

Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting

– en analys

MISSIV

DATUM
2019-01-18
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. Redovisningen för 2018 ska även innehålla en fördjupad analys av utvecklingen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys* (2019:2) som utgör avrapportering av den fördjupade analysen i regeringsuppdraget. Uppdragets årliga del redovisas separat i rapporten *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund, utredare Peter Ehn, föredragande, Lovisa Boström, Kajsa Holmberg, Jesper Palme-Östling, Linnea Sandell och Olof Wilske var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Peter Ehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess genomförande	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Bakgrund till uppdraget	11
1.3	Om statlig styrning av kommunerna	12
1.4	Hur vi tolkat och genomfört uppdraget	15
1.5	Projektgrupp och kvalitetssäkring	19
1.6	Disposition	20
	Del 1	21
2	Utvecklingen av statens regelstyrning	23
2.1	Om statlig reglering och kommunal självstyrelse	23
2.2	EU påverkar regleringen av kommuner och landsting	24
2.3	Utvecklingen av den statliga regleringen av kommuner och landsting	25
2.4	Konsekvenser av statens regelstyrning	28
3	Den ekonomiska styrningens utveckling	31
3.1	Om generella statsbidrag, riktade statsbidrag och kostnadsersättningar	32
3.2	Om EU:s ekonomiska styrning	33
3.3	Den ekonomiska styrningens utveckling	34
3.4	Konsekvenser av utvecklingen av de riktade statsbidragen	38
4	Den statliga tillsynens utveckling	49
4.1	Statens syfte med tillsyn	49
4.2	Utvecklingen av tillsyn	50
4.3	Konsekvenser av statens styrning med tillsyn	53
5	Kunskapsstyrningens utveckling	57
5.1	Om statlig kunskapsstyrning	57
5.2	Utvecklingen av kunskapsstyrningen	60
5.3	Konsekvenser av statens kunskapsstyrning	64
6	Utvecklingen av styrningen med mål och inriktningsdokument	69
6.1	Statens syfte med styrning med mål och inriktningsdokument	69
6.2	Utvecklingen av styrning med mål och inriktningsdokument	71

6.3	Konsekvenser av statens styrning med mål och inriktningsdokument	75
	Del 2	79
7	Statens samlade styrning av kommuner och landsting – en analys	81
7.1	Kommuner och landsting är flera saker	81
7.2	En omfattande och detaljerad styrning	82
7.3	Många satsningar ska hanteras med ett helhetsperspektiv	84
7.4	Styrningen minskar kommunernas och landstingens politiska handlingsutrymme	87
8	Administrativa konsekvenser av statens styrning	89
8.1	Om styrning och administration	89
8.2	Kommuner och landsting upplever att det administrativa arbetet har ökat	91
8.3	Riskhantering leder till ökad administration	95
	Referenser	97

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	103
---	--------------------	-----

Följande bilaga finns att ladda ner på www.statskontoret.se

2	Daniel Castillos och Anders Ivarsson Westerbergs rapport till Statskontoret: <i>Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna</i>
---	---

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en fördjupad analys av den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Syftet med analysen är att bidra till att utveckla den statliga styrningen och till att göra den mer effektiv. Tyngdpunkten i analysen ligger därför på vilka konsekvenser den statliga styrningen får i kommuner och landsting.

Statens styrning har ökat i omfattning och detaljeringsgrad

Statskontorets analys visar att den statliga styrningen av kommuner och landsting har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år och i dag är mycket omfattande och detaljerad. Detta gäller främst de riktade statsbidragen, men också kunskapsstyrningen och statens styrning med mål och inriktningsdokument har ökat kraftigt i omfattning och blivit mer detaljerad. I ett lite längre perspektiv har även regelstyrningen blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning, vilket har skärpt kraven på kommuner och landsting.

Styrningen sträcker sig i dag långt in i kommunernas och landstingens verksamheter. Den påverkar ofta inte bara vad kommuner och landsting ska göra utan även hur de bör göra det. Vi kan se detta bland annat i den ökade kunskapsstyrningen.

Styrning från EU bidrar till den samlade styrningen

Även EU påverkar på olika sätt kommunernas och landstingens verksamhet, till exempel genom regelstyrning, ekonomisk styrning och kunskapsstyrning. EU:s styrning införs dock ofta i den svenska lagstiftningen och i annan statlig styrning innan den når kommunsektorn. Den blir därför sällan tydlig för kommunerna och landstingen.

Stor förståelse för statens behov att styra

Vår analys indikerar att både den politiska ledningen och tjänstemannaledningen i kommunerna och landstingen har stor förståelse för statens behov av att styra. De anser inte heller att staten fokuserar på fel verksamheter i sin styrning. Den kritik som framförs avser huvudsakligen omfattningen och utformningen av styrningen. Främst är det mängden och utformningen av de riktade statsbidragen som kommuner och landsting kritiserar.

Styrningen får både önskade och oönskade konsekvenser

Statens styrning måste hanteras med ett helhetsperspektiv

Statens styrning har stort genomslag i kommuner och landsting. Lagstiftning, tillsyn och riktade statsbidrag påverkar både prioriteringar och arbetssätt i den kommunala sektorn, vilket också är avsikten med styrningen. I varje enskilt fall kan det också finnas goda skäl för staten att styra. Kommunerna och landstingen måste dock hantera styrningen samlat i sitt budget- och planeringsarbete. Mängden styrning och de dokumentationskrav som följer av lagstiftning, statsbidrag, tillsyn och kunskapsstyrning kan göra det svårt för den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget att bedriva verksamheten på det mest ändamålsenliga sättet. Den samlade verkan av den statliga styrningen kan därmed minska effekten av en enskild statlig satsning.

Styrningen riskerar att motverka nationell likvärdighet

Kommuner och landsting har olika förutsättningar att hantera statens styrning. De befolkningsmässigt små kommuner som ofta har störst behov av statlig styrning och stöd kan exempelvis ha svårt att möta de krav som kopplas till de olika statsbidragen. Kommunernas och landstingens olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen riskerar därmed att minska den nationella likvärdigheten, tvärt emot syftet med styrningen.

Ökad styrning har lett till ökad administration

Statens omfattande och detaljerade styrning medför en stor mängd betungande administration i kommunerna och landstingen. Administrationen är ofta ett sätt att hantera de krav som ställs i olika granskningar och uppfölj-

ningar. Kvalitets- och utvecklingsarbetet i kommuner och landsting har också blivit administrativt krävande genom de krav på rutiner, processer och dokumentation som staten ställer.

Den forskningsstudie vi har låtit ta fram visar att mycket av den ursprungliga statliga styrningen förmedlas, översätts, uttolkas och förstärks av myndigheter, kommuner och landsting själva, andra huvudmän, SKL och privata företag. Denna utfyllnad av den statliga styrningen bidrar i sin tur till ökningen av det administrativa arbetet i kommuner och landsting.

Statens styrning minskar det politiska handlingsutrymmet

Även om det inte har varit syftet med den enskilda statliga satsningen eller regeländringen blir konsekvensen av den omfattande och detaljerade statliga styrningen att det politiska handlingsutrymmet i kommuner och landsting minskar.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en fördjupad analys av den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting.¹ Den fördjupade analysen utgör en del av ett samlat uppdrag till Statskontoret att följa utvecklingen av statens styrning av kommunerna och landstingen. Uppdragstexten redovisas i sin helhet i bilaga 1.

I det här kapitlet beskriver vi bakgrunden till uppdraget, för en kort diskussion om statens styrning av den kommunala nivån samt definierar det för oss centrala begreppet administration. Vidare beskriver vi hur vi har tolkat vårt uppdrag och genomfört vår analys. Avslutningsvis redovisar vi en disposition för rapporten.

1.2 Bakgrund till uppdraget

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2018 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.² En bakgrund till detta är de utmaningar i form av bland annat den demografiska utvecklingen, migrationsströmmar, medborgarnas förändrade förväntningar på service och i övrigt allt mer komplexa samhällsproblem som den offentliga förvaltningen och inte minst kommuner och landsting står inför.

I Sverige har samtliga kommuner och landsting samma ansvar, men deras förutsättningar varierar, bland annat avseende befolkningsstorlek och geo-

¹ Vi kommer att i likhet med regeringen använda oss av beteckningen lands-
ting för den regionala kommunala nivån.

² Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition 2018*, utgiftsområde 25, avsnitt 2.5.4.

grafiska och socioekonomiska förhållanden. Detta leder i sin tur till stora skillnader när det gäller kommunernas och landstingens kapacitet och förmåga att hantera den statliga styrningen.

Det är viktigt att statens styrning ger önskad effekt och att staten väljer att styra på effektiva sätt, för både staten och kommunsektorn. Enligt regeringen ingår då även att ta hänsyn till styrningens samlade omfattning, både när det gäller enskilda verksamhetsområden och utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv. Detta är viktigt, menar regeringen, eftersom kommunala verksamheter ofta påverkas av styrning från flera håll, medan statliga utvärderingar främst belyser en viss styrnings effekter inom ett enskilt verksamhetsområde. Kommunerna måste hantera den statliga styrningen samlat vid resursfördelning, kompetensförsörjning och eventuella anpassningar av organisationen. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting behöver regeringen därför ett samlat kunskapsunderlag om hur styrningen utvecklas över tid.³

Statskontorets uppdrag ska ses mot bakgrund av det arbete för att utveckla den offentliga förvaltningen som regeringen har initierat. I det arbetet ingår också tillsättandet av den så kallade Tillitsdelegationen.⁴

1.3 Om statlig styrning av kommunerna

Sverige är en enhetsstat med ett grundlagsfäst och starkt kommunalt självstyre. Även om självstyret är grundlagsfäst är det emellertid riksdagen som beslutar om formerna och innehållet i den kommunala självstyrelsen. Kommunerna och landstingen har ett självbestämmande och ett betydande handlingsutrymme, men detta handlingsutrymme är således avhängigt de beslut som fattas på nationell nivå. I spänningsfältet mellan enhetsstatens krav och det kommunala självbestämmandet är det oundvikligt att det uppstår diskussioner om den statliga styrningen av kommunerna och landstingen.

³ Regeringsbeslut. Fi2017/04702/K, 2017-12-13. *Uppdrag att följa utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting.*

⁴ Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen.*

1.3.1 Syftet med den statliga styrningen av kommuner och landsting

Den statliga styrningen av kommuner och landsting syftar ytterst till att den nationella politikens mål och ambitioner får genomslag i den kommunala sektorn. Genom att staten har lagt uppgifter och skyldigheter på kommuner och landsting har den ett intresse av att säkerställa att uppgifterna utförs på det sätt som är avsett.

En grundläggande princip i den statliga styrningen är att medborgarna ska garanteras en likvärdig behandling och samhällsservice oavsett bostadsort. Det innebär att mycket av den statliga styrningen är inriktad mot att skapa likvärdighet mellan kommuner och mellan landsting inom de viktiga samhällsområden som de ansvarar för.⁵

Utöver likvärdighet finns det andra motiv för den statliga styrningen. Ett sådant motiv är att säkerställa en rättssäker verksamhet i kommuner och landsting. Vidare kan styrningen syfta till att skapa legitimitet och förtroende för hur staten agerar. Staten kan också genom olika initiativ vilja signalera att ett område eller en viss verksamhet är prioriterad.⁶

1.3.2 Staten har olika styrinstrument till sitt förfogande

Styrningen av kommuner och landsting kan beskrivas utifrån olika perspektiv. Ett sätt är att utgå från de styrmedel som staten har till sitt förfogande. För den kommunala sektorn är dessa i första hand regelstyrning, ekonomisk styrning, kontrollstyrning, kunskapsstyrning, styrning med mål och inriktningsdokument, organisationsstyrning och informell styrning.⁷

Regelstyrning sker via lagar, förordningar och föreskrifter. *Ekonomisk styrning* handlar om att med hjälp av ekonomiska incitament få mottagaren av styrningen – kommunerna och landstingen i det här fallet – att age-

⁵ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 28.

⁶ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 28.

⁷ Benämningarna på styrmedlen kan variera. I stället för ekonomisk styrning används till exempel ibland begreppet finansiell styrning. Vissa författare ser också kontrollstyrning som en del av regelstyrningen. Andra använder termen efterkontroll.

ra på ett visst sätt. Riktade statsbidrag är ett ekonomiskt styrmedel som ofta används mot den kommunala nivån. *Kontrollstyrning* är ett sätt för staten att i efterhand kontrollera hur kommunerna och landstingen efterlever den styrning som staten ger med andra styrmedel. Tillsyn, uppföljning och utvärdering är typiska exempel på kontrollstyrning. *Kunskapsstyrning* sker genom att staten på olika sätt förmedlar kunskap som är tänkt att påverka kommunernas och landstingens verksamhet. Typiska redskap för kunskapsstyrning är riktlinjer, vägledningar, handböcker och utbildningar. Staten styr också genom att formulera *mål* och ta fram *inriktningsdokument*. Mål och inriktningsdokument visar den nationella politiska viljeinriktningen och de politiska prioriteringarna. *Organisationsstyrning* är den styrning som sker genom att staten organiserar en verksamhet på ett visst sätt. Exempelvis kan verksamheter flyttas mellan olika huvudmän, som i fallet med den så kallade Ädelreformen.⁸ Organisationsstyrning kan också innebära att nya organisationsformer introduceras, till exempel att öppna för privata utförare inom en verksamhet där kommunerna tidigare hade monopol. *Informell styrning* sker genom att företrädare för staten, ofta politiker, försöker påverka hur kommuner eller landsting ska agera i ett viss avseende. Det kan till exempel vara frågan om ett uttalande av ministern i tv, eller en debattartikel från en myndighetschef.

När vi i de följande kapitlen diskuterar den statliga styrningens utveckling koncentrerar vi oss på regelstyrning, ekonomisk styrning, kontrollstyrning, kunskapsstyrning och styrning med mål och inriktningsdokument. Inom ekonomisk styrning avgränsar vi oss huvudsakligen till de riktade statsbidragen och inom kontrollstyrning till tillsyn.

1.3.3 Myndigheternas styrning

Den statliga styrningen av kommuner och landsting sker i stor utsträckning via de statliga myndigheterna. Den enkät som Statskontoret 2016 skickade till 156 myndigheter visar att ett sextiotial av dem utövar någon form av styrning över den kommunala verksamheten. Enkäten visar också att enbart tillsyn av kommuner och landsting utövas av 21 myndigheter på

⁸ Kortfattat innebar Ädelreformen att kommunerna, genom att ansvar fördes över från landstingen, fick ett samlat ansvar för äldre- och handikappomsorgen, inklusive ett betalningsansvar för utskrivningsklara patienter.

nationell nivå. Till detta ska läggas den tillsyn som länsstyrelserna utövar regionalt. Vård, skola och omsorg är de områden där flest myndigheter styr. Vissa myndigheters styrning är också verksamhetsöverskridande. Datainspektionen och Barnombudsmannen är två exempel på sådana myndigheter.⁹

Myndigheterna styr den kommunala verksamheten på olika sätt. Tvingande styrning, som att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn, kan blandas med mjukare styrning, som vägledning, information och utbildning.

1.3.4 EU styr direkt och genom staten

Kommunerna och landstingen påverkas också av EU:s styrning. I likhet med staten styr EU med regler, ekonomiska styrmedel, kunskap samt med mål och inriktningsdokument. En stor del av EU:s påverkan är dock indirekt, till exempel genom att EU-rätt omsätts i statliga regelverk. Medlemskapet i EU påverkar på så sätt statens möjligheter att utöva styrning gentemot den kommunala sektorn. EU kan begränsa statens möjligheter att styra genom att Sverige inte får ha kvar, eller inte får införa, författningar som strider mot EU-rätten. EU-regleringen kan emellertid också leda till en mer detaljerad och omfattande statlig styrning. Exempelvis kan uppföljningen öka genom att staten behöver säkerställa att EU-lagstiftningen tillämpas på ett korrekt sätt.¹⁰

1.4 Hur vi tolkat och genomfört uppdraget

1.4.1 Hur vi tolkat uppdraget

Vi har tolkat uppdraget som att tyngdpunkten ska ligga på att analysera statens samlade styrning av kommuner och landsting och vilka konsekven-

⁹ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 30, 33. Länsstyrelserna och universitet och högskolor räknades som vardera en myndighet. I den enkät som Statskontoret genomförde 2017 svarade 51 myndigheter att de utövade någon form av styrning över verksamheter i kommuner och/eller landsting. Svarsfrekvensen i den enkätstudien var dock något lägre än i den som genomfördes 2016 (Statskontoret 2018. *Utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting 2017*, s. 26).

¹⁰ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 38.

ser denna styrning får i den kommunala sektorn. Analysen ska bidra till att utveckla styrningen och till att göra den mer effektiv. Med detta som utgångspunkt är det övergripande syftet för vårt uppdrag:

- *att genom en fördjupad analys av den samlade statliga styrningens konsekvenser för kommuner och landsting bidra till att utveckla den statliga styrningen och till att göra den mer effektiv.*

Det är hur den statliga styrningen landar i kommunerna och landstingen som är vårt primära fokus. Vi bedömer att det inte är möjligt att förstå hur den statliga styrningen kan utvecklas och bli mer effektiv utan den kunskapen.

1.4.2 Hur vi genomfört uppdraget

I det följande avsnittet redogör vi för hur vi har gått till väga för att besvara vårt övergripande syfte.

Vårt empiriska underlag

Det empiriska underlaget för vår analys utgörs av intervjuer, enkäter, registerdata, befintlig statistik och dokumentstudier. Vi har själva hämtat in ny empiri, men också gjort fördjupade analyser av material som Statskontoret har tagit fram i andra uppdrag. Ett sådant empiriskt material är det som Statskontoret tog fram 2016 till rapporten om statens styrning av kommunerna (2016:24). Den breda kartläggning som Statskontoret gjorde i det uppdraget grundar sig både på enkätundersökningar och intervjustudier riktade till kommunerna.¹¹ Vi har också haft tillgång till den empiri som har tagits fram i den årliga kartläggningen av statens styrning av kommuner och landsting.¹²

Det publiceras en mängd utredningar, utvärderingar och granskningar som på ett eller annat sätt berör statens styrning av kommuner och landsting. Statskontorets kartläggning identifierar 61 stycken sådana utredningar, ut-

¹¹ Landstingen ingick inte i den studien.

¹² Statskontoret 2018. *Utveckling av statens styrning av kommuner och landsting 2017*, Statskontoret 2019. *Utveckling av statens styrning av kommuner och landsting 2018*.

värderingar och andra rapporter bara under 2018.¹³ Inom forskningen är relationen mellan stat och kommun betydligt mindre studerad. I vår analys utnyttjar vi såväl utredningar, utvärderingar, granskningar som forskningsrapporter.

Mer precist utgörs vårt huvudsakliga empiriska underlag av:

- intervjuundersökningar i 8 kommuner och 3 landsting
- två enkätundersökningar riktade till landstingsledningen respektive verksamhetsansvariga inom landstingens hälso- och sjukvård i samtliga landsting. Till stora delar ställer vi här samma frågor som Statskontoret gjorde 2016 i motsvarande enkätstudie riktad till kommunledningarna och verksamhetsansvariga i kommunerna. Frågorna berör hur de svarande ser på den statliga styrningen i stort, hur styrningen har utvecklats över tid, samt eventuella skillnader mellan verksamhetsområden
- fördjupade analyser av Statskontorets årliga kartläggning av statens styrning
- fördjupade analyser av enkät- och fallstudiematerial från 2016-års studie
- forskningsrapporter, utredningar, utvärderingar och granskningar som berör statens styrning av kommuner och landsting
- en studie av de indirekta effekterna av statens styrning av kommunerna som vi har låtit forskare vid Södertörns högskola genomföra.¹⁴

Syftet med våra intervjuer med kommun- och landstingsföreträdare är att fördjupa, nyansera och om möjligt förklara den bild som har framkommit i Statskontorets studie från 2016 samt i andra utredningar, granskningar och forskningsrapporter som rör statens styrning av kommunerna. Eftersom flera tidigare studier har indikerat att små kommuner kan ha särskilt svårt

¹³ Statskontoret 2019. *Utveckling av statens styrning av kommuner och landsting 2018*.

¹⁴ Studien genomfördes av organisationsforskarna Anders Ivarsson Westerberg och Daniel Castillo vid Södertörns högskola. Den finns publicerad som webbilaga till vår rapport (www.statskontoret.se).

att hantera statens styrning har vi lagt extra vikt vid dem i vårt urval. Urvalet är alltså inte representativt.

I kommunurvalet ingår fyra små, två mellanstora och två stora kommuner från skilda delar av landet.¹⁵ I landstingsurvalet ingår landsting av skilda storlekar.¹⁶ Vi har valt ut dem så vi har med kommuner och landsting som styrs i olika partipolitiska konstellationer, såväl traditionella rödgröna respektive alliansstyren som olika blocköverskridande samarbeten.

I intervjuundersökningarna har vi samtalat med flertalet tjänstemän i ledningsgrupperna samt med kommunstyrelsens och landstingsstyrelsens ordföranden i de kommuner och landsting som vi har studerat närmare. Vi har genomfört tjänstemannaintervjuerna i form av gruppsamtal. Sammantaget har vi samtalat med 81 ledande tjänstemän och politiker i de studerade kommunerna och landstingen.

1.4.3 Avgränsningar och definitioner

Utifrån vårt val att lägga tyngdpunkten i vår analys på kommunernas och landstingens uppfattningar om den statliga styrningen gör vi inte någon särskild intervju- eller enkätundersökning riktad till statliga myndigheter. Om behov har uppstått har vi haft annan empiri att tillgå, bland annat material från Statskontorets studie från 2016 och det material som Statskontoret tar fram i samband med den årliga kartläggningen.

Vi har inte särskilt undersökt den statliga styrningens konsekvenser för privata utförare av kommunal verksamhet. Dessa utgör i stället en del av vår samlade analys av styrningens konsekvenser för kommuner och landsting.

Administrationsbegreppet

Administration är ett flitigt använt begrepp som är centralt för vår undersökning, men ofta är oklart definierat. Vi behöver precisera begreppet och

¹⁵ Med små kommuner avser vi kommuner med färre än 10 000 invånare, med mellanstora 10 000 – 50 000 invånare och med stora över 50 000 invånare. De små kommuner som vi har genomfört intervjuundersökningar i är Aneby, Bollebygd, Laxå och Övertorneå. De mellanstora är Härnösand och Ronneby. De stora är Malmö och Norrköping.

¹⁶ Landstingen i Jämtlands, Uppsala och Värmlands län.

det gör vi med hjälp av den definition som Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg redovisar i sin bok *Administrationssamhället*.¹⁷ Deras definition lyder:

Administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk med mera) över tid och rum.¹⁸

Kärnan i Forssells och Ivarsson Westerbergs definition av administration är informationshantering. Med informationshantering avses bland annat processer som kommunikation, rapportering, planering och uppföljning.

1.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Lovisa Boström, Peter Ehn (projektledare), Kajsa Holmberg, Jesper Palme-Östling, Linnea Sandell och Olof Wilske. Till projektet har en intern och en extern referensgrupp varit knuten.

I den externa referensgruppen ingick före detta ämnesrådet Eva Edström Fors, före detta generaldirektören och docenten i statsvetenskap Sören Häggroth, docenten i företagsekonomi vid Södertörns högskola och Förvaltningsakademien Anders Ivarsson Westerberg samt professorn i offentlig förvaltning med inriktning mot kommunal politik och förvaltning vid Förvaltningshögskolan i Göteborg Stig Montin.

Biträdande professorn i statsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet Gissur Erlingsson har bidragit med värdefulla synpunkter på kapitelutkast.

Projektet har haft dialog med SKL.

¹⁷ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*, s. 43–51.

¹⁸ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*, s. 43.

1.6 Disposition

Rapporten är efter detta inledande kapitel indelad i 2 delar med totalt 8 kapitel.

Del 1 omfattar de mer beskrivande kapitlen 2–6. Kapitel 2 beskriver regelstyrningens utveckling. Kapitel 3 beskriver utvecklingen av den ekonomiska styrningen. Kapitel 4 beskriver utvecklingen av statens styrning med hjälp av tillsyn. Kapitel 5 beskriver utvecklingen av statens kunskapsstyrning. Kapitel 6 beskriver utvecklingen av styrningen med mål och med inriktningsdokument.

Del 2 är rapportens analysdel och består av två kapitel. I kapitel 7 analyserar vi statens samlade styrning av kommuner och landsting. I det avslutande kapitel 8 analyserar vi de administrativa konsekvenserna av statens samlade styrning.

Del 1

Denna del utgör den mer deskriptiva delen av rapporten och består av kapitel 2–6. I dessa kapitel beskriver vi ett antal styrmedel som staten har tillgång till för att påverka kommuners och landstings verksamhet.

I kapitel 2 beskriver vi utvecklingen av den statliga regelstyrningen, i kapitel 3 utvecklingen av den ekonomiska styrningen, i kapitel 4 den statliga tillsynens utveckling, i kapitel 5 den statliga kunskapsstyrningens utveckling samt i kapitel 6 utvecklingen av styrningen med mål och inriktningsdokument.

2 Utvecklingen av statens regelstyrning

I det här kapitlet beskriver vi den statliga regelstyrningen av kommuner och landsting. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av förutsättningarna för kommunal självstyrelse och statlig regelstyrning av kommuner och landsting. Därefter beskriver vi hur EU påverkar regleringen, följt av en redovisning av den statliga regelstyrningens utveckling. Avslutningsvis diskuterar vi konsekvenserna för kommuner och landsting av den statliga regelstyrningens utveckling.

Våra iakttagelser:

- Under 2018 tillkom 15 nya och 22 förändrade lagar och förordningar som berör kommuner och landsting.
- De nya eller väsentligt förändrade lagarna och förordningarna som berör kommuner och landsting är mer inriktade på ökade krav eller skyldigheter än på utvidgade befogenheter eller förenklingar
- Ett ökat inslag av rättstillämpning och av att myndigheter fyller ut och preciserar lagstiftning genom föreskrifter bidrar till regeltillväxten.

2.1 Om statlig reglering och kommunal självstyrelse

Svenska kommuner och landsting äger ”självstyrelse”, enligt 1 kap 1 § andra stycket regeringsformen. Den kommunala självstyrelsen är en av grunderna för det svenska statsskicket. Emellertid räcker det med vanlig lagstiftning för att från statens sida ge kommunerna nya uppgifter, eller ta ifrån dem befintliga.

Sammantaget har staten stora möjligheter att styra kommunerna genom lagstiftning, förordningar och myndighetsföreskrifter. Detta görs också i

stor omfattning. Bara under 2018 trädde 15 nya lagar och förordningar och 22 nya lag- eller förordningsändringar av stor betydelse för den kommunala verksamheten i kraft.¹⁹ Utöver detta tillkommer, förutom mindre lag- och förordningsändringar, en stor mängd föreskrifter från statliga myndigheter.

Staten kan i sin reglering av kommuner och landsting rikta sig till dem i deras egenskap av organisation, till de verksamheter som kommunerna och landstingen ansvarar för eller till personalen som arbetar i verksamheterna.

2.2 EU påverkar regleringen av kommuner och landsting

Som medlemsland i EU ska Sverige införa och tillämpa EU:s bindande rättsakter. Bindande rättsakter är förordningar som är direkt tillämpliga i samtliga medlemsstater samt direktiv som ska införas i existerande svensk lagstiftning eller i ny lagstiftning. Kommunerna kommer sällan i direkt kontakt med EU:s rättsakter. Det är statens ansvar att säkerställa att det nationella regelverket stämmer överens med EU:s regelverk.²⁰

Genom att EU:s styrning ofta förs in i svensk lagstiftning innan den når kommunsektorn blir EU:s roll inte tydlig för kommunerna och landstingen. Sannolikt underskattar därför kommuner och landsting EU:s inflytande på regleringen av deras verksamhet.²¹

Konkurrens- och miljöområdena är två områden där EU:s reglering i stor utsträckning påverkar kommuner och landsting. Miljöområdet är ett av EU:s tyngsta politikområden med cirka 250 rättsakter. EU utövar där styrning över kommunerna i deras roll som tillsynsmyndigheter och som verksamhetsutövare. Inom konkurrensområdet gäller exempelvis EU:s upphandlings- och statsstödsregler. Genom lagen (2016:1145) om offentlig

¹⁹ Statskontoret 2019. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

²⁰ Kommerskollegium 2011. *Inre marknadsguide för kommuner*, s. 6.

²¹ SOU 2016:10 *EU på hemmaplan*, s. 114.

upphandling (LOU) har Sverige infört EU:s upphandlingsregler i den svenska lagstiftningen.

2.3 Utvecklingen av den statliga regleringen av kommuner och landsting

2.3.1 Mer krav och skyldigheter än befogenheter och förenklingar i nya och ändrade regleringar

Statskontoret bedömer i sin årliga kartläggning att 15 av cirka 60 nya lagar och förordningar som riksdagen och regeringen har beslutat om under 2018 påverkar kommunernas eller landstingens verksamheter och funktion på ett betydande sätt.²²

Nya regleringarna innebär oftast utökade skyldigheter eller krav

Omkring hälften av de nya regleringarna rör statsbidrag till kommuner eller landsting. Det är exempelvis statsbidrag för insatser som syftar till att stärka likvärdigheten i skolan, eller motverka segregation. De nya regleringar som inte berör statsbidragen innebär oftast något utökade skyldigheter eller krav för kommunerna eller landstingen. Den nya kommunallagen anger exempelvis att den kommunala anslagstavlan ska vara webbase-rad (8 kap. 9 §).

Några enstaka nya regleringar avser ändrade uppgiftsfördelningar mellan stat och kommunsektorn eller inom kommunsektorn. De så kallade patientnämnderna som organiseras av kommuner och landsting har exempelvis fått vissa utökade uppgifter och Inspektionen för vård och omsorgs

²² Statskontoret 2019. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*. Ibland kan en ny lag eller förordning ersätta en gammal med samma namn. Med betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter eller funktionssätt avses exempelvis att regleringen är kostnadsdrivande eller på andra sätt påverkar kommuners eller landstings åtaganden. Nya och förändrade regleringar som endast innebär mindre ändringar och förtydliganden i sak, eller är av mer semantisk karaktär, medräknas inte.

(IVO) utredningsskyldighet har begränsats till klagomål som gäller allvarigare händelser.²³

Många av de förändrade regleringarna innebär också ökade krav och skyldigheter

Statskontoret bedömer i sin kartläggning att 22 av totalt cirka 150 förändringar som har skett i befintliga regleringar påverkar kommunerna och landstingen på ett betydande sätt.²⁴

Relativt många av de förändrade regleringarna innebär, i likhet med de nya regleringarna, utökade krav och skyldigheter. Till exempel har skolkolhuvudmännen blivit skyldiga att anordna prao från och med årskurs 8, vilket tidigare har varit frivilligt. Socialtjänstens ansvar har också utvidgats till att även omfatta spelmissbruk.

Några av förändringarna innebär att kommunerna och landstingen har fått utökade befogenheter. Exempelvis har det under året införts en förändring i den nya kommunallagen som innebär att kommunerna och landstingen nu har en generell rätt att överlåta uppgifter till andra kommuner eller landsting genom så kallad avtalssamverkan.

Ramlagstiftningen har bidragit till en ökad reglering

Ett skäl till att regleringen ökar är att ramlagstiftningen alltmer har kommit att fyllas ut och i detalj preciseras av myndigheter och domstolar. Dessutom tillkommer ytterligare praxis genom allt fler yttranden och beslut av olika tillsynsmyndigheter. Det förekommer också att själva ramlagen fylls på med paragrafer och därmed blir mer detaljerad över tid. Exempelvis har socialtjänstlagen (2001:453), som när den antogs 1982 var en ramlag som gav kommunerna stor frihet att bestämma hur de skulle organisera sitt arbete, förändrats i en riktning som innebär att lagens karaktär av ramlag i dag kan ifrågasättas. En grov beräkning visar att närmare 150

²³ Statskontoret 2019. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

²⁴ Statskontoret 2019. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*. En ändring kan beröra flera förordningar och lagar. Fyra av de ändringar som ingår i urvalet gäller ändringar kopplade till statsbidrag.

paragrafer har lagts till, preciserats eller ändrats på andra sätt mellan 1982 och 2015. Lagen hade ursprungligen 75 paragrafer.²⁵

2.3.2 Myndigheternas föreskrifter bidrar till regeltillväxten och till mer detaljstyrning

Mycket av den statliga styrningen av kommuner och landsting kommer från myndigheternas förtydligande av lagstiftningen genom föreskrifter, allmänna råd och även annan mjukare styrning.²⁶ Exempelvis beskriver kommunföreträdare Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS som särskilt krävande.²⁷ I vår enkät till landstingen framför respondenterna också synpunkten att lagstiftningen inom hälso- och sjukvård genom sina dokumentationskrav är mycket resurskrävande.

I en forskningsrapport som vi låtit ta fram beskrivs hur en mängd administrativt arbete skapas i kommuner och landsting genom att bland annat myndigheter kompletterar den statliga regleringen med ofta detaljerade föreskrifter om hur kommuner och landsting ska utföra en viss verksamhet (se kap.8).²⁸

2.3.3 En juridifiering av den kommunala verksamheten

En successiv förändring som har skett under de senaste decennierna är vad forskare har benämnt som en juridifiering av centrala delar av den kommunala verksamheten, främst skola och social omsorg. Genom en alltmer omfattande och detaljerad skollag och socialtjänstlag, valfrihet och ökade

²⁵ Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*, s. 138.

²⁶ Se t.ex. Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

²⁷ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s.85. SoL är en förkortning för *Socialtjänstlagen (2001:453)*, LVU för *lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*, LVM för *lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall*, LSS för *lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

²⁸ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

rättigheter för enskilda att framföra klagomål och utkräva ansvar av kommunen samt inrättandet av tillsynsmyndigheter med i dag kraftfulla ingripandeverktyg till sitt förfogande har en betydande del av skolans och den sociala omsorgens verksamhet blivit en fråga om rättstillämpning.²⁹

De företrädare för kommuner och landsting som vi har samtalat med har haft relativt få kritiska synpunkter på utvecklingen mot mer av rättstillämpning. Generellt tycks de betrakta en lagstiftning som ger enskilda medborgare utökade rättigheter som legitim.

2.3.4 Staten fortsätter att styra direkt mot professionerna inom skolområdet

Staten kan i sin regelstyrning av kommuner och landsting också rikta sig direkt till personal som arbetar i verksamheterna. Mest uppmärksammas har denna typ av regelstyrning blivit inom skolans område. Till exempel konstaterade Statskontoret i sin studie från 2016 att staten har gett ett ökat ansvar till rektorerna och att detta får konsekvenser för kommunernas möjligheter att styra skolverksamheten.

Vi kan konstatera att denna utveckling tycks fortsätta. Vissa av ändringarna i skollagen som föreslås i propositionen (2017/18:182) *Samling för skolan* innebär en styrning direkt mot rektorerna. Bland annat ska rektorn se till att i samråd med elevhälsa och vårdnadshavare skyndsamt utreda upprepad eller längre elevfrånvaro.³⁰ Från 2019 ska rektorer för förskolor också genomgå en obligatorisk befattningsutbildning.

2.4 Konsekvenser av statens regelstyrning

2.4.1 Detaljerad reglering minskar kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva verksamheten ändamålsenligt

Statens regelstyrning av kommunerna och landstingen är i delar mycket detaljerad. Även om en detaljerad regelgivning, ofta förenad med krav på

²⁹ Se bl.a. Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*, s. 147.

³⁰ 7 kap. 19 § *Skollagen* (2010:800).

dokumentation eller återrapportering, framstår som motiverad i det enskilda fallet blir resultatet av den samlade regelgivningen att kommunernas handlingsutrymme minskar. Om staten i lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd och annan mjukare styrning i detalj beskriver hur en verksamhet ska bedrivas minskar kommunernas och landstingens möjligheter att utifrån den egna kommunens eller landstingets förutsättningar bedriva verksamheten så ändamålsenligt som möjligt.

2.4.2 Konkurrerande lagstiftning kan ställa till problem

Konkurrerande lagstiftning gör att kommunerna och landstingen ibland får göra avvägningar mellan olika lagar. I våra samtal med kommunledningarna nämner de särskilt de konflikter som kan uppstå inom äldreomsorgen mellan arbetsmiljölagstiftningen och socialtjänstlagens reglering av den enskilde brukarens rätt. Ett annat exempel hämtat från vår enkät till landstingen är att lagstiftningen inom hälso- och sjukvård gör det svårt att föra över information mellan olika vårdgivare. Patientlagens bestämmelser om att patienten kan välja vårdgivare kolliderar här med patientdatalagens regler för att dela information om samma patient.

2.4.3 EU-regleringen är tidskrävande för kommuner och landsting

En studie från SKL visar att drygt 20 procent av punkterna på kommunfullmäktiges dagordning och 10 procent på landstingsfullmäktiges dagordning påverkas av rättsligt tvingande lagstiftning från EU.³¹ EU:s konkurrenslagstiftning, som är införlivad i LOU, är ett exempel på en reglering som kräver allt mer tid och arbete i kommunerna och landstingen. Den beskrivs också ofta som en svårtolkad och krånglig lag för kommunerna att tillämpa.³²

EU-regleringen leder till detaljstyrning av miljöområdet

I våra samtal med kommunföreträdare nämner flera att miljöområdet är särskilt påverkat av styrning genom EU. Genom att lagstiftningen är omfattande och förändras kontinuerligt är det en utmaning för kommunerna

³¹ SKL 2018. *EU i lokalpolitiken*.

³² Hettne, J. & Montin, S. 2018. Politik och juridik inom offentlig upphandling, i *Statsvetenskaplig tidskrift* 2018/5.

att hålla sig a jour på området. Enligt Miljö- och energidepartementet är införlivandet av EU-regler i den svenska lagstiftningen den främsta orsaken till att statens styrning av kommunerna har ökat i komplexitet och detaljeringsgrad över tid.³³ Utredare har till och med hävdats att den omfattande och detaljerade statliga styrningen inom miljöområdet gör att kommunerna i vissa avseenden enbart blir förvaltningsorgan åt staten.³⁴

³³ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 118

³⁴ Häggroth, S. 2005. *Staten och kommunerna*.

3 Den ekonomiska styrningens utveckling

I det här kapitlet beskriver vi utvecklingen av den ekonomiska styrningen av kommuner och landsting. Fokus ligger huvudsakligen på de riktade statsbidragen och hur den samlade utvecklingen av dessa påverkar kommunerna och landstingen. I kapitlet beskriver vi också kort den ekonomiska styrning som sker via EU. Kapitlet är disponerat så att vi i den första delen beskriver den ekonomiska styrningens utveckling. I den andra delen diskuterar vi sedan konsekvenser av utvecklingen för kommunerna, landstingen och för staten.

Våra iakttagelser:

- Antalet riktade statsbidrag ökar. Medlen i de riktade statsbidragen och kostnadsersättningarna ökar också snabbare än motsvarande ökning av de generella bidragen.
- Statsbidragen är en viktig inkomstkälla för kommunerna och landstingen.
- Riktade statsbidrag kan skapa incitament för kommunerna och landstingen att stärka sin verksamhet inom områden som regeringen prioriterar.
- Riktade statsbidrag kan få negativa konsekvenser för kommuner och landsting på kort sikt. Exempelvis försvårar de riktade statsbidragen deras planering när de kommer med kort varsel och har kort tidshorisont. Bidragen medför också ofta betungande administration.
- Riktade statsbidrag kan även få negativa konsekvenser för kommuner och landsting på längre sikt. Exempelvis kan vissa bidrag bli kostnadsdrivande.
- Den stora mängden riktade statsbidrag minskar den samlade effektiviteten i statens styrning.

3.1 Om generella statsbidrag, riktade statsbidrag och kostnadsersättningar

Kommuner och landsting mottar tre huvudsakliga typer av statsbidrag – generella statsbidrag, riktade statsbidrag och kostnadsersättningar.

Generella statsbidrag är bidrag som kommuner och landsting fritt får disponera, även om det i vissa fall finns villkor som behöver vara uppfyllda för att ta del av bidraget. De generella bidragen utgörs framför allt av medel som fördelas inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet, vilket även omfattar ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen. Utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting, oberoende av deras skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.³⁵ Bidraget ska jämna ut strukturella skillnader mellan kommuner och landsting, så att invånarna får tillgång till likvärdig välfärd oavsett var de är bosatta i landet.

Riktade statsbidrag är bidrag som kommuner och landsting kan ansöka om eller ta del av. De är avsedda för specifika insatser eller ändamål.

Kostnadsersättningar ska ersätta specifika kostnader som kommuner och landsting har haft på grund av en statligt beslutad skyldighet. Det finns kostnadsersättningar som kommuner och landsting behöver ansöka om och ersättningar som betalas ut utan ansökan.

Den av riksdagen godkända men inte lagfästa finansieringsprincipen innebär att staten inte utan finansiering ska

- kunna införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting
- göra tidigare frivilliga uppgifter till obligatoriska
- ändra ambitionsnivån på befintliga uppgifter
- göra regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter.

³⁵ SOU 2011:39. *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen*, s. 11, SOU 2018:74. *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*, s. 94.

Om staten fattar beslut som gör att kommunerna eller landstingen kan utföra sin verksamhet billigare än tidigare ska de statliga bidragen enligt finansieringsprincipen minskas i motsvarande mån.³⁶

3.2 Om EU:s ekonomiska styrning

Kommunerna och landstingen kan söka ekonomiska medel från EU:s fonder och program. De utgör EU:s främsta verktyg för att förverkliga sin politik. De mest betydelsefulla fonderna är de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna). Sverige omfattas av två strukturfonder – Europeiska Socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden – och två investeringsfonder – Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden. En kartläggning av fördelningen av regionala utvecklingsmedel som SKL har genomfört visar att i 15 av 21 län stod ESI-fonderna för över 50 procent av de regionala utvecklingsmedlen 2016.³⁷

Bidragen från EU till Sverige uppgick till totalt 10,5 miljarder kronor under 2017. Cirka 7,8 miljarder kronor av dessa var bidrag från EU:s jordbruksfonder, 1,2 miljarder kronor kom från den Europeiska regionala utvecklingsfonden och cirka 600 miljoner kronor från Europeiska socialfonden.³⁸ För de två sistnämnda utgör kommuner och landsting centrala mottagare.

Även om EU-medlen kan ha stor betydelse för enskilda kommuner och landsting, eller för arbetet inom särskilda verksamhetsområden, är medlen små i förhållande till de riktade statsbidragen. Enligt SCB:s statistik över kommunernas finanser 2017 stod EU-bidrag för 637 miljoner kronor i in-

³⁶ Prop.1993/94:150. *Förslag tills slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95* (kompletteringspropositionen), bil.7, s.30–34, SKL 2018. *Finansieringsprincipen. Ger ekonomiska förutsättningar för statligt beslutade åtgärder.*

³⁷ SKL 2017. *Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsresurser*, s. 29–30.

³⁸ ESV 2018. *Utfallet för statens budget 2017*, s. 31. EU-stöd kan gå till lokala projekt utan att passera statsbudget och den faktiska summan kan därmed vara större.

täkter till kommunernas verksamheter och 132 miljoner kronor till landstingens dito.³⁹ Detta kan jämföras med de riktade statsbidragen som uppgick till 25 miljarder kronor 2017 för kommunerna (65 miljarder med kostnadsersättningar) och 10 miljarder kronor till landstingen (40 miljarder med kostnadsersättningar).⁴⁰

3.3 Den ekonomiska styrningens utveckling

Våra samtal med företrädare från kommuner och landsting har till stor del kommit att handla om styrningen genom riktade statsbidrag. Vi kommer därför att ägna huvuddelen av kapitlet till att redovisa och analysera dessa.

3.3.1 De riktade statsbidragen ökar i antal och omfattning

År 2016 konstaterade Statskontoret att statens styrning av kommuner och landsting har ökat genom fler riktade statsbidrag.⁴¹ För 2018 har Statskontoret i sin årliga kartläggning identifierat cirka 30 nya riktade statsbidrag och ungefär lika många som blivit väsentligt förändrade under året.⁴² Det finns således en fortsatt tendens att antalet riktade statsbidrag ökar. Detta gäller framför allt bidrag till kommuner. Störst antal nya riktade statsbidrag finns inom områdena utbildning, hälso- och sjukvård samt social omsorg.

³⁹ SCB 2018. *Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting. Kommunernas finanser 2017*, SCB 2018. *Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting. Landstingens finanser 2017*.

⁴⁰ Statskontoret 2018. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2017*, s. 18. De riktade statsbidragen omfattar också vissa bidrag från EU:s fonder.

⁴¹ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 42.

⁴² Statskontoret 2019. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

Tabell 1 **Utbetalda statsbidrag till kommuner och landsting 2015–2017 i miljarder kronor.**

Mottagare	Kategori av statsbidrag	2015	2016	2017
Kommuner	Kostnadsersättningar	14	33	40
	Riktade	15	22	25
	Generella	75	70	78
	Totalsumma	105	125	144
Landsting	Kostnadsersättningar	28	27	30
	Riktade	8	12	10
	Generella	27	26	29
	Totalsumma	63	64	69

Anmärkning: Källa: Statskontoret 2018. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2017*. Baserat på uppgifter från Ekonomistyrningsverkets realekonomiska fördelning av statens utgifter för transfereringar till kommuner och landsting samt egna beräkningar.

Som framgår av tabell 1 har de medel som fördelas genom de generella bidragen ökat något under 2015–2017, samtidigt som summan av de riktade bidragen och kostnadsersättningarna har ökat väsentligt under samma tidsperiod. Ökningen av kostnadsersättningar till kommunerna består till stor del av ersättningar till kommuner för kostnader som de har haft under tidigare års flyktigmottagande.⁴³ En stor del av kostnadsersättningarna till landstingen är bidrag för läkemedelsförmånerna.

3.3.2 Flest riktade statsbidrag inom skola, vård och omsorg

Statens styrning genom riktade statsbidrag syftar till att stimulera till insatser inom prioriterade områden och till att förverkliga regeringens politik. Genom att styra med riktade medel kan regeringen lyfta fram ett område som särskilt viktigt och skapa incitament för satsningar som bidrar till att utveckla kommunernas och landstingens verksamhet inom området.

⁴³ Statskontoret 2019. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

Flertalet riktade statsbidrag finns inom skolområdet, men de är också vanliga inom vård och omsorg. De förekommer också i mindre utsträckning inom andra områden som kultur, fysisk planering och naturvård. Bidragen skiljer sig mycket åt när det gäller storlek och varaktighet, men har det gemensamt att de ofta kräver någon form av motprestation och återrapportering. De riktade statsbidrag som innehåller mest medel finns inom hälso- och sjukvården och inom omsorgen.⁴⁴

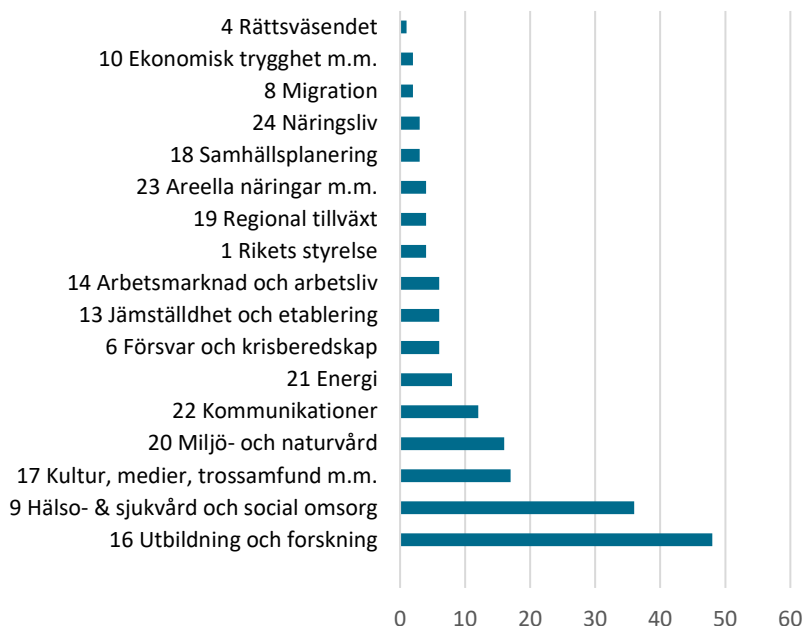
För landstingen är de riktade statsbidragen ofta kopplade till en överenskommelse mellan regeringen och SKL.⁴⁵ De flesta överenskommelser finns inom vård och omsorg. En utveckling som skett under senare år är att färre överenskommelser innehåller bidrag som är prestationsinriktade till sin karaktär.⁴⁶ Det har också tillkommit ett par bidrag som har ett utjämnande syfte och som exempelvis fördelas efter socioekonomiskt index.

⁴⁴ Statskontoret 2019. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

⁴⁵ En överenskommelse fungerar som ett ramverk och kombinerar flera styrmedel, bland annat riktade statsbidrag. I de flesta fall sluts en överenskommelse mellan regeringen och SKL, men det förekommer även överenskommelser mellan SKL och statliga myndigheter.

⁴⁶ Ett prestationsbaserat statsbidrag utbetalas efter att huvudmannen uppnått i förhand definierade krav inom ett område.

Diagram 1 Antal riktade statsbidrag per utgiftsområde 2018.



Anmärkning: I tabellen ingår inte kostnadsersättningar eller generella statsbidrag. Källa: Statskontoret 2019. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018.*

3.3.3 Många vill minska antalet riktade statsbidrag

I utredningar och i den offentliga debatten är det en vanlig synpunkt att antalet riktade bidrag bör minska och att regeringen bör fördela sitt stöd mer genom generella bidrag. Regeringen har också uttryckt ambitionen att arbeta för en mer strategisk användning av bidragen, där större hänsyn tas till den samlade mängden styrsignaler från staten samt till kommunernas och landstingens olika förutsättningar.⁴⁷ Två aktuella utredningar har också lagt förslag om att de riktade statsbidragen bör minska i antal och att

⁴⁷ Se t.ex. Ardalan Shekarabi, Magdalena Andersson och Per Bolund. "Så ska detaljstyrningen i välfärdssystemen minska", *Dagens Nyheter*, 2016-02-08.

regeringen som huvudprincip ska använda sig av generella statsbidrag.⁴⁸ Vidare har SKL framfört att deras grundinställning är att staten i första hand bör ge tillskott i form av generella bidrag, men att det kan finnas situationer där olika riktade bidrag kan vara ett viktigt komplement.⁴⁹ Samma önskan om en minskning av antalet riktade statsbidrag framförs enligt av de företrädare för kommuner och landsting som vi har talat med.

3.4 Konsekvenser av utvecklingen av de riktade statsbidragen

Det har under senare år genomförts många granskningar av olika riktade statsbidrag.⁵⁰ Nedan redogör vi för en del av de synpunkter på statsbidragen som framkommer i dessa granskning och i våra samtal med företrädare för kommuner och landsting.

3.4.1 Kommuner och landsting förstår statens behov av att styra med riktade bidrag

De företrädare för kommuner och landsting som vi har talat med förstår att staten ibland behöver styra genom riktade statsbidrag. Av våra samtal framgår att de riktade bidragen generellt inte uppfattas som felriktade, utan tvärtom att de ofta riktas mot de utmaningar som kommunerna och landstingen står inför. De extra resurser som de riktade bidragen innebär kan stärka de kommunala verksamheterna och möjliggöra satsningar som annars inte vore genomförbara.

Kritiken som framkommer riktar sig främst mot utformningen av de riktade statsbidragen och mot den stora mängden bidrag. I dessa avseenden är de kommunala företrädare vi har talat med eniga om att de riktade statsbi-

⁴⁸ SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet*, s. 309–310 och SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 240.

⁴⁹ SKL 2018. *Ekonomirapporten, maj 2018*, s. 63–65, SKL 2018. *Ekonomirapporten, december 2018*, s. 54.

⁵⁰ Se t.ex. RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2016:29. *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, Vårdanalys 2013:8. *Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning*.

dragen inte fungerar ändamålsenligt. Detta framgår också av den enkät vi har skickat till landstingen, där många landstingsföreträdare förespråkar att medlen i större utsträckning bör ges som generella bidrag.

3.4.2 Bidragen kan snedvrider prioriteringar

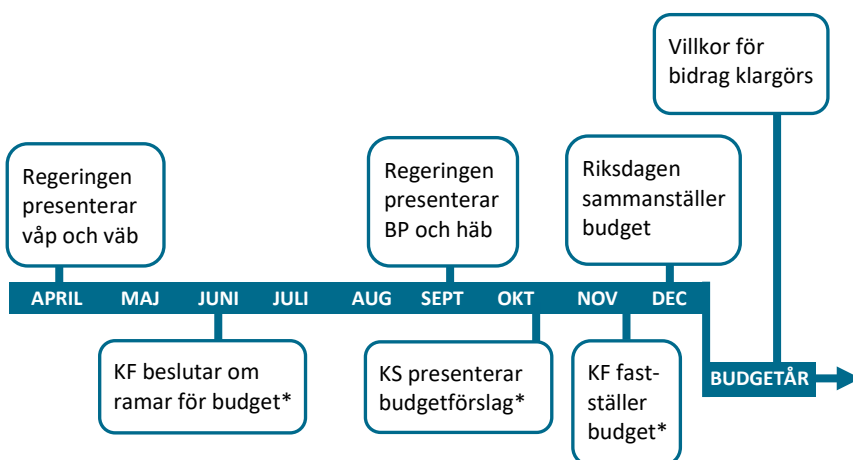
En kritik mot den statliga styrningen med riktade statsbidrag som framfördes av kommunala företrädare 2016, och som även framgår i våra samtal, är att utformningen av bidragen leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar i kommunerna.⁵¹ Prioriteringar som inte alltid stämmer överens med kommunernas behov och möjligheter. Exempelvis syftar statsbidragen ofta till att påverka kommunernas kompetensförsörjning. Vissa kommuner kan dock behöva helt annan kompetens än den som bidraget är inriktat mot. De kan också nyligen ha gjort en satsning på den personal som statsbidraget gäller. Genom bidraget kan de känna sig tvungna att ändå satsa ytterligare på området.

3.4.3 Bidragen kan försvåra planeringen

Kommunernas planering kan också försvåras av att det är oklart om de kommer att få ett nytt eller förlängt statsbidrag, eftersom besluten om statsbidrag fattas år för år. Besluten passar i många fall inte heller in tidsmässigt i förhållande till kommunernas planerings- och budgetarbete. När statsbidragen utgör satsningar i budgetpropositionen kommer de sent i förhållande till kommunernas och landstingens planeringsprocesser, som i de flesta fall börjar tidigt under året. Om de redan har fattat beslut om budgetramar för nästkommande år kan de statliga satsningarna leda till hastiga omprioriteringar. I många fall vet heller inte kommuner och landsting om de är berättigade att söka ett statsbidrag, eller om de kommer att få bidraget beviljat, förrän budgetåret har börjat. När medlen väl har beviljats behöver de ofta spenderas på relativt kort tid, vilket också kan kräva snabba omprioriteringar.

⁵¹ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 161.

Figur 1 En jämförelse mellan den statliga och den kommunala budgetprocessen.



* Enligt kommunallagen (2017:725) ska styrelsen senast sista oktober upprätta förslag till budget, när det inte finns särskilda skäl för något annat. Många kommuner och landsting tar dock beslut om budgetramar tidigare än så (ofta i juni) och beredningsprocessen börjar tidigt under året. Fullmäktige ska fastställa budget och skattesats senast sista november, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Anmärkning: Våp = vårproposition, BP = budgetproposition, vab = vårändringsbudget, hab = höständringsbudget, KS = kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen, KF = kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

Flera granskningar av de riktade statsbidragen konstaterar att bidragen skapar ryckighet i kommunernas och landstingens planering.⁵² De kommunala företrädarna i vår undersökning är eniga om att styrningen genom riktade statsbidrag försvårar verksamhetsplanering. Exempelvis inträffar det att mindre kommuner inte hinner planera för att uppfylla kraven i ett visst statsbidrag och därför missar hela eller delar av bidraget.

Enligt företrädare för kommuner och landsting som vi talat med kan det vara svårt att få en samlad bild av de olika riktade statsbidragen och

⁵² SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*, s. 310, RIR 2016:29. *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, s. 24–25.

kostnadsersättningarna, eftersom dessa är så många till antalet och har olika utformning.

Många kommunföreträdare uppger att de riktade statsbidragen är en viktig inkomstkälla, varför de inte kan avstå från att söka. De uttrycker det som att de är beroende av de riktade bidragen. Sammantaget innebär de olika riktade statsbidragen ett betydande tillskott till kommunernas budget. Särskilt små kommuner menar att medlen möjliggör satsningar som de annars inte skulle kunna genomföra. Flera av företrädarna för de mindre kommuner och landsting som vi har samtalat med uppger att de saknar kapacitet att bedriva verksamhetsutvecklande arbete utan tillskott av statliga medel. Baksidan av detta är att de kan drabbas hårt om medlen avvecklas med kort varsel.

3.4.4 Bidragen ger upphov till administration

Det är ofta administrativt betungande att hantera de statliga bidragen, vilket kan vara särskilt problematiskt för små kommuner med begränsade resurser.⁵³ En tids- och resurskrävande administrativ hantering kan leda till att små kommuner väljer att avstå från att söka vissa bidrag som de vore berättigade till och har behov av. Konsekvensen kan bli att ett statsbidrag, tvärt emot sitt syfte, bidrar till att öka skillnaderna i kvalitet mellan större och mindre kommuner.

Inget tydligt mönster för de krav som ställs vid ansökan och återrapportering

För att ge en fördjupad bild av den administrativa belastningen har vi studerat ett urval riktade statsbidrag. Vi har analyserat de krav som ställs för ansökan och återrapportering av bidragens användning. Genomgången visar att det inte finns något tydligt mönster mellan storleken på ett riktat statsbidrag och omfattningen på ansökningsförfarandet och återrapporteringen. Bidrag som avser stora summor kräver generellt inte mer omfattande ansökningar eller återrapporteringar. Inte heller är det så att statsbidrag som innehåller mindre medel kräver mindre administrativt arbete för ansökan och återrapportering. De uppgifter som kommuner och lands-

⁵³ Se SOU 2016:2. *Effektiv vård*, s. 493–497, RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 36.

ting ska återrapportera skiljer sig dock mycket i omfattning och karaktär mellan de riktade statsbidragen.

Återrapportering inom verksamhetsområden som karakteriseras av omfattande reglering ställer ofta krav på inrapportering av fler och mer avancerade uppgifter. Det gäller exempelvis naturvård och fysisk planering. Under ansökningsförfarandet eller återrapportering behövs då ofta relevant expertis kopplas in. För vissa statsbidrag behöver kommunen skriva en längre rapport som slutredovisning.

För de riktade statsbidragen inom skolan är återrapportering ofta enklare och mer beskrivande. Det kan exempelvis vara en redogörelse för vilka som har deltagit samt en ekonomisk redovisning. Den administrativa belastningen beror då snarare på att statsbidragen är betydligt fler än inom andra verksamhetsområden.⁵⁴

EU:s bidrag är också administrativt betungande

Vissa företrädare för landsting och kommuner som vi har samtalat med uppger att de är mycket beroende av medel från EU för arbetet med regional utveckling. Vissa framhåller också att det är administrativt betungande att söka medel från EU.

3.4.5 Bidragen kan bli kostnadsdrivande

I våra samtal med företrädare för kommuner och landstings framhålls ofta att de riktade statsbidragen får långsiktiga konsekvenser som inte alltid är önskvärda. Exempelvis får bidrag som syftar till att påverka en viss yrkeskategoris löneutveckling långvariga konsekvenser för lönebildningen i kommunen och landstinget. Om bidraget i stället avser nyanställningar i en viss verksamhet finns det en risk att kommunerna står med ökade löne- och pensionskostnader när statsbidraget upphör.⁵⁵ Denna typ av satsningar avser ofta personalgrupper som det råder hög konkurrens om, vilket gör att kommuner och landsting kan behöva erbjuda tillsvidarejänster för att attrahera sökande, trots att bidraget bara finansierar anställningen under en

⁵⁴ Se RIR 2017:30 *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 38–39.

⁵⁵ Se även SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, s. 110–111.

begränsad tidsperiod. Många av de mindre kommunerna är därför försiktiga med att finansiera löpande verksamhet med statsbidrag som de inte bedömer blir varaktiga.⁵⁶

Sammantaget efterfrågar kommuner och landsting större långsiktighet när det gäller de riktade medlen. En kommun som vi har talat med uttrycker det som att kommunen tar på sig en stor kostym som är svår att fylla när bidragen försvinner.

3.4.6 Kommuner och landsting kan känna sig tvingade att söka bidrag

Våra samtal med kommun- och landstingsföreträdare visar att kommuner och landsting i vissa fall väljer att söka riktade statsbidrag, även om dessa inte är anpassade efter deras lokala behov. De upplever att det är enklare att söka bidraget, med de administrativa kostnader som följer, än att ta en offentlig diskussion om varför det inte är meningsfullt att söka. Detta gäller särskilt om en grannkommun eller grannlandsting söker bidraget.⁵⁷

3.4.7 Svårt för den politiska ledningen att få en samlad bild av statsbidragen

Flera av de kommun- och landstingsstyrelseordföranden som vi har talat med påpekar att det är en svår uppgift för dem att få överblick över vilka statsbidrag som kommunen eller landstinget tar emot. I många fall är det de kommunala nämnderna som fattar beslut om att söka ett statsbidrag. Besluten lyfts då inte till landstings- eller kommunstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för verksamheten. I praktiken ligger en stor del av ansvaret på tjänstemannaorganisationen, eftersom det vanligtvis är tjänstemän som utformar ansökningar och som omvärldsbevakar för att identifiera relevanta statsbidrag.⁵⁸

⁵⁶ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 54.

⁵⁷ Se även RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 33, 35.

⁵⁸ Jfr RiR 2016:29. *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, s. 26.

3.4.8 Kommunerna föredrar vissa typer av riktade statsbidrag framför andra

De företrädare för kommuner och landsting som vi har talat med uppfattar att vissa typer av statsbidrag är mer ändamålsenligt utformade än andra. Generellt efterfrågas långsiktighet, god tid för planering och genomförande och tydliga kanaler för dialog. Statsbidrag som har en tydlig plan för utfasning har också nämnts som goda exempel.

Bidrag riktade mot kommuner med stora behov uppskattas

Flera av de kommunföreträdare som vi har samtalat med är också positiva till att de riktade statsbidragen koncentreras till de kommuner som har allra störst behov. Det skapar bättre förutsättningar för bidragen att göra nytta än om medlen delas av så många att summorna blir så små att de inte ger någon egentlig effekt. Ett positivt exempel som nämns är det statsbidrag som hanteras av Tillväxtverket och som ska stärka 30 socioekonomiskt eftersatta landsbygdskommuner och 32 kommuner med eftersatta områden.⁵⁹

Vissa vill ha bidrag som är möjliga att "hålla fast" i den egna verksamheten

Några av de kommunala tjänstemän som vi har samtalat med nämner som positiva exempel riktade statsbidrag som avser ett specifikt verksamhetsområde, men saknar detaljerade villkor. Riktade bidrag gör det generellt enklare för verksamheterna att "hålla fast" medlen, så att de inte förs in i den samlade kommunala kassan.⁶⁰ 2017 års Skolmyndighetsutredning beskriver också hur de riktade statsbidragen kan ge verk samma inom skolan argument i en prioriteringsdiskussion gentemot andra delar av den kommunala verksamheten.⁶¹

⁵⁹ Regleras i förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden och förordning (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.

⁶⁰ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 161–162.

⁶¹ SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*, s. 311.

3.4.9 Mindre kommuner mottar färre riktade statsbidrag inom skolområdet

Både i Statskontorets rapport från 2016 och i våra intervjuer uppger främst mindre kommuner att de missar att söka riktade statsbidrag trots att de har behov av medlen och satsningen.⁶² I den utvärdering av statsbidraget för lärarlönelyftet som Statskontoret gjorde 2017 framgår också att små huvudmän avstod från satsningen i högre grad än stora sådana.⁶³

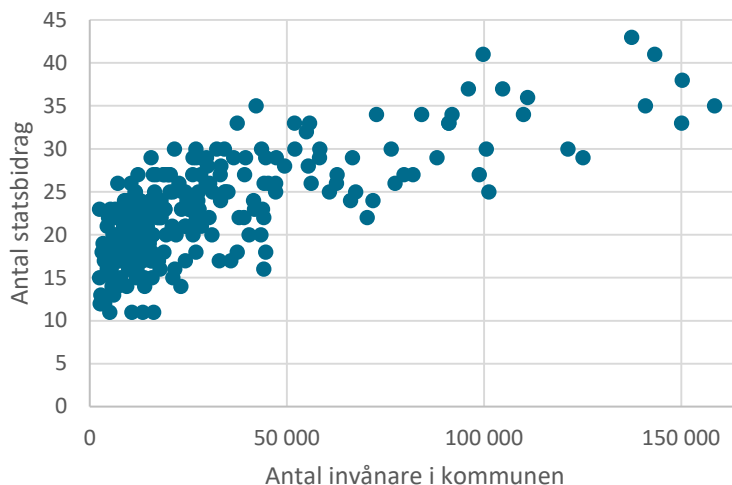
Vi har för denna studie granskat hur många statsbidrag kommunerna har tagit emot under 2015–2017 från ett urval myndigheter.⁶⁴ Skolverket är den myndighet som hanterar klart flest antal statsbidrag riktade mot kommuner. Vi har även analyserat uppgifter från Socialstyrelsen, Boverket och Naturvårdsverket.

⁶² Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 54. Se även SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*, s. 311. De mindre kommuner som ingått i våra intervjuer har färre än 10 000 invånare.

⁶³ Statskontoret 2017:21. *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet, delrapport 1*, s. 27.

⁶⁴ Underlaget består framför allt av sammanställningar över utbetalningar från statliga myndigheter som hanterar riktade statsbidrag till kommuner och landsting, antingen för 2017 eller för 2015–2017.

Diagram 2 Statsbidrag till kommuner från Skolverket 2017.



Källa: Sammanställning av kommuner som beviljats statsbidrag från Skolverket. För att göra diagrammet mer läsvänligt finns inte de fyra största kommunerna med: Stockholm (49 bidrag), Göteborg (51 bidrag), Malmö (39 bidrag) och Uppsala (38 bidrag).

För Skolverkets statsbidrag finns en tendens att större kommuner har tagit emot fler riktade bidrag än vad mindre kommuner har (se diagram 2).⁶⁵ Samma tendens återfinns i Riksrevisionens sammanställning av Skolverkets utbetalningar 2016 och i Skolverkets egen sammanställning för perioden 2011–2014.⁶⁶ Till viss del torde skillnaden kunna förklaras av att större kommuner har behörighet att söka fler bidrag. Exempelvis har inte alla kommuner en gymnasieskola.

Vi kan inte se någon tendens till att större kommuner tagit del av mer medel per invånare än små kommuner. Detta tyder på att de riktade statsbidrag som mindre kommuner väljer bort innehåller relativt små medel. Vad

⁶⁵ Vi har inte räknat med statsbidrag till statliga eller landstingskommunala huvudmän eller till gymnasieförbund.

⁶⁶ RIR 2017:30 *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 18, Skolverket 2015. *Bidrag till skolans utveckling – Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*.

vi inte vet är i vilken utsträckning de statsbidrag som dessa kommuner väljer bort är riktade mot behov som också finns hos dem.

För de statsbidrag till kommuner som Boverket hanterar kan vi inte se någon tendens till att små kommuner tar emot färre antal statsbidrag än stora kommuner. Dock har samtliga kommuner som inte har tagit emot medel under 2015–2017 färre än 25 000 invånare. Inte heller för de riktade statsbidrag som Naturvårdsverket och Socialstyrelsen hanterar kan vi se någon tendens till att mindre kommuner tar emot färre riktade statsbidrag än större kommuner. Socialstyrelsen hanterar framför allt bidrag som kommuner bara behöver rekvirera och som fördelas utifrån en fördelningsnyckel. Myndigheten hanterar också flera statsbidrag som riktar sig till landsting.

3.4.10 Bidragens mängd och utformning kan påverka styrningens effektivitet

Statens styrning genom riktade statsbidrag kan vara effektiv genom att avsedda effekter kan uppnås på kort sikt. Styrningens effektivitet påverkas dock av den stora mängden riktade bidrag. Effekten av ett enskilt bidrag kan minska när mängden bidrag i dag har blivit så stor att den är svårt att hantera för kommuner och landsting. Denna risk har Statskontoret tidigare identifierat när det gäller statens styrning genom många överenskommelser med SKL.⁶⁷

Vissa kommun- och landstingsföreträdare menar också att de problem som en del statsbidrag är riktade mot främst finns i storstäder. Storstädernas problem får också vanligtvis större uppmärksamhet i media, än de problem som i större utsträckning finns på landsbygden eller i mindre kommuner. Om ett statsbidrag konstrueras utifrån problem som framför allt finns i större städer riskerar satsningen att inte få de effekter som är avsedda och rent av leda till en minskad likvärdighet mellan kommuner.

⁶⁷ Statskontoret 2015. *Överenskommelser som styrmedel*, s. 37.

3.4.11 Statsbidragens effekter är svåra att förutsäga och mäta

Flera granskningar och rapporter har pekat på att det är svårt att utvärdera statsbidragens effekter och resultat.⁶⁸ På kort sikt kan de riktade medlen bli starkt styrande och leda till avsedda förstärkningar av kommuners och landstingsverksamheter. Som vi beskrivit tidigare i detta kapitel kan emellertid bidragen också få oavsedda konsekvenser på längre sikt. De avsedda effekterna kan dessutom upphöra när ett statsbidrag försvinner.

Kommuner och landsting skiljer sig mycket åt och det gör därmed också deras förutsättningar att ta emot och hantera de riktade statsbidragen. Detta gör att det är oklart om bidragen bidrar till att uppnå det överordnade syftet med statens styrning – att åstadkomma en likvärdig samhällsservice oavsett bostadsort.

⁶⁸ RIR 2016:29. *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, s. 40, Statskontoret 2007:17. *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*.

4 Den statliga tillsynens utveckling

I det här kapitlet beskriver vi utvecklingen av den statliga tillsynen av kommuner och landsting. Kapitlet är disponerat så att vi först diskuterar statens syfte med tillsyn och därefter utvecklingen av tillsyn från kommunernas och landstingens perspektiv. Avslutningsvis diskuterar vi konsekvenser för kommuner, landsting och staten av den statliga styrningen genom tillsyn.

Våra iakttagelser:

- Kommunerna och landstingen har en stor acceptans för tillsyn som styrmedel.
- Generellt uppfattar kommuner och landsting tillsynen som allt för mycket inriktad på kontroll.
- Kommunerna och landsting vill ha mer stöd och vägledning av tillsynsmyndigheterna.
- Vi kan se en utveckling mot en tillsyn som mer bidrar till verksamhetsutveckling.
- Tillsynen genererar ett omfattande administrativt arbete, som kommunerna och landstingen uppfattar som betungande.

4.1 Statens syfte med tillsyn

Tillsyn syftar till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som riksdag och regering avsett. Enligt den definition av tillsyn som regeringen formulerar i sin tillsynsskrivelse utgör tillsyn en granskning av regelefterlevnad.⁶⁹ Att ge råd, information och utvecklingsstöd omfattas således inte av själva definitionen av tillsyn.⁷⁰ Utifrån regeringens definition ska tillsynsorganet inte heller ta hänsyn till de resurser som den tillsynade verk-

⁶⁹ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

⁷⁰ SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

samheten kan behöva för att följa en viss reglering, till exempel om det skulle visa sig orimligt dyrt att leva upp till vissa rättsliga krav.⁷¹

4.2 Utvecklingen av tillsyn

Tillsynen har fått en viktigare roll i förvaltningspolitiken under de senaste decennierna. Mål- och resultatstyrning, avreglering, privatisering och mer fokus på rättstillämpning har bidragit till detta. Stegvis har tillsynen blivit tydligare och mer enhetlig. Det gäller särskilt inom de tunga välfärdsområdena skola, social omsorg och hälso- och sjukvård. Bland annat har tillsynen skärpts genom utökade sanktionsmöjligheter. Tillsynsfunktionen har också fått en starkare ställning genom att den har lyfts ut och placerats i nyinrättade renodlade tillsynsmyndigheter. Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är två sådana myndigheter med inriktning mot kommunala verksamheter.

I grunden utgör tillsyn ett viktigt statligt styrinstrument för att säkerställa att kommuner och landsting genomför sitt uppdrag på det sätt som stadgas i lagar, förordningar och föreskrifter. Under senare år har dock mer problematiska sidor av en omfattande granskningsverksamhet lyfts fram i olika sammanhang.⁷² En synpunkt som framförts är att tillsynen skapar ett betydande administrativt arbete i de tillsynade verksamheterna. En annan synpunkt är att den statliga tillsynen av kommunal verksamhet kan ha utformats så att den utgör ett hinder för utvecklingen av den kommunala verksamheten.⁷³

⁷¹ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformning av statlig tillsyn*, s. 23–24.

⁷² Se bl.a. Dahler-Larsen, P. 2012. *The Evaluation Society*, Lindgren, L. 2014. *Utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*, Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*, SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärden*, SOU 2018:48 *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*.

⁷³ Se bl.a. SOU 2018:48 *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*.

4.2.1 Tillsyn ses i grunden som något positivt

Kommun- och landstingsföreträdarna i denna studie har en i grunden positiv inställning till den statliga tillsynen och dess funktion. De accepterar och förstår att staten behöver kontrollera att kommunsektorns verksamheter följer lagar och regler. Det är den statliga tillsynens utformning som får viss kritik.

4.2.2 Tillsynsorganen har uppfattats prioritera kontroll framför vägledning och stöd

Enligt Statskontorets studie från 2016 upplevde kommunerna den statliga tillsynen som för mycket inriktad på kontroll och för lite på verksamhetsutveckling. Flera kommuner framhöll att den statliga tillsynen av social omsorg och skola behöver utvecklas och mer prioritera vägledning och stöd.⁷⁴ I en myndighetsanalys av Skolinspektionen som Statskontoret genomförde 2017 framförs samma synpunkter från såväl huvudmän som personal och ledning inom skolan. Statskontoret konstaterade att Skolinspektionen har en stor frihet att utforma inspektionsverksamheten på det sätt man bedömer är mest ändamålsenligt och att det således inte finns något krav att lägga tonvikten på regelefterlevnad. Statskontoret påpekade samtidigt att en utveckling mot en mer stödjande och rådgivande roll för Skolinspektionen riskerar att medföra överlappningar och gränsdragningsproblem med Skolverkets utvecklande uppdrag.⁷⁵

Synpunkterna i Statskontorets studier på tillsynens utformning får också stöd i forskning och utvärderingar.⁷⁶ I en forskningsstudie av Skolinspek-

⁷⁴ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 11–12, 68, 88, 113.

⁷⁵ Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*.

⁷⁶ Se bland annat SOU 2018:48 *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*.

tionen konstateras exempelvis att ”feedback, råd och vägledning helst ska undvikas eller i vart fall minimeras” vid myndighetens inspektioner.⁷⁷

4.2.3 Tillsynen utvecklas mot mer verksamhetsutveckling

Även i vår studie är en återkommande synpunkt från de företrädare för kommuner och landsting som vi har samtalat med att tillsynen har allt för stort fokus på kontroll och därmed inte tar till vara de möjligheter som finns att bidra till verksamheternas utveckling. Enligt dem har tillsynsmyndigheterna fokuserat på att kommuner och landsting har de rätta rutinerna, medan de har varit mindre intresserade av att utveckla innehållet i verksamheten. Flera företrädare beskriver tillsyn som detaljstyrning från statens sida. De ”tolkar lagens yttersta bokstav”, som en tjänsteman uttrycker det.

En förändring av tillsynsmyndigheternas arbete tycks dock vara på väg. Flera kommuner och landsting menar att tillsynen från myndigheter som Skolinspektionen och IVO har utvecklats och nu har mer fokus på verksamhetsutveckling. Exempelvis lyfter vissa fram att Skolinspektionens tillsyn sker mer i dialog än tidigare och att de upplever att myndigheten nu arbetar mer öppet och flexibelt. Skolinspektionen arbetar också med att införa en ny modell för inspektion av huvudmän och skolenheter, där tillsynsmyndigheter på ett bredare sätt än tidigare ska peka ut möjliga områden för förbättringar. En central del i den nya modellen är att på ett tydligare sätt involvera professionen, bland annat genom att skolpersonal inom vissa ramar ska kunna delta i inspektionerna.⁷⁸

Flertalet kommun- och landstingsföreträdare vi har samtalat med vill att tillsynen i ännu högre utsträckning ska fungera som ett statligt verktyg för vägledning och verksamhetsutveckling. Enligt dem är det också viktigt att arbetet sker i dialog mellan inspektörer och medarbetarna i den tillsynade verksamheten. En dialogbaserad tillsyn gör det möjligt att diskutera kring

⁷⁷ Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*, s. 96.

⁷⁸ Skolinspektionen 2017. *Budgetunderlag för åren 2018–2020* och Skolinspektionen 2017. *Budgetunderlag för åren 2019–2021*.

resultatet av tillsynen, vilket man anser bidrar till större nytta för verksamheten. Samma iakttagelser görs också av de forskare som på uppdrag av Tillitsdelegationen har följt försöksverksamheter och pilotprojekt där nya sätt att granska har prövats.⁷⁹

Kommunerna och landstingen vill också att tillsynsmyndigheterna i högre utsträckning än i dag ska dela med sig av den kunskap och information som de samlar på sig. Många kommunföreträdare beskriver myndigheternas återkoppling efter tillsynsbesök som nästan obefintlig. Samma synpunkt framfördes i Statskontorets studie 2016.

4.3 Konsekvenser av statens styrning med tillsyn

4.3.1 Tillsyn kan upprätthålla kvalitet och skapa trygghet

Flera av de kommun- och landstingsföreträdare som vi har intervjuat menar att tillsynen har en kvalitetssäkrande funktion. Genom tillsynen kan kommunen eller landstinget känna sig trygg med att verksamheten lever upp till kraven i lagstiftningen. Tillsynen ger ett kvitto på att en verksamhet lever upp till en viss kvalitet och standard.

4.3.2 Tillsyn kan bidra till att öka likvärdigheten

Flera företrädare för kommuner och landsting ser tillsynen som ett redskap för staten att garantera likvärdighet i den service som kommunsektorn ger till medborgarna. Genom tillsyn kan exempelvis den egna bilden av verksamheten mätas i relation till något ”objektivt”, som en tjänsteman uttrycker det, vilket framhålls som viktigt för medborgarna. Vidare menar vissa av de tjänstemän vi samtalat med att tillsynen kan fungera som ett redskap i diskussionerna med kommunens politiska ledning. Med hjälp av tillsynsresultaten kan tjänstemännen tydliggöra vad som strider mot regelverket.

⁷⁹ SOU 2018:48 *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 90. Försöksverksamheter har bedrivits på Skolinspektionen, IVO, Arbetsmiljöverket och i två kommuner.

4.3.3 Tillsynen skapar mycket administration

Tillsyn är förknippat med en omfattande administration. I forskningsstudier, utvärderingar och i våra samtal med kommuner och landsting framkommer att administrativt arbete genereras såväl genom de formella krav som tillsynsmyndigheterna ställer som kommunernas och landstingens egeninitierade förberedelser inför tillsynsbesöken.⁸⁰

Vid flera av våra kommunsamtal framkommer att Skolinspektionens tillsyn skapar betydande administration. Som en tjänsteman uttryckte det: ”vi samlar en otrolig mängd information inför Skolinspektionens granskningar”. En annan menar att inspektionens tillsyn skapar en ”enorm administration” och kan generera ”ett dussintal olika handlingar”. Det förekommer också att kommuner har särskilda möten med skolpersonalen inför ett tillsynsbesök. Detta för att stilla den oro som en kommande inspektion kan orsaka. Inom forskningen talar man om att skolorna gör sig granskningsbara.⁸¹ Även i Statskontorets studie från 2016 framhöll kommunföreträdare att den statliga tillsynen av skolan innebär att de lägger ned ett stort antal timmar på att förbereda ett tillsynsbesök, att ta emot besöket och på efterarbete. Skolinspektionen krävde också en omfattande rapportering kopplad till olika regler och krav.⁸²

4.3.4 Bristande samordning mellan tillsynsmyndigheter

Många av de kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med vittnar om att samordningen brister mellan statliga tillsynsmyndigheter. Det gäller främst samordning mellan olika myndigheter som utövar tillsyn

⁸⁰ Se bl.a. Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*, s. 97, Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*, SOU 2018:48, s. 70, *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s.52–53, Lindgren, L. 2018. Arbetsuppgifter och roller i juridifieringens spår i Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*, s. 147–154.

⁸¹ Se bl.a. Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*, s. 56, Ek, E, 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.

⁸² Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 11, 68.

av samma verksamheter, till exempel Arbetsmiljöverket och IVO. Flera företrädare framhåller att en samordning skulle underlätta för dem, eftersom tillsynsbesöken alltid medför förberedelser av olika slag för kommunen eller landstinget.

Kommunföreträdare vi samtalat med beskriver också målkonflikter mellan arbetsmiljölagen (1977:1160) och socialtjänstlagen (2001:453). Exempelvis kan hemtjänstpersonal ställas inför olika arbetsmiljöproblem i en brukares hem, till exempel trånga utrymmen och rökiga miljöer. Verksamhet som regleras av socialtjänstlagen, bland annat hemtjänst, ska dock respektera brukarens självbestämmande och integritet. Det gör att arbetsgivaren har svårt att agera för att skapa en bättre arbetsmiljö. Konflikterna mellan lagarna kan avspeglas i tillsynen genom att Arbetsmiljöverket och IVO ger motstridiga rekommendationer och krav.

Regeringen har bland annat i Tillitsdelegationens direktiv uppmärksammat problemet med bristande samordning mellan myndigheter med tillsynsuppdrag. I en studie av en försöksverksamhet med samverkan mellan Arbetsmiljöverket och IVO som Tillitsdelegationen låtit genomföra konstateras att för att samverkan ska bli lyckad krävs att det finns ett tydligt problem som det finns bättre förutsättningar för myndigheterna att lösa gemensamt än var och en för sig.⁸³

⁸³ SOU 2018:48 *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 80–81.

5 Kunskapsstyrningens utveckling

I det här kapitlet beskriver vi utvecklingen av den statliga kunskapsstyrningen av kommuner och landsting. Kapitlet är disponerat så att vi först beskriver vad kunskapsstyrning är och vad staten vill med detta styrmedel. Vi beskriver sedan kunskapsstyrningens utveckling. Avslutningsvis diskuterar vi konsekvenser av statens kunskapsstyrning.

Våra iakttagelser:

- Staten styr allt fler av kommunernas och landstingens verksamheter allt mer med kunskap. Hälso- och sjukvård, skola och social omsorg är de verksamheter som är föremål för mest omfattande statlig kunskapsstyrning.
- Kunskapsstyrning är ett stöd för kommuner och landsting i hanteringen av andra styrmedel.
- Kommunföreträdare ser främst positiva effekter av kunskapsstyrningen medan landstingsföreträdare även ser bland annat undanträngningseffekter och ökad administration till följd av statens kunskapsstyrning.
- Skillnaden mellan kommun- och landstingsföreträdarnas uppfattningar kan delvis bero på att kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvård har pågått under längre tid och är betydligt mer omfattande än kunskapsstyrningen av andra områden.
- Kunskapsstyrningen kan vara administrativt krävande.

5.1 Om statlig kunskapsstyrning

Kunskapsstyrning har tre huvudsakliga delar – kunskapsstöd, stöd till uppföljning och analys samt stöd till verksamhetsutveckling.⁸⁴ Staten använder samtliga dessa verktyg. Staten tar exempelvis fram nationella riktlin-

⁸⁴ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård*, s. 17.

jer, handböcker, allmänna råd och administrerar och finansierar nationella uppföljningssystem. Staten använder också riktade statsbidrag för att finansiera satsningar på fortbildning och metodutveckling inom de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.⁸⁵

5.1.1 Statens syfte med kunskapsstyrning

Statens övergripande syfte med kunskapsstyrning är att stödja och skapa förutsättningar för kommunerna och landstingen att arbeta med forskning och beprövad erfarenhet som grund. Det förväntas i sin tur öka kvaliteten och likvärdigheten inom verksamheterna.⁸⁶ En stor del av statens kunskapsstyrning riktar sig därmed direkt till olika professioner i de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för, till exempel läkare, lärare, sjuksköterskor och socialsekreterare.

Ett ytterligare syfte med statens kunskapsstyrning är att öka kostnadseffektiviteten i de berörda verksamheterna. Tanken är att verksamhet som bygger på forskning och beprövad erfarenhet ska ge mer nytta för pengarna. Vissa kunskapsstöd, till exempel de nationella riktlinjerna inom hälso- och sjukvården, har ett uttalat kostnadseffektivitetsperspektiv. Deras rekommendationer grundas på nyttan av olika behandlingsalternativ i förhållande till kostnaden för behandlingarna.⁸⁷

5.1.2 Kommuner och landsting är aktiva aktörer i statens kunskapsstyrning

Kommunerna och landstingen vill självklart utgå från bästa möjliga kunskap i sina verksamheter. En stor del av den forskning och beprövade erfarenhet som både staten, kommunerna och landstingen vill implementera bygger också på kunskap som finns hos medarbetare i kommuner och landsting. För att kunna samla in och systematisera denna kunskap, anpas-

⁸⁵ Se till exempel SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård*, s. 247, Ds 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 51–52.

⁸⁶ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård*, s. 17–18.

⁸⁷ Se t.ex. Socialstyrelsen 2013. *Vad är nationella riktlinjer?* s. 2, samt Statens beredning för medicinsk och social utvärdering 2017. *Utvärdering av metoder i hälso- och sjukvården – en handbok*, s. 137–140.

sa den till medarbetarnas behov och återföra den till verksamheterna måste staten arbeta tillsammans med kommuner och landsting. Kommunerna och landstingen är därför inte bara mottagare av statens kunskapsstyrning, utan aktörer i densamma. Många av de kunskapsstöd och uppföljningssystem som används nationellt har också tagits fram i samarbete mellan staten och SKL eller enskilda landsting.

5.1.3 Även EU styr med kunskap

Även EU använder kunskap som styrmedel för att öka kvaliteten och likvärdigheten i medlemsländernas arbete. EU tar exempelvis fram kunskapsstöd i form av riktlinjer för nationella, regionala och lokala myndigheter att följa inom områden som barnrätt och antibiotikaanvändning.⁸⁸

EU-myndigheters kontakter med departement eller myndigheter på nationell nivå kan också ses som en del av EU:s kunskapsstyrning. Nästintill alla EU-myndigheter har sådana kontakter och närmare 40 svenska myndigheter arbetar inom eller mot olika EU-myndigheter.⁸⁹ Många EU-myndigheter samlar expertis och följer kunskapsutvecklingen inom ett visst område och får därmed en rådgivande roll i relation till medlemsländerna.⁹⁰ Det påverkar även kommuner och landsting. I den nationella processen för ordnat införande av nya läkemedel deltar exempelvis både den europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA), statliga myndigheter och samtliga landsting.⁹¹

⁸⁸ Europeiska kommissionen 2017. *Kommissionens tillkännagivande. EU:s riktlinjer för återhållsam användning av antimikrobiella medel inom humanmedicin*, (2017/C 212/01), Europeiska kommissionen 2017. *EU:s riktlinjer för främjande och skydd av barnets rättigheter* (6846/17).

⁸⁹ I Statskontoret 2015:106. *Myndigheternas arbete med frågor om delaktighet* uppgav 38 svenska myndigheter att de deltar i arbete inom EU-myndigheter.

⁹⁰ Tarschys, D. 2016. EU-myndigheter: en växande arena, i *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*, Statskontoret/Sieps, s. 95.

⁹¹ SOU 2017:48 *Kunskapsbaserad och jämlik vård*. s. 161.

5.1.4 Kunskapsstyrning är ett mjukt styrmedel

Kunskapsstyrning kan betecknas som ett mjukt styrmedel. De kunskapsstöd som staten tar fram är inte bindande att följa och de flesta av de uppföljningssystem som staten administrerar eller finansierar är frivilliga att rapportera till. Både landstingen och kommunerna är emellertid skyldiga att lämna uppgifter till vissa register, till exempel patientregistret.

5.2 Utvecklingen av kunskapsstyrningen

Många av de kunskapsstöd och uppföljningssystem som staten tar fram och administrerar, ibland tillsammans med SKL, avser verksamheter i landstingens och kommunernas regi. Statskontorets årliga kartläggning av statens styrning av kommuner och landsting visar att det är inom hälso- och sjukvård, skola och social omsorg som flest statliga myndigheter styr med kunskap. Statlig kunskapsstyrning förekommer dock även inom områden som krisberedskap, miljö och plan- och byggverksamhet.⁹²

5.2.1 Kunskapsstyrningen är mest utvecklad inom hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvård är det verksamhetsområde som har varit föremål för mest långvarig och omfattande statlig kunskapsstyrning. På senare år har staten också tagit initiativ för att ytterligare stärka kunskapsstyrningen inom området. Ett uttryck för detta är förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Genom förordningen formaliserades en nationell struktur för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Strukturens stomme är Rådet för styrning med kunskap, där nio myndigheter inom de berörda verksamhetsområdena samverkar, och Huvudmannagruppen, där representerer för kommuner och landsting formulerar sina behov av kunskapsstöd.⁹³

⁹² Statskontoret 2019. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting* 2018.

⁹³ De myndigheter som ingår i rådet är E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), IVO, Läke-medelsverket, Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen, Statens beredning

De kommunföreträdare som vi har talat med ser kunskapsstyrning som synonymt med kunskapsstöd. De uppfattar att de riktlinjer, råd och vägledningar som staten tar fram är just stödjande snarare än styrande. Landstingsföreträdare som vi har talat med ser kunskapsstyrningens stödjande uppgift mer som en del av ett helt system som också inkluderar både stödmaterial, uppföljning och riktade statsbidrag till stöd för kunskapsutveckling. Dessa skillnader i uppfattning mellan kommun- och landstingsföreträdare beror sannolikt på att statens kunskapsstyrning har pågått längre och är avsevärt mer omfattande inom landstingens hälso- och sjukvård än inom kommunernas skola och omsorg.

5.2.2 Staten vill styra mer med kunskap

Över tid har staten i allt högre utsträckning försökt att styra även skola och social omsorg med kunskap. Kunskapsstyrning förutsätter emellertid att det finns kunskap, forskning och beprövad erfarenhet att sprida. Inom hälso- och sjukvården finns en lång historik av att arbeta evidensbaserat. Flera av de andra områden som staten vill styra med kunskap saknar dock tillräckligt underlag för att på samma sätt kunna etablera evidensbaserade arbetsmetoder. Det gäller främst social omsorg, men i viss mån även skolan och delar av den kommunala hälso- och sjukvården.⁹⁴

För att möta dessa hinder har regeringen sedan 2015 bland annat inrättat Skolforskningsinstitutet. Uppdragen till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) och Statens beredning för medicinsk och social

för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV). I Huvudmannagruppen ingår sex ledamöter från landstingen och tio från kommunerna. Ledamöterna har utsetts av regeringen på förslag från SKL.

⁹⁴ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård*, s. 109, RiR 2013:11. *Statens kunskapsspridning till skolan*, SOU 2017:35. *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 249, 259–260, 271, Ds 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 54.

utvärdering (SBU) har också breddats till att utöver hälso- och sjukvård även inkludera socialtjänst.⁹⁵

5.2.3 Kunskapsstyrning är ett stöd i hanteringen av annan styrning

De kommunföreträdare som vi har talat med ser främst positiva effekter av kunskapsstyrningen. De ser statlig vägledning i form av kunskapsstöd som en viktig hjälp när kommunen ska hantera andra typer av styrning. Skolverkets allmänna råd beskrivs exempelvis som ett omistligt verktyg för att tolka och tillämpa skollagen. Kommunföreträdarna beskriver också råd och riktlinjer som ett viktigt stöd i förberedelserna inför tillsyn. Särskilt företrädare för små kommuner framhåller att de har stor nytta av kunskapsstöd. Små kommuner saknar möjlighet att ha egen expertkompetens inom alla områden och kunskapsstöden fungerar då som en ersättning för denna expertis.

Kommunföreträdare framhåller också att kunskapsstyrning är en viktig del när det gäller att implementera nya regelverk. Kunskapsstöd avseende en viss regeländring ger kommunerna möjlighet att förstå statens avsikt med ändringen. Om stöden kommer innan en regeländring träder i kraft har kommunerna också möjlighet att förbereda sig inför förändringen. Flera kommunföreträdare önskar mer av denna typ av förberedande kunskapsstyrning, i form av både stödmaterial och utbildning. De menar att förberedande kunskapsstyrning kan göra annan styrning mer effektiv, till exempel genom att förbättra förutsättningarna för att en regeländring ska få genomslag.

Att sätta sig in i ny information och delta i utbildningar kräver emellertid tid och resurser. Något som ofta saknas i kommunerna. Även om staten bekostar en utbildning kan kommunerna exempelvis inte alltid avvara de berörda medarbetarna under utbildningstillfället.

⁹⁵ Förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet, förordning (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård och omsorgsanalys, förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

Behovet av kunskapsstyrning har ökat

Vår undersökning visar att statens kunskapsstöd också vägleder kommuner och landsting i hur de ska motivera sina tolkningar av statens regelverk internt i förvaltningen och gentemot medborgare och media. Behovet av sådan vägledning har ökat i takt med att kommunernas och landstingens verksamheter fokuserar alltmer på medborgares rättigheter.⁹⁶ Ett konkret exempel är lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som anger att individen ska tillförsäkras ”goda levnadsvillkor”.⁹⁷ Detta lämnar ett stort utrymme för tolkning som flera av de kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med beskriver som svårt att hantera givet medborgarnas förväntningar. Kunskapsstöd kan vara en hjälp i det arbetet.

5.2.4 Kommunerna ser inte kunskapsstyrning som ett hot mot självstyrelsen

De kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med är ofta tveksamma till regelstyrning och ekonomisk styrning som riktar sig direkt mot professioner. Sådan styrning avser ofta *vad* professionerna ska göra och uppfattas därför som en inskränkning av det kommunala självstyret. Kunskapsstyrning riktar sig i ännu högre utsträckning direkt till professioner i kommuner och landsting, men avser främst *hur* professionerna ska arbeta. De tjänstemän och politiker vi har talat med ser detta som en bättre ordning.

För de professioner som berörs kan dock kunskapsstyrningen vara minst lika ingripande som andra styrmedel. Utvärderingar visar att även om professionerna är positiva till kunskapsstyrning i sak är de ofta mer kritiska till styrningens innehåll, utformning och tillämpning.⁹⁸

⁹⁶ SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärden.*

⁹⁷ 7 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁹⁸ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård.*

5.3 Konsekvenser av statens kunskapsstyrning

5.3.1 Kunskapsstyrning bidrar till ökad likvärdighet inom men inte mellan målgrupper

Kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med anser att kunskapsstyrning i form av allmänna råd, riktlinjer och register som möjliggör nationella jämförelser bidrar till nationell likvärdighet genom att de ökar sannolikheten att kommuner och landsting tolkar regelverk på samma sätt. Särskilt kommunföreträdarna anser att lagstiftning ofta är svår att tolka och att kommunerna utan statens vägledning kommer att göra olika bedömningar.

Samtidigt finns det landstingsföreträdare som menar att statens kunskapsstyrning också kan ge upphov till undanträngningseffekter. Medan de diagnosgrupper som har nationella riktlinjer lyfts fram och behandlas på mer lika sätt över landet hamnar diagnos- och patientgrupper utan riktlinjer i skymundan. Kunskapsstyrningen kan därmed minska jämlikheten mellan grupper och verksamheter samtidigt som den ökar likvärdigheten inom grupper och verksamheter. Detta förhållande har också bekräftats i flera statliga utredningar.⁹⁹

Att förse samtliga sjukdomstillstånd med egna riktlinjer löser inte problemet, eftersom patienter inte kan standardiseras. Många av vårdens patienter är exempelvis multisjuka och kan därför inte behandlas utifrån någon enskild riktlinje.¹⁰⁰

5.3.2 Kunskapsstyrningen är inte fullt samordnad

I vår enkät till landstingens hälso- och sjukvårdsdirektörer framför flera av de svarande att kunskapsstöden inom hälso- och sjukvården nu är så många att det kräver mycket resurser för att hålla sig a jour med utvecklingen inom området. Statliga utredningar av kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården har också visat att det finns ett mycket stort utbud

⁹⁹ Se till exempel Vårdanalys 2015:7. *Lång väg till patientnytta – en uppföljning av nationella riktlinjers inverkan på vården i ett decentraliserat system.*

¹⁰⁰ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård.*

av kunskapsstöd från olika aktörer. Stöd som ibland överlappar och i enkla fall till och med motsäger varandra.¹⁰¹

Statskontoret har tidigare visat att statens kunskapsstyrning fungerar bäst när professioner och kommun- och landstingsledningar deltar i kunskapsstyrningens alla led. Det ökar bland annat sannolikheten för att stödmaterialen och uppföljningssystemen är användbara och kända för medarbetarna. Det ger också större möjlighet att samordna styrningen och förhindra att stödmaterial överlappar varandra.¹⁰² Flera av de landstingsföreträdare som vi har talat med anser att den nya nationella strukturen för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården är ett steg i riktning mot bättre samordning och mer delaktighet för vårdens professioner. Fortfarande återstår dock mycket arbete innan strukturen fyller sin funktion fullt ut.¹⁰³

De kommunföreträdare som vi har talat med anser inte att statens kunskapsstyrning är dåligt samordnad. Detta beror sannolikt på att kunskapsstyrningen av kommunala verksamheter, som skola och socialtjänst, är avsevärt mindre omfattande än kunskapsstyrningen av landstingens hälso- och sjukvård. Samordningsbehoven är därmed mindre.

5.3.3 Kunskapsstyrning kräver administration

En synpunkt som landstingsföreträdare vi har talat med lyfter fram är att kunskapsstyrning kan leda till ökade krav på dokumentation och uppgiftslämnning. Av samtalen framgår att många av de uppgifter som medarbetare och verksamheter rapporterar till staten, eller SKL i samarbete med staten, uppfattas ha begränsat värde för den egna verksamheten. Att dokumentera och rapportera uppgifter till olika register och databaser med lovvärda syften kan också ta mycket tid i anspråk. Under 2017 fanns det 96 olika

¹⁰¹ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård* s. 22, 380, 423, *Vårdanalys* 2015:7. *Lång väg till patientnytta – en uppföljning av nationella riktlinjers inverkan på vården i ett decentraliserat system.*

¹⁰² Statskontoret 2018:23. *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, Statskontoret 2018:11. *Bättre stöd med kommunal medverkan.*

¹⁰³ Statskontoret 2018:23. *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

nationella kvalitetsregister i drift i landstingen. Till dessa ska då läggas Socialstyrelsens obligatoriska hälsodataregister och vissa andra lokala och regionala register som inte finansieras via SKL eller staten.¹⁰⁴

Även kommunföreträdare framhåller att staten ställer allt högre krav på uppföljning och uppgiftslämning och att det tar mycket tid från kärnverksamheten. De ser dock sällan någon koppling mellan den egna inrapporteringen av data och de kunskapsstöd som staten tillhandahåller.

5.3.4 Kunskapsstyrning påverkar kommunernas och landstingens kompetensförsörjning

Den organisation som staten, SKL och landstingen byggt upp kring kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården kräver erfaren och kompetent personal för att fungera. Personalen ska till exempel ta fram behandlingsriktlinjer, förvalta kvalitetsregister, utveckla forskningssamarbeten med universitet och industri, eller leda arbetet med att implementera nya arbetssätt. Arbetet syftar till att öka kvaliteten och effektiviteten i verksamheten. Personal som arbetar med kunskapsstyrning behöver dock ofta ersättas i den övriga verksamheten, vilket ibland kan vara en utmaning för landstingen.

Fler kompetens- och legitimationskrav

En aspekt av statens ambition att styra mer med kunskap är de krav på viss utbildning, erfarenhet eller legitimation som införts i allt fler regelverk under de senaste åren. Lärarlegitimationen infördes gradvis mellan 2011 och 2015. Socialtjänstlagen kompletterades 2015 med krav på socionomexamen eller motsvarande för att få handlägga ärenden som rör barn och unga.¹⁰⁵ Kurator blir ett legitimationsyrke från januari 2019 och reglering av undersköterskeyrket är under utredning.¹⁰⁶

De kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med är i grunden positiva till insatser som höjer och säkrar medarbetarnas kompetens. För

¹⁰⁴ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

¹⁰⁵ 3 kap. 3 § *Socialtjänstlagen* (2001:453).

¹⁰⁶ Prop. 2017/18:138. *Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer*, Dir. 2017:103. *Reglering av yrket undersköterska*.

att statens styrning ska ha den effekten krävs emellertid att kommunerna och landstingen har tillgång till behörig arbetskraft. Om så inte är fallet försvårar kompetens- och legitimationskraven kommunernas och landstingens möjligheter att rekrytera och bemanna sina verksamheter. Ett återkommande exempel är legitimerade lärare, som det råder brist på.¹⁰⁷ Flera av de kommuner som vi har besökt har ställts inför valet att hantera konsekvenserna av att anställa obehöriga medarbetare eller konsekvenserna av personalbrist.

5.3.5 Bristande följsamhet till kunskapsstyrningen

En möjlig förklaring till att kommun- och landstingsföreträdare är positiva till kunskapsstyrning är att den generellt inte är bindande. Det innebär att kommuner och landsting kan välja att följa de råd och riktlinjer de anser är relevanta och välja bort andra.

Flera utredningar har under de senaste åren visat att kommuner och landsting brister när det gäller att följa statens kunskapsstöd. Många av statens insatser för att öka följsamheten till den egna kunskapsstyrningen har också haft dåligt genomslag. Det kan i förlängningen innebära att verksamheterna inte uppnår den kvalitet och likvärdighet som staten önskar.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Skolverket 2017. *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

¹⁰⁸ Vårdanalys 2015:7. *Lång väg till patientnytta – en uppföljning av nationella riktlinjers inverkan på vården i ett decentraliserat system*, SOU 2017:48 *Kunskapsbaserad och jämlik vård* s. 17–18, 22–24, 103, SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*, s. 232.

6 Utvecklingen av styrningen med mål och inriktningsdokument

I det här kapitlet beskriver vi statens styrning med hjälp av nationella mål och inriktningsdokument. Kapitlet inleds med att vi beskriver statens syfte med att styra med mål och inriktningsdokument. Därefter beskriver vi utvecklingen och konsekvenserna av denna typ av styrning.

Våra iakttagelser:

- Antalet nationella mål och inriktningsdokument har ökat över tid. Det gäller både de som riktar sig direkt mot kommunernas och landstingens ansvarsområden och de som påverkar kommuner och landsting indirekt.
- Kommuner och landsting arbetar utifrån sina grunduppdrag i lagstiftningen. Inriktningsdokument och mål utanför lagstiftningen är ofta okända för dem och har därför mer begränsad styreffekt.
- De indikatorer som staten använder för att följa upp de nationella målen och inriktningsdokumenten kan ha mer styreffekt än målen i sig.
- Uppföljningen av målen påverkar i viss utsträckning både administrationen och prioriteringarna i kommunerna och landstingen.

6.1 Statens syfte med styrning med mål och inriktningsdokument

Nationella mål som har beslutats av riksdagen eller regeringen återfinns som portalparagrafer i lagstiftning och andra regelverk, i budgetpropositionen och i inriktningsdokument som strategier och handlingsplaner.

Det övergripande syftet med både nationella mål och inriktningsdokument är att visa den politiska viljeinriktningen och de politiska prioriteringarna.

Det inkluderar att signalera den nationella ambitionsnivån för olika verksamheter och områden.¹⁰⁹ Medan målen är ett koncentrat av statens ambitioner sätter inriktningsdokumenten målen i ett sammanhang. Flertalet inriktningsdokument innehåller också förslag på åtgärder för att nå målen.

Staten använder ofta nationella mål och inriktningsdokument som ett verktyg för att styra områden som den har begränsat inflytande över och därför måste samverka kring.¹¹⁰ Verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för är sådana områden. Genom att formulera mål och strategier för dessa verksamheter vill staten påverka inriktningen på verksamheterna.¹¹¹ Med undantag för de mål som finns som portalparagrafer i lagstiftning är dock statens mål och inriktningsdokument inte tvingande.

6.1.1 EU styr med mål och inriktningsdokument

Även EU använder mål och inriktningsdokument för att påverka medlemsstaterna. EU:s mål följs upp i rapporter där medlemsstaternas resultat är tänkta att ligga till grund för jämförelser mellan staterna.¹¹² Genom jämförelserna försöker EU påverka medlemsstaterna att utveckla sitt arbete inom områdena ifråga. På detta sätt utövar EU inflytande över områden som man saknar befogenhet att reglera.

En del av EU:s påverkan sker genom att EU-kommissionen uppmanar medlemsstaterna att ta fram eller utveckla egna nationella inriktningsdokument.¹¹³ EU:s mål och inriktningsdokument är också viktiga underlag för den svenska regeringens nationella strategier och handlingsplaner. Inriktningsdokumenten kan därmed påverka även kommuner och landsting. Av de nya inriktningsdokument som berör kommuner och landsting

¹⁰⁹ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 14, 180.

¹¹⁰ Statskontoret 2018. *Strategier och handlingsplaner*, s. 7.

¹¹¹ Verket för förvaltningsutveckling 2007. *Styrning för ökad effektivitet*, s. 148, Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*.

¹¹² SKL 2018. *EU i lokalpolitiken*, s. 11.

¹¹³ Se t.ex. den nationella handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter, Skr. 2015/16:69. *Politik för hållbart företagande* och Skr. 2011/12:56. *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012-2032*, s. 6–7, 14.

som regeringen beslutade om under 2018 hänvisar två, *Nationell strategi för klimatanpassning* och *Strategi för Levande städer*, till mål och inriktningsdokument på EU-nivå.¹¹⁴

EU-strategier kan även direkt rikta sig till kommuner och landsting. Ett exempel är Europa 2020-strategin, som innehåller gemensamma mål inom bland annat sysselsättning, utbildning och socialt utanförskap. I strategin framhåller EU-kommissionen att lokala och regionala myndigheter är viktiga samarbetspartners för att strategins mål ska kunna nås.¹¹⁵ Ingen av de företrädare för kommuner och landsting som vi har talat med nämner dock Europa 2020-strategin, eller några andra mål och inriktningsdokument med ursprung i EU. Det beror sannolikt på att denna typ av EU-styrning omvandlas till nationella strategier och handlingsplaner. SKL bedömer dock att målen i Europa-2020 strategin har varit viktiga för kommunernas och landstingens arbete med regionala utvecklingsprogram.¹¹⁶

6.2 Utvecklingen av styrning med mål och inriktningsdokument

Utöver att fungera som styrmedel utgör de nationella målen grunden för regeringens resultatredovisning till riksdagen.¹¹⁷ Sedan mitten av 1990-talet är regeringen skyldig att varje år i budgetpropositionen redovisa vilka mål som har beslutats av riksdagen för olika verksamheter och områden, samt vilka resultat som har uppnåtts i förhållande till målen.¹¹⁸ Att studera budgetpropositionerna ger därför en indikation på hur antalet riksdagsbundna mål har utvecklats över tid.

¹¹⁴ Statskontoret 2019. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

¹¹⁵ Europeiska kommissionen 2010. *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Meddelande från kommissionen, s. 6.

¹¹⁶ SKL 2013. *Europa 2020-strategins regionala förankring*.

¹¹⁷ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*.

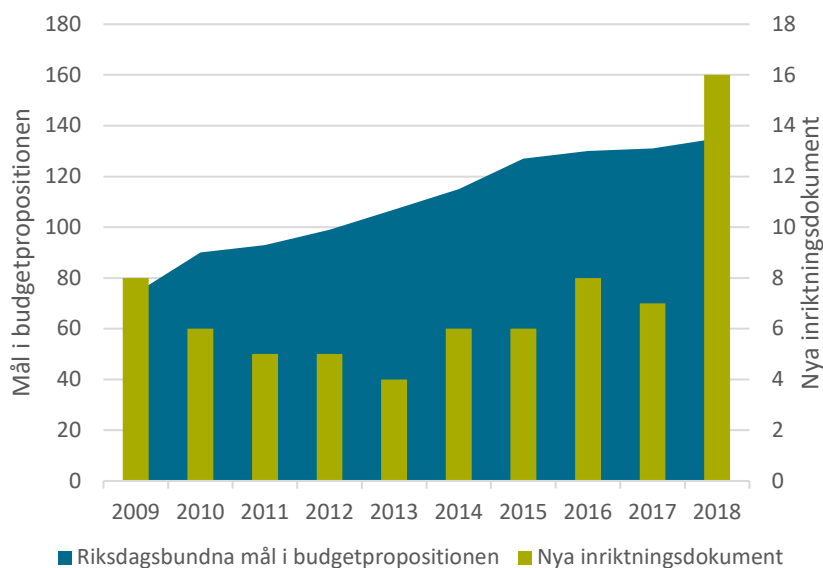
¹¹⁸ *Lag (1996:1059) om statsbudgeten* (upphörde att gälla 1 april 2011), *budgetlag 2011:203*.

6.2.1 Antalet mål och inriktningsdokument har ökat över tid

Sedan målstrukturen i statens budget gjordes om 2009 har antalet av riksdagen beslutade mål i budgetpropositionen ökat med cirka 80 procent (se diagram 3). Budgetpropositionen för 2018 innehåller totalt drygt 135 nationella mål. Utöver dessa övergripande mål tillkommer delmål, mål som beslutats av regeringen, mål i lagstiftning och andra regelverk och mål i inriktningsdokument som handlingsplaner och strategier.

Under samma tidsperiod har riksdagen och regeringen också beslutat om en rad nya inriktningsdokument. Eftersom många strategier och handlingsplaner gäller under flera år, eller tillsvidare, har även antalet aktiva inriktningsdokument ökat i antal sedan 2009.

Diagram 3 Antal nya inriktningsdokument och gällande riksdagsbundna mål i budgetpropositioner 2009–2018.



Källa: Budgetpropositioner 2009–2018. Statskontoret 2018. *Strategier och handlingsplaner*, Statskontoret 2019. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*, Statskontoret 2018. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2017*, prop 2016/17:1, prop 2017/18:1, www.regeringen.se.

6.2.2 De flesta mål och inriktningsdokument berör kommuner och landsting

Flera av de områden som kommuner och landsting ansvarar för berörs av ett stort antal nationella mål. Det gäller exempelvis hälso- och sjukvård, social omsorg och utbildning. Under de senaste åren har riksdagen bland annat beslutat om nationella mål för folkbildningen och för litteratur- och läsförbättring och om inriktningsdokument för sjukfrånvaro och för unga som varken arbetar eller studerar.¹¹⁹

Alla nationella mål och inriktningsdokument är inte direkt riktade mot områden som kommuner och landsting ansvarar för. Nästan alla mål, strategier och handlingsplaner berör dock kommuner och landsting, åtminstone indirekt. Det gäller till exempel mål och inriktningsdokument inom områdena miljö, infrastruktur, näringsliv, arbetsmarknad och demokrati. Inom dessa områden har riksdagen under de senaste åren bland annat beslutat om mål för livsmedelsförsörjning och för kulturmiljö och om inriktningsdokument för brottsbekämpning och för flyg- och godstransporter.¹²⁰ Dessutom justeras och utvecklas de befintliga nationella målen löpande.

6.2.3 Indikatorerna för att följa upp mål har ökat över tid

Parallellt med att antalet mål och inriktningsdokument har ökat har även antalet indikatorer för att mäta måloppfyllelsen ökat kraftigt. Det beror dels på att riksdagen och regeringen har formulerat allt fler mål att mäta, dels på att allt fler indikatorer används för att mäta varje mål. Detta gäller inte minst inom de områden som kommuner och landsting ansvarar för.

¹¹⁹ Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*, prop. 2013/14:3. *Läsa för livet*, regeringsbeslut S2015/06106/SF. *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro*, regeringsbeslut U2015/05478/UF. *Vägar framåt strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

¹²⁰ Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, prop. 2012/13:96. *Kulturmiljöns mångfald*, Skr. 2016/17:126. *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*, regeringsbeslut N2017/00590/MRT. *En svensk flygstrategi, för flygets roll i framtida transportsystem*.

Tre områden som illustrerar denna utveckling är hälso- och sjukvård, social omsorg och kommunal utbildning. Budgetpropositionen för 2009 innehöll 8–9 indikatorer för att mäta målpuppfyllelsen inom vart och ett av dessa tre områden. I budgetpropositionen för 2018 hade antalet ökat till 22 indikatorer vardera för hälso- och sjukvård och social omsorg och 29 indikatorer för att följa upp den kommunala utbildningen.¹²¹

Indikatorerna har blivit mer komplexa

De indikatorer som staten använder för att mäta målpuppfyllelsen har också blivit mer komplexa. I budgetpropositionen för 2009 följdes målet för grundskolan exempelvis upp bland annat genom att redovisa elevernas genomsnittliga meritvärde i årkurs 9. I budgetpropositionen för 2018 redovisas fortfarande det genomsnittliga meritvärdet, men även andelen elever som fått minst betyget godkänt eller E i svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9, andelen elever som uppnått kunskapskraven i samtliga grundskolans ämnen i årskurs 9 och andelen elever i årskurs 9 som uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program.¹²²

6.2.4 Kommunerna arbetar utifrån grunduppdrag och lagstiftning

Våra samtal med kommun- och landstingsledningarna visar att kommunerna och landstingen ser det övergripande målet för sin verksamhet som självklart – att erbjuda en så bra verksamhet som möjligt inom sina respektive ansvarsområden. De nationella målen i budgetpropositioner, strategier och handlingsplaner är mindre kända för kommun- och landstingsledningarna.

I den mån kommunerna och landstingen arbetar mot mer specifika mål hämtar de i huvudsak dem från lagstiftning, som skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Samtliga kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med anser att lagstiftning bör vara styrande för kommunernas och landstingens verksamhet. Samtidigt menar flera att de-

¹²¹ Prop. 2008/2009:1. *Budgetpropositionen för 2009*, prop. 2017/2018:1. *Budgetpropositionen för 2018*.

¹²² Prop. 2008/2009:1. *Budgetpropositionen för 2009*, prop. 2017/2018:1. *Budgetpropositionen för 2018*.

ras verksamhet ibland har svårt att leva upp till lagens krav. Att följa lagstiftningen uppfattas därför som det mest angelägna och tillräckliga målet för kommunens och landstingets verksamhet.

Kommuner och landsting kompletterar de nationella målen vid behov

Flertalet av de kommuner som vi har studerat formulerar också egna mål, till exempel för att konkretisera ramlagstiftningen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förvaltningscheferna i ett par av de minsta kommunerna i vårt urval framhåller dock att de undviker att formulera egna mål, eftersom kommunen saknar kapacitet att hantera mål utöver lagstiftningen. De anser att det är en utmaning i sig att leva upp till lagens krav och erbjuda invånarna en bra verksamhet inom de områden kommunen ansvarar.

6.3 Konsekvenser av statens styrning med mål och inriktningsdokument

6.3.1 Mål utanför lagstiftningen har liten egen styreffekt

Mål som finns i lagstiftning och andra regelverk är välkända, välförankrade och styrande i de kommuner och landsting vi har undersökt. De kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med har däremot generellt liten kännedom om de mål och inriktningsdokument som ligger utanför de statliga regelverken. Det innebär att dessa mål har mer begränsad styreffekt.

6.3.2 Kommuner och landsting vill att staten tydligare ska visa den politiska viljeinriktningen

Flera av de kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med önskar att staten tydligare ska visa den politiska viljeinriktningen i sin styrning. Dels för landet som helhet, dels för olika verksamheter. Flera lyfter fram statens bredbandsmål som ett exempel på ett mål som tydligt visar viljeinriktningen. Bredbandsmålet återfinns endast i budgetpropositionen

och i den nationella bredbandsstrategin, vilket visar att mål utanför lagstiftning trots allt kan bli kända i kommunerna och landstingen.¹²³

6.3.3 Indikatorerna kan bli viktigare än målen

Det är ett välkänt fenomen att verksamheter över tid anpassar sig till de faktorer som de följs upp på, snarare än till de övergripande mål som de ytterst förväntas arbeta mot.¹²⁴ De indikatorer som används för att följa upp ett mål fungerar då som egna styrsignaler.

Flera av de kommun- och landstingsföreträdare som vi har talat med bekräftar att det finns en risk att det blir viktigare för kommuner och landsting att förbättra sina indikatorstyrda uppföljningsresultat än själva verksamheten. Denna risk är särskilt stor om det finns pengar kopplade till resultaten.

Några kommunföreträdare beskriver också att kommunen har byggt upp en intern uppföljningsfunktion, där en av huvuduppgifterna är att registrera, samla in och leverera de specifika uppgifter som staten efterfrågar. Ju fler och mer komplexa indikatorer som staten vill följa upp, desto mer administrativt arbete krävs i kommuner och landsting för att tillgodose statens efterfrågan. Det tar i sin tur tid från kärnverksamheten.

Att styra mot indikatorer kan hämma måluppfyllelsen

Ur ett statligt perspektiv utgör indikatorerna ett medel för att nå de nationella målen. Det leder i sin tur till att staten ibland styr direkt mot indikatorerna i stället för mot målen. De riktade statsbidragen för ökad lärartäthet i förskoleklass och grundskola, för stärkt bemanning inom den sociala barn och ungdomsvården, för ökad bemanning inom äldreomsorgen samt

¹²³ Se prop. 2017/2018:1, utgiftsområde 22, s. 106, regeringsbeslut N2009/8317/ITP. *Bredbandsstrategi för Sverige*, regeringsbeslut N2016/08008/D. *Sverige helt uppkopplat 2025*.

¹²⁴ Se t.ex. RiR 2013:20. *Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning?* RiR 2014:22. *Primärvårdens styrning*, SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet*, s. 84–85.

för rekryterande insatser inom vuxenutbildningen är exempel på sådan styrning.¹²⁵

Många av målen för de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för innehåller abstrakta värden som trygghet, kvalitet och egenmakt. Sådana värden är svåra att mäta. De indikatorer som staten använder för att följa dessa mål har därför ibland svag eller oklar koppling till målen.¹²⁶ Ett exempel är att antal elever, brukare eller patienter som tar del av olika verksamheter används som indikator för att följa upp mål om kvalitet och tillgänglighet i dessa verksamheter. Antalet personer med exempelvis hemtjänst säger emellertid ingenting om kvaliteten i tjänsten, och mycket lite om tillgängligheten till tjänsten i förhållande till behovet.¹²⁷ Att styra direkt mot indikatorerna i stället för mot målen kan i dessa fall hämma måloppfyllelsen. Detsamma gäller om verksamheter i kommuner och landsting anpassar sig till indikatorer som har svag koppling till de faktiska målen för verksamheten.

6.3.4 Mål och inriktningsdokument kombineras med andra styrmedel

De nationella målen eller inriktningsdokumenten inom ett område är ett uttryck för att staten vill påverka utvecklingen inom området. Mål och inriktningsdokument kombineras därför ofta med annan styrning.

¹²⁵ Förordning (2015:215) om statsbidrag för lågstadiet i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning, regeringsbeslut S2016/04469/FST. Uppdrag att fördela statsbidrag för stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården, regeringsbeslut S2015/4099/FST. Uppdrag att fördela medel, administrera och följa upp satsningen på en ökad bemanning inom äldreomsorgen, förordning (2018:1495) om statsbidrag för rekryterande insatser inom vuxenutbildning.

¹²⁶ Se till exempel RiR 2014:22. Primärvårdens styrning, ESV 2017:46. Resultatuppföljning av statens budget, SOU 2018:47. Med tillit växer handlingsutrymmet, SOU 2017:38. Kvalitet i välfärden, s. 136, Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna.

¹²⁷ Se t.ex. prop. 2017/2018:1. Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 9 och 16.

Två exempel som illustrerar detta är de nationella målen för litteratur- och läsfrämjande och för kulturskolan, som beslutades år 2013 respektive 2018.¹²⁸ Efter att målen hade beslutats använde regeringen både regelstyrning, ekonomisk styrning och kunskapsstyrning för att bidra till att de uppfylldes. Med hänvisning till de nationella målen för litteratur- och läsfrämjande har regeringen bland annat skärpt avsnitten om läsförmåga i läroplanerna för förskola och fritidshem, infört ett riktat statsbidrag för lärares fortbildning i läs- och skrivutveckling (läslyftet), och vidgat Statens kulturråds läsfrämjande uppdrag.¹²⁹ För att nå målet för kulturskolan har regeringen infört ett nytt statsbidrag för att säkra kulturskolans kompetensförsörjning och bildat ett nationellt kunskapscentrum för kulturskolan.¹³⁰

Medan målen och inriktningsdokumenten i sig har liten styreffekt kan således andra styråtgärder kopplade till målen vara både kända och styrande i kommuner och landsting. Läroplanerna för förskola och fritidshem tillämpas dagligen och statsbidragen för läslyftet och kulturskolan har utnyttjats av ett stort antal kommuner.

¹²⁸ Prop. 2013/14:3. *Läsa för livet*, prop. 2017/18:164. *En kommunal kulturskola för framtiden – en strategi för de statliga insatserna*.

¹²⁹ Regeringsbeslut Ku2018/01213/KO. *Uppdrag till Statens kulturråd om läsfrämjande insatser i förskolan*, Dir. 2016:78. *Läsfrämjande insatser i och utanför skolan*.

¹³⁰ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/03/regeringen-presenterar-nationell-strategi-for-en-mer-tillganglig-och-jamlik-kulturskola/> 2018-11-27.

Del 2

Denna del utgör rapportens analysdel och den består av två kapitel. I kapitel 7 analyserar vi statens samlade styrning av kommuner och landsting och vilka konsekvenser denna styrning får. I kapitel 8 analyserar vi de administrativa konsekvenserna av statens samlade styrning.

7 Statens samlade styrning av kommuner och landsting – en analys

Syftet med det här kapitlet är att analysera statens samlade styrning av kommunerna och landstingen. Tyngdpunkten i analysen ligger på vilka konsekvenser den statliga styrningen får i den kommunala sektorn.

Våra iakttagelser:

- Den statliga styrningen ökar i omfattning och detaljeringsgrad.
- Kommun- och landstingsföreträdare har en stor förståelse för statens behov av att styra.
- Styrningens omfattning och utformning minskar den samlade effektiviteten i statens styrning.
- Mindre kommuner och landsting har svårare att hantera styrningen än vad större kommuner och landsting har.
- Den statliga styrningen har minskat det politiska handlingsutrymmet i kommuner och landsting.
- Den statliga tillsynen bidrar i ökad utsträckning till kommuners och landstings verksamhetsutveckling.

7.1 Kommuner och landsting är flera saker

Om vi rätt ska förstå de samlade konsekvenserna av statens styrning av kommuner och landsting måste vi också förstå vad dessa organisationer är. När staten riktar sin styrning mot kommuner eller landsting vill den i första hand påverka dem i deras roll som välfärdsleverantörer och samhällsbyggare. Kommunen och landstinget är dock mer än så. De utgör en politisk och demokratisk arena, de är en förvaltningsorganisation och de är ar-

betsgivare för många medarbetare.¹³¹ Den statliga styrningen riktar sig mot kommunernas och landstingens uppdrag inom välfärd och samhällsbyggnad, men styrningen får dessutom oavsedda konsekvenser för kommuner och landsting som politiska och demokratiska arenor, förvaltningsorganisationer och arbetsgivare. Många av de ofta kritiska synpunkter på den statliga styrningen som vi redovisar och analyserar i det följande sammanhänger med att den statliga styrningen inte alltid tar hänsyn till att kommuner och landsting är mer än välfärdsleverantörer.

7.2 En omfattande och detaljerad styrning

Ett sätt att sammanfatta den samlade statliga styrningen är att konstatera att den är omfattande, ofta detaljerad och att den har ökat i omfattning under senare år.¹³² Den enkät som Statskontoret genomförde 2016 visar exempelvis att 93 procent av kommunföreträdarna då ansåg att den statliga styrningen under den senaste tioårsperioden blivit mer omfattande och 94 procent att den hade blivit mer detaljerad. I en motsvarande enkät till landstingen som vi sände ut i år svarar 75 procent av företrädarna att den statliga styrningen har blivit mer omfattande och 83 procent att den blivit mer detaljerad.¹³³ Våra samtal med kommun- och landstingsföreträdare ger samma bild.

Beskrivningen av en omfattande och detaljerad styrning gäller i stor utsträckning för de riktade statsbidragen. I ett lite längre perspektiv har även regelstyrningen blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning, vilket skärper kraven på kommunerna och landstingen. Staten styr också alltmer genom att förmedla kunskap, så att verksamheten i

¹³¹ Kategoriseringen är lånad från ett anförande av Joseфина Syssner vid ett kunskapsinternat arrangerat av Regeringskansliet och Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) den 16 november 2018.

¹³² En mer kvantitativ beskrivning av den ökade styrningen återfinns i Statskontoret 2019. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

¹³³ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 49. Svarsfrekvensen för kommunenkäten var 67 procent och för landstingsenkäten 57 procent.

kommuner och landsting i större utsträckning ska grunda sig på forskning och beprövad erfarenhet.

Staten kan också styra genom att i efterhand kontrollera hur kommunerna och landstingen utför sina uppdrag. Här är den huvudsakliga uppfattningen bland de företrädare för kommuner och landsting som vi samtalat med att den statliga tillsynen håller på att förflytta fokus något från att ha varit starkt inriktat mot att granska regelefterlevnaden och att alla dokument och rutiner är formellt korrekta till att mer försöka bidra till verksamhetens utveckling.

7.2.1 Stor förståelse för statens behov av att styra

Det finns en stor förståelse i den kommunala sektorn för statens behov av att styra.¹³⁴ I huvudsak riktar inte heller de kommun- och landstingsföreträdare vi samtalat med någon kritik mot staten för att den väljer att fokusera på fel saker i sin mer riktade styrning. Den kritik som de framför avser utformningen av styrningen i vid bemärkelse.

7.2.2 De riktade statsbidragen mest problematiska

I mycket stor utsträckning är det de riktade statsbidragen som kritiken mot den statliga styrningen riktar in sig på. Vi bedömer att det främst är tre aspekter av den statliga styrningen med riktade statsbidrag som ställer till problem för kommunerna och landstingen. Det gäller mängden bidrag, tidsramarna för bidragen samt utformningen av dem.

Utformning av bidragen kan bland annat leda till att kommuner och landsting i vissa fall känner sig tvingade att göra prioriteringar som de bedömer som mindre ändamålsenliga. Exempelvis kan ett statsbidrag syfta till personalförstärkningar inom en viss verksamhet. Det är dock långt ifrån givet att personalbehovet ser ut på liknande sätt i hela landet. Vissa kommuner och landsting kan ha helt andra behov än de som bidraget är riktat mot.

¹³⁴ En liknande iakttagelse görs i en forskningsstudie baserad på enkäter till högre kommunala tjänstemän i femtio kommuner. Där konstateras att en stor andel av tjänstemännen uppskattar den statliga styrningen (Montin, S. 2018. Styrning och klarering, i Johansson, V. Lindgren, L. & Montin, S. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*).

Tidpunkten för bidragen kan också komplicera kommunernas och landstingens planering. För kommunföreträdarna är det ofta oklart om eller när ett beslut om ett nytt statsbidrag kommer att fattas. Besluten kommer också i många fall sent i förhållande till den kommunala sektorns planerings- och budgetarbete. En konsekvens kan bli att de satsningar som staten gör kan tvinga kommuner och landsting till hastiga omprioriteringar.

Varför så många bidrag?

Det finns flera skäl till att antalet riktade statsbidrag har ökat. Ett är att det finns ett starkt tryck på den nationella nivån att agera inom centrala politikområden som skola, social omsorg och hälso- och sjukvård. Det är områden som kommuner och landsting har det huvudsakliga ansvaret för. Det förhållandet begränsar till viss del statens arsenal av styrmöjligheter. De riktade statsbidragen blir då ett sätt att styra och visa handlingskraft. Det är ett rimligt antagande att trycket att styra dessa områden har ökat under det senaste decenniet. Det kan finnas flera orsaker till detta. Brister inom vård, skola och omsorg har exempelvis fått större uppmärksamhet under perioden. Kanske ännu viktigare är dock att medborgarnas förväntningar och krav på den offentliga verksamheten har ökat.¹³⁵

Sett från regeringens och myndigheternas perspektiv finns det också oftast goda argument för varför varje enskilt bidrag ser ut som det gör och har de tidsramar som det har. Problemet för kommunerna och landstingen är att de ska hantera de samlade konsekvenserna av en stor mängd av bidrag och annan statlig styrning.

7.3 Många satsningar ska hanteras med ett helhetsperspektiv

Den svenska kommunala sektorn har en, i ett internationellt perspektiv, mycket viktig funktion i genomförandet av den nationella politiken. Det är i kommuner och landsting som den grundläggande välfärdspolitikerna i stor utsträckning implementeras. Det innebär att staten alltid kommer att ha ett stort intresse av att påverka hur kommunsektorn utför sitt uppdrag.

¹³⁵ I ett kortare tidsperspektiv har förmodligen minoritets- och koalitionsregeringar samt högkonjunktur spelat in för ökningen av antalet bidrag.

Den statliga styrningen bedrivs med ambitionen att få genomslag för den nationella politiken i hela landet. Ytterst är detta en fråga om likvärdighet. De olika satsningarna från regeringen och vidare via olika myndigheter har som syfte att förbättra verksamheten inom områden där brister har upptäckts. Eftersom det alltid kommer att finnas brister och ambitionsnivån i Regeringskansliet och i myndigheterna är hög landar en stor mängd styrning från skilda håll i den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget.

En enskild satsning i form av till exempel ett riktat statsbidrag kan utgöra en välkommen hjälp. Kommunen eller landstinget måste dock ha ett helhetsperspektiv på sin verksamhet. Det innebär att de måste hantera de olika statliga satsningarna samlad i sitt planerings- och budgetarbete och i de avvägningar och prioriteringar som alltid måste göras. Problemet är att när styrsignalerna blir väldigt många blir det svårt för den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget att bedriva verksamheten på det sätt som utifrån de förutsättningar som finns i just den kommunen eller landstinget är det bästa. Styrsignalerna är helt enkelt för många och för dåligt koordinerade. Från ett statligt perspektiv kan det innebära att styrverkan av en enskild ambitiös satsning kan minska genom den samlade verkan av den statliga styrningen.

7.3.1 Styrningen slår olika i olika kommuner och landsting

Det finns en risk att den samlade statliga styrningen motverkar sitt överordnade syfte – att ge medborgarna en likvärdig service, oavsett var i landet de är bosatta. En svårighet för staten är att kommuner och landsting ser så olika ut med avseende på storlek, geografisk placering, demografi och socioekonomiska förhållanden. Det som styrningsmässigt är lämpligt att genomföra för en typ av kommuner och landsting kan vara mindre lämpligt för andra typer. Lagar, förordningar, föreskrifter och inte minst de riktade statsbidragen slår olika i olika kommuner och landsting. Något som kan påverka statens möjligheter att få genomslag för sin politik. I ekonomiska termer kan det också innebära en effektivitetsförlust.

Genom att styrningen vanligtvis riktas mot vissa verksamheter, mot delar av verksamheter eller mot professioner i stället för mot ett helt verksamhetsområde, som skola eller social omsorg, kommer närmast med nödvän-

dighet genomslaget för politiken att variera betydligt beroende på kommunernas och landstingens skilda förutsättningar.

7.3.2 Små kommuner och landsting har svårare att hantera den statliga styrningen

I Sverige ska kommuner och landsting ha samma bredd i sin verksamhet oavsett storlek. Det innebär bland annat att även de minsta kommunerna och landstingen ska ha tillgång till en mängd olika yrkeskompetenser.

Vår studie visar tydligt de skillnader i förutsättningar som små kommuner och landsting har jämfört med sina större motsvarigheter. Samtidigt är det viktigt att inte glömma att de små kommunerna och landstingen skiljer sig mycket åt inbördes. Det är exempelvis en betydande skillnad i förutsättningar mellan en liten storstadsnära kommun och en befolkningsmässigt lika liten kommun belägen i Norrlands inland. Generellt har små glesbygdskommuner större svårigheter att klara sitt uppdrag än andra kommuner.¹³⁶ Det gäller också i förhållande till vissa delar av den statliga styrningen.

Små kommuner och landsting har svårare att hantera de riktade statsbidragen

För små kommuner och landsting kan det bland annat vara svårt att uppfylla de krav som kopplas till de olika statsbidragen. En typ av riktade statsbidrag som särskilt små kommuner och landsting ofta framhåller som problematiska är de bidrag som syftar till att öka bemanningen inom en viss verksamhet. Den ekonomiska risk som följer av att öka bemanningen med hjälp av statsbidrag är relativt sett större i en liten kommun eller i ett litet landsting än i en större verksamhet med betydligt fler anställda. Detta kan göra att mindre kommuner eller landsting är mer försiktiga med att anställa personer med hjälp av statsbidrag. I den mindre kommunen eller det mindre landstinget kan det också vara svårare att hitta personal inom en viss personalkategori.

¹³⁶ Parlamentariska landsbygdskommittén lyfter i sitt slutbetänkande fram 23 kommuner med särskilt stora utmaningar. Alla utom en av dessa utgör glesa eller mycket glesa kommuner (SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*).

Av våra intervjuer med kommun- och landstingsföreträdare framgår att det händer att en kommun eller ett landsting av olika skäl inte söker ett bidrag som man är berättigad att söka och som också skulle kunna vara till nytta för kommunen eller landstinget. Särskilt mindre kommuner beskriver sådana scenarier. Det kan exempelvis gälla vissa riktade bidrag som betalas ut efter antal kommuninvånare, vilket kan göra att bidragen blir så små i en liten kommun att det knappt ger någon effekt. Det kan också handla om att den administrativa hanteringen blir oproportionerligt stor i förhållande till de pengar som kommunen kan få. I andra fall är det tids- och resursbrist som spelar in. Kommunen kan sakna resurser att överblicka vilka bidrag som finns att söka och missar därmed att ansöka. Många mindre kommuner uppger också att de inte alltid hinner planera för att uppfylla statsbidragens krav och att de därför avstår att söka eller missar hela eller delar av bidragen.

7.3.3 Bristande statlig samordning minskar genomslaget för den statliga styrningen

En återkommande synpunkt när statens styrning granskas är att staten har svårt att samordna sig och att statliga myndigheter ibland rent av motverkar varandras styrning. Detta bidrar till att minska genomslaget för den statliga politiken. Den synpunkten återkommer också vid ett flertal tillfällen i vår undersökning. Ett exempel som nämns är att samtidigt som staten vill höja kompetensen inom vissa yrkeskategorier, till exempel via riktade statsbidrag, minskar samma stat antalet utbildningsplatser för de relevanta yrkesutbildningarna vid närmaste universitet eller högskola. Samordningsproblemen bottnar ofta i att lagar, förordningar och av riksdagen fastställda mål kolliderar med varandra.

7.4 Styrningen minskar kommunernas och landstingens politiska handlingsutrymme

Vi har i den här rapporten beskrivit en omfattande och i delar detaljerad statlig styrning av den kommunala sektorn. En följd av detta är att det politiska handlingsutrymmet för kommun- och landstingspolitiker tenderar att minska. Blir handlingsutrymmet så litet att den politiska ledningen i kommuner och landsting mer blir verkställare av nationell politik än självständiga lokala och regionala beslutsfattare har vi ett demokratiskt problem. Enligt de politiker som vi har samtalat med har en sådan situation

ännu inte uppstått, de anser att de fortfarande har ett tillräckligt handlingsutrymme.

Det politiska handlingsutrymmet i kommuner och landsting riskerar inte bara att minska genom initiativ från den statliga nivån. Makt och inflytande kan även förskjutas från politiker till tjänstemän. Vi ser att rättstillämpning, granskning och kvalitetsutveckling blir allt viktigare, vilket i sin tur gör att expertkunskaper inom dessa områden också blir viktigare. I allt fler sammanhang har det blivit betydelsefullt att ha de formellt rätta dokumenten och ett korrekt beslutsunderlag, till exempel vid upphandlingar och vid beslut kopplade till rättstillämpning. Därmed blir politikerna också mer beroende av tjänstemännens expertis.¹³⁷ Vidare försvårar den stora mängden riktade statsbidrag den politiska överblicken. Många bidrag hanteras på tjänstemannanivå och når aldrig längre upp politiskt än till nämnderna. Om dessa förändringar i praktiken har lett till att tjänstemännens inflytande har ökat på bekostnad av politikernas makt har vi inte kunnat belägga i den här studien.

¹³⁷ Se även Lindgren, L. 2018. Arbetsuppgifter och roller i juridifieringens spår, i Johansson, V, Lindgren, L. & Montin, S. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*, s. 160–161.

8 Administrativa konsekvenser av statens styrning

I det här kapitlet beskriver och analyserar vi de samlade administrativa konsekvenserna av statens styrning av kommuner och landsting.

- Styrningen har ökat kommunernas och landstingens administration. Ju mer komplex styrning desto mer administration.
- Mycket av den administrativa tillväxten beror på myndigheternas precisering av lagstiftningen i föreskrifter, allmänna råd, riktlinjer med mera.
- Tillsyn och annan granskning skapar mycket administration.
- Riskhanteringen skapar mycket administration.

8.1 Om styrning och administration

Synen på den statliga styrningen av kommuner och landsting och av offentlig verksamhet i allmänhet har under lång tid utgått från en ganska enkel modell av hur styrningen fungerar. Man ser styrningen som en rationell mål-medelrelation, där tydliga mål i en styrkedja leder till ett agerande som sedan går att mäta, följa upp och utvärdera. På så sätt ska verksamheten bli mer effektiv och rättssäker. Detta är en bild som har mycket lite att göra med verkligheten.

Kommuner och landsting är komplexa organisationer och, som organisationsforskningen visar, ju mer komplex en organisation är desto svårare är den att styra utifrån en enkel mål-medellogik. Det beror främst på att orga-

nisationer består av människor och dessa tolkar styrsignalerna olika beroende på bland annat erfarenhet och utbildning.¹³⁸

Som vi har visat i denna rapport utsätts kommuner och landsting och dess medarbetare för en stor mängd styrning. Denna styrning kommer huvudsakligen från staten, men i viss utsträckning också från andra aktörer. Kommunerna och landstingen själva transformerar och kompletterar den statliga styrningen och bidrar på så sätt till den omfattande och komplexa styrning som den enskilda medarbetaren i kommunen eller landstinget utsätts för (se figur 2).

Relationen mellan styrning och administration kan teoretiskt sammanfattas enligt följande:¹³⁹

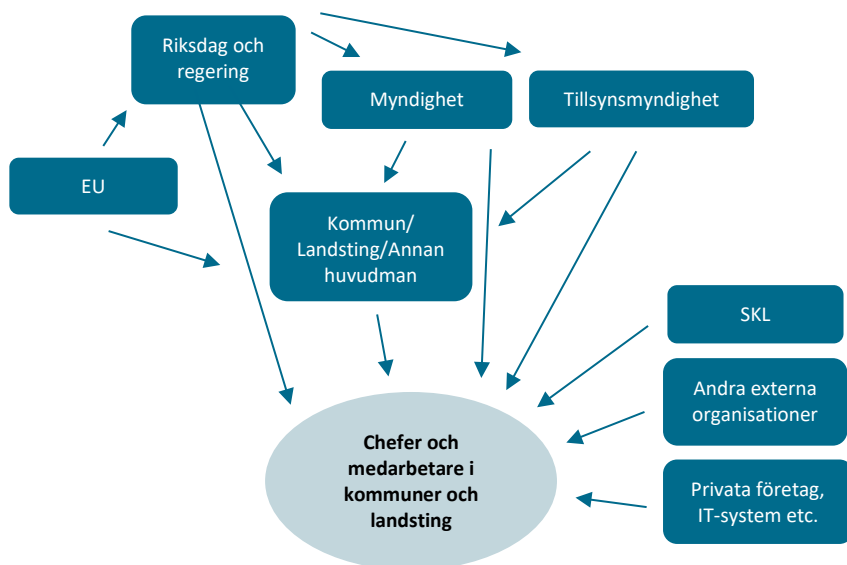
- Styrning ställer krav på organisationer, som svarar med administration.
- Ju mer styrning, desto fler krav, och desto mer administration.
- Ju fler aktörer som är inblandade i styrningen, desto fler krav, och desto mer administration.
- Organisationer som har många kontakter med omgivningen utsätts för fler krav och mer administration krävs för att hantera dessa krav.

Kommuner och landsting är organisationer som passar in på samtliga punkter ovan. Med hjälp av denna enkla teoretiska modell kan vi därmed förstå varför medarbetare i kommuner och landsting har så mycket administration att hantera. Styrningen innebär krav och dessa besvaras genom administrativt arbete hos de som styrningen riktas mot.

¹³⁸ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

¹³⁹ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

Figur 2 Styrning som riktas mot kommunala chefer och medarbetare.



8.2 Kommuner och landsting upplever att det administrativa arbetet har ökat

Ett genomgående tema i våra samtal med kommun- och landstingsföreträdare är att statens styrning skapar en mängd, som man uppfattar, onödig administration. Det gäller de krav som ställs i lagar och förordningar, men kanske i ännu högre utsträckning i de föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer som myndigheterna fyller ut den ursprungliga lagstiftningen med. Det gäller också de riktade statsbidragen, som genom sin mängd och utformning genererar en stor mängd administration. Det gäller den statliga tillsynen, där fokus länge har legat på att granska att kommuner och landsting rätt dokumenterar sin verksamhet och där förberedelse och efterarbete i samband med inspektionerna också kräver mycket administration. Även den i det stora hela mycket uppskattade kunskapsstyrningen skapar en hel del administration genom den information som systemet kräver för att

verksamheten i kommuner och landsting ska kunna följas och omvandlas till nya kunskapsstöd.¹⁴⁰

8.2.1 Statens indirekta styrning skapar administration

Det är viktigt att notera att den administrativa tillväxten inte alltid är ett utslag av direkt statlig styrning. Många av de processer och den information som efterfrågas tycks i stället komma från kommunerna och landstingen själva. För att utröna om och hur den statliga styrningen transformeras på kommunal nivå har vi låtit forskare på Södertörns högskola studera statens indirekta styrning av kommunal verksamhet.¹⁴¹

Slutsatserna från studien är att mycket av den statliga styrningen mot kommunerna sker indirekt, genom att den förmedlas, översätts, uttolkas och förstärks av andra aktörer. En mängd administration skapas när myndigheter, kommunerna själva, SKL och även privata aktörer kompletterar lagstiftningen. Det sker genom föreskrifter, allmänna råd, riktlinjer, rekommendationer, information, certifiering med mera.¹⁴² Ju fler sådana aktörer, desto fler styrsignaler och desto fler administrativa krav. Följden blir, enligt forskarrapporten, att styrningen ”byggs på” och de administrativa kraven ökar ju fler aktörer som är inblandade.

Genom att den statliga styrningen förmedlas, förstärks, översätts och uttolkas av andra aktörer döljs den ursprungliga avsändaren av styrsignalen. För exempelvis förskolepedagoger, lärare och rektorer ser det ut som om de administrativa kraven kommer från huvudmannen när de i själva verket härrör från bestämmelser i skollagen.

När lagarna är vagt formulerade finns det ett utrymme och ett behov att fylla i vad lagstiftningen konkret innebär och hur arbetet ska utformas. Detta gör i sin tur att den indirekta styrningen ökar och blir viktigare. Det

¹⁴⁰ Se t.ex. Castillo, D. & Ivarsson, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna* för en beskrivning av kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården.

¹⁴¹ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

¹⁴² Castillo, D. & Ivarsson, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

kan innebära att när styrsignalerna når den enskilda medarbetaren i kommunen eller landstinget har styrningen vuxit i både omfattning och djup. På vägen kan den första intentionen med styrningen också ha förändrats. I denna översättning av styrningen, till exempel av en viss lagreglering, till den kommunala praktiken kan vi se att det ofta sker en målförskjutning från praktisk tillämpning till administration.¹⁴³ Riksdagens och regeringens styrning har i de fallen oavsiktligt lett till mindre praktisk förändring och mer administrativt arbete.

8.2.2 Ökad granskning leder till ökad administration

Bland annat som en konsekvens av en styrning mer inriktad mot efterkontroll, en reglering som innebär mer av rättstillämpning och fler privata utförare av verksamheten har kraven på granskning och uppföljning av verksamheten ökat. Tydligast är detta inom skolområdet. Det har blivit mer av uppföljningar, information, jämförelser och granskningar i flera olika led. Skolan styrs i dag i ökad utsträckning genom efterkontroll, med kvalitet som den bärande idén. Kvalitetskontrollen sker genom utbildningsinspektioner, standardiserade kvalitetsredovisningar, gemensamma indikatorområden, enhetliga resultatmått, offentliga inspektionsrapporter, Skolinspektionens kontrollverksamhet samt utvecklade provsystem.¹⁴⁴

De ökade kraven på granskningar och uppföljningar har, i ett perspektiv av ett par decennier, medfört stora förändringar i kommunernas interna verksamhet. I en forskningsrapport redovisas en fallstudie från tre kommuner, som tydligt visar de förändringar som har skett.¹⁴⁵ En analys av protokollen från utbildnings- och socialnämnderna (eller motsvarande) visar att under perioden 2013-2016 har granskningsrelaterade ärenden och processer ökat betydligt i omfattning. Nämnderna behandlar allt mer

¹⁴³ Castillo, D. & Ivarsson, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

¹⁴⁴ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*, s. 156, se även Andersson, I. 2006. Utvärdering i ett makroperspektiv, i Forsberg, E. & Wallin, E. (red.). *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning? En antologi*.

¹⁴⁵ Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*, s. 149–160.

information och beslut som rör bland annat avvikelserapportering, kvalitetsberättelser, internkontrollplaner, rapporter och förelägganden från IVO och Skolinspektionen samt domar från förvaltningsrätt och kammarrätt. Under den studerade perioden har utbildnings- och socialnämnden inte genomfört ett enda möte utan att flera granskningsärenden har funnits med på dagordningen. Ökningen av granskningsrelaterade ämnen medför att tjänstemän måste hantera en dramatiskt ökande mängd av information.

Kvalitetsarbetet kräver mycket administration

De intervjuade tjänstemännen i ovannämnda forskarstudie menar att det element i den statliga styrningen som har haft störst påverkan på tillväxten av rutiner och arbetsuppgifter är introduktionen och användningen av kvalitetsbegreppet i skollagen och socialtjänstlagen från slutet av 1990-talet och framåt. Det som framför allt har varit styrande är de styrdokument, bland annat allmänna råd, som Skolverket och Socialstyrelsen har utformat med stöd av lagarna.¹⁴⁶ Båda myndigheterna beskriver detaljerat vilka rutiner och processer som ska eller bör finnas på plats. De understryker att allt ska dokumenteras. Skolinspektionen och IVO har sedan till uppgift att i efterhand granska om kommunernas kvalitetsarbete följer lagstiftningen och bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete. Dessa myndigheter kan också ytterligare precisera dokumentationskraven. Skolinspektionen påtalar på sin webbsida att huvudmännen har ett ansvar att dokumentera sitt utvecklingsarbete och att också kräva in underlag från skolorna.¹⁴⁷ För kommunerna innebär detta att de måste lägga mycket tid och resurser på att ta fram, sammanställa och leverera alla efterfrågade dokument och uppgifter.

Utvecklingen får även konsekvenser för personalen. Personal har fått helt eller delvis nya arbetsuppgifter, ibland på bekostnad av mer operativt arbete i skolan eller omsorgen. Detta bekräftas i våra samtal med kommunala företrädare. Vissa av dessa uttrycker också ett missnöje med att det administrativa arbetet tränger ut kärnuppgifter. Ny administrativ personal

¹⁴⁶ Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*, s. 153.

¹⁴⁷ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

har också anställts för att utveckla och samordna granskningsarbetet och för att hantera den information som granskningsarbetet genererar.¹⁴⁸

8.3 Riskhantering leder till ökad administration

Forskningen visar att moderna organisationer, som myndigheter, kommuner och landsting, har som ambition att göra risker i verksamheten hanterbara.¹⁴⁹ Detta gör man bland annat genom att producera en mängd dokument, som planer och strategier, för att visa att man har beredskap för alla eventuella ”faror” som man kan utsättas för.¹⁵⁰ Många av dessa planer och strategier har sitt ursprung i statliga krav och följs upp och granskas av statliga myndigheter.

Av våra samtal med företrädare för kommuner och landsting framgår också att en stor del av all den dokumentation som produceras tas fram just för att visa på en beredskap att hantera eventuella risker i verksamheten. På så sätt vill man gardera sig inför en eventuell kontroll – intern eller extern. Att gardera för sig för en eventuell kontroll nämns av flera av de kommun- och landstingsföreträdare vi talat med som det kanske viktigaste skälet till det omfattande administrativa arbete som görs.

Vi tolkar denna fokusering på riskminimering som ett uttryck för en rädd organisation – ”man får inte göra fel, det är viktigare än allt”, som en av de intervjuade tjänstemännen i vår undersökning uttrycker det.¹⁵¹ En sådan

¹⁴⁸ Åtminstone t.o.m. 2013 har ökningen av antalet årsarbetare i kommuner och landsting till stor del skett i de personalkategorier som arbetar med administrativa uppgifter. Se Skr. 2014/15:102. *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*, s. 41–42.

¹⁴⁹ Se bland annat Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktknära forskningsmiljöer*, s. 27–28.

¹⁵⁰ Se t.ex. Alvesson, M. 2017. Praktik och resultat måste få plats i offentlig sektor, i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U. *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling*, s. 115–117.

¹⁵¹ Företagsekonomen Mats Alvesson har i olika sammanhang beskrivit samma typ av rädsla bland medarbetare i offentligt styrd verksamhet. Se t.ex. Praktik och resultat måste få plats i offentlig sektor, i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U. 2017. *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling*, s. 115–117.

rädd organisation ägnar sig ofta för mycket åt att producera granskningsbara dokument och för lite åt sin kärnverksamhet.¹⁵²

¹⁵² Att granskningen tenderar att skapa rädda och defensiva organisationer beskrivs bland annat av Power, M. 1997. *The Audit Society* och Lapsley, I. 2012. Shedding Light or Obfuscating? Audit in an NPM world, s. 13–25, i Tria, G. & Valotti, G. (eds.) *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*, jfr Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

Referenser

Alvesson, M. 2017. Praktik och resultat måste få plats i offentlig sektor, i Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U. *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling*.

Andersson, I. 2006. Utvärdering i ett makroperspektiv, i Forsberg, E. & Wallin, E. (red.). *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning? En antologi*.

Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Webbilaga till denna rapport (www.statskontoret.se).

Dagens Nyheter 2016-02-08. *Så ska detaljstyrningen i välfärdssystemen minska*, debattartikel av Ardan Shekarabi, Magdalena Andersson och Per Bolund.

Dahler-Larsen, P. 2012. *The Evaluation Society*.

Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*.

Dir. 2016:78. *Läsfrämjande insatser i och utanför skolan*.

Dir. 2017:103. *Reglering av yrket undersköterska*.

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

Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.

ESV 2017:46. *Resultatuppföljning av statens budget*.

ESV 2018. *Utfallet för statens budget 2017*.

Europeiska kommissionen 2010. *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Meddelande från kommissionen.

- Europeiska kommissionen 2014. *En introduktion till EU:s sammanhållningspolitik 2014–2020*.
- Europeiska kommissionen 2017. *Kommissionens tillkännagivande. EU:s riktlinjer för återhållsam användning av antimikrobiella medel inom humanmedicin*, (2017/C 212/01).
- Europeiska kommissionen 2017. *EU:s riktlinjer för främjande och skydd av barnets rättigheter* (6846/17).
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*.
- Hettne, J. & Montin, S. 2018. Politik och juridik inom offentlig upphandling, i *Statsvetenskaplig tidskrift* 2018/5.
- Häggroth, S. 2005. *Staten och kommunerna*.
- Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*.
- Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*.
- Jordbruksverket 2017. *Stöd i landsbygdsprogrammet 2014–2020*.
- Kommerskollegium 2011. *Inremarknadsguide för kommuner*.
- Lapsley, I. 2012. Shedding Light or Obfuscating? Audit in an NPM world, s.13–25, i Tria, G. & Valotti, G. (eds.) *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*.
- Lindgren, L. 2014. *Utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*.
- Lindgren, L. 2018. Arbetsuppgifter och roller i juridifieringens spår i Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*.
- Montin, S. 2018. Styrning och klarering, i Johansson, V. Lindgren, L. & Montin, S. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*.
- Powers, M. 1997. *The Audit Society*.

Prop.1993/94:150. *Förslag tills slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95 (kompletteringspropositionen), bil.7.*

Prop. 2008/2009:1. *Budgetpropositionen för 2009.*

Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag.*

Prop. 2012/13:96. *Kulturmiljöns mångfald.*

Prop. 2013/14:3. *Läsa för livet.*

Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning.*

Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*

Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition 2018.*

Prop. 2017/18:138. *Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer.*

Prop. 2017/18:163. *Nationell strategi för klimatanpassning.*

Prop. 2017/18:164. *En kommunal kulturskola för framtiden – en strategi för de statliga insatserna.*

Prop. 2017/18:182. *Samling för skolan.*

Regeringsbeslut N2009/8317/ITP. *Bredbandsstrategi för Sverige.*

Regeringsbeslut S2015/4099/FST. *Uppdrag att fördela medel, administrera och följa upp satsningen på en ökad bemanning inom äldreomsorgen.*

Regeringsbeslut S2016/04469/FST. *Uppdrag att fördela statsbidrag för stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården.*

Regeringsbeslut N2016/08008/D. *Sverige helt uppkopplat 2025.*

Regeringsbeslut Fi2017/04702/K. *Uppdrag att följa utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting.*

RiR 2013:11. *Statens kunskapsspridning till skolan.*

RiR 2013:20. *Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning?*

RiR 2014:22. *Primärvårdens styrning.*

RiR 2016:29. *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården.*

RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.*

SCB 2018. *Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting. Kommunernas finanser 2017.*

SKL 2013. *Europa 2020-strategins regionala förankring.*

SKL 2017. *Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsresurser.*

SKL 2018. *Ekonomirapporten, maj 2018.*

SKL 2018. *Ekonomirapporten, december 2018.*

SKL 2018. *EU i lokalpolitiken.*

SKL 2018. *Finansieringsprincipen. Ger ekonomiska förutsättningar för statligt beslutade åtgärder.*

Skolinspektionen 2017. *Budgetunderlag för åren 2018–2020.*

Skolinspektionen 2017. *Budgetunderlag för åren 2019–2021.*

Skolverket 2015. *Bidrag till skolans utveckling – Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014.*

Skolverket 2017. *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

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

Skr 2011/12:56. *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032.*

Skr. 2014/15:102. *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*

Skr. 2015/16:69. *Politik för hållbart företagande.*

Skr. 2016/17:126. *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.*

Socialstyrelsen 2013. *Vad är nationella riktlinjer?*

SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

SOU 2011:39. *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen.*

SOU 2016:2. *Effektiv vård.*

SOU 2016:10 *EU på hemmaplan.*

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

SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2017:38. *Kvalitet i välfärden.*

SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård.*

SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärden.*

SOU 2018:48 *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg.*

SOU 2018:74. *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering 2017. *Utvärdering av metoder i hälso- och sjukvården – en handbok.*

Statskontoret 2007:17. *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas.*

Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformning av statlig tillsyn.*

Statskontoret 2015. *Överenskommelser som styrmedel.*

Statskontoret 2015:106. *Myndigheternas arbete med frågor om delaktighet.*

Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktikinära forskningsmiljöer.*

Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna.*

Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion.*

Statskontoret 2017:21. *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Delrapport 1.*

Statskontoret 2018. *Strategier och handlingsplaner.*

Statskontoret 2018. *Utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting 2017.*

Statskontoret 2018:11. *Bättre stöd med kommunal medverkan.*

Statskontoret 2018:23. *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

Statskontoret 2019. *Utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting 2018.*

Tarschys, D. 2016. EU-myndigheter: en växande arena, i *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*. Statskontoret/Sieps.

Verket för förvaltningsutveckling 2007. *Styrning för ökad effektivitet.*

Vårdanalys 2013:8. *Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning.*

Vårdanalys 2015:7. *Lång väg till patientnytta – en uppföljning av nationella riktlinjers inverkan på vården i ett decentraliserat system.*

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 överenskommer, 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 nivån 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 styrmiddel 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 10/