betalats ut några medel till landstingen 2016. Siffrorna i tabellen är avrundade.

Källa: Uppgifter från Ekonomistyrningsverkets realekonomiska fördelning av statens utgifter för transfereringar till kommuner och landsting samt egna beräkningar.

Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till utbildning, migration och integration har ökat med 20–30 procent

Inom de tre utgiftsområden som omfattar mest pengar har de utbetalda statsbidragen till kommunerna ökat relativt mycket mellan 2016 och 2017. Inom utbildningsområdet har riktade statsbidrag ökat med 29 procent (tabell 2.4).¹⁴

Inom områdena migration och integration har de utbetalda statsbidragen till kommunerna ökat med 21 respektive 25 procent mellan 2016 och 2017. För migrationsområdet förklaras en stor del av ökningen av att Migrationsverket har betalat ut ersättningar till kommunerna för utgifter som gäller för tidigare år.¹⁵ Om vi kopplar utbetalningarna till de åren de egentligen gäller för (det vill säga periodiserar beloppen) har ersättningarna till kommunerna i stället minskat kraftigt mellan 2016 och 2017. När det gäller integrationsområdet har kommunerna fått ersättning för fler nyanlända med uppehållstillstånd 2017 jämfört med 2016.¹⁶

Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till sjukvården har ökat med 6 procent

De utbetalda statsbidragen till landstingen som riktas till hälso- och sjukvården ökade med 6 procent mellan 2016 och 2017 (tabell 2.4). Detta förklaras i stor utsträckning av att utbetalningarna från bidraget för läkemedelsförmånerna (som vi bedömer som en kostnadsersättning) ökade med 3,5 miljarder kronor till 25,6 miljarder kronor.¹⁷ Samtidigt betalades knappt 1 miljard kronor ut under 2016 från anslaget bidrag för samordning och tillgänglighet, medan det inte har betalats ut några statsbidrag alls från detta anslag under 2017.

2.2.3 Nya, upphörda och väsentligt förändrade riktade statsbidrag och kostnadsersättningar under 2017

Vi har identifierat och bedömt 6 nya och 17 väsentligt förändrade statsbidrag under 2017.¹⁸ Relativt många av dessa avser riktade statsbidrag inom utbildningsområdet. Därtill har 2 bidrag upphört.

¹⁴ En förklaring till detta är att lärarlönelyftet som infördes vid halvårsskiftet 2016 omfattade mer pengar 2017 (helår).

¹⁵ Dessutom har Migrationsverket under 2017 börjat betala ut ersättningar till kommunerna månadsvis i förskott i stället för kvartalsvis i efterskott.

¹⁶ ESV (2018:32), *Utfallet för statens budget*, s. 73, 164–165.

¹⁷ Om vi tar hänsyn till att en förskottsutbetalning gjordes 2015 som egentligen gäller 2016 blir ökningen mellan 2016 och 2017 lägre. ESV (2018:32), *Utfallet för statens budget*, s. 164–165. När vi periodiserar utbetalda bidrag för läkemedelsförmånerna blir den procentuella förändringen för utgiftsområdet som helhet 0,1 procent.

¹⁸ Vi väljer att inte redovisa det totala antalet riktade statsbidrag och kostnadsersättningar eftersom vi bland annat saknar ett komplett underlag.

Sex nya statsbidrag

Tre av sex nya statsbidrag finns inom utbildningsområdet (tabell 2.5).¹⁹ De övriga tre finns inom integrations- och migrationsområdet.

Vi bedömer också att fem av de nya bidragen är riktade statsbidrag och att ett är kostnadsersättning.

¹⁹ Med nya statsbidrag menar vi statsbidrag som började gälla under 2017. Överenskommelser som innehåller statsbidrag ser vi endast som nya om det *inte* har tecknats några liknande överenskommelser för tidigare år.

Tabell 2.5 Nya riktade statsbidrag och kostnadsersättningar 2017

Namn	Utgifts- område	Kategori av stats- bidrag	Målgrupp	Tidsbe- gränsat	Medel 2017 (miljoner kronor)	Fördelnings- nyckel
Tillfälligt stöd till kommuner för ensamkommande unga asylsökande m.fl.	8. Migration	Kostnads- ersättning	Kommuner	Ja	390	Enligt bilaga i Migrationsverkets regleringsbrev.
Statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. (2016:1364)	13. Jäm- ställdhet och ny- anlända invandrar es etablering	Riktat stats- bidrag	Främst organisationer, i viss mån kommuner och kommu- nalförbund	Nej	135 (minst 25 till lokala förening- ar)	Kommuner får söka medel till uppgifter som de inte är skyldiga att utföra.
Statsbidrag till kommuner och landsting för åtgärder för att motverka och minska segregation (2017:848)	13. Jäm- ställdhet och ny- anlända invandra- res etab- lering	Riktat stats- bidrag	Kommuner och landsting (från 2018 även ideella föreningar och stiftelser)	Nej	41 (53 år 2018)	Kommuner och landsting får söka medel till uppgifter som de inte är skyldiga att utföra.
Statsbidrag för introduktionsprogram (2017:622)	16. Utbildning	Riktat stats- bidrag	Skolhuvudmän som har minst 15 elever på ett IP i gymnasie- skolan	Nej	150 (300 år 2018)	Andel elever av samtliga sökande huvudmäns elever.
Statsbidrag för försöksverksamhet med branschskola (2017:623)	16. Utbildning	Riktat stats- bidrag	Skolhuvudmän för yrkes- utbildningar	Ja (2018– 2023)	0 (10 år 2018)	Kronor per elev.
Statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan (2017:818)	16. Utbildning	Riktat stats- bidrag	Skolhuvudmän med sämsta socioekono- miska förutsätt- ningar	Nej	500	Elevernas socioeko- nomiska bak- grund och elevantalet.

Anmärkning: Förordningen 2017:848 om segregation upphävdes april 2018 och samtidigt infördes förordningarna 2018:118 (kommuner och landsting) och 2018:119 (ideella föreningar och stiftelser) om statsbidrag för samma ändamål. Medel från statsbidraget för försöksverksamhet med branschskola börjar fördelas ut först 2018, men förordningen som reglerar bidraget började gälla under 2017. Uppgifterna om medel avser avsatta medel (budgeterade).

Källa: SKL:s cirkulär om budgetpropositionerna, Statskontorets enkät till myndigheterna, rättsdokument, regleringsbrev samt information från myndigheters webbplatser.

Utöver statsbidragen i tabell 2.5 kan vi också nämna det nya studiestartsstödet för personer som har kort utbildning och som står långt ifrån arbetsmarknaden.²⁰ Målgruppen för detta bidrag är inte kommunerna, men kommunerna kan använda bidraget inom ramen för deras ansvar att rekrytera personer till studier.

Två statsbidrag har upphört

Samtidigt som det har tillkommit sex nya statsbidrag har två upphört under 2017 (tabell 2.6).

Tabell 2.6 Upphörda riktade statsbidrag och kostnadsersättningar 2017

Namn	Utgiftsområde	Kategori av statsbidrag
Statsbidrag till landsting och vissa kommuner för insatser mot hivinfektion (2013:666)	9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	Riktat statsbidrag
Statlig ersättning för utbildning i svenska för invandrare som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden (2014:946)	13. Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	Kostnadsersättning

Anmärkning: Även om statsbidragsförordningarna har upphört betalades medel ut för ändamålen under 2017, men i mindre omfattning jämfört med 2016.

Källa: SKL:s cirkulär om budgetpropositionerna, Statskontorets enkät till myndigheterna, rättsdokument, regleringsbrev samt information från myndigheters webbplatser.

Flera väsentliga förändringar av statsbidrag har skett

Vi har identifierat 17 väsentligt förändrade statsbidrag. Cirka hälften av dem gäller områdena skola, vård och omsorg (tabell 2.7). Huvuddelen av förändringarna handlar om att bidragsramen har ökat relativt mycket eller att användningsområdet eller målgruppen för bidraget har utvidgats.

²⁰ Lag (2017:527) om studiestartsstöd.

Tabell 2.7 Väsentliga förändringar av riktade statsbidrag och kostnadsersättningar 2017

Namn	Utgifts- område	Kategori av statsbidrag	Beskrivning av förändringen
Krisberedskap	6. Försvar och sam- hällets kris- beredskap	Riktat statsbidrag	Anslaget har utökats för att stärka kommunernas och landstingens arbete med det civila försvaret.
Statlig ersättning för asylsökande m.fl. (2017:193 som ersatte den tidigare för- ordningen 2002:1118 med samma namn)	8. Migration	Kostnads- ersättning	Ersättningarna ska i större utsträckning baseras på schabloner. Ersättning för stödinsatser av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen upphörde helt med den nya förordningen. I övrigt har vissa ersättningsbelopp sänkts medan andra har höjts.
Stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården	9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	Riktat statsbidrag	Bidragsramen har ökat.
Det statliga tandvårdsstödet (2008:145)	9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	Kostnads- ersättning	Åldersgränsen för stödet har höjts från 20 till 22 år (för 2018 och 2019 ökar åldersgränsen med ytterligare ett år till 24).
Överenskommelse om ökad tillgänglighet och jämlighet i förlossningsvården och förstärka insatser för kvinnors hälsa	9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	Riktat statsbidrag	En tilläggsöverenskommelse har tecknats som omfattar mer medel 2017 (och 2018) för insatser inom ramen för överenskommelsen.
Pågående satsning på psykisk hälsa	9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	Riktat statsbidrag	Mer medel riktad till barn- och ungdoms- psykiatri (BUP) inklusive första linjens psykiatri i primärvården.
Arbetsmarknads- politiska program och insatser	14. Arbets- marknad och arbetsliv	Riktat statsbidrag	En del av statens kostnader har öron- märkts för kommunerna för att skapa sommarejobb för vissa ungdomar med kravet att detta inte påverkar tillkomsten av redan planerade sommarejobb.
Statsbidrag för utbildning som kombineras med traineejobb eller annat arbete (2015:504)	16. Utbildning	Riktat statsbidrag	Bidraget har utvidgats till att även omfatta utbildning för tidsbegränsat anställda inom hälso- och sjukvården eller äldreomsorgen.

Statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik (2015:938)	16. Utbildning	Riktat statsbidrag	Bidragsramen har ökat.
Statsbidrag för upp- rustning av skollokaler och av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem (2015:552)	16. Utbildning	Riktat statsbidrag	Bidraget har utvidgats till att även omfatta upprustning av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem.
Statsbidrag för hand- ledare i språk-, läs- och skrivutveckling (2015:42)	16. Utbildning	Riktat statsbidrag	Bidraget har utvidgats till att omfatta även huvudmän inom förskolan och för handledare i språkutveckling (inte bara läs- och skrivutveckling) inom alla berörda skolformer.
Statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (2016:937)	16. Utbildning	Riktat statsbidrag	Samtidigt som bidraget infördes har statsbidragen för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå (2009:43) och för lärlingsutbildning för vuxna (2010:2016) upphört.
Regionala tillväxtåtgärder	19. Regional tillväxt	Riktat statsbidrag	Bidragsramarna för vissa länsstyrelser har minskat eftersom landstingen i berörda län har tagit över ansvaret för regional utveckling.
Stöd till lokala klimat- investeringar (2015:517)	20. Allmän miljö och naturvård	Riktat statsbidrag	Bidragsramen har ökat.
Stöd för att utveckla handlingsplaner och verktyg för anpassning till ett förändrat klimat (klimatanpassning)	20. Allmän miljö och naturvård	Riktat statsbidrag	Målgruppen har utvidgats till att även gälla kommuner och inte bara myndigheter.
Stöd till solceller (2009:689)	21. Energi	Riktat statsbidrag	Bidragsramen har ökat.
Stöd för att främja hållbara stadsmiljöer (2015:579)	22. Kommu- nikation	Riktat statsbidrag	Stödet har utvidgats till att även omfatta investeringar i cykelinfrastrukturen.

Anmärkning: Med väsentlig förändring menar vi exempelvis att bidragsramen för bidraget har ökat relativt mycket eller att en befintlig statsbidragsförordning har utvidgats med nya bidrag eller användningsområden.

Källa: SKL:s cirkulär om budgetpropositionerna, Statskontorets enkät till myndigheterna, rättsdokument, regleringsbrev samt information från myndigheters webbplatser.

2.3 Annan styrning från regeringen

Vi redovisar tre olika typer av annan statlig styrning: överenskommelser, nationella samordnare och nationella inriktningsdokument (där strategier, handlingsplaner och handlingsprogram ingår). Denna typ av styrning är i regel inte direkt tvingande för kommuner och landsting.

2.3.1 Annan styrning vanligast inom hälso- och sjukvårdsområdet

Under 2017 har regeringen beslutat om totalt 23 nya eller väsentligt förändrade styrmedel som rör kommuner och/eller landsting (tabell 2.8). Annan styrning i form av överenskommelser, nationella inriktningsdokument eller nationella samordnare förekommer främst inom hälso- och sjukvårdsområdet. Den vanligaste formen av annan styrning är överenskommelser mellan regeringen och SKL.²¹

Tabell 2.8 Antalet nya eller väsentligt förändrade överenskommelser, nationella samordnare och inriktningsdokument 2017

Utgiftsområde	Överens- kommelser	Samordnare	Inriktnings- dokument
1. Rikets styrelse	1		
6. Försvar och samhällets krisberedskap			1
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	10		1
13. Jämställdhet och nyanländas etablering	1		
16. Utbildning		1	1
17. Kultur, medier, trossamfund och fritid			1
18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik		2	
22. Kommunikation			1
23. Areella näringar, landsbygd och livsmedel			1
24. Näringsliv	1		1

Anmärkning: Överenskommelser, nationella samordningsuppdrag och nationella inriktningsdokument som rör kommuner och/eller landsting och som har beslutats under 2017.

Källa: SKL (via e-post 2018-02-20), SKL:s webbplats (egen sökning) och regeringens webbplats (egen sökning).

²¹ Överenskommelser kan ses som ett ramverk som kombinerar flera styrmedel, till exempel riktade statsbidrag och olika informationsinsatser. Överenskommelser ingås mellan två parter och är inte tvingande. Vanligtvis är det regeringen och SKL som ingår överenskommelser, men det kan även vara myndigheter som ingår överenskommelser med SKL (Statskontoret (2014), *Överenskommelser som styrmedel*).

Två nya överenskommelser

Totalt har regeringen och SKL slutit 13 nya eller väsentligt förändrade överenskommelser under 2017.²² Men alla utom 2 bygger vidare på tidigare överenskommelser mellan regeringen och SKL. *Patientmiljarden*²³ och *Överenskommelsen om ökad tillgänglighet till barnhälsovård m.m.*²⁴ är de enda helt nya överenskommelserna. Båda började gälla 2018.

Endast en överenskommelse från 2017 saknar helt ekonomiska medel, nämligen *Handlingsplan för genomförande av Vision e-hälsa 2025*. Det skiljer mycket mellan olika överenskommelser när det gäller hur mycket medel som de omfattar. I vissa fall rör det sig om 3 miljoner kronor, i andra fall om nära eller mer än 1 miljard kronor (eller i enstaka fall över 2 miljarder kronor). Oftast ska det mesta av medlen gå till landsting och regioner. Under 2017 har det också gjorts en tilläggsöverenskommelse om ytterligare medel till överenskommelsen *Ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården och förstärkta insatser för kvinnors hälsa*.²⁵

10 av de nya eller förändrade överenskommelserna från 2017 gäller verksamheter inom hälso- och sjukvården.

En ny nationell samordnare 2017

Under 2017 har vi identifierat ett helt nytt uppdrag till en nationell samordnare²⁶ som har betydelse för kommuner eller landsting, nämligen *Bostadsbyggande på statliga fastigheter 2017–2018*²⁷. Det innebär en förändring jämfört med tidigare år då regeringen har tillsatt flera nationella samordnare per år. Under året har två samordnare

²² Se bilaga 3 för en sammanställning av samtliga nya eller väsentligt förändrade överenskommelser. Med väsentligt förändrade överenskommelser avses här nya överenskommelser som bygger vidare på tidigare överenskommelser.

²³ Regeringsbeslut 2017-12-13, *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse om Patientmiljarden – Insatser för att förbättra tillgängligheten och samordningen i hälso- och sjukvården* (dnr: S2017/07321/FS).

²⁴ Regeringsbeslut 2017-12-21, *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse om insatser för ökad tillgänglighet i barnhälsovården m.m. 2018* (dnr: 2016/02827/FS; 2017/01420/FS; 2017/07519/FS (delvis)).

²⁵ Regeringsbeslut 2017-06-15, *Godkännande av en tilläggsöverenskommelse om ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården och förstärkta insatser för kvinnors hälsa* (dnr: S2017/03585/FS).

²⁶ Det finns ingen enhetlig definition av vad en nationell samordnare är. Statskontoret har tidigare definierat nationell samordnare som en person som är utsedd av regeringen och som verkar utanför myndighetsstrukturerna för att samordna och genomföra regeringens politik. En nationell samordnare organiseras antingen som en funktion i Regeringskansliet eller som en oberoende kommitté. Samordnaren utses av regeringen genom regeringsbeslut, alternativt genom ett regeringskanslibeslut av enskilda statsråd. Nationella samordnare har ett tidsbegränsat mandat (Statskontoret (2014), *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?*).

²⁷ Dir. 2017:7.

fått förändrade uppdrag. Två av de totalt tre nya eller förändrade uppdragen gäller byggande eller exploateringar.²⁸

Sju nya nationella inriktningsdokument

I samlingsbegreppet nationella inriktningsdokument²⁹ kan nationella strategier, handlingsplaner och handlingsprogram ingå.³⁰ Under 2017 har regeringen eller Regeringskansliet beslutat om 7 handlingsplaner eller strategier som rör kommuner eller landsting. Näringsdepartementet har tagit fram 4 av dem. Flera av dokumenten, även från andra departement, rör digitalisering i någon form.

Olika utveckling för samordnare och inriktningsdokument på senare år

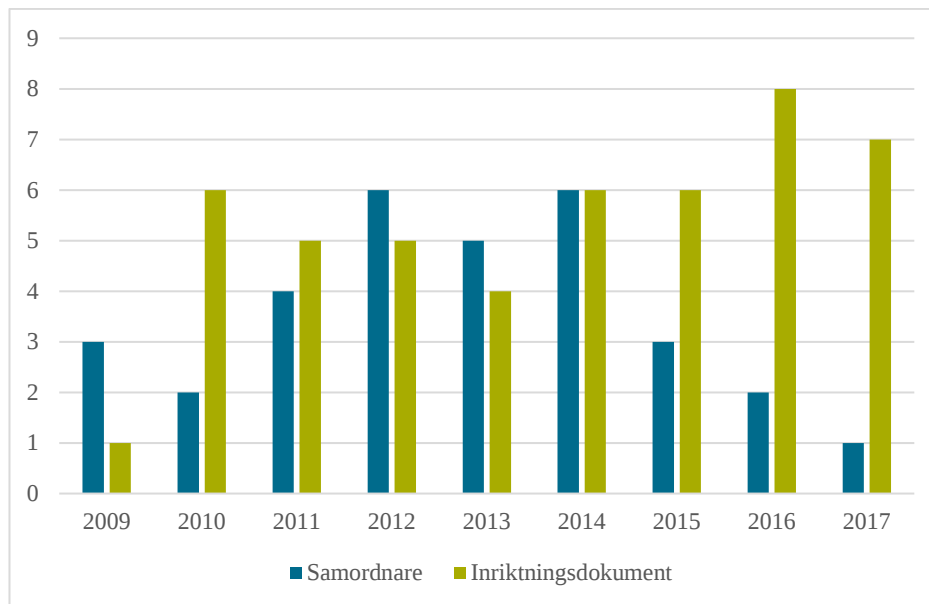
Antalet nya inriktningsdokument som regeringen har beslutat om och som rör kommuner och landsting varierar något mellan olika år (figur 2.1). De senaste två åren har regeringen beslutat om fler inriktningsdokument än tidigare. När det gäller nationella samordnare ökade antalet utsedda samordnare (vars uppdrag har betydelse för kommuner eller landsting) från 2–3 per år mellan 2009–2010 till 4–6 per år mellan 2011–2014, för att sedan minska igen.

²⁸ Se bilaga 3 för en sammanställning över samtliga nationella samordnare som har betydelse för kommuner och/eller landsting.

²⁹ Nationella inriktningsdokument beslutas av regeringen för att påverka politiska mål och ambitioner inom ett område. Det kan även handla om att regeringen vill ha draghjälp från andra aktörer som regeringen har begränsad eller ingen formell möjlighet att styra över. Nationella inriktningsdokument kan också vara ett sätt att kraftsamla olika aktörer kring en fråga för att på så sätt stärka samordningen (Statskontoret (2016:24), *Statens styrning av kommunerna*).

³⁰ Begreppen strategi och handlingsplan saknar formell status och är därmed inte tvingande. Det finns heller inga avgörande skillnader mellan dokument som kallas för strategier eller handlingsplaner (Statskontoret (2018), *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*). För att räknas med här ska strategin eller handlingsplanen tydligt ha dokumenterats i en proposition, riksdagsskrivelse, departementspromemoria eller något annat dokument som regeringen eller Regeringskansliet har offentliggjort.

Figur 2.1 Antal nya nationella samordnare och inriktningsdokument 2009–2017



Anmärkning: Nationella samordnare vars uppdrag vi har bedömt har betydelse för kommuner och landsting samt strategier och handlingsplaner som vi har bedömt rör kommuner och landsting.

Källa: Bilaga 6.1 till Konstitutionsutskottets betänkande (2015:16/KU10); Statskontoret (2014), *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former*; Statskontoret (2018), *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?* Bilaga 1 samt regeringens webbplats (egen sökning).

Flest strategier och handlingsplaner har sedan 2009 tagits fram av Socialdepartementet (19 stycken) och Näringsdepartementet (13 stycken). Även Kulturdepartementet och Miljö- och energidepartementet har tagit fram flera strategier och handlingsplaner inom sina ansvarsområden (6 respektive 4). Det förekommer också nationella inriktningsdokument inom andra områden.³¹

Även samordnare finns inom flera politikområden och departementen använder nationella samordnare i olika hög utsträckning. Nationella samordnare vars uppdrag rör kommuner och landsting är, liksom de nationella inriktningsdokumenten, vanligare inom Näringsdepartementet och Socialdepartementet.³²

³¹ Se bilaga 3 för en sammanställning över nationella inriktningsdokument 2009–2017.

³² Se bilaga 3 för en sammanställning över nationella samordnare 2009–2017.

3 Statliga myndigheters styrning av kommuner och landsting

Myndigheternas styrning i huvuddrag:

- Ungefär 50 statliga myndigheter anger i vår enkät att de utövar någon form av styrning över verksamheter i kommuner eller landsting.
- Flest myndigheter styr inom områdena skola, vård och omsorg.
- Myndigheterna använder en rad olika styrmedel. Omkring 20 myndigheter utövar tvingande styrning, genom att exempelvis utfärda föreskrifter. Ungefär lika många bedriver tillsyn.
- 30 myndigheter fördelar statsbidrag.
- Omkring 40 myndigheter använder sig av mjukare styrmedel, exempelvis genom att ta fram olika typer av kunskapsunderlag som riktar sig till kommuner och landsting.
- 16 myndigheter anger att det har skett vissa förändringar när det gäller deras styrmedel under 2017. Det är främst Statens skolverk, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket som är berörda.
- De flesta förändringarna handlar om nya stöd och vägledningar som myndigheterna har tagit fram, men även nya och väsentligt förändrade föreskrifter och allmänna råd.
- 14 myndigheter anger att de under 2017 har genomfört någon form av utvecklingsarbete som påverkar styrningen av kommuner eller landsting.

En stor del av statens styrning av kommuner och landsting sker genom statliga myndigheter. Styrningen kan vara tvingande genom föreskrifter och tillsyn. Myndigheterna ger också ofta ut allmänna råd och vägledningar samt ger stöd till kommuner och landsting. I detta kapitel redogör vi för vilka myndigheter som utövar sådan styrning och vilken roll dessa myndigheter har.³³ Vi beskriver även vilka förändringar som har skett under 2017. Vi avslutar kapitlet med att översiktligt redogöra för myndigheternas pågående utvecklingsarbete som gäller deras styrning av kommuner och landsting.

³³ Statskontorets enkät har inte skickats till myndigheter som har ett övergripande ansvar för frågor som omfattar samhället i mer vid bemärkelse, till exempel domstolarna.

3.1 Myndigheter som styr kommuner och landsting

Statskontorets enkät visar att 51 av de tillfrågade statliga myndigheterna utövar någon form av styrning över verksamheter i kommuner eller landsting.³⁴

Totalt 46 myndigheter anger att de utövar styrning över verksamheter som kommunerna ansvarar för, och 31 myndigheter anger att de utövar styrning över verksamheter som landstingen ansvarar för.

3.1.1 Flest myndigheter styr inom områdena skola, vård och omsorg

Sett till verksamhetsområden varierar antalet myndigheter som utövar någon form av styrning (tabell 3.1). Flest myndigheter styr inom områdena skola, bibliotek och samhällsorientering (16 myndigheter), hälso- och sjukvård (16 myndigheter) och social omsorg (13 myndigheter). Vissa myndigheters uppdrag gentemot kommuner och landsting är verksamhetsöverskridande. Det innebär att de utövar styrning inom flera verksamhetsområden.

³⁴ Länsstyrelserna räknas i detta sammanhang som en myndighet. I Statskontorets rapport *Statens styrning av kommunerna* (2016:24) framgick att ungefär 60 myndigheter styr över verksamheter i kommuner och landsting. Svarsfrekvensen i den enkätundersökningen var något högre än i denna rapport. Se bilaga 2 för närmare beskrivning av vår undersökning.

Tabell 3.1 Antal myndigheter som styr med respektive styrmedel inom olika verksamhetsområden

Verksamhets- områden	Bemyndi- gande att utfärda före- skrifter	Tillsyn	Stats- bidrag	Allmänna råd	Stöd och väg- ledning	Forsknings- resultat, kunskaps- underlag	Totalt antal myndig- heter som styr
Skola, bibliotek och samhälls- orientering	5	1	7	4	5	10	16
Hälsa- och sjukvård	5	4	9	3	7	11	16
Social omsorg	4	1	3	3	5	9	13
Plan- och byggfrågor	2	0	2	2	4	6	6
Hälsa- och miljöskydd	6	3	2	4	5	5	7
Renhållning och avfallshantering	3	2	1	3	2	3	6
Räddningstjänst och krisberedskap	4	2	2	2	2	4	7
Kollektivtrafik och övrig transportinfrastru- ktur	1	1	3	1	2	3	5
Mottagning av ensamkom- mande barn och vissa nyanlända	2	0	1	0	3	3	4
Annan kommunal verks., t.ex. kultur, regional utv. och turism	2	0	4	1	3	3	6
Annat	8	10	12	5	16	19	26
Totalt	23	17	30	15	31	41	50

Källa: Statskontorets enkät.

Anmärkning: I denna tabell ingår inte länsstyrelserna. Totalsiffrorna anger antalet unika myndigheter. I bilaga 4 finns en förteckning över vilka myndigheter som styr med respektive styrmedel.

3.1.2 Myndigheterna använder en rad olika styrmedel

Myndigheterna använder en rad olika styrmedel för att styra kommuner och landsting (tabell 3.1). Vissa myndigheter utövar tvingande styrning, som att utfärda föreskrifter³⁵ eller utöva tillsyn över verksamheter i kommuner och landsting. I vår enkätundersökning anger 23 respektive 17 myndigheter att de utövar dessa former av styrning. 30 myndigheter anger att de fördelar statsbidrag till kommuner och landsting.

Myndigheterna kombinerar i regel sin tvingande styrning av kommuner och landsting med mjukare styrmedel som allmänna råd, stöd och vägledningar och kunskapsstyrning. 15 myndigheter har enligt Statskontorets enkät själva eller tillsammans med andra tagit fram nu gällande allmänna råd som riktar sig mot verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.³⁶

Ungefär 30 myndigheter anger att de själva eller tillsammans med andra tagit fram nu gällande stöd och vägledningar.³⁷ Till dessa myndigheter hör exempelvis Socialstyrelsen, Boverket, Brottsförebyggande rådet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Ungefär 40 myndigheter tar fram eller sprider forskningsresultat eller kunskapsunderlag³⁸ som riktar sig mot verksamheter som kommuner och/eller landsting ansvarar för. Här rör det sig bland annat om universitet och högskolor men även andra myndigheter.

Vissa myndigheter anger att de använder sig av samtliga styrmedel. Hit hör Boverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Läkemedelsverket och Naturvårdsverket.

Även länsstyrelsen använder samtliga styrmedel som ingår i vår enkätundersökning. Länsstyrelserna har en speciell roll eftersom de svarar för den statliga förvaltningen i länet. Det mångsidiga uppdraget spänner över flera verksamhetsområden.

³⁵ Ett bemyndigande (en rätt) för en myndighet att utfärda föreskrifter meddelas antingen av riksdagen genom lag eller av regeringen genom förordning. En myndighet är formellt inte skyldig att utfärda föreskrifter, men gör oftast det om de har ett bemyndigande.

³⁶ Allmänna råd är generella rekommendationer om hur en bindande regel i lag, förordning eller föreskrift ska tillämpas. Ett allmänt råd anger hur någon kan eller bör göra för att uppfylla regeln, till exempel genom en metod eller lösning.

³⁷ Exempelvis nationella riktlinjer, vägledningar, beslutsstöd, handböcker och rekommendationer.

³⁸ Exempelvis genom information, utbildningar eller öppna jämförelser.

3.1.3 Vissa förändringar vad gäller föreskrifter, allmänna råd och vägledning

Totalt anger 16 myndigheter i vår enkät att det har skett vissa förändringar när det gäller deras styrmedel gentemot kommuner och landsting under 2017.³⁹ Det gäller främst Statens skolverk, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket.

De flesta förändringarna handlar om att myndigheterna har tagit fram nya stöd och vägledning. Detta gäller för 13 myndigheter (tabell 3.2). Hit hör tre myndigheter inom hälso- och sjukvårdsområdet (Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen) som har tagit fram nya stöd som gäller olika typer av sjukdoms- och missbruksbehandlingar. I övrigt förekommer de nya stöden och vägledningarna inom olika områden och speglar myndigheternas skilda uppdrag.

Tabell 3.2 Nya och väsentligt förändrade styrmedel under 2017 (antal myndigheter)

Styrmedel	Har utfärdat/tagit fram nya	Har väsentligt förändrat i befintliga
Bemyndigande att utfärda föreskrifter	2	1
Föreskrifter	5	4
Allmänna råd	2	2
Stöd och vägledning	13	3

Källa: Statskontorets enkät.

Anmärkning: Länsstyrelserna är inte inkluderade i tabellen.

Det har även skett förändringar av myndigheternas föreskrifter under 2017. Två myndigheter (Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samt Statens skolverk) har fått nya bemyndiganden att utfärda föreskrifter som riktar sig mot kommuner och landsting. Statens skolverk har också fått ett bemyndigande upphävt. Fem myndigheter har angett att de har utfärdat nya föreskrifter under året. Det gäller bland annat Statens skolverk, Socialstyrelsen och Migrationsverket som alla har utfärdat flera nya föreskrifter under året. Fyra myndigheter har även förändrat i befintliga föreskrifter.

Vår enkät visar också att fyra myndigheter har tagit fram nya eller förändrade allmänna råd riktade till kommuner och landsting. Två myndigheter har under 2017 tagit fram nya allmänna råd, och två myndigheter har väsentligt förändrat i befintliga. I Socialstyrelsens fall rör det sig exempelvis om allmänna råd om vårdgivares systematiska patientsäkerhetsarbete och behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänsten.

³⁹ I bilaga 4 finns en sammanställning över de myndigheter som i vår enkät har meddelat nya och förändrade styrmedel.

3.2 Myndigheternas utvecklingsarbete

Totalt 14 myndigheter svarar i vår enkät att de har genomfört någon form av utvecklingsarbete under 2017 som väsentligt påverkar styrningen av kommuner och/eller landsting. Länsstyrelserna räknas i detta sammanhang som en myndighet. Med utvecklingsarbete menar vi att myndigheten utvecklar sitt eget arbete med till exempel tillsyn, uppföljning, utbetalning av statsbidrag eller andra styrmedel. Det kan exempelvis handla om organisatoriska förändringar, förändrade arbetssätt eller införande av digitala verktyg.

Utvecklingsarbete bedrivs inom en rad olika områden, som miljö och energi, skola, folkhälsa, livsmedel, kultur och hälso- och sjukvård. Ungefär en tredjedel av myndigheterna har bedrivit utvecklingsarbete som gäller deras tillsynsverksamhet.

Myndigheternas utvecklingsarbete är av varierande karaktär. Relativt många handlar om att utveckla digitala verktyg, flera handlar om metodutveckling eller att utveckla vägledning och service. Det finns också exempel på utvecklingsarbeten som innebär att utvärdera eller kartlägga verksamheten, att omorganisera eller att öka samordning, med mera.

De allra flesta utvecklingsarbeten påverkar kommunerna och omkring en tredjedel påverkar både kommuner och landsting. Bara ett fåtal påverkar endast verksamheten i landsting.

4 Utredningar och yttranden om statens styrning

Utredningar och yttranden om statens styrning i huvuddrag:

- Vi har identifierat 55 utredningar, utvärderingar och andra rapporter från 2017 som tar upp principiella aspekter av statens styrning av kommuner och landsting.
- Flest utredningar har gjorts inom Utbildnings- och Socialdepartementens områden.
- Omkring en fjärdedel av utredningarna innehåller förslag på nya skyldigheter eller krav på kommuner och landsting.
- Vi har identifierat 15 yttranden från riksdagen under 2017 som rör principiella aspekter av statens styrning av kommuner och landsting. Av dessa kommer cirka hälften från socialutskottet. 12 av yttrandena innehåller också tillkännagivanden till regeringen.
- Från Lagrådet har vi identifierat 7 yttranden under 2017 som rör principiella aspekter av statens styrning av kommuner och landsting.

Utredningar som rör statens styrning av kommuner och landsting genomförs av en rad aktörer och i olika former. I detta kapitel redovisar vi översiktligt de utredningar, större utvärderingar, tillsynsrapporter och uppföljningsrapporter som presenterats under 2017 och som tar upp principiella aspekter om statens styrning av kommuner och landsting eller dess konsekvenser. Vi redovisar även Lagrådets och riksdagens yttranden rörande principiellt viktiga frågor som rör statens styrning eller kommunalt självstyre.

4.1 Utredningar och rapporter om statens styrning

I vår kartläggning ingår utredningar och rapporter vars förslag har stor påverkan på kommuner och landsting, det vill säga som har stor påverkan på kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar, planering och/eller arbetssätt.

4.1.1 Flest utredningar inom Utbildning- och Socialdepartementens områden

Vi har identifierat 55 utredningar, utvärderingar och rapporter som tar upp principiella aspekter av statens styrning av kommuner och landsting.⁴⁰ Flest utredningar har under 2017 genomförts inom Utbildning- och Socialdepartementens områden. Flera

⁴⁰ I bilaga 2 redogör vi för våra avgränsningar. I bilaga 5 finns en förteckning över samtliga utredningar och rapporter som ingår i vårt urval, samt en kortfattad beskrivning av förslagets påverkan på kommuner och landsting.

utredningar har även genomförts inom områden som Närings- och Miljö- och energidepartementen ansvarar för.

Omkring en fjärdedel av utredningarna innehåller förslag på nya skyldigheter eller krav på kommuner och landsting. Det kan handla om nya krav på dokumentation (av exempelvis behovet av fler bostäder i kommunerna och ändringar i välfärdens verksamheter).⁴¹ Utredningarna kan föreslå nya åtaganden, till exempel skyldighet för kommuner att erbjuda plats i förskola respektive äldreomsorg på vissa minoritetsspråk.⁴² De kan också innehålla förslag som innebär en ambitionshöjning av ett redan existerande kommunalt åtagande, exempelvis förslag om ökade möjligheter till grundläggande behörigheter på yrkesprogram.⁴³

Andra utredningar innehåller förslag som riktar sig mot kommuner och landsting men som mer kan ses som rekommendationer, exempelvis förslagen som presenteras i betänkandet från *Kommissionen för jämlik hälsa*.⁴⁴ De kan också innehålla förslag som bygger på frivillighet, till exempel förslagen för att stärka svenska turismen som lanseras i utredningen *Sveriges besöksnäring*.⁴⁵

Några utredningar presenterar förslag på att utvidga kommunernas befogenheter, exempelvis förslaget att kommuner får inrätta så kallade mellanboenden för äldre.⁴⁶ De kan också innehålla förslag som innebär nya möjligheter, till exempel förslaget om avtalssamverkan.⁴⁷ Andra utredningar ger förslag som i stället minskar kommunernas befogenheter, till exempel Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag att ta bort kommunernas bestämmanderätt vid etablering av vindkraft.⁴⁸

Ett tiotal utredningar föreslår förenklningar för kommunsektorn. Här rör förslagen till exempel ett förenklat beslutsfattande vid biståndsprövning⁴⁹ och förslag till en förenklad byggprocess⁵⁰.

⁴¹ SOU 2017:73. *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet*, respektive SOU 2017:38. *Kvalitet i välfärden - bättre upphandling och uppföljning*.

⁴² SOU 2017:60 och SOU 2017:88. *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik*, Del 1 respektive Del 2.

⁴³ Utbildningsdepartementet (2017) *Ökade möjligheter till grundläggande behörigheter på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program* PM 2017-09-06.

⁴⁴ SOU 2017:47. *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa*.

⁴⁵ SOU 2017:95. *Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*.

⁴⁶ Ds 2017:68. *Förutsättningar för vissa särskilda boendeformer för äldre*.

⁴⁷ SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*.

⁴⁸ Energimyndigheten (2017-06-19) *Kommunal tillstyrkan av vindkraft*. (M2017/01633/Ee).

⁴⁹ SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Del 1.

⁵⁰ Boverket (2017:23). *En mer förutsägbar byggprocess. Förenklad kontroll av serietillverkade hus*.

Det förekommer även utredningsförslag på sanktioner och/eller ingripande mot kommunal verksamhet. Här kan vi exempelvis nämna Boverkets förslag till sanktionssystem för fall där byggnadsnämnderna inte håller tidsfristen för förhandsbesked, lov och anmälningsärenden.⁵¹

Vår sammanställning omfattar även utredningar som för resonemang om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn och den statliga styrningen av kommuner och landsting i mer generella termer. Ett sådant exempel är *Utredningen om ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården*.⁵² Här kan även nämnas de utredningar som behandlar kommunalekonomiska frågor, exempelvis *Landsbygdskommitténs* förslag om att anpassa utjämningsystemet till ändrade demografiska förhållanden.⁵³ Ytterligare ett exempel är Riksrevisionens förslag på en tydligare redovisning av kommunsektorns behov av statsbidrag på längre sikt.⁵⁴

I vårt urval ingår även ett antal utvärderingar av reformer med påverkan på kommuner och landsting, som har presenterats under 2017. Till dessa hör exempelvis Statskontorets och Riksrevisionens granskningar av Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen.⁵⁵

4.2 Yttranden som rör statens styrning

I detta avsnitt redovisar vi Lagrådets och riksdagens yttranden som rör principiella aspekter av statens styrning av kommuner och landsting.

4.2.1 Flest yttranden från socialutskottet om valfrihet i välfärden

Vi har identifierat 15 yttranden från riksdagens utskott 2017 rörande principiellt viktiga frågor som rör statens styrning av kommuner och landsting och som kammaren har bifallit (tabell 4.1).⁵⁶ Flest yttranden (7 stycken) kommer från socialutskottet. I flera yttranden vill riksdagen se en ökad valfrihet i välfärden, exempelvis möjlighet för personer med personlig assistans att kunna välja utförare och utveckla vårdvalet i den specialiserade öppenvården.

⁵¹ Boverket (2017:4). *Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner*.

⁵² SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*.

⁵³ SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder - en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

⁵⁴ Riksrevisionen *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket* (RiR 2017:32).

⁵⁵ Statskontoret (2017) *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet* (2017:21), Statskontoret (2017) *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*. (2017:1), Riksrevisionen (2017) *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning* (RiR 2017:18).

⁵⁶ Innan riksdagen beslutar om en ny lag granskas propositionen och eventuella motförslag av det utskott i riksdagen som har ansvar för frågan. Utskottet ger sin syn på lagförslaget i form av ett utskottsbetänkande eller yttrande.

Övriga yttranden är utspridda på olika utskott och tar upp frågor av olika karaktär. Ett exempel är att Konstitutionsutskottet i ett betänkande konstaterar att proportionalitetsprövningen vid inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i några lagstiftningsärenden är mindre tydlig eller saknas helt (samtliga propositioner sedan 2011 har granskats).

Tabell 4.1 Yttranden från riksdagens utskott under 2017 som rör principiella aspekter av statens styrning av kommuner och landsting

Utskott	Fråga som behandlas	Tillkännagivande
Arbetsmarknad (2016/17:AU16)	Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen, bl.a. om att utreda om kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas.	X
Finans (2016/17:FiU26)	Större mångfald av aktörer inom välfärden.	X
Finans (2017/18:FiU8)	Ta bort skrivelsen "Utvecklingen inom den kommunala sektorn" och i stället utveckla den redovisning som redan finns i budgetpropositionen.	
Försvär (2016/17:FöU5)	Statens möjligheter att skydda försvarsintressen bör förbättras (ang. kommunernas rätt att besluta om Nord Stream2 ska få tillgång till svenska hamnar).	X
Försvär (2016/17:FöU7)	Se över krisberedskapen inom sjukvården.	X
Konstitution (2016/17:KU17)	Se över utformningen av förtroendeuppdragen för att fler människor ska engagera sig politiskt.	X
Konstitution (2016/17:KU30)	Se över hur ersättare i t.ex. kommunala styrelser utses samt att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer även för verksamheter i kommunal regi.	X (2 st.)
Konstitution (2016/17:KU10)	Granskning av proportionalitetsbedömningen vid inskränkningar av den kommunala självstyrelsen.	
Social (2016/17:SoU6)	Utvecklade modeller för ett ökat samarbete mellan vården och apoteken.	X
Social (2016/17:SoU8)	Personer med personlig assistans ska kunna välja utförare.	X
Social (2016/17:SoU10)	Se över patientlagen för att stärka patientens ställning och utveckla vårdvalet i den specialiserade öppenvården.	X (2 st.)
Social (2016/17:SoU11)	Generell tillståndsplikt inom socialtjänsten.	X
Social (2016/17:SoU21)	Fortsatt möjlighet att överlämna universitets-sjukhusens vårduppgifter till andra vårdgivare.	
Social (2017/18:SoU1)	Samma krav på tillstånd för offentliga utförare inom socialtjänsten som för privata utförare.	X
Social (2017/18:SoU5)	Samlat helhetsgrepp om funktionshinderpolitiken och möjlighet att välja utförare.	X (2 st.)

Källa: Riksdagens webbplats.

Riksdagen kan även lämna tillkännagivanden, det vill säga ett beslut där riksdagen meddelar regeringen sin åsikt.⁵⁷ I 12 av de yttranden som ingår i vår sammanställning har riksdagen lämnat ett tillkännagivande till regeringen som berör kommuner och landsting.⁵⁸ Hälften av tillkännagivandena hör till socialutskottets område.⁵⁹

4.2.2 Lagrådets yttranden rör olika områden

Lagrådet har till uppgift att granska viktiga lagförslag innan de behandlas av riksdagen.⁶⁰ Vi har identifierat 7 yttranden från Lagrådet rörande principiellt viktiga frågor som rör statens styrning av kommuner och landsting (tabell 4.2). Det handlar exempelvis om yttranden över lagförslag där Lagrådet anser att underlaget för proportionalitetsbedömningen är otillräckligt (ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn), lagstiftning som inte är utformad i enlighet med vad som avses (undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande) och lagförslag som komplicerar regelverket (kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå).

Tabell 4.2 Lagrådets yttranden under 2017

Lagförslag (datum för yttrande)	Departement	Lagrådets yttrande
Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn (2017-11-21)	Justitie	Underlaget för proportionalitetsbedömningen är otillräckligt (det rör sig om ett betydande ingrepp i självstyrelsen då en statlig myndighet tar över beslutanderätten från kommunala sektorn).
Driftsformer för universitetssjukhus (2017-03-14)	Social	Det saknas bestämmelse i lagen om vad som avses med universitetssjukhus vilket gör att bemyndigandet för regeringen blir vidsträckt. Bestämmelsen bör utformas i enlighet med vad som är den avsedda innebörden.

⁵⁷ Tillkännagivanden kan exempelvis användas om riksdagen anser att en viss fråga bör utredas eller att regeringen bör komma med ett förslag. Regeringen är inte rättsligt bunden att tillgodose ett tillkännagivande men enligt konstitutionell praxis är utgångspunkten att göra det.

⁵⁸ Några betänkanden innehåller fler än ett tillkännagivande eller samma tillkännagivande som ett annat betänkande innehåller.

⁵⁹ Se bilaga 6 för en sammanställning av riksdagens tillkännagivanden 2017 som gäller kommuner och landsting.

⁶⁰ Lagrådet ska enligt regeringsformen (8 kap. 21 § 5) yttra sig innan riksdagen beslutar om lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna. Detta är en del i skyddet av det kommunala självstyret. I sina yttranden 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.

Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter (2017-09-06)	Social	En inkorporering av barnkonventionen för med sig problem, t.ex. kommer det uppstå frågor om hur konventionens bestämmelser förhåller sig till andra bestämmelser. Det är bekymmersamt att lägga ansvaret för tolkning på rättstillämpningen med tanke på att det inte bara är rättsliga instanser utan alla statliga och kommunala befattningshavare som handlägger ärenden om barn som ska tillämpa bestämmelserna.
Miljöbedömningar (2017-05-17)	Miljö- och energi	Det bör göras en mer generell översyn av sambandet mellan miljöprövningsbestämmelserna i miljöbalken och de olika sektorslagarna (t.ex. plan- och bygglagen). Kopplingen mellan de parallella regelverken är svår att överblicka, och det är svårt att bedöma konsekvenserna.
Rätt att fullfölja introduktionsprogram i gymnasieskolan efter flytt till annan kommun (2017-05-02)	Utbildning	Det saknas redovisade skäl till varför fristående gymnasieskolor ska uteslutas från regleringen.
Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande (2017-03-02)	Näring	Bemyndigandet är alltför generellt utformat, det innebär avsteg från demokratiska processer som PBL utgår från och konsekvenserna går inte att bedöma eftersom de hänger ihop med hur regeringen utformar föreskrifterna. Det finns inga planer för närvarande på att meddela föreskrifter och regeringen har inte för avsikt att utnyttja bemyndigandet fullt ut. Lagen bör utformas i enlighet med vad som avses.
Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå (2017-02-17)	Justitie	Lagrådet har tidigare framfört att regelverket blir mycket svårtillgängligt när en tillfällig lag ska gälla istället för en gällande lag under en begränsad tid. Nu kompliceras regelverket ytterligare. Det är även mycket svårt att bedöma om lagen tillgodoser syftet eftersom det inte gjorts någon analys av t.ex. hur många som kan förväntas beviljas de föreslagna uppehållstillstånden.

Källa: Lagrådets webbplats.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 4

2017-12-13
Fi2017/04702/K

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att följa utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att fr.o.m. 2018 t.o.m. 2020 översiktligt redovisa och analysera utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting och deras verksamheter.

Myndigheten ska senast den 31 maj 2018 lämna en första redovisning av uppdraget till regeringen (Finansdepartementet). Därefter ska redovisningar årligen, senast den 1 februari, lämnas till regeringen för det föregående året. Redovisningen för 2018 ska innehålla en fördjupad analys av utvecklingen.

Bakgrund

Sverige är en enhetsstat, med en långtgående kommunal självstyrelse, vilket medför att statens styrning måste utformas efter en avvägning mellan behovet av att styra och utrymmet för den kommunala självstyrelsen. Staten har behov av att styra kommuner och landsting för att säkerställa att nationella mål och ambitioner får genomslag i de kommunala verksamheterna. I regeringsformen fastställs grunderna för den kommunala självstyrelsen och hur staten i sin styrning ska förhålla sig till denna. Viss föreskriftsrätt kan delegeras genom bemyndiganden från riksdagen till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det förekommer också annan styrning, t.ex. genom överenskommelser, handlingsplaner, nationella inriktningsdokument, riktade statsbidrag, uppföljning, tillsyn och utvärdering av de kommunala verksamheterna. Dessutom genomförs rådgivning, utbildning och insatser för kunskapsspridning samt erfarenhetsutbyte mellan statliga aktörer och kommunsektorn.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax:
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Regeringen har initierat ett arbete med att utveckla styrningen av den offentliga förvaltningen. Kommuner och landsting behöver goda förutsättningar att hantera de utmaningar som de står inför. En väsentlig del i detta är att de regler som styr verksamheterna ska vara anpassade till den verklighet som kommuner och landsting arbetar i och ge möjlighet till lokal anpassning. Det innebär en tydlig och strategisk styrning, som bygger på tillit (prop. 2015/16:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.4 och prop. 2016/17:1 utg.omr. 25 avsnitt 3.5.4).

I budgetpropositionen för 2018 anger regeringen att det finns anledning att på ett samlat och strukturerat sätt följa utvecklingen av statens styrning av kommunsektorn för att bättre kunna utvärdera om vidtagna åtgärder för att utveckla styrningen får önskad effekt (prop. 2017/18:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.5.4).

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en övergripande kartläggning av hur staten följer upp kommunerna och deras verksamheter (Statskontoret 2014:26). Myndigheten konstaterar i kartläggningen bl.a. att det finns relativt få analyser och studier av olika statliga styrformer ur ett tvärsektorielt eller sektorsövergripande perspektiv. Statskontoret har även på regeringens uppdrag kartlagt statens samlade styrning av kommunerna och övergripande analyserat konsekvenserna av styrningen i rapporten Statens styrning av kommunerna (Statskontoret 2016:24). Myndigheten bedömer i rapporten att den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad. Statskontoret har vidare i promemorian Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting (Statskontoret 2016/32-5) angett att det finns vissa behov av att ha en samlad bild av den statliga styrningen.

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 verksamheterna. Samtliga kommuner respektive landsting har samma ansvar, men förutsättningarna varierar, t.ex. avseende geografiskt läge, befolkningsstorlek och antal anställda. Det innebär stora skillnader när det gäller de kommunala organisationernas kapacitet och förmåga att hantera den statliga styrningen.

Det är väsentligt att statens styrning ger den effekt som avses och att staten väljer effektiva sätt, för både staten och kommunsektorn, att styra på. I detta ingår även att beakta styrningens samlade omfattning, både när det gäller enskilda verksamhetsområden och utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv. Det är viktigt eftersom kommunala verksamheter ofta påverkas av styrning från flera håll, medan statliga utvärderingar av viss styrnings effekter främst genomförs inom respektive verksamhetsområde. Kommunerna och landstingen måste hantera styrningen samlat vid resursfördelning, kompetensförsörjning och eventuella anpassningar av organisationen. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting behöver regeringen ett samlat kunskapsunderlag om hur styrningen utvecklas över tid.

Närmare om uppdraget

Ärlig redovisning

Statskontoret ges i uppdrag att följa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting och deras verksamheter. Uppdraget omfattar all statlig styrning, dvs. av både obligatoriska och frivilliga verksamheter, samt styrning som sker som en följd av EU-medlemskapet. Syftet är att årligen ge regeringen ett samlat översiktligt underlag om styrningens utveckling. Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret översiktligt redovisa:

- nya eller väsentligt förändrade lagar och förordningar, med betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter och funktionssätt, samt i vilken utsträckning grunden för regleringen härrör från EU,
- omfattning och nivå på generella bidrag inom utgiftsområde 25
Allmänna bidrag till kommuner,
- riktade statsbidrag med uppgift om antal, storlek, fördelning efter utgiftsområde, bidragstyp (t.ex. stimulansmedel, kostnadsersättning och bidrag som endast vänder sig till kommuner och landsting respektive även till andra aktörer), start- och slutår eller om bidraget är permanent samt typ av fördelningsnyckel (t.ex. per capita eller annan typ av fördelning),
- nya eller förändrade bemyndiganden att meddela föreskrifter riktade mot kommunsektorn,

- vilka statliga myndigheter som utövar styrning över verksamheter i kommuner och landsting och vilken roll dessa myndigheter har (t.ex. tillsynsmyndigheter eller stödjande myndigheter),
- nya eller väsentligt förändrade myndighetsföreskrifter, allmänna råd och liknande styr- och stödåtgärder, samt pågående utvecklingsarbete hos myndigheterna avseende sin styrning av kommuner och landsting,
- ny eller väsentligt förändrad annan statlig styrning, t.ex. genom överenskommelser, handlingsplaner, nationella samordnare och nationella inriktningsdokument,
- utredningar, större utvärderingar, tillsyns- eller uppföljningsrapporter, som tar upp principiella aspekter om statens styrning eller dess konsekvenser, och
- Lagrådets och riksdagens yttranden rörande principiellt viktiga frågor som rör statens styrning eller kommunalt självstyre, t.ex. avseende proportionalitetsprincipen.

Redovisningen ska innehålla en kort översiktlig beskrivning av förändringarna och, i den utsträckning som det är möjligt utifrån tidigare års redovisningar, jämförelser med tidigare år. Statskontoret ska även genomföra en sammanfattande analys baserat på de uppgifter som samlas in enligt ovan, t.ex. skillnader mellan olika verksamhetsområden avseende användning av styrmedel och varifrån den statliga styrningen kommer.

Fördjupad analys

Statskontoret ges i uppdrag att göra en fördjupad analys av den samlade styrningens utveckling bl.a. utifrån, de årliga redovisningarna, eventuella andra uppdrag till Statskontoret och relevant forskning avseende principiella styrningsfrågor. Analysen ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 februari 2019.

Statskontoret ska i dialog med enskilda kommuner och landsting analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen för dessa, t.ex. när det gäller deras prioriteringar, eventuell ökad administration och möjligheter att utveckla verksamheterna.

Inom ramen för denna del av uppdraget ska Statskontoret analysera i vilken utsträckning som möjligheten att ta tillvara verksamhetsnära kompetens och erfarenhet i kommuner och landsting 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.

Genomförande

Statskontoret ska särskilt beakta möjligheterna att använda befintlig information, 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 av styrningens utveckling ska Statskontoret, i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet), lämna förslag till hur denna information kan inhämtas. Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget föra en dialog med SKL samt berörda statliga myndigheter.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Henrik Källsbo

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/L6, SIM, SSK
Socialdepartementet/ SF, SFT, FS och SAM
Finansdepartementet/BA, SFÖ och OU
Utbildningsdepartementet/ GV, S och UF
Miljö- och energidepartementet/MS
Näringsdepartementet/D, FJR, JM, KSR, PBB, RTS, SUBT och TIF
Kulturdepartementet/ D och KO
Arbetsmarknadsdepartementet/A
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/FCK
Länsstyrelserna
Sveriges Kommuner och Landsting

0 107

Bilaga 2

Metod

I denna bilaga redovisar vi hur Statskontoret har genomfört uppdraget.

Redovisning av statsbidrag till kommuner och landsting

Statskontoret avser att utveckla redovisningen av statsbidragen i kommande rapporter. I årets rapport har vi använt oss av följande underlag för vår beskrivning och redovisning av statsbidragen.

Uppgifter från Ekonomistyrningsverket (ESV)

Vi redovisar nivån på statsbidragen utifrån uppgifter från ESV över utbetalda medel (transfereringar) från staten till kommuner och landsting enligt den realekonomiska fördelningen av statens budget. Uppgifterna från ESV avser lämnade bidrag från myndigheterna till kommuner och landsting för såväl konsumtion (förbrukning av resurser) som investeringar (anskaffande av infrastruktur och materiella tillgångar).

Skillnader mellan Statskontorets och ESV:s redovisning

Vår totalsumma skiljer sig något från den som redovisas i ESV:s publikation *Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten* över transfereringar till den kommunala sektorn. Det beror på två saker. För det första ingår inte utbetalda bidrag till kommunala organisationer i vår redovisning, exempelvis kommunala bostadsbolag. Det beror på att vi har avgränsat oss till kommuner och landsting som organisationer.⁶¹ För det andra har vi i vår redovisning inte tagit hänsyn till att staten tar emot vissa bidrag från kommuner och landsting. Merparten av sådana transfereringarna från den kommunala sektorn till staten avser kostnader för assistansersättningarna.

De utbetalda beloppen är inte periodiserade och redovisas i löpande priser

De utbetalda statsbidragen är inte periodiserade, vilket betyder att medel som betalas ut ett visst år kan avse utgifter för andra år. Det gäller främst ersättningar inom migrationsområdet och i viss mån bidraget för läkemedelsförmåner. Vi har inte heller räknat om beloppen till fasta priser eftersom statsbidragen inte brukar räknas upp (indexeras).

⁶¹ I vår sammanställning ingår inte heller utbetalda bidrag till fristående skolhuvudmän eller privata vårdgivare.

Anslagen i statens budget har grupperats till olika kategorier av statsbidrag

De uppgifter som vi har fått från ESV är fördelade på olika anslag inom olika utgiftsområden i statens budget. Vi har grupperat de utbetalda medlen till tre olika kategorier av statsbidrag utifrån de olika anslagen och utgiftsområdena. Dessa tre kategorier är generella statsbidrag, kostnadsersättningar och riktade statsbidrag.

- **Generella statsbidrag:** Alla anslag inom utgiftsområde 25 (Allmänna bidrag till kommuner) plus anslaget *Stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande* inom utgiftsområde 18 (Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik).

Bidraget för ökat bostadsbyggande (även benämnd byggbonusen) definierar vi som ett generellt statsbidrag. Det beror på att kommunerna fritt får disponera medlen även om det finns villkor som kommunerna måste uppfylla för att kunna ta del av pengarna.

Inom utgiftsområde 25 finns två generella statsbidrag som är permanenta, det ena är bidraget genom den kommunalekonomiska utjämningen och det andra är utjämningsbidrag för kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det har även förekommit att tillfälliga generella statsbidrag betalas ut till kommunerna och landstingen inom detta utgiftsområde.

- **Kostnadsersättningar:**
 - Anslaget *Åtgärder för nationella minoriteter* inom utgiftsområde 1 (Rikets styrelse),
 - anslaget *Ersättning för räddningstjänst m.m.* inom utgiftsområde 6 (Försvaret och samhällets krisberedskap),
 - alla anslag inom utgiftsområde 8 (Migration) som exempelvis anslaget för ersättningar och boendekostnader till kommuner och landsting för asylsökande,
 - anslagen *Tandvårdsförmåner*⁶², *Bidrag för läkemedelsförmåner* och *Sjukvård i internationella förhållanden* inom utgiftsområde 9 (Hälsovård, sjukvård och social omsorg),
 - anslagen *Etableringsåtgärder*, *Kommunersättningar vid flyktmottagande* och *Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare* inom utgiftsområde 13 (Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering).

⁶² Det statliga tandvårdsstödet kan ses som en subvention till individer (patienterna). Men vi har tagit med detta stöd eftersom det ska ersätta vårdgivare (både Folktandvården och privata tandläkare som är anslutna till Försäkringskassans elektroniska system) för utförd tandvård enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

- **Riktade statsbidrag:** Alla andra anslag i statens budget som vi inte har nämnt under generella statsbidrag respektive kostnadsersättningar ingår i summan av de riktade statsbidragen.

Uppgifter från SKL med mera

För att få en överblick över nya och väsentligt förändrade statsbidrag 2017 har vi gått igenom SKL:s cirkulär om budgetpropositionen samt vår- och höständringsbudgeten (cirkulärnr.: 16:50, 17:14 och 17:46) där SKL har sammanställt information ur propositionerna som berör deras medlemmar. Vi har också använt vår enkät till myndigheterna för att få uppgifter om vilka nya statsbidrag de fördelade under 2017 och vilka av de statsbidrag som de fördelade som har förändrats väsentligt under samma år. Tillförlitligheten när det gäller antalet statsbidrag som myndigheterna fördelade under 2017 är dock låg, bland annat på grund av att vi inte har fått in ett komplett underlag. Vi väljer därför att inte redovisa antalet statsbidrag i årets rapport.

Utifrån uppgifterna från ESV, SKL:s cirkulär och enkätsvaren har vi gått igenom rättsdokument, regleringsbrev och olika myndigheters webbplatser. Då har vi fått fram ytterligare information om de berörda nya och väsentligt förändrade statsbidragen.

Enkätundersökning till myndigheter

Vi har skickat ut en enkät till 155 myndigheter för att få en samlad bild av myndigheternas styrning av kommuner och landsting. Enkäten har inte skickats till myndigheter som har ett övergripande ansvar för frågor som omfattar samhället i mer vid bemärkelse, till exempel domstolarna. Enkätundersökningen genomfördes under mars–april 2018. Totalt svarade 121 myndigheter på enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 78 procent.

Vi kan med hjälp av tillgängliga registeruppgifter jämföra de myndigheter som har svarat på enkäten med de som inte har svarat för att se om de skiljer sig åt i några väsentliga avseenden (tabell 2.1).

Tabell 2.1 Bortfallsanalys

	Antal i urval	Svarsfrekvens (%)
Små myndigheter (–99 åa)	43	79
Medel myndigheter (100–499 åa)	59	83
Stora myndigheter (500– åa)	53	72
Universitet	30	60
Länsstyrelser	21	81
Övriga	104	83
Totalt	155	78

Skillnaderna i svarsfrekvens utifrån storleksklass är små. Vi ser en större skillnad när vi jämför olika typer av myndigheter – universiteten har svarat på enkäten i lägre grad. Men sammantaget är dessa skillnader i svarsfrekvens så små att vi inte bedömer att de allvarligt snedvrider resultaten.

Vissa av länsstyrelserna har inte besvarat vår enkät. Vi har därför valt att i de flesta sammanhang behandla länsstyrelsen som en myndighet. Men i vissa tabeller har vi dock också valt att inte inkludera länsstyrelsen eftersom svaren skiljer sig åt i flera avseenden. Statskontoret avser att utveckla denna del av redovisningen i kommande rapporter.

Redovisning av lagar och förordningar

Enligt uppdraget ska Statskontoret redovisa nya eller väsentligt förändrade lagar och förordningar under 2017 med betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter och funktionssätt. En konsult (Sweco Society AB) har genomfört redovisningen i följande steg:

- Sammanställning av bruttolista över alla de regleringar som trädde i kraft 2017 och som nämns i regeringens publikationer med viktigare lagar och förordningar⁶³ samt utgiftsområde 25 i budgetpropositionen.
- Genomgång av de beskrivningar av regleringarna som finns i publikationerna.
- Bedömning av om lagarna eller förordningarna har en betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter eller funktionssätt eller inte. Bedömningen gjordes mot bakgrund av vilka som är kommunerna och landstingens obligatoriska och frivilliga uppgifter och om förändringarna i regleringarna kan ha stor inverkan på dessa, exempelvis genom att vara kostnadsdrivande eller på andra sätt påverka kommunernas åtaganden.

I urvalet ingår alltså de regleringar som konsulten bedömer har en betydande påverkan på kommuner och landsting. Därmed ingår exempelvis inte nya och förändrade regleringar som endast innebär mindre ändringar och förtydliganden i sak eller frågor av semantisk karaktär. Ett exempel är den nya hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som har en ny struktur men endast ett mindre antal ändringar i sak och ett fåtal nya bestämmelser i förhållande till den äldre lagen. Kartläggningen omfattar inte heller generella lagar och förordningar som gäller för kommunsektorn på grund av att de är arbetsgivare eller uppgiftslämnare. Det gäller till exempel skatte- och redovisningsregler och regler om arbetsmiljö.

För de regleringar som bedömdes ha en betydande påverkan på kommunsektorn gjordes en sammanställning med följande information:

- Om regleringen är en ny eller ändrad lag eller förordning
- Om regleringen härrör från EU
- Om regleringen påverkar kommuner eller landsting
- Vilket eller vilka verksamhetsområden som regleringen påverkar

⁶³ Regeringskansliet *Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2016/17, halvårsskiftet 2017 och årsskiftet 2017/18.*

- En kort beskrivning av regleringen och hur den påverkar kommunerna eller landstingen

Om regleringarna är nya eller ändrade lagar eller förordningar framgick redan i samband med insamlingen. Informationen om regleringen kommer från EU hämtades in genom en sökning i bakomliggande förarbeten, exempelvis proposition och lagrådsremiss. Beskrivningarna av regleringarna och hur de påverkar kommuner eller landsting har hämtats in från regeringens publikationer, propositioner och lagrådsremisser. Utifrån denna information har konsulten angett vilka verksamhetsområden som berörs.

Redovisning av annan statlig styrning

Enligt uppdraget ska Statskontoret redovisa ny eller väsentligt förändrad annan statlig styrning, exempelvis styrning genom överenskommelser, nationella samordnare och nationella inriktningsdokument. Våra definitioner av dessa begrepp framgår av respektive avsnitt i rapporten. Här beskriver vi vilken eller vilka metoder vi har använt för att få fram underlag om dessa styrmedel.

Överenskommelser

Sammanställningen av överenskommelser som beslutats under 2017 bygger på ett underlag från SKL där de har sammanställt gällande överenskommelser eller överenskommelser under förhandling under december 2017 (e-post från SKL 2017-02-20) och på uppgifter om styrelsebeslut på SKL:s webbplats. Därutöver har vi sökt på avtal och överenskommelser på regeringens webbplats för att få fram uppdaterade uppgifter om vilka överenskommelser som slutits under 2017, för vilken period dessa överenskommelser gäller, om de omfattar medel samt vilket departement som är ansvarigt. I bilaga 3 finns en sammanställning av gällande överenskommelser i december 2017.

Nationella samordnare

Den historiska sammanställningen av nationella samordnare (2009–2015) bygger på bilaga 6.1 till Konstitutionsutskottets betänkande (2015/16:KU10) och på Statskontorets rapport *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* från 2014. Utifrån dessa sammanställningar har vi utifrån titel och sökningar i uppdragen till samordnarna sorterat ut de samordnare vars uppdrag har betydelse för kommuner och landsting. För åren 2016 och 2017 har vi gjort egna sökningar på regeringens webbplats (sökord: samordnare, koordinator, förhandlingsperson) för att hitta nya eller förändrade uppdrag som påverkar kommuner och landsting. I bilaga 3 finns en sammanställning av de nationella samordnare som vi bedömt har uppdrag med betydelse för kommuner och landsting.

Nationella inriktningsdokument

Den historiska sammanställningen av nationella inriktningsdokument (2009–2016) bygger på bilaga 1 i Statskontorets rapport *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?* från 2018. Utifrån denna sammanställning har vi utifrån

titel, och vid behov, sökningar i respektive dokument sorterat ut de inriktningsdokument som har betydelse för kommuner och landsting. För 2017 har vi gjort egna sökningar på regeringens webbplats (sökord: handlingsplan, strategi) för att hitta nya eller förändrade nationella inriktningsdokument som rör kommuner och landsting. För att ingå i urvalet ska strategin eller handlingsplanen tydligt ha dokumenterats i en proposition, riksdagsskrivelse, departementspromemoria eller annat dokument som regeringen eller Regeringskansliet har offentliggjort. I urvalet ingår inte sådana övergripande strategier som uttrycker politisk vilja utan att ange specifika åtgärder. I bilaga 3 finns en sammanställning av nationella inriktningsdokument som vi bedömt har betydelse för kommuner och landsting.

Redovisning av utredningar med mera

Enligt uppdraget ska Statskontoret översiktligt redovisa utredningar, större utvärderingar samt tillsyns- och uppföljningsrapporter som tar upp principiella aspekter om statens styrning av kommuner och landsting eller dess konsekvenser. Eftersom det årligen publiceras hundratals rapporter i de kategorier som nämns ovan har vi behövt avgränsa urvalet.

När det gäller de utredningar som initierats av regeringen har vi avgränsat urvalet till de utredningar som publicerats under 2017 och som har skickats på remiss till SKL. Det betyder att eventuella utredningar som tar upp viktiga principiella aspekter på statens styrning men som inte har remitterats faller utanför vårt urval. Sammanställningen blir därmed inte heltäckande. Men vi bedömer ändå att detta urval ändå ger en relativt tillförlitlig bild av relevanta utredningar som publicerats under året.

När det gäller utredningar av olika slag från statliga myndigheter har urvalet bestått av de utredningar som publicerats under 2017 och som skickats på remiss till SKL samt de utredningar som myndigheterna själva tar upp i vår myndighetsenkät. I urvalet ingår även rapporter från Statskontoret (5 rapporter) och Riksrevisionen (7 rapporter) som behandlar relevanta aspekter av statens styrning av kommuner och landsting. I urvalet ingår inte utredningar som behandlar generella bestämmelser, till exempel arbetsgivarfrågor.

Vi har bedömt varje utredning utifrån följande kriterier:

1. Utredningar vars förslag har stor påverkan på kommuner och landsting (dvs. stor påverkan på kommunernas/landstingens ekonomiska förutsättningar, planering och/eller arbetssätt).
2. Utredningar som berör finansieringsprincipen/ kommunalt självstyre och/eller proportionalitetsprincipen.

Utredningarna och rapporterna skiljer sig åt och berör ett stort antal frågor och verksamhetsområden. I rapporten beskriver vi översiktligt vilka typer av förslag som finns i utredningarna och som har stor påverkan på kommuner och landsting samt vilka aspekter av statens styrning som lyfts fram. Kategoriseringen har gjorts baserat

på utredningarnas sammanfattning och konsekvensbeskrivningar för kommuner och landsting. Samtliga utredningar som ingår i urvalet finns i bilaga 5.

Redovisning av Lagrådets yttranden

En konsult (Sweco Society AB) har sammanställt yttranden från Lagrådet i principiellt viktiga frågor som rör statens styrning av kommuner och landsting. Dessa har samlats in från Lagrådets webbplats där det finns en färdig sammanställning över de yttranden som gjordes under 2017. Yttrandena har lästs igenom översiktligt för att undersöka om de behandlar principiellt viktiga frågor som rör statens styrning eller den kommunala självstyrelsen, till exempel avseende finansieringsprincipen, proportionalitetsprincipen, det kommunala utjämnningssystemet eller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. I längre yttranden har Sweco sökt efter nyckelord och läst de stycken som fått sökträffar. De nyckelord som sökts upp är:

- kommun
- landsting
- proportion
- finansiering
- utjämnning
- självstyre
- ansvarsfördelning

Vissa yttranden ingår inte i sammanställningen. De har valts bort från urvalet utifrån följande kriterier:

- Yttranden som innebär att Lagrådet lämnar förslaget utan erinran
- Yttranden som endast rör förtydliganden av frågor av semantisk eller terminologisk karaktär, eller frågor om dispositionen av lagen
- Samma ord som finns med i en principiellt viktig fråga men som nämns i en kontext som inte är relevant för uppdraget (exempelvis när ”proportionalitetsprincip” nämns i straffrättsligt sammanhang och inte i förhållande till kommunsektorn)
- Yttranden som behandlar lagar som skulle kunna påverka kommuner och landsting men där Lagrådets själva yttrande inte tar upp någon principiellt viktig fråga
- Yttranden där kommuner och landsting berörs i egenskap av arbetsgivare.

Redovisning av riksdagens yttranden

Betänkanden och utlåtanden har samlats in genom sökningar i riksdagens databas Dokument och Lagar. Sökningarna har avgränsats till dokumenttyp Betänkanden

och utlåtanden och tidsperioden 2017-01-01–2017-12-31. De söksträngar som använts är:

- självstyre
- finansieringsprincip + kommun
- proportionalitetsprincip + kommun
- utjämning + kommun
- ansvarsfördelning + kommun
- samt ovanstående söksträngar + landsting

Därefter har de dokument som visat sig beröra principiellt viktiga frågor som rör statens styrning eller den kommunala självstyrelsen sammanställts tillsammans med information om vilken fråga som berörs.

Samma avgränsningar för vad som räknas som principiellt viktiga frågor har tillämpats i insamlingen av både yttranden från Lagrådet, betänkanden och utlåtanden från riksdagen. I urvalet ingår endast de yttranden som riksdagen har bifallit.

Vissa betänkanden och utlåtanden ingår inte sammanställningen. De har valts bort från urvalet utifrån följande kriterier:

- Den principiellt viktiga fråga som genererat sökträffen nämns endast som ett konstaterande i en bakgrundsbeskrivning av till exempel gällande ordning i Sverige.
- Sökorden finns med men inte i den kontext som är relevant för uppdraget (till exempel ”proportionalitetsprincipen” nämns i förhållande till EU-nivån).
- Betänkanden som behandlar frågor som rör kommun- eller landstingsverksamheter men som inte tar upp principiellt viktiga frågor som rör statens styrning av kommuner och landsting.

Bilaga 3

Överenskommelser, nationella samordnare och inriktningsdokument

I denna bilaga redogör vi för de överenskommelser (tabell 3.1), nationella samordnare (tabell 3.2) och inriktningsdokument (tabell 3.3) som rör kommuner och lands-
ting.

Tabell 3.1 Överenskommelser per utgiftsområde vid utgången av 2017

Utgiftsområde/överenskommelse	Ny/omförhandlad under 2017	Ingår medel?
1. Rikets styrelse		
Stärka arbetet med mänskliga rättigheter	Ja	Ja
6. Försvar och samhällets krisberedskap		
Krisberedskap och civilt försvar (överenskommelse mellan SKL och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)		Ja
9. Hälso- och sjukvård		
Förbättrad vård för personer med kroniska sjukdomar m.m.		Ja
Vision e-hälsa 2025		Nej
En kvalitetssäker och effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess		Ja
Professionsmiljarden. Stöd till bättre resursutnyttjande i hälso- och sjukvården	Ja	Ja
Handlingsplan för samverkan vid genomförande av vision e-hälsa 2025	Ja	Nej
Ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården och förstärkta insatser för kvinnors hälsa*	Ja	Ja
Bidrag till landstingen för läkemedelsförmånerna	Ja	Ja
Kortare väntetider i cancervården	Ja	Ja
Stöd till nationella kvalitetsregister	Ja	Ja
Försäkringsmedicinska utredningar	Ja	Ja
Patientmiljarden. Insatser för att förbättra tillgängligheten och samordningen i hälso- och sjukvården	Ja (ny)	Ja
Insatser inom området psykisk hälsa	Ja	Ja
Ökad tillgång till barnhälsovård m.m.	Ja (ny)	Ja
13. Jämställdhet och nyanländas etablering		
Stärka jämställdhetsarbetet inriktning mot män, pojkar och maskulinitetsfrågor	Ja	Ja
Nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden (överenskommelse mellan SKL, arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen)		Ja
24. Näringsliv		
Enklare företagande med digital förvaltning	Ja	Ja
Stärkt innovationsförmåga i offentlig verksamhet (överenskommelse mellan SKL och Vinnova)		Nej

Utgiftsområde/överenskommelse	Ny/omförhandlad under 2017	Ingår medel?
Övrigt		
Regeringen, SKL och idéburna organisationer inom det sociala området		Nej

Källa: SKL (via e-post 2018-02-20), SKL:s webbplats (egen sökning) och regeringens webbplats (egen sökning).

Kommentar: Överenskommelser mellan regeringen eller statliga myndigheter och SKL samt i vissa fall någon eller några ytterligare parter. Sammanställningen omfattar gällande överenskommelser i december 2017 och överenskommelser som har ingåtts under 2017 (nya/omförhandlade under 2017). Under *Övrigt* finns överenskommelser som inte går att koppla direkt till ett enskilt utgiftsområde.

* Under 2017 har även en tilläggsöverenskommelse gjorts.

Tabell 3.2 Nationella samordnare 2009–2017

År/Nationell samordnare	Departement	Organisation
2017*		
Bostadsbyggande på statliga fastigheter	N	Kommitté
Ändring av uppdrag till samordnaren för större samlade exploateringar	N	Regeringskansliet
Tilläggsdirektiv till samordnare för unga som varken arbetar eller studerar	U	Kommitté
2016**		
Initiativet Fossilfritt Sverige	M	Kommitté
Samordnaren för större samlade exploateringar med hållbart byggande 2016–2017	N	Regeringskansliet
2015		
Nationell samordnare för arbetet med utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige 2015–2016	S	Kommitté
Nationell samordnare för frågor inom området livsvetenskap (life science) 2015	U	Regeringskansliet
Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar 2015–2018	U	Kommitté
2014		
Samordnare för kommunalt flyktingmottagande 2014	A	Regeringskansliet
Samordnare för området livsvetenskap (life science) 2014	N	Regeringskansliet
Nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism 2014–2016	Ju	Kommitté
Förhandlingsperson för Sverigebygget 2014–2017	N	Kommitté
Nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården 2014–2017	S	Regeringskansliet
Statlig samordnare för Bromma flygplats 2014–2016	S	Regeringskansliet
2013		
Förhandlingsperson för en utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län/Stockholmsförhandlingen 2013	N	Kommitté

År/Nationell samordnare	Departement	Organisation
Nationell samordnare för elever med vissa funktionsnedsättningar 2013–2015	S	Kommitté
Nationell samordnare för att stärka den positiva supporter-kulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet 2013–2014	Ku	Regeringskansliet
Förhandlare med uppdrag att biträda staten i förhandlingar om ett avtal mellan staten och vissa landsting om samarbete om utbildning av läkare, medicinsk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården 2013	U	Regeringskansliet
Nationell samordnare för ett effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården 2013–2015	S	Kommitté
2012		
Nationell vårdvalssamordnare 2012–2014	S	Regeringskansliet
En nationell samordnare mot våld i nära relationer 2012–2014	Ju	Kommitté
Ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism 2012–2013	Ju	Kommitté
Samordningsfunktion för insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2014	S	Regeringskansliet
Samordnare för insatser i samband med gruvnäringens expansion 2012–2014	N	Regeringskansliet
Förhandlingsperson för en utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län 2013–2014	N	Regeringskansliet
2011		
Nationell samordnare för utveckling av de nationella kvalitetsregistren 2011	S	Regeringskansliet
Nationell äldresamordnare 2011–2014	S	Regeringskansliet
Nationell samordnare för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang 2011–2013	Ku	Kommitté
Hemlöshetssamordnare 2012–2013	S	Regeringskansliet
2010		
Nationell samordnare för hemsjukvården 2010–2011	S	Kommitté
Samordnare för reglering av Mälarens vattennivåer 2010–2011	Fö	Regeringskansliet
2009		
Regionala varselsamordnare 2008–2010	N	Regeringskansliet
Nationell cancersamordnare 2010–2011	S	Regeringskansliet
Nationell vattensamordnare 2009–2012	M	Regeringskansliet

* Både nya och väsentligt förändrade uppdrag

** För 2016 och samtliga föregående år endast nya uppdrag

Källa: Regeringens webbplats (egen sökning); Bilaga 6.1 till Konstitutionsutskottets betänkande (2015:16/KU10); Statskontoret (2014), *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*

Kommentar: Nationella samordnare vars uppdrag vi bedömt har betydelse för kommuner eller landsting.

Tabell 3.3 Nationella inriktningsdokument 2009–2017

År/inriktningsdokument	Departement
2017	
En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet	N
Handlingsplan 2 för Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige	N
Handlingsplan: Till det fria ordets försvar - åtgärder mot utsatthet för hot och hat mot journalister, förtroendevalda och konstnärer	Ku
Handlingsplan för samverkan vid genomförande av Vision e-hälsa 2025	S
Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet	U
För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi	N
Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet	N
2016	
En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020	S
Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp	S
Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott	Ku
Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor	S
Nationella upphandlingsstrategin	Fi
Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens	S
Sverige helt uppkopplat	N
Strategi för hållbar konsumtion	Fi
2015	
En svensk maritim strategi – för människor, jobb och miljö	N
Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020	N
Nationella läkemedelsstrategin 2016–2018	S
Strategi för unga som varken arbetar eller studerar	U
Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism	Ku
Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården - handlingsplan 2015–2018	S
2014	
En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	M
Nationell strategi för att förebygga och behandla kroniska sjukdomar 2014–2017	S
Nationell strategi om våld mot äldre personer inom vård och omsorg	S
Strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck	Ku
Sveriges tredje nationella handlingsplan för energieffektivisering	M (N)
Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården – handlingsplan 2014–2015	S
2013	
Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd – en vinst för alla	S
Svensk sjöfartsnäring - handlingsplan för förbättrad konkurrenskraft	N
Strategi för att nå miljö kvalitetsmålet giftfri miljö och generationsmålet	M
Sveriges mineralstrategi	N

År/inriktningsdokument	Departement
2012	
Den nationella innovationsstrategin	N
En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032	Ku
Handlingsplan för en jämställd regional tillväxt 2012–2014	N
PRIO psykisk ohälsa – plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016	S
Strategi för en god och mer jämlik vård 2012–2016	S
2011	
En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016	S
Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism	Ku
It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige	N
Regeringens strategi för att uppnå det jämställdhetspolitiska målet	S (U)
Strategi för att stärka barnets rättigheter	S
2010	
En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010–2015	A
En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken	S
Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja	S
Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg	S
Nationell handlingsplan för energi från förnybara energikällor	M (N)
Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet	Ju
2009	
Bredbandsstrategi för Sverige	N

Källa: Regeringens webbplats (egen sökning); Statskontoret (2018), *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?* Bilaga 1.

Kommentar: Strategier och handlingsplaner som vi har bedömt rör kommuner eller landsting. Strategin eller handlingsplanen ska tydligt ha dokumenterats i en proposition, riksdagsskrivelse, departementspromemoria eller något annat dokument som regeringen eller Regeringskansliet har offentliggjort.

Bilaga 4

Myndigheters styrmedel

I denna bilaga redovisar vi vilka myndigheter som enligt vår enkät styr över verksamheter i kommuner och landsting, vilka styrmedel som myndigheterna använder och vilka förändringar som skett under 2017.

Tabell 4.1 Myndigheter som styr över verksamheter i kommuner och landsting, samt förändringar under 2017

Myndighet	Föreskrifter	Tillsyn	Statsbidrag	Allmänna råd	Stöd och vägledning	Forskningsresultat/kunskapsunderlag
Boverket	x	x	x	x	x (N)	x
Blekinge tekniska högskola		x	x		x	
Brottsförebyggande rådet			x	x	x	x
E-hälsomyndigheten						x
Folkhälsomyndigheten	x	x	x	x	x (N)	x
Forum för levande historia						x
Försäkringskassan			x		x (N)	x
Försvarshögskolan						x
Göteborgs universitet						x
Havs- och vattenmyndigheten	x	x	x	x	x	x
Inspektionen för vård och omsorg	x (N)	x				
Kommerskollegium	x				x	
Konkurrensverket		x			x	x
Konsumentverket		x			x	x
Kriminalvården	x					x
Kungl. biblioteket	x		x		x	x
Lunds universitet			x			x
Lantmäteriet	x	x			x	x
Lotteriinspektion				x		x
Läkemedelsverket	x	x	x	x	x (N)	x
Migrationsverket	x (N)		x		x	
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	x (N)			x	x (N)	x
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	x	x	x		x (N)	x

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor			x		x (N)	x
Myndigheten för vård och omsorgsanalys						x
Naturvårdsverket	x (F)	x	x	x (F)	x (N) (F)	x
Post- och telestyrelsen			x		x (N)	x
Polismyndigheten	x			x		
Riksarkivet				x	x	
Riksantikvarieämbetet	x	x	x		x	
Sameskolstyrelsen			x			
Sametinget		x	x			
Socialstyrelsen	x (N) (F) (U)		x	x (N) (F)	x (N) (F)	x
Skogsstyrelsen		x			x	x
Specialpedagogiska skolmyndigheten	x		x	x	x	x
Statens energimyndighet	x (F)		x		x	x
Statens geotekniska institut			x			x
Statens kulturråd	x		x			x
Statens skolinspektion		x				x
Statens skolverk	x (N) (F) (U)		x	x (N)	x (N)	x
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut			x		x (N)	x
Tillväxtverket			x		x	x
Trafikverket			x		x	x
Totalförsvarets forskningsinstitut						x
Strålsäkerhetsmyndigheten	x	x		x	x	x
Upphandlingsmyndigheten					x (N) (F)	x
Uppsala universitet			x			x
Transportstyrelsen	x	x	x	x		x
Valmyndigheten	x		x		x	x
Vetenskapsrådet			x			x

Källa: Statskontorets enkät.

Anmärkning: F= förändring under 2017, N= ny under 2017, U= upphävt under 2017. I tabellen ingår inte länsstyrelserna.

Anmärkning: Kolumnen "Föreskrifter" avser de myndigheter som har bemyndiganden att utfärda föreskrifter. De förändringar som anges med F, N och U i kolumnen anger dock om myndigheten har gjort förändringar i befintliga föreskrifter, utfärdat nya föreskrifter respektive upphört med någon föreskrift under 2017.

Bilaga 5

Utredningar och rapporter

I denna bilaga redogör vi för vårt urval av utredningar och rapporter som har publicerats under 2017 och som tar upp principiella aspekter om statens styrning av kommuner och landsting eller dess konsekvenser.

Totalt ingår 55 utredningar och rapporter i vår sammanställning (tabell 5.1).

Tabell 5.1 Utredningar och rapporter under 2017 som tar upp principiella aspekter av statens styrning av kommuner och landsting (per departement och typ av utredning)

Departement	Statens offentliga utredningar (SOU)	Skrivelser/Ds/PM från RK	Myndighetsutredningar	Totalt
Finans	2	2	2	6
Justitie	1		3	4
Kultur	2	2		4
Miljö- och energi	4	1	2	7
Närings	4		6	10
Social	6	3	3	12
Utbildning	5	1	6	12
Totalt	24	9	22	55

I tabell 5.2 ger vi en kortfattad beskrivning av förslagen som presenteras i utredningarna och dess påverkan på kommuner och landsting.

Tabell 5.2 Utredningar och rapporter under 2017 som tar upp principiella aspekter om statens styrning eller dess konsekvenser

Titel (departement)	Beskrivning av utredningsförslag och hur de påverkar kommuner och landsting
<i>Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar, Ds 2017:61 (Fi), Regionalt utvecklingsansvar i Stockholm, Kalmar och Blekinge län, Ds 2017:20 (Fi)</i>	Förslag om att regionalt utvecklingsansvar ska omfatta alla län (i dag har endast vissa län ansvar).
<i>Konsultation i frågor som rör det samiska folket, Ds 2017:43 (Ku)</i>	Förslag att kommuner blir skyldiga att konsultera Sametinget i frågor med särskild betydelse för samerna.
<i>Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen, Ds 2017:8 (Ku)</i>	Förslag om den framtida inriktningen och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Utgångspunkten är att minska skillnader i tillgången till kultur i hela landet och ge utrymme för regionala prioriteringar.
<i>Förutsättningar för vissa särskilda boendeformer för äldre, Ds 2017:68 (S)</i>	Förslag att kommuner får inrätta s.k. mellanboenden för äldre (dvs utvidgad befogenhet), och tillståndsplikt för privata utförare. Statlig tillsyn av IVO.

<i>Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre, Ds 2017:12 (S)</i>	Förslag om att förenkla för kommuner att bevilja vissa insatser åt äldre utan individuell prövning.
<i>Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet, M2017/02785R (M)</i>	Förslag på att förtydliga krav på hantering av avfall. Kan innebära ökad arbetsbelastning för kommuner med krav på tillsynsbesök.
<i>Vissa förslag om personlig assistans S2017/06849/FST (S)</i>	Ändringsförslag med bakgrund i regeringens åtgärds paket för assistansersättningen (delvis återgång till tidigare regler i LSS).
<i>Ökade möjligheter till grundläggande behörigheter på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program, PM Utbildningsdepartementet, 0020U2017/04547/GV (U)</i>	Förslag om grundläggande behörighet på yrkesprogrammen (ambitionshöjning av ett redan existerande kommunalt åtagande).
<i>Generell rätt till kommunal avtals-samverkan, SOU 2017:77 (Fi)</i>	Förslag om möjlighet till avtalssamverkan (nya möjligheter för kommuner och landsting).
<i>Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning, SOU 2017:38 (Fi)</i>	Förslag om bl.a. ny skyldighet för kommuner och landsting att anmäla ändringar i verksamhet, och stärkt upphandlingsstöd för välfärdsområdet till kommuner och huvudmän.
<i>Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription, SOU 2017:84 (Ju)</i>	Förslag att förtydliga nuvarande lagstiftning för att skapa förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning. Kommuner och landsting påverkas av antal uppehållstillstånd, men det är oklart hur många som berörs av förslagen.
<i>Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik, SOU 2017:60, Nästa steg? Del 2 - Förslag för en stärkt minoritetspolitik, SOU 2017:88 (Ku)</i>	Bl.a. förslag om ny skyldighet för kommuner och landsting att anta dokumenterade mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete, samt skyldighet för kommuner att erbjuda plats i förskola resp. äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska.
<i>Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet, SOU 2017:63 (M)</i>	Förslag om en möjlighet för länsstyrelsen att i samråd med kommunen besluta om att tillsynen för ett visst objekt flyttas från en kommun till länsstyrelse. Kommunerna uppmuntras att se över sina taxor och sträva efter att utforma dem för att nå en högre kostnadstäckningsgrad och så att de blir mer transparenta.
<i>Vem har ansvaret? SOU 2017:42 (M)</i>	Förslag att kommunerna blir skyldiga att utföra en analys (risk för ras, översvämning m.m.) i översiktsplanen.

<i>Från värdekedja till värdecykel – Så får Sverige en mer cirkulär ekonomi, SOU 2017:22 (M)</i>	Förslag om bl.a. ny skyldighet för kommuner att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter för att minska hushållens mängd avfall, samt en ny möjlighet för kommuner att omfördela mark från t.ex. boende-parkering till bilpoolsparkering.
<i>Kraftsamling för framtidens energi, SOU 2017:02 (M)</i>	Energikommisionens förslag om mål för förnybar el-produktion (berör flera olika områden av energi- och elsystemet). Innebär en utökad arbetsbelastning och ökade kostnader för vissa kommuner.
<i>Ett land att besöka - en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring, SOU 2017:95 (N)</i>	Stort antal förslag för att stärka svenska turismen med påverkan på kommuner och landsting, men bygger på frivillighet.
<i>En gemensam bild av bostads-byggnadsbehovet, SOU 2017:73 (N)</i>	Förslag om en ny uppgift för kommunerna att dokumentera behovet av fler bostäder i kommunen. Regionerna föreslås få en samordningsuppgift som i dag åligger länsstyrelsen (dvs. ansvar som tidigare endast varit ålagt staten blir fördelat mellan stat och kommun).
<i>Detaljplanekravet, SOU 2017:64 (N)</i>	Ändringsförslag angående detaljplanekravet, innebär både skärpning (lagteknisk karaktär) och lättnad (minskat krav på detaljplan).
<i>För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd, SOU 2017:1 (N)</i>	Förslag om att anpassa utjämnningssystemet till ändrade demografiska förhållanden samt en översyn av statsbidragen för att omvandla specialdestinerade statsbidrag till generella bidrag till kommunerna. Förslag om paket för näringslivet i kommuner med extra stora utmaningar.
<i>Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa, SOU 2017:47 (S)</i>	Flera förslag som riktar sig mot kommuner och landsting, men kan mer ses som rekommendationer.
<i>På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen, SOU 2017:43 (S)</i>	Förslag om att konkretisera vilka typer av hjälpmedel som sjukvårdshuvudmännen är skyldiga att tillhandahålla (undvika detaljreglering och ingrepp i kommunala självstyret).
<i>Kunskapsbaserad och jämlik vård, SOU 2017:48 (S)</i>	Förslag på att förtydliga ansvarsfördelningen för en mer övergripande tillitsbaserad styrning, kunskapsstyrning och mindre detaljerad statlig styrning.
<i>God och nära vård – En gemensam färdplan och målbild, SOU 2017:53 (S)</i>	Förslag på en förstärkt vårdgaranti.
<i>Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre, SOU 2017:21 (S)</i>	Nationell kvalitetsplan med flera förslag (nationell utbildning, legitimation för undersköterskor, förenklad biståndsprovning).

<i>Svensk social trygghet i en globaliserad värld, SOU 2017:5 (S)</i>	Översyn av försäkringsvillkoren i de sociala trygghets-systemen (förändrade villkor för tillgång till trygghets-systemen).
<i>Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering, SOU 2017:91 (U)</i>	Flera förslag om minoritetsspråk i skolan (bl.a. nytt ämne).
<i>Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet, SOU 2017:54 (U)</i>	Vissa nya krav på kommunerna för att öka nyanländas förutsättningar att uppnå behörighet (t.ex. individuell studieplan, modersmålsundervisning för ensamkommande barn).
<i>Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning, SOU 2017:44 (U)</i>	Förslag om ökade möjligheter som är frivilliga, bl.a. möjligheter till fjärrundervisning. Regelverk om entreprenad förtydligas.
<i>EU:s dataskyddsförordning och utbildningsväsendet, SOU 2017:49 (U)</i>	Förslag på nya bestämmelser för att utbildningsanordnare ska kunna behandla känsliga personuppgifter (utan att begära samtycke).
<i>Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet, SOU 2017:35 (U)</i>	Förslag på samlad strategi för ett robust skolsystem med utvecklingskraft och stärkt likvärdighet, bl.a. förslag om statlig reglering av skolchef, ingripande mot kommunal huvudman, statsbidrag för att förstärka undervisning och elevhälsa.
<i>Kommunal tillstyrkan av vindkraft, Energimyndigheten, M2017/01633/Ee (M)</i>	Utvärdering av ny vägledning vid etablering av vindkraft. Förslag ta bort bestämmelse om kommunernas bestämmanderätt.
<i>Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan, Statskontoret 2017:9 (M)</i>	Utredning om hur livsmedelskontrollen kan stärkas i kommuner där kontrollen är otillräcklig eller inte utförs på ett riskbaserat sätt. Förslag på bl.a. krav på kommuner att ta tillvara samverkansmöjligheter, skärpt uppföljning av kommuner, ekonomiskt bidrag till kommuner för att bilda gemensamma kontrollmyndigheter).
<i>En mer förutsägbar byggprocess, Förenklad kontroll av serietillverkade hus, Boverket 2017:23 (N)</i>	Förslag på förenklad process för kontroll av egenskaperna hos serietillverkade hus mot bakgrund av att kommunerna tolkar byggreglerna på olika sätt. Två alternativa lösningar där kommunerna inte längre gör bedömningen.
<i>Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029, Trafikverket N2017/05430/TIF (N)</i>	Förslag till nationell plan för transportsystemet (påverkar bl.a. regionala tågtrafiken, kommunal medfinansiering)
<i>Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, Boverket 2017:4 (N)</i>	Förslag till sanktionssystem (reduktion av avgift) för fall där byggnadsnämnderna inte håller tidsfristen för förhandsbesked, lov och anmälningsärenden.

<i>Ny målstyrning för transportpolitiken, Trafikanalys N2017/01927/TS (N)</i>	Uppföljning av transportpolitiska mål, förslag om målstyrningen.
<i>Reviderad läroplan för förskolan, Skolverket 2017:783 (U)</i>	Förslag till reviderad läroplan för förskolan (bl.a. förslag om att förtydliga förskollärares ansvar).
<i>Det brottsförebyggande arbetet i Sverige Nuläge och utvecklingsbehov 2018, Brottsförebyggande rådet (Ju)</i>	Bedömning av brottsförebyggande arbetet och utvecklingsbehov. Förslag på lag som gör kommunerna skyldiga att arbeta brottsförebyggande, mer medel och utbildning till kommuner).
<i>Skolverkets lägesbedömning 2017, Rapport 455 (U)</i>	Lägesbedömning och rekommendationer (flera utvecklingsområden för skolan, bl.a. strategier för lärarförsörjning, kvalitet i varje skolform och skolans förmåga att möta nyanlända elever).
<i>Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning. Lagstiftning, verksamhetsbeskrivning, rekommendationer och goda exempel, Konsumentverket (2017) (N)</i>	Rekommendationer till kommunal budget och skuldrådgivning (bl.a. tydliggöra förväntningar, öka kvaliteten och minska skillnader mellan kommuner).
<i>Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Delrapport 1, Statskontoret 2017:21 (S)</i>	Utvärdering av lärarlönelyftet. Visar på högt deltagande i satsningen, fördelning till de skickligaste lärarna men sällsynt med fördelning efter elevernas behov. På sikt kommer statsbidraget inte att täcka huvudmännens kostnader. Satsningen har vissa förutsättningar att bidra till målen.
<i>Delat ansvar för fastighetsbildning, Statskontoret 2017:18 (N)</i>	Utvärdering av organiseringen av fastighetsbildningen, visar bl.a. att organiseringen är unik och medför risk för rollkonflikter. De kommunala lantmäterimyndigheterna fungerar överlag väl. Förslag om att regeringen ska tydliggöra vilket verksamhetsunderlag och vilken kompetens som krävs för att en kommun ska få inrätta en lantmäterimyndighet, samt förslag om de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för återsrapportering.
<i>Ekonomiska konsekvenser av att inkorporera barnkonventionen i svensk lag, Statskontoret 2017:19 (S)</i>	En inkorporering av barnkonventionen i svensk lag förväntas påverka alla offentliga verksamheter som på olika sätt har med barn- och ungdomsfrågor att göra. Kommunerna förväntas stå för närmare tre fjärdedelar av de uppskattade kostnaderna.
<i>Rapportering av uppdrag till Utredningen om översyn av kostnadsutjämningen, Statskontoret 2017:108 (Fi)</i>	Förslag på att förändra delar av kostnadsutjämningen i det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

<i>Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3, Statskontoret 2017:1 (U)</i>	Antalet karriärtjänster nästan uppnådd, men risk för olika karriärmöjligheter i olika skolformer. Prioritering av svaga skolor i vissa fall. Rekryteringen utvecklas men grunderna behöver kommuniceras tydligare. Olika förutsättningar att utföra uppdragen. Rektorerna är mer positiva än lärarna. Lönespridningen fortsätter att öka.
<i>Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket, Riksrevisionen 2017:32 (Fi)</i>	Riksrevisionen efterlyser en tydligare redovisning av finanspolitikens avvägning i förhållande till konjunkturläget och kommunsektorns behov av statsbidrag på längre sikt.
<i>Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov. Riksrevisionen 2017:30 (U)</i>	Riksrevisionen föreslår att de riktade statsbidragen till skolan sammanfogas till ett enda bidrag som varje huvudman har möjlighet att använda utifrån lokala förutsättningar och behov. Nuvarande system bedöms inte vara ändamålsenligt.
<i>Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut, Riksrevisionen 2017:25 (Ju)</i>	Konsekvensanalyserna inför regeringens migrationspolitiska propositioner har haft brister, bl.a. saknas ekonomiska analyser, trovärdiga skattningar av antalet asylsökande samt beskrivningar av hur förslagen påverkar människor, myndigheter, kommuner och landsting.
<i>Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling, Riksrevisionen 2017:19 (S)</i>	Det statliga tandvårdsstödet överutnyttjas till följd av överbehandling bland tandläkare. Förbättrade kontroller och förstärkta sanktioner bör därför övervägas.
<i>Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning, Riksrevisionen 2017:18 (U)</i>	Lärarlönedsatsningarna har ökat lärarnas lönenivå men har också skapat splittringar i lärarkåren. Rekommendation till regeringen om att bl.a. skapa en gemensam uppsättning kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer som omfattar båda satsningarna.
<i>Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system, Riksrevisionen 2017:10 (Ju)</i>	Statens system för att ersätta kommunerna för kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända är dyrt, omodernt och onödigt krångligt. Riksrevisionen föreslår att systemet förenklas, förtydligas och att kostnaderna följs upp.
<i>Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet, Riksrevisionen 2017:3 (S)</i>	Det har blivit allt vanligare att regeringen använder intresseorganisationen SKL i den statliga styrningen av vården vilket bl.a. har lett till minskad insyn och otydlig ansvarsfördelning. Förslag om att regeringen utvärderar samarbetet med SKL och förtydligar Socialstyrelsens stödjande uppgift gentemot landstingen.

Bilaga 6

Riksdagens tillkännagivanden

I denna bilaga redogör vi för riksdagens tillkännagivanden under 2017 i de betänkanden som berör kommuner och landsting.

Tabell 6.1 Sammanställning av riksdagens tillkännagivanden i de betänkanden som berör kommuner och landsting

Betänkande	Tillkännagivande
2016/17:AU16	Regeringen bör besluta om tilläggsdirektiv för Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) om att ta fram förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer på arbetsmarknaden samt om hur det statliga åtagandet i övrigt bör organiseras (med särskilt fokus på myndigheternas och kommunernas roll).
2016/17:FiU26	Regeringen bör snarast återkomma med förslag på hur de tänker arbeta för att öka mångfalden inom välfärdssektorn.
2016/17:FöU5	Enligt utskottets mening är det angeläget att frågan utan dröjsmål blir föremål för en bred och genomgripande utredning för att finna generella lösningar för de olika situationer där totalförsvarets intressen behöver särskilt skydd. Frågan brådskar och regeringen bör därför skyndsamt återkomma till riksdagen med förslag till sådana lösningar. Utskottet anser dessutom att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med en redovisning av hur regeringen avser att lösa frågan under tiden fram till dess att förslag om permanenta lösningar kan presenteras för riksdagen.
2016/17:FöU7	Regeringen bör göra en översyn av de konsekvenser som den resursbrist som lett till stabsläge vid flera sjukhus de senaste åren skulle få vid en extraordinär händelse med stor belastning på samhällets vårdresurser.
2016/17:KU17	Regeringen bör återkomma med förslag på hur förtroendeuppdragen ska utformas så att fler människor lockas att engagera sig politiskt, hinder mot nyrekrytering minskar och ungdomar kan få ökade möjligheter att delta i den demokratiska processen.
2016/17:KU30	Regeringen bör se över ordningen för att utse ersättare i kommunala styrelser, nämnder och utskott. Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett lagförslag som innebär att skyldigheten för fullmäktige att anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare även ska omfatta verksamheter som bedrivs i egen regi.
2016/17:SoU6	Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om utvecklade modeller för ett ökat samarbete mellan vården och apoteken.
2016/17:SoU8	Regeringen bör återkomma med förslag som innebär att alla personer med funktionsnedsättning som har beviljats en insats ska få möjlighet att välja utförare.

2016/17:SoU10	Regeringen bör ta initiativ till en översyn av patientlagen för att stärka patientens ställning och återkomma till riksdagen. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om att utveckla vårdvalet i den specialiserade öppenvården.
2016/17:SoU11	Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som innebär att samma krav på tillstånd som gäller för enskilda för att yrkesmässigt bedriva verksamhet inom socialtjänsten även ska gälla för offentlig verksamhet.
2017/18:SoU1	Regeringen bör skyndsamt återkomma till riksdagen med förslag som innebär att samma krav på tillstånd som gäller för enskilda för att yrkesmässigt bedriva verksamhet inom socialtjänsten även ska gälla för offentlig verksamhet enligt ett tillkännagivande som riksdagen gjorde 2017 (enligt 2016/17:SoU11).
2017/18:SoU5	Det behöver tas ett samlat helhetsgrepp om funktionshinderspolitiken. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som innebär att alla personer med funktionsnedsättning som har beviljats en insats ska få möjlighet att välja utförare enligt ett tillkännagivande som riksdagen gjorde våren 2017 (enligt 2016/17:SoU8).