

Att styra de självstyrande

En analys av statens styrning av
kommuner och regioner



DATUM
2023-03-31

DIARIENR
2022/121

ERT DATUM
2020-06-25

ER BETECKNING
Fi2020/02999/K

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att följa utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner

Regeringen gav den 25 juni 2020 Statskontoret i uppdrag att 2020–2023 årligen översiktligt redovisa och analysera utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner och deras verksamheter. Slutredovisningen ska även innehålla en fördjupad analys av den samlade styrningens utveckling.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner (2023:7)*. Rapporten utgör vår avrapportering av den fördjupade analysen av regeringsuppdraget. Uppdragets årliga del redovisas separat i rapporten *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg samt utredarna Jonathan Larkeus och Andrea Hasselrot, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Andrea Hasselrot

Innehåll

	Sammanfattning	7
	Inledning och slutsatser	11
1.1	Statens styrning av kommunsektorn har flera mål och syften	11
1.2	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.3	Den statliga styrningens grundstruktur	14
1.4	Statskontorets sammanfattande analys	15
1.5	Så har vi disponerat rapporten	20
2	Utvecklingen följer tidigare mönster	21
2.1	Statens styrning av kommuner och regioner har fortsatt att öka	22
2.2	Statens styrning får flera negativa konsekvenser för kommuner och regioner	33
2.3	Statens styrning har utvecklats och förbättrats på en del områden	36
3	Likvärdighet och kompetensförsörjning är två bestående utmaningar	41
3.1	Statens styrning har inte lett till att skillnaderna mellan kommunerna och mellan regionerna minskar	42
3.2	Kompetensbrist begränsar när staten vill styra mot ökad kvalitet	45
3.3	Små kommuner hittar sätt att kompensera för när den egna organisationen inte räcker till	50
3.4	Myndigheter ser inga tydliga skillnader mellan små och stora kommuner i regelefterlevnad och kvalitet	52
4	Svagt genomslag för arbetet med att förenkla de riktade statsbidragen	55
4.1	Många riktade statsbidrag har tillkommit och upphört	56
4.2	Arbetet med förenkling har kommit i gång inom skolområdet, men inte gett tydliga resultat	56
4.3	Flera nya riktade statsbidrag inom äldreomsorgen har utformats på enklare sätt för kommunerna	61

5	Dialog – ett nytt styrmedel i statens verktygslåda	63
5.1	Dialog mellan staten och kommunsektorn ska förbättra kvaliteten i skolan och tillgängligheten i hälso- och sjukvården	64
5.2	Dialogstyrning ska öka styreffekten av annan styrning	66
5.3	Förtroende är centralt för att dialogerna ska ha avsedd effekt	67
5.4	Dialogstyrning har vissa egenskaper som kan bidra till att utveckla statens styrning av kommunsektorn	69
6	Riksdagen har varit mer aktiv i styrningen av kommunsektorn	71
6.1	Riksdagen har styrt kommunsektorn mer än tidigare	71
6.2	En aktiv riksdag kan göra regeringens styrning mindre sammanhållen	74
7	Relationen mellan staten och kommunsektorn prövas	77
7.1	Svagt genomslag för tillitsbaserad styrning av kommunsektorn	78
7.2	Statens sätt att styra påverkar relationen till kommunsektorn	79
7.3	Sämre relation undergräver styrningen över tid	81
7.4	Bristande tillit utmanar förvaltningsmodellen	83
	Referenser	85
Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	89
2.	Fördjupad beskrivning av statens styrning av kommuner och regioner	95
3.	Fördjupad beskrivning av små kommuners mottagningskapacitet	111

Sammanfattning

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att genomföra en fördjupad analys av statens styrning av kommuner och regioner. Syftet med analysen är att ge ett kunskapsunderlag som regeringen kan använda för att utveckla styrningen. Det kan till exempel innebära att styrningen ger kommuner och regioner bättre förutsättningar att nå de mål som regeringen och riksdagen har satt upp för deras verksamheter, eller att styrningen ger färre negativa bieffekter.

Statskontorets analys beskriver främst utvecklingstendenser eller trendbrott i statens styrning av kommuner och regioner, jämfört med hur styrningen såg ut före 2020. Vi har också valt att analysera hur statens styrning påverkar och påverkas av kommunsektorns strukturella utmaningar, till exempel när det gäller kompetensförsörjningen.

Utvecklingen följer tidigare mönster

Statskontorets analys visar att de mönster som vi har identifierat i tidigare analyser av statens styrning av kommuner och regioner finns kvar. Statens styrning är omfattande sett till antalet styr signaler som riktas mot kommunsektorn. Den är också detaljerad eftersom styrningen både är frekvent och preciserar på vilket sätt kommuner och regioner ska utföra en uppgift.

Statens styrning har ökat både vad gäller regelstyrning och kunskapsstyrning, till exempel stöd och vägledningar. Statens styrning med statsbidrag är fortfarande omfattande och detaljerad. Men när det gäller utvecklingen är bilden mer komplex. För kommunerna har andelen generella statsbidrag ökat något i förhållande till riktade. Det gör att kommunerna är något mer fria att använda statliga medel till det de bedömer att de har behov av, jämfört med 2019. Men det är marginella förändringar. För regionerna är utvecklingen den motsatta. Regionernas ekonomier är i dag mer styrda av statliga prioriteringar jämfört med 2019, eftersom riktade statsbidrag har ökat i förhållande till generella. Samtidigt är det en utveckling som till stor del beror på statens hantering av coronapandemin.

Dessutom har styrning från EU ökat komplexiteten i kommunsektorns verksamheter, till exempel genom att den ställer krav på att kommuner och regioner ska inrätta nya funktioner som de tidigare inte har haft. Regeringen har också fortsatt att använda otraditionella styrformer som överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och nationella handlingsplaner och strategier. Men omfattningen av dessa styrformer har inte tydligt ökat.

Många styrsignaler syftar till att öka kvaliteten och likvärdigheten – men det finns hinder för att uppnå det

En stor del av statens styrning under perioden har syftat till att höja kvaliteten i kommunal verksamhet, eller till att öka likvärdigheten i utfall mellan kommunerna och mellan regionerna. Men vår analys visar att staten inte har anpassat denna styrning tillräckligt till kommuners och regioners strukturella förutsättningar.

Det finns en spänning mellan kommunalt självstyre och nationell likvärdighet. Ett långtgående självstyre öppnar för större skillnader mellan kommuner och mellan regioner i både utförande och utfall, än när staten styr de kommunala och regionala åtagandena mer i detalj. Samtidigt finns det en kompensatorisk idé i självstyret. Kommuner och regioner har olika förutsättningar, och behöver kunna göra olika för att utfallet ska bli mer lika. Det är svårare för kommuner och regioner att bedriva verksamheten utifrån sina förutsättningar och behov inom områden där staten preciserar i detalj hur de ska bedriva verksamheten eller vad de ska åstadkomma.

Vår analys visar att staten i dag skickar ut fler styrsignaler än vad vissa små kommuner har kapacitet att hantera. Det innebär att de inte kan agera på styrningen på det sätt som regeringen har tänkt, och att styrningen får olika resultat i olika kommuner. Det gäller även för vissa regioner. Men problemen är inte lika omfattande för dem eftersom de har större grundorganisationer.

När staten vill höja ambitionsnivån för kommuners och regioners verksamheter förutsätter det att det finns tillräckligt med personal. Men det finns en nationell brist på personal inom många av kommunsektorns verksamhetsområden, som på många håll gör det svårt att klara det åtagande som kommuner och regioner redan har. Styrsignaler som syftar till att höja ambitionsnivån riskerar då att försämra den befintliga verksamheten, eftersom samma knappa personal ska göra mer än tidigare.

Det finns ambitioner att förenkla de riktade statsbidragen – men än så länge är genomslaget svagt

Regeringen har haft en uttalad ambition att styra kommunsektorn mer tillitsbaserat. Ett prioriterat område har varit att minska antalet riktade statsbidrag och att göra det enklare för kommunsektorn att hantera dem. Vår analys visar att det har skett en marginell utveckling i rätt riktning inom skolområdet, där antalet riktade statsbidrag inte längre ökar och där de små bidragen har blivit färre. Flera kommuner vittnar också om att administrationen har underlättats och att bidragen är något bredare i sin utformning. Men vi bedömer att detta fortfarande handlar om förändringar på marginalen. För regionerna har antalet riktade statsbidrag ökat under perioden, men det beror till stor del på coronapandemin.

Dialogstyrning och en mer aktiv fördelning av riktade statsbidrag kan utveckla statens styrning

Vi ser också exempel på att regeringen har utvecklat styrningen så att den stämmer bättre överens med de övergripande målen för statens styrning. Det gäller både målen för styrningen i sig och målen för olika sakpolitiska områden. Inom skolområdet har regeringen börjat att fördela riktade statsbidrag utifrån socio-ekonomiska principer på ett sätt som stödjer skolans kompensatoriska uppdrag att kompensera för att eleverna har med sig olika förutsättningar hemifrån. Denna fördelning innebär också att staten tillämpar samma styrningsprinciper i sin resursfördelning som den vill att skolhuvudmän ska göra när de fördelar resurser.

Ett annat styrverktyg som regeringen har börjat använda mer under perioden är dialog. Det innebär att staten regelbundet för strukturerade dialoger med kommuner och regioner, i syfte att skapa bättre förutsättningar för att nå målen för verksamheterna. Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har fått dialoguppdrag på skolområdet, medan Socialstyrelsen har fått uppdrag som rör hälso- och sjukvården.

Vår analys visar att dialog har vissa egenskaper som andra styrmedel saknar. Dialog är exempelvis lättare för statliga myndigheter att anpassa utifrån kommuners och regioners olika kapacitet, än att anpassa andra styrverktyg. Vi tror också att dialog kan göra det möjligt för staten att få mer genomslag för sin kunskapsstyrning. Dialog kan också stärka tilliten och öka förståelsen mellan staten och kommunsektorn.

Riksdagen har blivit mer aktiv i styrningen

Under den period som vi har studerat har riksdagen tagit fler initiativ än tidigare som har syftat till att skärpa styrningen av kommuner och regioner. Riksdagen har till exempel tillkännagett för regeringen att skärpa regelverk, förstatliga olika verksamheter, förändra resursfördelningen och införa nya tillståndskrav för kommuners verksamhet. Riksdagen har också ändrat regeringens förslag till statens budget genom att avsätta medel för riktade statsbidrag till kommunsektorn, samt tagit bort statsbidrag som regeringen har föreslagit. Många av styrsignalerna följer av coronapandemin och av att riksdagen uppfattade att kommunsektorn inte levererade likvärdiga välfärdstjänster.

Vi kan konstatera att det fortfarande är regeringen som har initierat den stora merparten av de styrsignaler som träffar kommunsektorn, trots att riksdagen har varit en mer aktiv aktör i den statliga styrningen än tidigare. Men vi ser också att en aktiv riksdag kan göra det svårare för regeringen att styra kommunsektorn på ett sammanhållet sätt.

Inledning och slutsatser

1.1 Statens styrning av kommunsektorn har flera mål och syften

Kommunsektorn har en mycket viktig funktion i att genomföra riksdagens och regeringens nationella politik. Det är kommuner och regioner som genomför den grundläggande välfärdspolitiken, eftersom de är huvudmän för hälso- och sjukvård, äldreomsorg, skola och socialtjänst. Det innebär att riksdagen och regeringen alltid kommer att ha ett stort intresse av att påverka hur kommunsektorn utför sitt uppdrag och bedriver sina verksamheter.

Samtidigt ser välfärden olika ut i olika delar av landet. Det beror på att förutsättningarna för kommuner och regioner varierar i många avseenden. Men det beror också på att kommuner och regioner prioriterar olika lokalt. Lokalinvanarnas inflytande över innehållet och ambitionsnivån i verksamheterna i den kommun respektive region de bor i är också ett av syftena med det kommunala självstyret. Staten kan samtidigt sätta ramarna för hur stor variationen får bli, till exempel genom det kommunala utjämningsystemet eller mer detaljerade krav på kommuner och regioner. Självstyret är i den meningen villkorat.

När staten styr kommuner och regioner syftar det ofta till att:

- kommuner eller regioner ska utföra en ny uppgift.
- höja kvaliteten i eller ambitionsnivån för en befintlig kommunal uppgift.
- öka den nationella likvärdigheten, genom att jämna ut skillnader i förutsättningar och utfall mellan kommuner och mellan regioner.
- underlätta för kommunsektorn, till exempel genom att tydliggöra eller ensa styrningen, erbjuda stöd och vägledning eller skapa stordriftsfördelar genom att staten tillhandahåller gemensamma lösningar.

En och samma styrsignal kan ha flera syften samtidigt, men ofta finns det en tyngdpunkt eller ett huvudsakligt syfte i det enskilda fallet.

1.2 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa utvecklingen av statens och EU:s styrning av kommuner och regioner under perioden 2020–2023. En del av uppdraget är att följa den årliga utvecklingen av statens och EU:s styrning av kommuner och regioner. I uppdraget ingår också att göra en fördjupad analys av utvecklingen vid periodens slut. Analysen ska inkludera styrningens konsekvenser

för kommuner och regioner, till exempel när det gäller prioriteringar, möjligheter att utveckla verksamheterna samt möjligheter att ta till vara verksamhetsnära kompetens. Bilaga 1 innehåller regeringsuppdraget i sin helhet.

De årliga kartläggningarna har vi redovisat till Regeringskansliet löpande. Det här är vår fördjupade analys.

1.2.1 Vår tolkning av uppdraget

Vi bedömer att syftet med uppdraget är att ta fram ett kunskapsunderlag som regeringen kan använda för att *utveckla* styrningen av kommuner och regioner. Sådan utveckling kan exempelvis innebära att styrningen ger kommuner och regioner bättre förutsättningar att nå de mål som regeringen och riksdagen har satt upp för deras verksamheter.

Ett annat sätt att utveckla styrningen kan vara att minska styrningens oönskade bieffekter, antingen för staten eller för kommunsektorn. Ett exempel på en negativ bieffekt är om statens styrning ökar måluppfyllelsen inom ett område, på bekostnad av måluppfyllelsen inom ett annat område. Ett annat exempel är om kostnaderna för en verksamhet minskar för kommunerna, men ökar för staten eller någon annan aktör.

Det kan också handla om att göra styrningen mer förutsägbar för kommunsektorn, eller om att stärka kommunsektorns kapacitet så att sektorn får bättre förutsättningar att ta hand om statens styrning och staten får mindre behov av att styra. I uppdraget till Statskontoret lyfter till exempel regeringen fram att kommuner och regioner själva ska kunna utveckla sina verksamheter samt ta tillvara verksamhetsnära kompetens och erfarenhet.

1.2.2 Vårt genomförande av uppdraget

Vi har fokuserat vår analys på de delar av styrningen som vi bedömer har störst betydelse för kommunsektorn för att förse regeringen med ett så användbart kunskapsunderlag som möjligt. Det kan handla om hur staten styr ett visst verksamhetsområde, eller om hur staten använder ett visst styrmedel. Vi har fokuserat på de delar av styrningen som har förändrats väsentligt under perioden 2020–2023. Det kan exempelvis handla om utvecklingstendenser eller trender i statens styrning av kommuner och regioner.

Vi har utgått från följande frågor under arbetet med utredningen.

1. Hur har statens samlade styrning av kommuner och regioner utvecklats?
2. Vilka konsekvenser har statens samlade styrning av kommuner och regioner fått under perioden?
3. Vilka initiativ har staten (regeringen, riksdagen och statliga myndigheter) tagit för att utveckla styrningen av kommunsektorn?
4. Finns det exempel på nya eller annorlunda sätt att styra kommunsektorn under perioden? Vilka andra utvecklingstendenser i styrningen kan vi se?

Vi har använt Statskontorets tidigare analyser av statens styrning av kommuner och regioner som utgångspunkt för vår analys av fråga 1 och 2. Det innebär att vi har byggt vidare på tidigare analyser av hur styrningen ser ut och vilka konsekvenser den får.

För att besvara den första frågan har vi sammanfattat och vidareutvecklat material och iakttagelser från våra årliga kartläggningar av statens styrning av kommuner och regioner. Vi har sammanställt och redovisat hur statens styrning av kommuner och regioner har utvecklats över tid, med fokus på perioden 2020–2022. För 2023 har vi utgått från budgetpropositionen och regeringsförklaringen. Vi har också bearbetat befintligt material från de årliga kartläggningarna och kompletterat det med uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), Statistiska centralbyrån (SCB), Ekonomi- styrningsverket (ESV), Arbetsförmedlingen och Skolverket.

För att besvara den andra, tredje och fjärde frågan har vi analyserat utvecklings- tendenser och avvikelser från tidigare styrmönster. Vår analys bygger på intervjuer, dokumentstudier och bearbetning av data från våra årliga kartläggningar. Vi har intervjuat representanter från två små och två medelstora kommuner samt representanter från SKR. I kommunerna har vi pratat med representanter för kommunledning, ekonomi, skola och socialtjänst. Vi har även genomfört två hearingar med representanter för små kommuner med hjälp av föreningen SmåKom, en medlemsorganisation för kommuner med färre än 15 000 invånare. Totalt deltog representanter från ett trettio-tal kommuner, och ytterligare några skickade skriftliga svar på våra frågor. Vi har intervjuat regiondirektören och hälso- och sjukvårdsdirektören i två regioner. Vi har intervjuat företrädare för Skolverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg samt tre länsstyrelser. Vi har också intervjuat representanter för Utbildnings- departementet och Socialdepartementet.

När vi har analyserat styrningens utveckling och konsekvenser (fråga 1 och 2) har vi inkluderat styrning från EU. Som underlag för analysen har vi uppdragit åt professor Olle Lundin att analysera hur styrning från EU har påverkat kommuner och regioner samt vilka möjligheter det ger staten att styra kommunsektorn.

Vi har också låtit forskaren Siv Sandberg sammanställa aktuell nordisk forskning som berör relationen mellan staten och kommunsektorn. Syftet är att vidga perspektiven och att illustrera trender och tendenser i övriga Norden.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

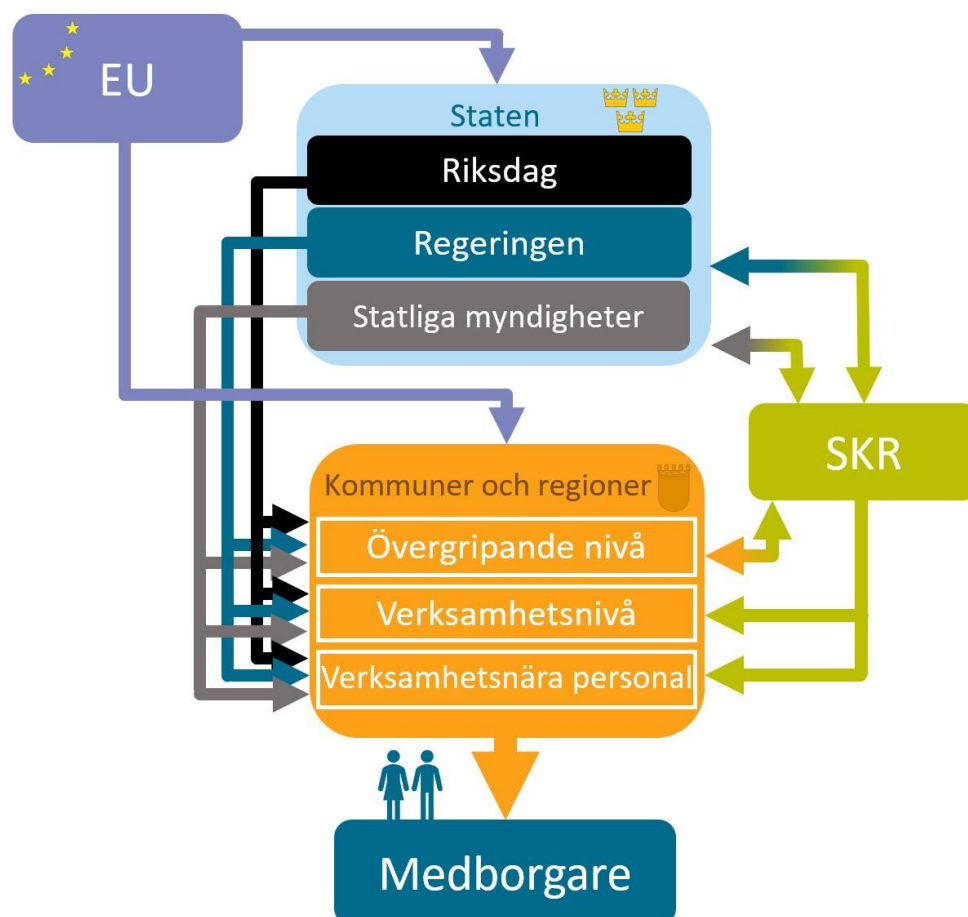
Utredarna Andrea Hasselrot (projektledare) och Jonathan Larkeus har genomfört uppdraget. Karl Kjäll deltog i projektet till och med februari 2023. Kajsa Holmberg och Marcus Koch har bistått i delar av uppdraget.

Vi har kvalitetssäkrat rapporten enligt Statskontorets interna rutiner. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Professor emeritus Anders Lidström har varit extern referensperson. Skolverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, två kommuner samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har fått möjlighet att faktagranska delar av innehållet.

1.3 Den statliga styrningens grundstruktur

De aktörer som ingår i analysen kan verka självklara och tydligt avgränsade. *Staten* består av riksdagen, regeringen och statliga myndigheter, medan *kommunsektorn* består av landets 290 kommuner och 21 regioner. Men styrkedjan är mer komplex än så, eftersom både staten och kommunsektorn rymmer flera lager av aktörer. Det finns också aktörer som kommer in från sidan, men som har stor påverkan på styrkedjan (figur 1).

Figur 1. Schematisk bild av relationerna mellan staten och kommunsektorn.



Kommuner och regioner är självständiga aktörer i styrkedjan med egna demokratiska mandat. De är inte underställda staten i formell mening. Men de flesta av de uppgifter som kommuner och regioner utför är delegerade från staten. Det innebär att ansvaret för uppgifterna i praktiken är delat mellan staten och kommunsektorn. Staten styr genom att sätta mål, stifta lagar och ta fram riktlinjer för hur olika verksamheter ska bedrivas. Men kommuner och regioner styr också själva över precis samma verksamheter, åtminstone om det saknas bindande regler från staten.

Relationen mellan staten och kommunsektorn påverkas också av att Sverige är medlem i *EU*. *EU* står formellt sett över staten, kommunerna och regionerna på områden där *EU* har befogenheter, och påverkar kommunsektorn både direkt och indirekt. *EU*:s gemensamma lagstiftning har företräde över nationella regelverk. *EU*:s regler begränsar också hur staten kan styra kommuner och regioner. Dessutom påverkar *EU* kommunsektorns prioriteringar, exempelvis genom olika fondmedel.

Kommuner och regioner inrymmer också flera lager – dels den *kommunövergripande nivån*, dels *verksamhetsnivån*. Ofta finns det spänningar och intressekonflikter mellan dessa nivåer, samt mellan olika verksamhetsområden i en kommun eller region. Verksamhetsföreträdare i en kommun uppfattar sig ofta stå närmare ”sina” statliga myndigheter och motsvarande verksamhetsområden i andra kommuner än den egna kommunen. Det beror på att den centrala nivån behöver prioritera horisontellt, det vill säga mellan de uppgifter och skyldigheter som den egna kommunen har.

Ytterligare en aktör i styrkedjan är *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*. *SKR* har inte någon formell roll i styrkedjan, de är kommuners och regioners arbetsgivar- och intresseorganisation. Men i praktiken är *SKR* en aktör som regeringen och i viss mån statliga myndigheter indirekt styr *genom*. Inom *SKR* finns samma spänning och intressekonflikter som inom kommuner och regioner.

En sista aktör av betydelse är den *verksamhetsnära personal* som finns i kommuner och regioner och som består av olika professioner och yrkesgrupper. Kommuner och regioner är i mångt och mycket sina verksamhetsområden. Det innebär att personalgrupper som läkare, vårdbiträden, lärare och socialsekreterare också är aktörer som i vissa fall får stort inflytande över hur staten styr deras verksamhetsområden och de centrala nivåerna i kommuner och regioner.

1.4 Statskontorets sammanfattande analys

Statskontorets fördjupade analys visar att statens styrning av kommuner och regioner fortsätter att öka. Styrningen fortsätter också att skapa problem för kommuner och regioner, till exempel när det gäller möjligheten att styra verksamheten långsiktigt. Vi konstaterar att staten har haft svagt genomslag för vissa av sina övergripande ambitioner, både för hur den vill styra och vad den vill uppnå med styrningen. Vi har tidigare sett att kommunsektorn haft förståelse för statens behov av att styra. Det gäller fortfarande, men vi ser också en större

frustration i kommunsektorn. Företrädare för kommunsektorn upplever att staten känner till de problem som är förknippade med styrningen, men trots det fortsätter styra som tidigare. Det minskar kommunsektorns tillit till statens styrning och riskerar att minska styrningens genomslag.

1.4.1 Statens styrning har fortsatt att öka

Statskontorets analys visar att de mönster som Statskontoret har identifierat i tidigare analyser av statens styrning av kommuner och regioner kvarstår.¹ Statens styrning är omfattande sett till antalet styr signaler som riktas mot kommunsektorn. Statens styrning är också detaljerad. Staten styr ofta på vilket sätt som kommuner och regioner ska utföra en uppgift. Regeringen fortsätter att höja ambitionerna för kommunsektorn och att tilldela sektorn nya uppgifter. Regeringen fortsätter också att styra genom ett stort antal riktade statsbidrag och en stor mängd kunskapsstyrning, till exempel regeringsuppdrag till myndigheter om att ta fram riktlinjer och vägledningar. Dessutom har styrning från EU ökat komplexiteten i kommunsektorns verksamheter, till exempel genom krav på att inrätta nya funktioner som de tidigare inte har haft.

1.4.2 Statens sätt att styra får flera negativa konsekvenser för kommuner och regioner

Vår analys visar att statens sätt att styra kommuner och regioner får flera negativa konsekvenser för kommunsektorn. I förlängningen försämrar det statens möjlighet att nå målen med styrningen. Det stora antalet styr signaler innebär att statens samlade styrning tränger undan prioriteringar och minskar kommuners och regioners möjlighet att styra sina verksamheter långsiktigt och strategiskt. Statens styrning är fortfarande ryckig och i delar oförutsägbar för kommuner och regioner.

Det styrmedel som är förknippat med flest problem för kommunsektorn är de riktade statsbidragen.² De ger ofta osäkra planeringsförutsättningar, försvårar ett effektivt resursutnyttjande, leder till höga administrativa kostnader för såväl kommunsektorn som staten och kan binda verksamheternas resurser efter de har upphört. Staten vill se långsiktiga resultat av sina ekonomiska satsningar, medan kommunsektorn försöker hitta sätt att undvika att bidragen skapar långsiktiga kostnader. Det kan till exempel handla om att använda pengarna till projekt vid sidan av ordinarie verksamhet när man inte är säker på att finansieringen kommer att finnas kvar. Det illustrerar hur statens *sätt* att styra kan göra det svårare för staten att nå målen för styrningen.

¹ Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*; Statskontoret. (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.

² Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – en analys av statens styrning av kommuner och regioner*; Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

Ett annat problem för kommunsektorn är att statens styrning inte alltid hänger samman. Det finns ett stort antal myndigheter som styr kommuner och regioner, och myndigheterna drar inte alltid åt samma håll. Statens ramlagar för kommunsektorns verksamhetsområden bygger ofta på att kommuner och regioner ska följa övergripande principer. Men riktade statsbidrag och andra styrmedel styr ibland förbi dessa. Det kan till exempel handla om riktade statsbidrag för andra patientgrupper inom hälso- och sjukvården än de som regionerna anser har störst behov. Då blir det otydligt för regionerna vilken styrning de ska agera på. Är det hälso- och sjukvårdslagens portalparagraf om ”vård efter behov”, eller den prioritering som regeringen uttrycker genom statsbidraget?

Förra gången Statskontoret gjorde en fördjupad analys såg vi att statens styrning skapade mycket administration för kommuner och regioner. Vi har därefter studerat kommunsektorns administration till följd av statlig styrning i en särskild rapport och sett att statens styrning fortsätter att generera höga administrativa kostnader för sektorn.³ Generellt ökar kommunsektorns administrativa kostnader när staten styr hur kommunsektorns ska utföra en uppgift. Att minska detaljstyrningen kan därför minska de administrativa kostnaderna.

1.4.3 Svagt genomslag för initiativ till att utveckla styrningen

Vår analys visar att regeringen har tagit flera initiativ till att utveckla styrningen av kommuner och regioner under perioden 2020–2023. Men initiativen har fått svagt genomslag i kommuner och regioner i förhållande till regeringens ambitioner.

Vi kan konstatera att regeringens övergripande ambitioner för hur staten sammantaget ska styra kommuner och regioner har haft relativt begränsad betydelse i praktiken för hur staten har utformat de enskilda styrsignalerna till kommunsektorn. Å ena sidan har regeringen inom förvaltnings- och kommunpolitiken kommunicerat att styrningen ska vara tillitsbaserad. Det innebär att proffsen ska få vara proffs, att det ska finnas lokalt handlingsutrymme och att generella statsbidrag ska vara grunden i statens ekonomiska styrning av kommunsektorn. Å andra sidan har regeringen inom sakpolitiken styrt kommuner och regioner genom ett stort antal styrsignaler, med detaljerade krav eller önskemål om hur kommuner och regioner ska agera. Styrningen riktar sig i första hand till kommunsektorns verksamhetsområden, skolan, hälso- och sjukvården och omsorgen. Riksdagen har också förstärkt den sakpolitiska logik som präglar statens styrning av kommunsektorn i stort. Men riksdagens styrning är ändå marginell i jämförelse med mängden styrning som kommer från regeringen.

³ Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – en analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

Regeringen har inlett ett arbete med att minska antalet riktade statsbidrag och förenkla hanteringen, som ett led i att göra styrningen mer tillitsbaserad. Men förenklingsarbetet har inte fått det önskade genomslaget. Vi kan se en marginell positiv utveckling inom skolområdet. Där ökar inte längre antalet riktade statsbidrag, antalet små bidrag minskar och kommuner vittnar om att administrationen har underlättats. Men kommunerna måste fortfarande hantera många statsbidragsprocesser inom skolområdet och Skolverket lägger i dag mer resurser på styrning och uppföljning av statsbidragen än 2019. Men den marginella förenkling vi ser för de riktade statsbidragen som går till kommunerna ser vi inte för regionerna. Där har antalet riktade statsbidrag blivit fler. Under 2020 och 2021 berodde det till stor del på hanteringen av coronapandemin. Men antalet riktade statsbidrag till regionerna fortsatte att öka under 2022.

Snabba sakpolitiska poänger trumfar ofta övergripande mål

En möjlig förklaring till att regeringens faktiska styrning av kommuner och regioner inte har motsvarat regeringens ambitioner är att en stor del av regeringens arbete går ut på att snabbt presentera konkreta åtgärder för olika samhällsproblem. Det ger regeringen incitament att använda styrmedel som är lätta att kommunicera och som regeringen tror kommer att vara träffsäkra i det enskilda fallet. Valet faller då sällan på mer generella statsbidrag eller andra åtgärder som kan stärka kommuners och regioners kapacitet att själva hantera problemet. Problemet i fråga berör med stor sannolikhet inte heller alla kommuner eller regioner. För en regering är det i många fall svårare att motstå impulsen att styra än att lansera en ny strategi, ett nytt riktat statsbidrag eller ge en expertmyndighet i uppdrag att hantera en fråga. Men regeringens sätt att styra riskerar därmed att göra det svårare att nå mer långsiktiga, övergripande mål. Det gäller både målen om hur regeringen vill styra kommunsektorn och regeringens sakpolitiska mål.

Regeringen behöver ta mer hänsyn till kompetensförsörjning och kommuners kapacitet att ta emot styrningen

Stora delar av statens styrning under perioden har syftat till att höja kvaliteten i kommunal verksamhet, eller till att öka likvärdigheten i utfall mellan kommuner och regioner. Men vår analys visar att statens styrning för att uppnå detta inte tar tillräcklig hänsyn till kommunernas och regionernas strukturella förutsättningar. Det gör styrningen ineffektiv, eftersom kommuner och regioner ibland har små möjligheter att agera som regeringen avser även om de skulle vilja. I värsta fall riskerar styrningen att få motsatt effekt, det vill säga försämra kvaliteten eller likvärdigheten i verksamheten.

Vår analys visar att det främst är två strukturella förutsättningar som regeringen behöver anpassa sin styrning till. Den första är kommuners och regioners kapacitet att följa regeringens styrning (mottagningskapacitet). Denna kapacitet kan beskrivas som organisationens förutsättning att reagera på styrsignaler på det sätt som avsändaren har tänkt sig. Hög mottagningskapacitet kan innebära att kommunen eller regionen förstår vad staten vill med sin styrning, kan agera på

styrsignalen och genomföra den i praktiken. Låg mottagningskapacitet kan innebära att kommunen eller regionen inte förstår styrsignalen eller inte kan göra det som staten vill. Men det kan också innebära att mottagaren inte får kännedom om styrsignalen överhuvudtaget.

Vår analys visar att regeringen i dag skickar ut fler styr signaler än vad vissa små kommuner har kapacitet att hantera. Det innebär att de inte kan agera på styrningen så som regeringen har tänkt, och att styrningen får olika resultat i stora och små kommuner. Därmed bidrar styrningen till att minska likvärdigheten mellan kommunerna i stället för att öka den.

Den andra strukturella förutsättningen som vi bedömer att staten behöver anpassa sin styrning till är tillgången till kompetens. Kommunala och regionala verksamheter som skola, vård och omsorg är personalintensiva. När staten vill höja ambitionsnivån för kommuners och regioners verksamheter, förutsätter det att personalen klarar av det åtagande som verksamheten redan har. Om den kapaciteten saknas riskerar styr signaler om att utöka åtagandet att försämra den befintliga verksamheten, eftersom staten då styr personalen till att ägna tid till fler arbetsuppgifter än tidigare. Det kommer att medföra stress för den verksamhetsnära personalen när signalerna utifrån säger att ambitionen ska höjas och kvaliteten öka, men med samma eller minskande mängd personal.

Regeringen använder framför allt riktade statsbidrag för att förbättra kompetensförsörjningen i kommunsektorn. Det finns många sådana statsbidrag som bland annat syftar till att förbättra arbetsmiljön, att anställa personal, att minska tillfälliga anställningar, att ge lönestöd till viktiga yrkesgrupper eller att ersätta kommunsektorn för kompetensutveckling. Problemet med att använda riktade statsbidrag för att förbättra kompetensförsörjningen är att effekterna inte blir tillräckligt långsiktiga (se även avsnitt 1.4.2). Kommunsektorn vågar då inte lita på att finansieringen kommer att finnas kvar, och agerar utifrån den premissen. Samtidigt är kompetensförsörjning just den typen av problem som kräver långsiktighet, eftersom utmaningarna är stora.

1.4.4 Dialog och en mer aktiv fördelning av riktade statsbidrag kan vara verktyg för att styra mer sammanhållet och verksamhetsanpassat

Vi ser också exempel på att regeringen har utvecklat styrningen så att den stämmer bättre överens med de övergripande målen för statens styrning. Det gäller både målen för styrningen i sig och målen för olika sakpolitiska områden. Inom skolområdet har regeringen börjat att fördela riktade statsbidrag utifrån socio-ekonomiska principer på ett sätt som stödjer skolans uppdrag att kompensera för att eleverna har med sig olika förutsättningar hemifrån. Denna fördelning innebär också att staten tillämpar samma styrningsprinciper i sin resursfördelning som den vill att skolhuvudmän ska göra när de fördelar resurser.

Ett annat styrverktyg som regeringen har börjat använda mer under perioden är dialog. Det innebär att staten regelbundet för strukturerade dialoger med kommuner och regioner, i syfte att skapa bättre förutsättningar för att nå målen för verksamheterna. Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har fått dialoguppdrag på skolområdet, medan Socialstyrelsen har fått uppdrag som rör hälso- och sjukvården.

Vår analys visar att dialog har vissa egenskaper som andra styrmedel saknar. Dialog är exempelvis lättare för statliga myndigheter att anpassa utifrån kommuners och regioners olika mottagningskapacitet, än att anpassa andra styrverktyg. Vi tror också att dialog kan göra det möjligt för staten att få mer genomslag för sin kunskapsstyrning. I dag gör den stora mängden kunskapsstyrning det svårt för mottagarna att sälla ut vad som är ett stöd för just dem. Det kan myndigheterna hjälpa till med. Eftersom dialog inte bara är ett styrmedel, utan tvåvägskommunikation kan det också bidra till att stärka tilliten och öka förståelsen mellan staten och kommunsektorn.

Samtidigt finns en viss skepsis från kommunsektorn mot dialogstyrningen, särskilt från regionerna. Vissa regioner tolkar den som att staten vill nå längre in i huvudmannaskapet, vilket i förlängningen hotar deras självstyre. Det finns också en oro att dialogerna är ett nytt sätt för staten att granska sektorn, utöver ordinarie tillsyn. Det kan minska kommuners och regioners vilja att delta i dialog, vilket illustrerar hur kommunsektorns tillit till statens avsikter kan påverka styrningens effektivitet. Sammantaget är det alltför tidigt att dra några slutsatser om dialogstyrningens effekter.

1.5 Så har vi disponerat rapporten

I rapporten lyfter vi i första hand fram de utvecklingstendenser som vi ser i statens styrning under perioden. Vi inleder med att sammanfatta och analysera styrningens utveckling och dess konsekvenser för kommuner och regioner (kapitel 2). Därefter följer en analys av kommunsektorns strukturella utmaningar (kapitel 3), en analys av arbetet med att förenkla de riktade statsbidragen (kapitel 4), en analys av dialogstyrning (kapitel 5), en analys av riksdagens styrning (kapitel 6) och slutligen en analys av relationen mellan staten och kommunsektorn (kapitel 7).

En mer detaljerad redovisning och analys finns i bilagor till rapporten. I bilaga 2 fördjupar vi bilden av styrningens utveckling under perioden. I bilaga 3 fördjupar vi bilden av kommunernas förutsättningar för att ta hand om statlig styrning.

Underlagsrapporterna från Olle Lundin och Siv Sandberg ingår som separata digitala bilagor. Olle Lundin analyserar den styrning från EU som haft störst påverkan på kommunsektorn under perioden. Siv Sandberg sammanställer och analyserar nordisk kommunforskning under perioden. Författarna ansvarar själva för innehållet i dessa bilagor.

2 Utvecklingen följer tidigare mönster

I detta kapitel presenterar vi vår analys av de generella dragen i statens styrning av kommuner och regioner under perioden och hur styrningen har utvecklats sedan 2020. I bilaga 2 beskriver vi utvecklingen mer i detalj. Vi beskriver också den samlade styrningens konsekvenser, som avstamp för kommande kapitel.

Sammanfattande iakttagelser:

- Statens styrning av kommunsektorn har sammantaget fortsatt att öka under perioden 2020–2023. Den samlade styrningen är fortfarande omfattande, sett till antalet styrsignaler, och ofta detaljerat utformad. Det följer tidigare mönster som Statskontoret har beskrivit.
- Riksdagen och regeringen har ökat kommunsektorns åtagande genom att införa fler regler som kommunsektorn ska följa eller tillämpa. Åtagandena växer mest inom områdena hälso- och sjukvård, skola och socialtjänst.
- Statens ekonomiska styrning av kommunsektorn genom statsbidrag är fortfarande omfattande och detaljerad. Men utvecklingen går åt olika håll för kommuner respektive regioner.
- För kommunerna har staten ökat andelen *generella statsbidrag* något i förhållande till andelen *riktade statsbidrag*. Samtidigt har antalet riktade statsbidrag till kommuner minskat något. Den ekonomiska styrningen av kommunerna har i den meningen minskat något. Men förändringarna är marginella.
- För regionerna är utvecklingen den motsatta. Regionerna får i dag en större andel riktade statsbidrag i förhållande till generella statsbidrag jämfört med 2019. Antalet riktade statsbidrag har också ökat. Den ekonomiska styrningen av regionerna har därför ökat. Delar av denna utveckling kan förklaras av att de riktade statsbidragen syftar till att hantera effekter av coronapandemin.
- Statliga myndigheter har fått fler uppdrag att ta fram kunskapsstyrning till kommunsektorns verksamhetsområden under perioden. Även det är en utveckling som följer tidigare mönster.
- Kommunsektorn berörs av allt fler tvärsektoriella frågor över tid. Det handlar till exempel om att bidra till arbetet för att nå olika nationella mål, exempelvis inom civilt försvar och krisberedskap samt brottsbekämpning.

- Coronapandemin innebar i de allra flesta fall att staten har använt befintliga styrmedel mer intensivt än tidigare, till exempel genom att fördela mer statsbidrag och mer kunskapsstyrning och stöd än under normala omständigheter. Men staten gjorde få avsteg från *hur* den brukar styra kommunsektorn under normala omständigheter.
- EU:s styrning har under perioden påverkat samtliga verksamhetsområden i kommuner och regioner, och medfört krav på att inrätta funktioner som kommunsektorn inte har haft tidigare.
- Statens sätt att styra får fortfarande flera negativa konsekvenser för kommuner och regioner. Det handlar om att styrningen tränger undan prioriteringar, skapar stora administrativa kostnader och i vissa fall bidrar till att öka skillnaderna mellan kommuner och mellan regioner, tvärtemot syftet med styrningen.
- Vi ser en positiv utveckling av statens sätt att styra på vissa områden. Kommunerna upplever att vissa myndigheter har anpassat sitt stöd och blivit mer verksamhetsnära, på ett sätt som underlättar för dem. Vi ser också en positiv utveckling för delar av den statliga tillsynen, som utvecklas mot att bli mer framåtsyftande, kvalitetsinriktad och strategisk än tidigare.
- Regeringen har ökat styrningen mot likvärdighet i och med hur de riktade statsbidragen utformas. Det innebär också att staten styr mer mot de övergripande målen inom verksamhetsområden som skolan.

2.1 Statens styrning av kommuner och regioner har fortsatt att öka

Statskontorets analys visar att statens styrning av kommuner och regioner sammantaget har blivit mer omfattande och mer detaljerad under perioden 2020–2023. Det gäller även om vi bortser från styrning i samband med coronapandemin. Statens styrning har ökat både när det gäller regelstyrning och kunskapsstyrning. Bilden är något mer komplex när det gäller statens ekonomiska styrning av kommunsektorn. För kommunerna har andelen generella statsbidrag ökat något i förhållande till riktade. Det gör att kommunerna är något mer fria att använda statliga medel till det de bedömer att de har behov av, jämfört med 2019. För regionerna är utvecklingen den motsatta. Regionernas ekonomier är i dag mer styrda av statliga prioriteringar jämfört med 2019, eftersom riktade statsbidrag har ökat i förhållande till generella.

Regeringen har också fortsatt att använda otraditionella styrformer, som överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt nationella handlingsplaner och strategier. Däremot har staten använt otraditionella styrformer i ungefär samma omfattning som tidigare.

Coronapandemin har präglat perioden och på flera sätt dominerat statens styrning. Antalet styr signaler ökade kraftigt under 2020 och 2021. Men vår analys visar att det inte innebar något direkt skifte i hur staten styr. I första hand har regeringen använt de styrmedel som den använder under normala omständigheter. Samtidigt var en stor del av styrningen tillfälliga åtgärder under en kris.

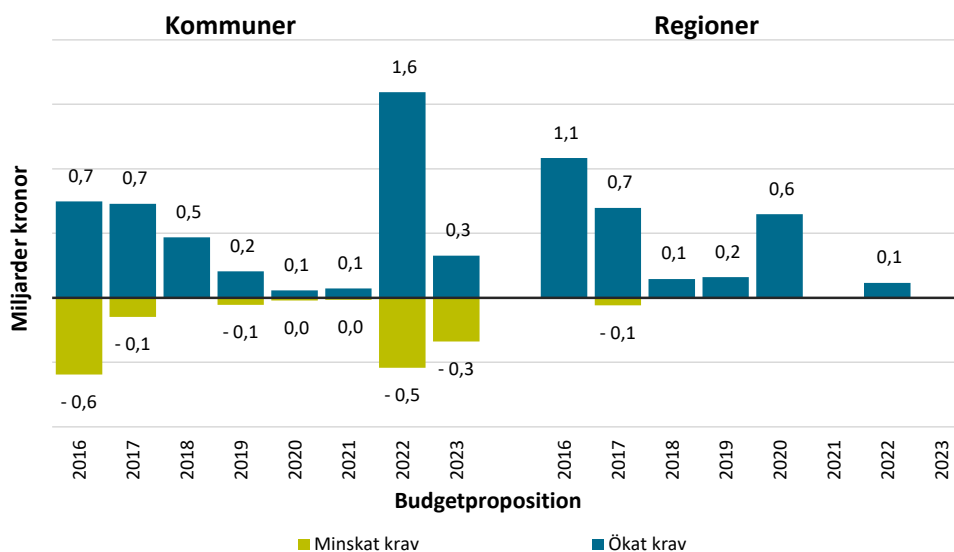
2.1.1 Riksdagen och regeringen har ökat kommunsektorns åtagande genom mer regelstyrning

Under perioden 2020–2023 har riksdagen och regeringen ökat regelstyrningen av kommuner och regioner. Regelstyrningen är bindande för kommunsektorn, eftersom det rör sig om lagar och förordningar. Det handlar framför allt om att staten har höjt ambitionsnivån för kommunsektorns verksamheter. I vissa fall har staten också gett kommuner och regioner nya uppgifter. Staten har i ett fåtal fall tagit bort lagstadgade uppgifter för kommuner och regioner. Men den sammantagna bilden är att kommuner och regioner har fått fler regler att följa eller tillämpa.

När staten ger kommuner och regioner nya uppgifter är huvudregeln enligt finansieringsprincipen att staten ska kompensera kommunsektorn ekonomiskt. När staten tar bort en uppgift minskar den i stället finansieringen och återför medel till statsbudgeten.⁴ När vi sammanställer de kompensationer som regeringen har föreslagit i budgetpropositionerna för 2016–2023 framgår att kommunernas åtagande har ökat under hela perioden (figur 2). Detta gäller trots att staten i flera fall samtidigt har minskat kommunernas uppgifter och återfört medel till statskassan. För regionerna ökade åtagandet tydligt under 2020 och 2022. Staten har sedan 2020 inte i något fall minskat åtagandet för regionerna i en omfattning som har gjort att staten har dragit tillbaka medel.

⁴ Det sker i huvudsak via anslag 1:1, kommunalekonomisk utjämning, inom utgiftsområde 25 i statens budget.

Figur 2. Reglering i statens budget enligt den kommunala finansieringsprincipen, kommuner och regioner 2016–2023.



Källa: Regeringen. Budgetpropositioner för 2016–2023. Egen bearbetning.

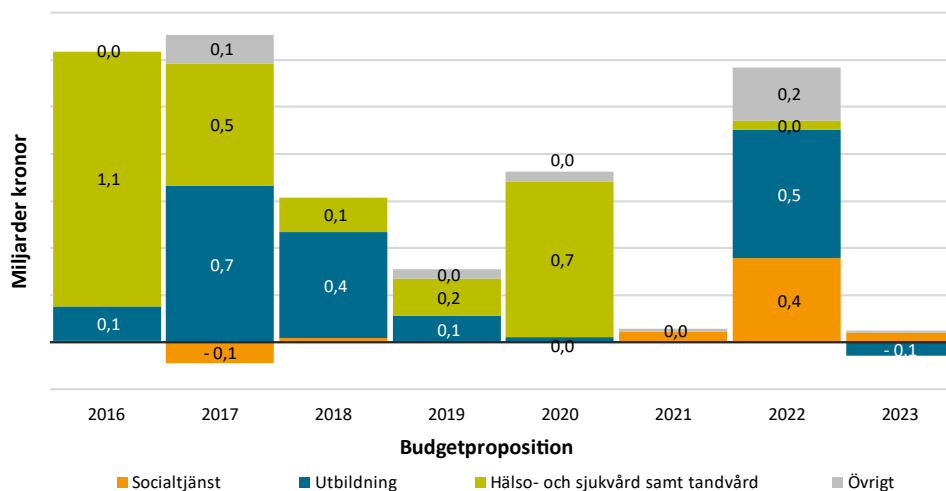
Anm.: Figuren visar summan av den ekonomiska regleringen år tre efter regelns införande, vilket Statskontoret antar motsvarar regeringens bedömning av kommunsektorns långsiktiga åtagande. Figuren exkluderar medel som riksdagen tillförde 2019 för planerade satsningar på skolan, som riksdagen tog bort i budgeten för 2020.

Åtagandena växer mest inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola

Kommunerna har framför allt fått nya uppgifter inom skolan och socialtjänsten, vilket också är kommunernas största verksamhetsområden (figur 3). Inom skolan handlar det till exempel om att studietiden har utökats. Inom socialtjänsten har staten till exempel infört krav på fasta omsorgskontrakt och nya bestämmelser i socialtjänstlagen och lagen om vård av unga (LVU).

Hälso- och sjukvården är regionernas enskilt största verksamhetsområde. Det är också inom detta område som staten har gett regionerna nya åtaganden under perioden (figur 3). Det handlar till exempel om skyldigheter att erbjuda koordineringsinsatser till vissa patienter med särskilt behov av stöd.

Figur 3. Reglering i statens budget enligt den kommunala finansieringsprincipen, per kommunalt verksamhetsområde, 2016–2023.



Källa: Regeringen. Budgetpropositioner för 2016–2023. Egen bearbetning.

Anm.: Figuren visar summan av den ekonomiska regleringen år tre, vilket Statskontoret antar motsvarar regeringens bedömning av kommunsektorns långsiktiga åtagande. Av figuren framgår nettojusteringen per verksamhetsområde och år, men inom varje område kan det ett år ha skett både tillskott och avdrag. Figuren exkluderar medel som riksdagen tillförde 2019 för planerade satsningar på skolan, men som riksdagen tog bort i statsbudgeten för 2020.

All regelstyrning ger inte ökad finansiering

Vår sammanställning av statens ekonomiska kompensationer till kommunsektorn ger inte hela bilden av hur staten har ökat kommuners och regioners åtagande genom regelstyrning. I vissa fall får kommuner och regioner kompensation för högre kostnader genom riktade statsbidrag. Det innebär att kommunerna kan behöva ansöka om statlig ersättning för att finansiera det ytterligare arbete som krävs för att följa de nya reglerna.

Men vissa delar av regelstyrningen medför inte någon ökad finansiering för kommunerna och regionerna. De får ingen ersättning om regeringen bedömer att en lag eller förordning inte medför ökade kostnader. Samma sak gäller om staten ger kommuner eller regioner möjlighet att täcka nya kostnader genom avgifter. Men kommuner och regioner måste naturligtvis följa de nya reglerna ändå, även om det kan innebära kostnader för att tolka och införa reglerna i verksamheterna. Det kan till exempel handla om att regeringen anser att en lagändring förtydligar redan gällande rätt och avser något som kommuner eller regioner redan borde göra. Det händer att remissinstanser, till exempel Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) eller statliga myndigheter, gör en annan bedömning än regeringen om en regeländring ökar kostnaderna eller inte.

2.1.2 Den ekonomiska styrningen av kommuner och regioner är fortfarande omfattande och detaljerad

Vår analys visar att statens ekonomiska styrning av kommunsektorn sammantaget har ökat under perioden 2020–2022. Vi baserar det främst på hur staten har styrt genom riktade statsbidrag. Det totala antalet riktade statsbidrag till kommunsektorn har ökat sedan 2019. Riktade statsbidrag har en betydligt starkare styreffekt än generella statsbidrag, eftersom regeringen kan styra vad de får användas till. Generella statsbidrag är i stället en del av kommunsektorns grundfinansiering. Utvecklingen av den ekonomiska styrningen skiljer sig dock åt för kommuner respektive regioner under perioden. Vår kartläggning av perioden visar att:

- antalet riktade statsbidrag och kostnadsersättningar har ökat för regioner, medan de har minskat något för kommuner,
- de riktade statsbidragen står i dag för en större andel av regionernas totala intäkter, medan de har kvarstått på ungefär samma nivå för kommunerna,
- för kommunerna har staten ökat andelen generella statsbidrag något i förhållande till andelen riktade statsbidrag,
- även bortsett från statsbidragen i samband med pandemin har staten betalat ut mer medel till kommunsektorn än tidigare,
- statliga bidrag står för ungefär samma andel av kommunsektorns totala intäkter i dag som 2019, eftersom även andra intäkter ökar över tid.

För kommunerna har statens ekonomiska styrning minskat marginellt, även om styrningen fortfarande är omfattande. Regionernas ekonomier är i dag mer styrda av statliga prioriteringar jämfört med 2019, eftersom andelen riktade statsbidrag har ökat i förhållande till de totala intäkterna. Antalet riktade statsbidrag har också ökat. Den största delen av ökningen hänger ihop med hanteringen av coronapandemin. Under 2022 minskade pandemiersättningarna. Men antalet riktade statsbidrag till regioner fortsatte trots det att öka (tabell 1).

Tabell 1. Antal riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till kommuner och regioner, 2019–2022.

	2019	2020	2021	2022
Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar totalt till kommunsektorn	194	206	205	208
Varav kostnadsersättningar	23	23	23	26
Varav riktade statsbidrag	171	183	182	182
Riktade statsbidrag till kommuner	Ingen uppgift	146	144	142
Riktade statsbidrag till regioner	Ingen uppgift	87	85	90

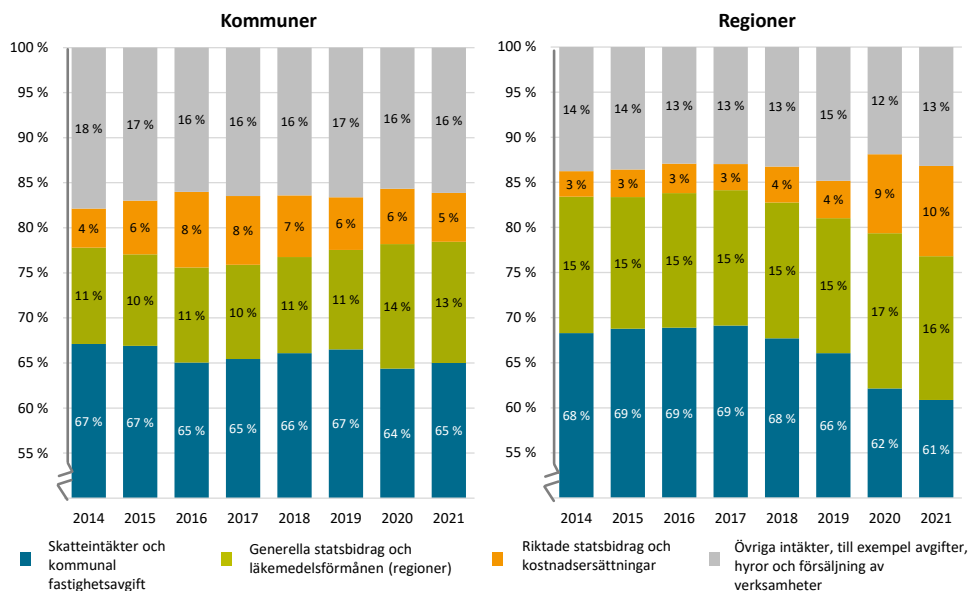
Anm.: Vissa bidrag kan nyttjas av både kommuner och regioner. Uppgifterna för 2019 är framtagna utifrån en något annorlunda definition jämfört med övriga år.

Källa: Statskontorets statsbidragsförteckningar 2019–2022.

Statsbidragen till kommunsektorn står för ungefär samma andel av kommunsektorns intäkter över tid – om vi bortser från pandemiersättning

Generella och riktade statsbidrag har tillsammans stått för ungefär samma andel av kommunernas totala intäkter under perioden 2019–2021, omkring 18 procent (figur 4). Andelen generella statsbidrag av kommunernas intäkter har dock ökat svagt samtidigt som andelen riktade statsbidrag har minskat något. Kommunernas skatteintäkter har under perioden stått för ungefär två tredjedelar av intäkterna.

Figur 4. Kommunernas och regionernas intäkter fördelade efter typ, 2014–2021.



Anm.: Uppgifter för 2022 fanns inte tillgängliga vid rapportens publicering. Definitionerna av riktade och generella statsbidrag samt kostnadsersättningar skiljer sig från Statskontorets definitioner. Extraordinära intäkter samt statliga ersättningar för dold moms är exkluderade.

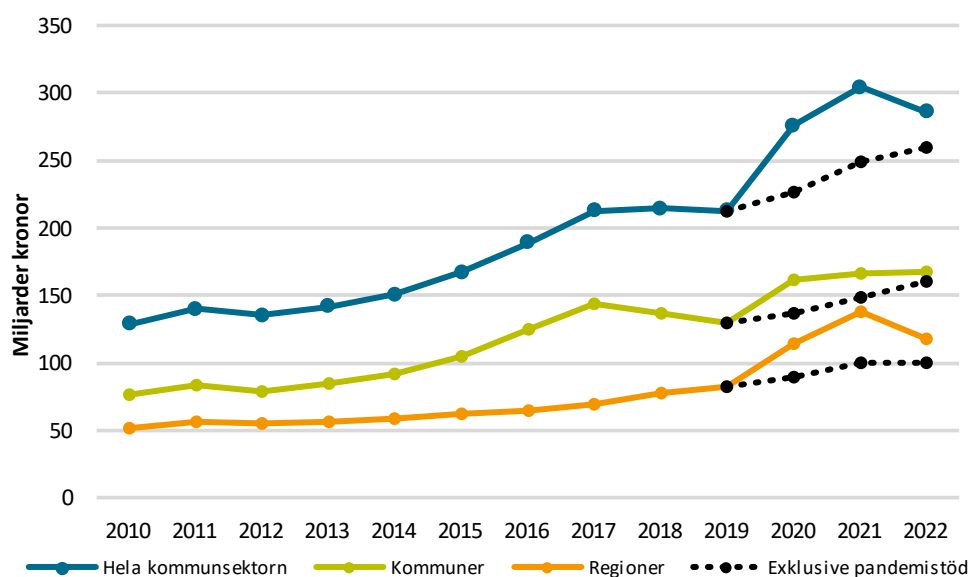
Källa: Statistiska centralbyrån (räkenskapsammandraget), egen bearbetning.

Regionernas skatteintäkter har under perioden minskat som andel av de totala intäkterna. Andelen statliga bidrag har samtidigt ökat kraftigt, som andel av de totala intäkterna. Andelen generella statsbidrag har ökat svagt medan andelen riktade statsbidrag av regionernas totala intäkter har ökat betydligt, från omkring 4 procent till omkring 10 procent mellan 2019–2021.

Stora tillskott till kommunsektorn till följd av pandemin

Coronapandemin har påverkat statens ekonomiska styrning av kommunsektorn under perioden, framför allt under 2020 och 2021. Staten har gett stora ekonomiska tillskott till kommuner och regioner, för att de skulle kunna hantera effekterna av coronapandemin (figur 5). Statens tillskott minskade under 2022. Det berodde främst på att de riktade statsbidragen till regionerna minskade jämfört med föregående år.

Figur 5. Statliga bidrag till kommunsektorn 2010–2022, inklusive och exklusive pandemistöd.



Anm.: Vi har valt benämningen *statliga bidrag*. Transfereringar är annars det begrepp som används enligt statens budgetregelverk för att beskriva när en myndighet betalar ut bidrag till en aktör utanför staten.

Källa: Ekonomistyrningsverket, egna beräkningar.

I den kartläggning som Statskontoret har gjort sticker tre områden ut med störst resurstillskott med anledning av coronapandemin: hälso- och sjukvård, äldreomsorg samt socialförsäkringsområdet. Socialförsäkringsområdet handlar i det här sammanhanget om att staten har kompenserat kommunsektorn som arbetsgivare. Men det är svårt att dra en exakt gräns av om bidrag till kommunsektorn ges med anledning av pandemin eller inte, eftersom regeringens motiveringar till varför den lägger fram förslag inte alltid är helt entydiga. Det speglar också det faktum att en satsning kan ha flera syften.

2.1.3 Statliga myndigheter får ett stort antal uppdrag om att ta fram ny kunskapsstyrning

Staten har kraftigt ökat sin kunskapsstyrning av kommunala verksamhetsområden sett över en längre tidsperiod. Kunskapsstyrning är en typ av stöd som ofta är riktad direkt mot verksamhetsnära personal. Utvecklingen har fortsatt under perioden 2020–2023. Ökningen gäller även bortsett från styrning som skett med anledning av coronapandemin.

Socialstyrelsen har fått ett stort antal uppdrag under perioden, som enligt myndigheten ofta går ut på att ta fram olika typer av kunskapsstöd, handböcker, nationella riktlinjer och liknande. Under 2022 fick Socialstyrelsen ett tjugotal regeringsuppdrag som syftar till att sprida kunskap. Inom hälso- och sjukvården samt socialtjänstområdet har utvecklingen gått mot alltmer omfattande kunskapsstyrning. En stor del av Socialstyrelsens uppdrag handlade om stöd för att hantera coronapandemin. Antalet sådana regeringsuppdrag ökade stort under 2020 och 2021. Men antalet uppdrag under 2022 var tydligt fler än innan pandemin. Att kunskapsstyrningen har ökat inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är därför inte bara ett resultat av pandemin.⁵

Även inom skolområdet har regeringen gett flera uppdrag till Skolverket, som innebär att myndigheten ska ta fram kunskapsstyrning inom olika områden.

2.1.4 Kommuner och regioner berörs av fler tvärsektoriella frågor – men oftast genom frivilliga styrmedel

Många av de tvärsektoriella frågor som regeringen och statliga myndigheter styr över berör kommuner och regioner på något sätt. Några exempel är civilt försvar och krisberedskap, hållbarhet och miljö, segregation och brottsbekämpning. De mål som finns inom områdena gäller ofta på nationell nivå snarare än kommunal och regional nivå. Men om statens styrning ska fungera effektivt måste kommuner och regioner i många fall vara delaktiga i något avseende, och styra i samma riktning. Kommuner och regioner har under lång tid hanterat tvärsektoriella frågor, men antalet områden där staten vill att kommuner bidrar till att lösa komplexa samhällsproblem har ökat över tid.

Under perioden 2020–2023 är civilt försvar och krisberedskap det allra tydligaste exemplet. Än så länge handlar det främst om frivilliga åtaganden och om att öka medvetenheten om frågorna. Det är tydligt att coronapandemin har flyttat frågorna högre upp på dagordningen, och därefter även kriget i Ukraina. Intresset för att vidta åtgärder som kan öka krisberedskapen har ökat i kommunsektorn.

⁵ Statskontoret. (2019, 2020, 2021 och 2022). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner*.

Ett område där staten har reglerat kommunernas uppgifter för att lösa ett komplext samhällsproblem är det brottsförebyggande arbetet. Förändringen innebär att kommunerna ska ta fram en lägesbild över brottsligheten i kommunen och utifrån denna ta ställning till behovet av åtgärder och en åtgärdsplan.⁶ Det kommer att bli en obligatorisk uppgift för kommunerna under 2023.

2.1.5 Coronapandemin innebar att befintlig styrning intensifierades

Coronapandemin innebär att den period som Statskontoret har analyserat har varit dramatisk för både kommunsektorn och för staten. Men vår analys visar samtidigt att regeringen och statliga myndigheter har gjort få större avsteg från tidigare styrmönster, med hänvisning till pandemin. Pandemin innebär inte att staten styrde på nya sätt, utan snarare att den använde samma styrmedel som tidigare, fast mer intensivt. Regeringen ökade sin styrning av kommunsektorn genom de statliga sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna, men använde sig också mer av överenskommelser med SKR.

De få undantag som staten har gjort när det gäller roll- och ansvarsfördelningen handlar framför allt om att underlätta för den verksamhetsnära personalen i kommuner och regioner. Ett exempel är att många statliga aktörer hjälpte till att samordna sina och andras insatser för att underlätta för de verksamheter som pandemin påverkade allra mest ute i kommuner och regioner. Ett annat exempel är att regeringen tillfälligt lättade på reglerna för läkarintyg för sjuklön, i syfte att avlasta hälso- och sjukvården. Ytterligare ett exempel är att regeringen gav olika myndigheter i uppdrag att utföra uppgifter som de normalt inte har, till exempel att köpa in den skyddsutrustning som behövdes i hälso- och sjukvården.

Även bortsett från styrning som har skett med anledning av coronapandemin har statens användning av många styrmedel ökat under perioden 2020–2023. Ökningen har dessutom fortsatt efter coronapandemin.

2.1.6 Överenskommelser med SKR blev särskilt viktiga under pandemin

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) fick en nyckelroll under pandemin. Många av de stödåtgärder som regeringen inrättade under den akuta krisen skedde genom SKR. Att styra genom SKR är inget nytt i sig. Regeringen och ibland även statliga myndigheter har sedan länge ingått överenskommelser med SKR. Överenskommelser mellan staten och SKR är en form av avtal mellan kommunsektorn och staten, där parterna kommer överens om att genomföra åtgärder inom ett visst område. Överenskommelserna innebär oftast att staten ger kommunsektorn riktade statsbidrag till vissa utpekade verksamhetsområden eller insatser. Under coronapandemin gav regeringen många riktade statsbidrag till regionerna genom

⁶ Prop. 2022/23:43. *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*

överenskommelser, medan kommunerna fick mer medel via generella statsbidrag. Statens ersättningar för testning och vaccinering kom exempelvis till stånd genom överenskommelser. Den stora merparten av överenskommelserna med SKR finns inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Fördelarna med att styra med hjälp av SKR under pandemin var att det gick snabbt, samtidigt som regeringen kunde förankra styrningen med kommunsektorn. En annan fördel var att styrningen var lättare att anpassa om förutsättningarna skulle förändras. I regel är det lättare att göra tillägg till en överenskommelse än att ändra i ett mer traditionellt riktat statsbidrag, som ofta styrs av en förordning.

Regeringens styrning genom SKR under pandemin fick kritik av bland annat Coronakommissionen. Kommissionen menade till exempel att SKR försenade vissa insatser och att styrningen är problematisk eftersom SKR inte lyder under offentligrättsliga principer.⁷ Vi har därefter sett tecken på att regeringen oftare har valt att använda den statliga myndighet som är ansvarig inom ett område och att staten därmed behåller mer av styrningen i egen regi. Socialstyrelsen upplever till exempel att myndigheten har fått hantera fler statsbidrag än tidigare.

2.1.7 Stora förändringar i EU:s styrning får konsekvenser för kommunsektorn

De flesta kommunala verksamheter påverkas av EU:s regler. Av EU-fördragen följer att EU har rätt att lagstifta inom bland annat miljö, energi, konkurrens, migration och socialpolitik. EU:s styrning påverkar kommunala verksamhetsområden och statens möjligheter att styra kommuner och regioner allt mer. I vissa fall är det kommuner och regioner som ska tolka och följa EU-förordningar. Även om staten kan ge stöd och föra in delar av EU-förordningar i svensk lagstiftning gäller EU-förordningen före den nationella lagstiftningen och de tolkningar som svenska staten gör. Kommuner och regioner kan därför vara de som i slutändan ansvarar för att följa EU-förordningarna. Samtidigt är det svenska staten som får ta emot sanktioner vid eventuella överträdelser.

EU har under perioden 2020–2023 eller strax innan infört regler som berör nästan samtliga kommunala och regionala verksamhetsområden i ett och samma regelverk. EU:s dataskyddsförordning GDPR är kanske det tydligaste exemplet. GDPR har inneburit stora förändringar av hur kommuner och regioner hanterar personuppgifter. Reglerna gäller sedan 2018, men har påverkat kommunsektorn mycket under perioden 2020–2023. Arbetet med att följa regelverket har krävt stora förändringar i både arbetssätt och tekniska lösningar, och kommunsektorn har i praktiken förändrat sitt arbete och sin teknik successivt. Ett annat exempel är visseblåsardirektivet, som gäller sedan 2021. Direktivet ställer krav på att det ska

⁷ SOU 2022:10. *Sverige under pandemin – Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering*, s. 627.

finnas rapporteringskanaler för oegentligheter. Även detta direktiv rör potentiellt alla kommunala och regionala verksamhetsområden, även om det är en särskild funktion som ska tillämpa själva regelverket.

GDPR och visseblåsdirektivet är två tydliga exempel på när EU:s styrning gör att kommuner och regioner behöver inrätta helt nya funktioner eller roller i sina organisationer, i det här fallet en visseblåskanal och ett dataskyddsbud. EU gör sällan mer än små anpassningar av regelverken utifrån kommuners och regioners förutsättningar.⁸ När det gäller visseblåsdirektivet hade medlemsstaterna möjlighet att undanta de minsta kommunerna från regelverket, men den svenska regeringen gjorde inte det.⁹

Det är inget nytt att EU styr på sätt som påverkar såväl kommuner och regioner som organisationer samt statens styrning av kommunsektorn. Även upphandlingsreglerna är en sådan typ av styrning, som länge påverkat kommuner och regioner mycket och som staten inte kan införa några nationella undantag från. Regelverk från EU innebär ofta en lång anpassningsprocess för de berörda organisationerna som inte tar slut när reglerna har införts nationellt. Med tiden tillkommer även förtydliganden och praxis från EU-domstolen.

Ett sakområde där EU-reglerna har påverkat kommunsektorns åtaganden särskilt mycket under perioden 2020–2023 är miljöområdet. Denna utveckling kan också förväntas fortsätta framöver.¹⁰ EU har till exempel beslutat om ett direktiv om kvaliteten på dricksvatten som trädde i kraft 2021 och som ställer nya krav på kommunerna. EU kommer förmodligen också att skärpa dessa regler framöver. EU-kommissionen har också inlett ett överträdelseärende mot svenska staten för att vissa kommuner inte har uppfyllt avloppsdirektivet. Staten är i många fall helt beroende av att kommunerna följer de EU-regler som gäller på olika områden, men om de inte gör det är det staten som bär ansvaret inför EU-domstolen. I bilaga 4 (endast digital) finns den rapport om EU:s styrning som Olle Lundin tagit fram på uppdrag av Statskontoret.

EU påverkar kommunsektorn på andra sätt än genom lagstiftning

EU påverkar också kommunsektorn och statens möjligheter att styra den indirekt. Det handlar till exempel om att EU påverkar kommuners och regioners prioriteringar genom att kunna få stöd genom EU:s fonder för lokala eller regionala projekt.¹¹ Det kan gälla betydande medel för en kommun eller region över långa tidsperioder som gör det möjligt för dem att genomföra projekt som annars skulle ha varit omöjliga.

⁸ Bilaga 4. Lundin, O. (2023). *EU-rättslig påverkan på kommunsektorn*, s. 35.

⁹ Prop. 2020/21:193. *Genomförande av visseblåsdirektivet*, s. 138 f.

¹⁰ Bilaga 4. Lundin, O. (2023). *EU-rättslig påverkan på kommunsektorn*, s. 36.

¹¹ *Ibid.*, s. 35.

Såväl skarp lagstiftning som domar från EU och mer indirekt påverkan kan innebära överstatliga prioriteringar som påverkar det kommunala handlingsutrymmet. Ibland kan sådan påverkan sammanfalla med vad enskilda kommuner vill åstadkomma. Då kan EU möjliggöra en utveckling som kommunen eller regionen inte hade mäktat med på egen hand, och som regeringen inte anser är prioriterat. I andra fall begränsar EU kommunsektorns handlingsutrymme och statens möjligheter att styra kommuner och regioner.

2.2 Statens styrning får flera negativa konsekvenser för kommuner och regioner

Statskontoret har i tidigare kartläggningar och analyser visat att statens styrning består av ett stort antal styrsignaler. Det sätt som staten styr på får flera negativa konsekvenser för kommunsektorn som inte ligger i linje med vad staten har avsett.¹² Det innebär att staten kan få mindre genomslag för sin styrning och att styrningen ibland kan motverka sitt syfte.

En stor del av statens styrsignaler berör förhållandevis stora verksamhetsområden som skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Men kommuner och regioner påverkas också av ett bredare förändringstryck. De är centrala aktörer inom klimatomställning, krisberedskap och civilt försvar samt snart även det brottsförebyggande arbetet. Vissa sådana tvärsektoriella inslag i styrningen kommer från staten, medan andra kommer från EU.

2.2.1 Statens styrning tränger undan kommuners och regioners egna prioriteringar

Statens styrning påverkar hur kommuner och regioner prioriterar mellan och inom sina verksamheter, vilket också är syftet med många statliga styrsignaler. Det gäller också styrningen från EU. Det innebär att kommuners och regioners utrymme för egna prioriteringar minskar. Detta minskade handlingsutrymme ger kommuner och regioner sämre förutsättningar att styra sina verksamheter med ett helhetsperspektiv, vilket vår förra fördjupade analys visade.¹³

Det styrmedel som bidrar allra mest till att tränga undan lokala prioriteringar är riktade statsbidrag, som sammantaget har en stark styreffekt. Anledningen till att kommuner och regioner ändå väljer att följa regeringens styrning i så pass stor utsträckning är de starka ekonomiska incitamenten. Andra utvecklingsprojekt behöver de nämligen bekosta med egna medel. Det kan också vara svårt att

¹² Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – en analys av statens styrning av kommuner och regioner*; Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

¹³ Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

motivera för väljare, media och den verksamhetsnära personal som berörs att kommunen eller regionen väljer att inte ta del av statliga medel. Kommunsektorn upplever att det inte är helt lätt att tacka nej till riktade statsbidrag från staten.

Flera negativa konsekvenser följer av att tränga undan prioriteringar på lokal nivå. Det riskerar att leda till att kommuner och regioner inte kan utnyttja sina resurser effektivt, eftersom statens prioriteringar inte alltid motsvarar de lokala behoven. Kommuner och regioner är mycket olika sinsemellan, och detsamma gäller därför även behoven. Det innebär att de behöver ett visst handlingsutrymme för att kunna fördela resurser effektivt. Det handlingsutrymmet är ofta begränsat när det gäller riktade statsbidrag.

Slutligen minskar statens styrning handlingsutrymmet för verksamhetsnära personal i kommuner och regioner. Statsbidragen skapar en *projektifiering* av kommuners och regioners verksamheter, och det finns en utbredd trötthet och frustration över bristen på långsiktig styrning inom både kommuner och regioner. Det kommer pengar i en satsning, som försvinner efter ett antal år och ersätts med en ny. En alltför vanlig slutsats när staten utvärderar riktade statsbidrag är att den verksamhet som statsbidragen finansierar inte integreras i kärnverksamheten i tillräckligt stor utsträckning.¹⁴ En av förklaringarna till det är att kommuner och regioner nästan alltid behöver redovisa för staten vad de har använt pengarna till. För att kunna göra det behöver verksamhet som kommuner och regioner finansierar med riktade statsbidrag vara lätt att avgränsa från den verksamhet som de finansierar med egna medel. Men det finns också undantag, till exempel när det gäller de statsbidrag som inte är uppbyggda på det sättet och därför är lättare att integrera i den ordinarie verksamheten (se även kapitel 4).

2.2.2 Statens styrning skapar höga administrativa kostnader i kommunsektorn

Statskontorets tidigare utredning av administrativa kostnader visar att statens omfattande och detaljerade styrning leder till stora administrativa kostnader i kommunsektorn.¹⁵ Administrativa kostnader uppstår i hela styrkedjan – centralt i kommuner och regioner, i olika förvaltningar och i kärnverksamheten för till exempel lärare och sjuksköterskor. Riktade statsbidrag skapar stora administrativa merkostnader för kommunsektorn. Administrationen uppstår i samband med ansökan och återrapporteringen, för att staten ska kunna följa upp att medlen används på det sätt som det är tänkt.

¹⁴ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2022:3). *I rätt riktning? Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg*, s. 29 ff.

¹⁵ Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – en analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

Kommuner och regioner har en omfattande uppgiftslämnarbörd gentemot statliga myndigheter. Delar av rapporteringen berör EU, men den största delen följer av nationella regler. Det finns också en lång rad obligatoriska planer som kommuner och regioner regelbundet ska lämna till statliga myndigheter. Många av de uppgifter som kommuner och regioner lämnar är obligatoriska, medan andra är frivilliga. Statskontorets tidigare granskning av administrativa kostnader i kommunsektorn visar att statliga myndigheter ofta frågar efter snarlika uppgifter, på grund av bristande samordning.

Den tidigare granskningen visar att den mest kostsamma administrationen för kommunsektorn är verksamhetsnära administration. Det handlar ofta om krav som finns inom ramen för lagstiftningen, till exempel skollagen, patientsäkerhetslagen och liknande och som utförs av de stora yrkesgrupperna i kommunsektorn. En del av denna verksamhetsnära administration är meningsfull och helt avgörande för kärnverksamheten, exempelvis journalföring. Men vi ser att viss dokumentation snarare tas fram som en försäkring, om verksamheten skulle bli tillsynad. Många yrkesgrupper vittnar om omfattande överdokumentation, av rädsla för att bli granskad och få kritik.

2.2.3 Många styr signaler och ett växande åtagande skapar problem för små kommuner

Statens styrning fortsätter att öka och kommunernas uppdrag växer, vilket skapar fler problem för små kommuner än för större. Liknande tendenser finns för regionerna, men de små regionerna har större organisationer än vad små kommuner har. Små kommuner kan inte hantera en lika stor mängd styr signaler som stora utan att andra arbetsuppgifter och åtaganden blir lidande. I en liten kommun riskerar varje ny styr signal att tränga undan befintliga arbetsuppgifter. Nya styr signaler riskerar därmed att även minska effekten av tidigare styr signaler. Den logiken gäller även för stora kommuner, men är mer påtaglig för små. Det beror också på att små kommuner ofta har en negativ befolkningsutveckling. Därför befinner sig de små kommunerna under ett högre tryck att minska kostnaderna, samtidigt som deras uppdrag utökas.

Kommuner och regioner behöver aktivt bevaka både statens och delar av EU:s styrning. De små kommunerna har betydligt sämre förutsättningar att göra det på ett systematiskt sätt än de stora. Färre medarbetare ska då ta om hand och förstå innebörden av styrningen. Chefer i små kommuner har ofta bredare ansvarsområden och berörs därför av fler styr signaler. Samtidigt saknar de ofta de stödstrukturer som kan finnas i stora kommuner (se även avsnitt 3.1.3 och 3.1.4).

2.3 Statens styrning har utvecklats och förbättrats på en del områden

Statens styrning av kommuner och regioner följer i stort de mönster som tidigare granskningar pekar ut som problematiska. Men det finns ändå områden där statens styrning har förbättrats i olika avseenden. Kommuner och regioner upplever att statens stöd inom skolan och socialtjänsten har utvecklats och blivit mer verksamhetsnära och enkelt att tillämpa direkt, utan egen bearbetning. Vi ser också en trend som visserligen påbörjades före 2020, men som verkar fortsätta i samma riktning. Det handlar om att den statliga tillsynen i viss mån verkar ha underlättats för kommunsektorn. Det beror dels på att tillsynen har blivit mer kvalitetsinriktad och framåtsyftande, dels på att den omfattar färre individärenden än tidigare. De färre individärendena i statens tillsyn är också ett exempel på att staten överlåter en uppgift åt kommunsektorn, för att staten bedömer att problemen kan lösas bäst lokalt.

Ytterligare en utveckling vi ser under perioden är att de riktade statsbidragen har börjat styra mer mot olika aspekter av likvärdighet. Det gör styrningen mer verksamhetsanpassad, eftersom statsbidragen styr mot de övergripande målen inom sakområdet.

2.3.1 Kommuner och regioner märker att staten har utvecklat arbetet med stöd och vägledning på vissa områden

Kommuner och regioner beskriver att statliga myndigheters stöd och vägledning har blivit bättre på senare år. Våra intervjupersoner nämner Skolverket som en av de myndigheter som har anpassat sig mer till verksamheterna i kommunerna. Det innebär bland annat att stödmaterialet är mer lättillgängligt och anpassat till kommunsektorns behov innan det lanseras, och att kommunerna inte behöver bearbeta det lika mycket innan de kan använda det.

Kommunerna beskriver utvecklingen på liknande sätt inom omsorg och socialtjänst. Socialstyrelsens stöd inom socialtjänst och omsorg är mycket uppskattat av kommunerna. Socialstyrelsen beskriver själva att de i dag arbetar mer med målgruppsanpassning av stödet än tidigare. Ett exempel är att Socialstyrelsens nya eller förändrade riktlinjer inom äldreomsorgen ska ha ett färdigt material som direkt kan skrivas ut och sättas upp på väggen.

2.3.2 Delar av statens tillsyn fortsätter att bli mer verksamhetsanpassad och kvalitetsinriktad

Sedan ett antal år fokuserar statens tillsyn av kommunala verksamheter alltmer på verksamheternas innehåll och kvalitet, som ett led i att göra tillsynen mer stödjande och framåtsyftande. Det är en utveckling som kan beskrivas som ett led i att uppnå en mer tillitsbaserad styrning.

Kommuner, regioner och flera utredningar har framfört att den traditionella tillsynen, med starkt fokus på att följa regler, riskerar att missa faktorer som har betydelse för verksamheternas kvalitet.¹⁶ Tillsynen riskerar att fokusera på administrativa strukturer, till exempel tillgången till rutiner, dokumentation och formella kvalitetsprocesser. Sådan tillsyn är krävande för den verksamhetsnära personal som ansvarar för dokumentationen. Vetskapen om en potentiell granskning gör ofta att personal ägnar mer tid åt administration än vad lagen kräver. Den risken ökar ytterligare om lagstiftningen är vag eller om sanktionerna är hårda.¹⁷ Ett exempel på den utvecklingen är Skolinspektionens kvalitetsgranskningar, som syftar till att höja kvaliteten och ge nyanserad återkoppling till skolhuvudmän snarare än att bara granska om huvudmännen följer de regler som gäller eller inte.¹⁸

En annan utveckling som vi ser är att statens tillsyn inte omfattar individärenden på samma sätt som tidigare. Det gäller till exempel klagomål från patienter eller vårdnadshavare, som i större utsträckning ska hanteras i de kommunsektorns verksamheter framöver. Motiven är både att minska de administrativa kostnaderna för kommunsektorn och att staten anser att huvudmännen är mer lämpade att lösa de problem som frågorna gäller. Statlig tillsyn som omfattar individärenden innebär ofta en mer komplicerad process, som tar mer tid än om till exempel den som har lämnat in ett klagomål i stället har direktkontakt med huvudmannen. Denna utveckling började 2018 när ett nytt klagomålssystem lanserades inom hälso- och sjukvården.¹⁹ Under den period som vi har undersökt har utvecklingen fortsatt genom en liknande ordning inom skolan. Skolinspektionen ska nu bara granska ärenden som skolhuvudmännen själva redan har utrett, om det inte finns särskilda skäl till att göra på något annat sätt.²⁰

En konsekvens av den förändrade klagomålshanteringen är att den har skapat utrymme att genomföra mer riktad och riskbaserad tillsyn. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har till exempel kunnat göra tillsynssatsningar mot områden med stora problem. Under coronapandemin genomförde IVO till exempel tillsyn av samtliga vård- och omsorgsboenden i landet, utifrån en riskanalys. Under 2022 genomförde IVO tillsyn av alla akutsjukhus. Även om den formella regleringen att

¹⁶ Se till exempel SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 41 ff.

¹⁷ Se till exempel Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*; Statskontoret. (2020:21). *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*.

¹⁸ [Skolinspektionen.se](https://skolinspektionen.se). *Inspektionsformer*. (hämtad 2023-01-24).
skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer

¹⁹ Prop. 2016/17:122. *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården*.

²⁰ 26 kap. Skollagen (2010:800).

IVO inte skulle utreda klagomål från enskilda kom redan 2018, har genomslaget skett succesivt. Det beror bland annat på att myndigheten har behövt utreda och hantera de ärenden som kom in innan förändringen började gälla.²¹

2.3.3 Regeringen har använt de riktade statsbidragen för att stärka likvärdigheten mer än tidigare

Grunden i hur staten fördelar resurser till kommunsektorn är att det kommunala utjämningsystemet kompenserar kommuner och regioner för kostnader som beror på strukturella skillnader och som kommuner och regioner själva inte kan påverka. Staten fördelar dessutom riktade statsbidrag utifrån andra faktorer, exempelvis utifrån antal invånare, elever eller äldre.

Men regeringen väljer oftare än tidigare att fördela statsbidragen utifrån mottagarnas socioekonomi, eller andra aspekter relaterade till likvärdighet. Ett exempel är att staten ger större ersättning per elev om en stor andel av eleverna har föräldrar med låg utbildning eller inkomst. Mottagare med svårare förutsättningar får således mer resurser. En fördelning utifrån socioekonomi syftar till att stärka likvärdigheten genom att jämna ut skillnader mellan mottagarna.

I dag är fler riktade statsbidrag konstruerade för sådan socioekonomisk fördelning än tidigare, och de omfattar också större belopp. Det gör styrningen mer verksamhetsanpassad, eftersom statsbidragen styr mot de övergripande målen inom verksamhetsområdena. Till exempel ska skolhuvudmännen enligt skollagen fördela resurser utifrån elevers olika förutsättningar och behov. Skolan har också ett kompensatoriskt uppdrag, som innebär att skolan ska kompensera för de förutsättningar som eleverna inte har med sig hemifrån. När staten fördelar resurser utifrån socioekonomi, ser den till att den kompensatoriska resursfördelningen även gäller *mellan* skolhuvudmän. Den kompensatoriska resursfördelningen i skollagen gäller annars bara *inom* en och samma kommun eller enskild skolhuvudman. Det ligger också i linje med de slutsatser som Riksrevisionen drog i en analys från 2019. Riksrevisionen såg att socioekonomiska faktorer framför allt syns i sämre resultat, snarare än högre kostnader för till exempel skola. Det kommunala utjämningsystemet tar dock bara hänsyn till skillnader i kostnader, och missar därför socioekonomi.²² Regeringen har också tillsatt utredningen om en ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning som ska undersöka om kostnadsutjämnningen tar hänsyn till socioekonomiska faktorer i tillräcklig utsträckning.²³

²¹ Inspektionen för vård och omsorg. (2020). *Uppföljning av enskildas klagomål på hälso- och sjukvården. Slutredovisning av regeringsuppdrag (S2017/07302/RS)*.

²² Riksrevisionen. (2019:29). *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*.

²³ Dir. 2022:36. *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning*.

Regeringen har även inrättat andra statsbidrag som tar sikte mot ökad likvärdighet, men som inte är kopplade till något enskilt verksamhetsområde. Dessa stöd har ett tydligt syfte att öka likvärdigheten i förutsättningar mellan kommuner. Till exempel har staten infört ett statsbidrag till vissa utpekade kommuner, som ska stärka deras grundförutsättningar. För 2021 införde regeringen till exempel tillfälliga satsningar särskilt till vissa kommuner och regioner för att nå en ekonomi i balans.²⁴ För 2022 infördes ytterligare ett stöd till de kommuner som får mest pengar per invånare via det kommunala utjämningsystemet eller har färre än 9 000 invånare.²⁵

²⁴ Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*, s. 32.

²⁵ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*, s. 25.

3 Likvärdighet och kompetensförsörjning är två bestående utmaningar

I det här kapitlet analyserar vi hur statens styrning påverkar, och påverkas av, strukturella utmaningar i kommunsektorn. Analysen utgör en del av vår beskrivning av vilka konsekvenser statens samlade styrning av kommunsektorn får eller inte får (se avsnitt 1.2.2).

Ett centralt mål med statens styrning av kommunsektorn är att öka likvärdigheten mellan kommuner och mellan regioner. Det huvudsakliga syftet med detta mål är att invånare i olika delar av landet ska ha tillgång till likvärdig service och välfärd.

Ytterligare ett centralt mål för statens styrning av kommunsektorn är att höja kvaliteten inom kommunsektorns ansvarsområden. Det förutsätter att det går att kompetensförsörja de verksamheter som staten vill stärka. Men kommuner och regioner har olika utgångslägen och förutsättningar för att ta emot och implementera styrningen från staten.

Sammanfattande iakttagelser:

- Statens styrning syftar ofta till att öka likvärdigheten mellan kommuner och mellan regioner. Men statens styrning har inte lett till att skillnaderna mellan kommuner och mellan regioner minskar.
- Små kommuner har begränsad kapacitet att ta emot statens styrning. Det handlar bland annat om tillgång till specialiserade tjänster och begränsad administrativ kapacitet. Små kommuner hittar ofta sätt att hantera det, till exempel genom att samverka med varandra. Men det går inte att fullt ut kompensera för den strukturella kapacitet som kommunen saknar.
- Kompetensbristen i kommuners och regioners kärnverksamhet är ett problem i hela Sverige. Men kompetensbristen är inte jämnt fördelad mellan kommuner och regioner. Små kommuner och regioner har svårare att rekrytera kompetens än stora.
- Kompetensbristen i kommuner och regioner begränsar styrningens genomslag när staten vill höja ambitionerna eller öka kvaliteten för kommunsektorns verksamheter.

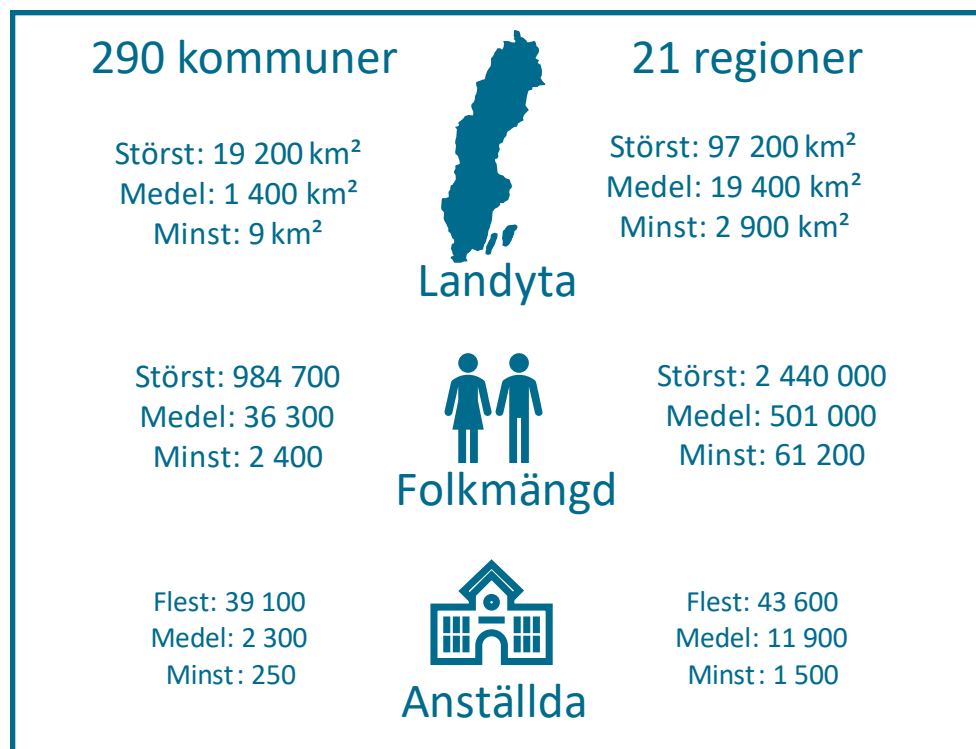
3.1 Statens styrning har inte lett till att skillnaderna mellan kommunerna och mellan regionerna minskar

Under perioden 2020–2023 har ökad likvärdighet mellan kommuner och mellan regioner varit ett av statens främsta syften med styrning av kommunsektorn. För att åstadkomma mer likvärdighet är styrningen ofta ganska detaljerad. Men vår analys visar att det finns hinder som gör att styrningen inte får de effekter som staten vill att den ska få. Till viss del förklaras det av strukturella utmaningar som staten bara kan påverka indirekt. Staten styr till exempel inte över var befolkningen bor. Men vi bedömer att statens styrning ibland också förstärker skillnaderna inom kommunsektorn. Det beror på att staten inte alltid tar tillräcklig hänsyn till kommunernas och regionernas olika förutsättningar när den styr. Det gör att styrningen får olika konsekvenser och utfall i olika kommuner och regioner.

3.1.1 Kommunerna blir alltmer olika

Sveriges 290 kommuner varierar kraftigt i geografisk storlek, befolkningsmängd och antalet anställda (figur 6). 131 av kommunerna räknas som små, eftersom de har färre än 15 000 invånare. Skillnaderna mellan landets 21 regioner är också betydande, men små regioner är ändå betydligt större än små kommuner.

Figur 6. Några strukturella och organisatoriska skillnader mellan kommuner och regioner.



Anm.: Värdena är avrundade. Uppgifter om folkmängd och landyta avser 2022. Uppgifter om kommunalt anställda avser årsarbetskrafter 2021.

Källa: Statistiska centralbyrån (landyta och folkmängd) och Kolada (anställda).

Kommunerna blir också mer olika över tid.²⁶ Det sker i många avseenden, bland annat vad gäller befolkningens socioekonomiska förutsättningar, arbetslöshet och hur stor andel av kommuninvånarna som är i arbetsför ålder. Skillnaderna i kvalitet och utfall mellan kommuner och regioner är i många fall stora. Ett par exempel som illustrerar det är andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan efter grundskolan och väntetiden för patienter inom specialistvården.²⁷ Inom dessa områden ökar skillnaderna mellan kommuner och mellan regioner. Så ser utvecklingen ut inom många områden under perioden. Generellt minskar kvaliteten i små kommuner, medan den bibehålls eller ökar i medelstora och större kommuner. Det beror inte på storleken i sig, utan på att små kommuner som grupp har fler strukturella utmaningar än stora kommuner. I bilaga 3 beskriver vi mer i detalj hur skillnaderna påverkar kommunernas förutsättningar att ta hand om statlig styrning.

De växande skillnaderna i utfall har flera orsaker och förklaringar, och de beror delvis på faktorer som är svåra för staten att påverka. Ett exempel är urbaniserings-tendenser, som är en utveckling vi ser i många jämförbara länder. Under lång tid har befolkningsutvecklingen inneburit att vissa kommuner växer snabbt, medan andra successivt krymper. Att höja kvaliteten i en verksamhet som löpande behöver krympa är svårt.

3.1.2 Mer styrning ger inte alltid mer likvärdighet

Även när syftet med statens styrning är att öka likvärdigheten mellan kommuner och regioner, kan utfallet bli det motsatta. Till en del har det att göra med spänningen mellan kommunalt självstyre och nationell likvärdighet. Ett långtgående självstyre öppnar för större skillnader mellan kommuner och mellan regioner i både utförande och utfall, än när staten styr de kommunala och regionala åtaganden mer i detalj.

Men det finns också en kompensatorisk idé i självstyret. Kommuner och regioner har olika förutsättningar, och behöver kunna göra olika för att utfallet i slutändan ska bli mer lika. Det går inte att organisera alla verksamhetsområden på samma sätt i olika delar av landet. Det är svårare för kommuner och regioner att bedriva verksamheten utifrån sina förutsättningar och behov inom områden där staten preciserar i detalj hur de ska bedriva verksamheten eller vad de ska åstadkomma. Därför kan styrsignaler som syftar till att utjämna skillnader i stället minska likvärdigheten. Det är inte alltid uppenbart på förhand, eftersom staten sällan känner till alla de faktorer som påverkar kommuners möjligheter och behov av flexibilitet i det enskilda fallet.

²⁶ Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Självstyrelse – värd att värna?*, s. 28 ff.

²⁷ Rådet för främjande av kommunala analyser. *Kolada*.

3.1.3 Staten tar inte tillräcklig hänsyn till att mottagningskapaciteten varierar

Vår analys visar att staten inte tar tillräcklig hänsyn till varierande mottagningskapacitet i kommuner och regioner, när den styr kommunsektorns verksamhetsområden. Mottagningskapacitet kan beskrivas som organisationens förutsättning att reagera på styrsignaler så som avsändaren har tänkt sig. Hög mottagningskapacitet innebär att mottagaren förstår vad staten vill med sin styrning, kan reagera på styrsignalen och implementera den i praktiken. Låg mottagningskapacitet innebär att mottagaren inte förstår styrsignalen eller inte har kapacitet att göra det som staten vill. Men det kan också innebära att mottagaren inte får vetskap om styrsignalen överhuvudtaget.

Mottagningskapacitet är visserligen något som kommuner och regioner kan påverka, framför allt genom hur de styr och organiserar sin verksamhet. Men många av de organisatoriska lösningar som stora kommuner kan ha är i praktiken omöjliga för de minsta kommunerna att inrätta. Det handlar till exempel om bevakning av riktade statsbidrag, särskilda funktioner för omvärldsbevakning eller juridiska stödfunktioner. Vår analys visar att statens styrning i regel är dåligt anpassad för att passa de minsta kommunerna, som saknar förutsättningarna att inrätta alla de typer av stödstrukturer som större kommuner kan ha. Små kommuner tar till exempel del av betydligt färre riktade statsbidrag som inte har fastställd bidragsram per kommun. En förklaring är att små kommuner behöver koncentrera sina administrativa resurser till de statsbidrag där de vet på förhand hur mycket pengar de kan få ta del av. En fördelning av statsbidrag utan fastställd bidragsram är enligt Riksrevisionens bedömning inte helt förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar.²⁸

3.1.4 Små kommuner har inte samma organisatoriska kapacitet att ta hand om styrsignaler från staten

Det som kännetecknar små kommuner är att personalen ofta har breda ansvarsområden och få kollegor som kan samma saker. I en liten kommun kan det till och med vara en enstaka person som på en liten del av sin tjänst ska arbeta med att ta hand om styrsignaler inom ett visst område. Om antalet styrsignaler är stort blir effekten av varje styrsignal mindre. Det finns helt enkelt ingen organisatorisk kapacitet att lägga tid och utrymme åt hur många frågor som helst eller att bli specialist på en fråga, som motsvarande personal i en större kommun kan bli.

Det blir tydligt när vi jämför rollen som socialchef i en liten och en medelstor kommun (bilaga 3). Rollen som socialchef i en liten kommun är både bredare och mer operativ – samtidigt som ansvaret för att fånga upp och ta om hand statliga

²⁸ Riksrevisionen. (2022:1). *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*. s. 52.

styrssignaler inte går att delegera till någon stödfunktion, eller att diskutera med chefskollegor i den egna kommunen. Alla förändringar inom socialtjänstområdet och personlig assistens ska tas om hand av en enda person.

En del intervjupersoner anser att det också finns styrningsmässiga fördelar med att vara en liten kommun (bilaga 3). Det är till exempel kortare beslutsvägar och lättare att överblicka organisationerna, vilket kan underlätta att sprida och implementera ny statlig styrning.

3.1.5 Små kommuner har begränsad kapacitet att ta hand om styrning från EU

Även EU-styrning är svårare för små kommuner att hantera än för stora. EU-regler är ofta omfattande och komplexa, och ställer särskilda krav på juridisk kompetens för tolkning och tillämpning. Det beror bland annat på att EU-rätten är uppbyggt på ett annat sätt än svensk lagstiftning, utan samma tillgång till förarbeten som kan vara ett stöd i hur reglerna ska tillämpas. I de flesta fall finns det bedömningsstöd från de statliga myndigheterna, men det är inte säkert att de är heltäckande eller ger exakta svar på hur kommunerna ska tillämpa regelverket. Många små kommuner saknar helt juridisk kompetens, vilket vi återkommer till i avsnitt 3.2.4. Det innebär att de är mer beroende av statliga myndigheters vägledning, eller av SKR:s bedömningar. De små kommuner som vi har intervjuat bedriver i princip ingen särskild bevakning av EU-regler, stöd från EU eller praxis från EU-domstolen.

3.2 Kompetensbrist begränsar när staten vill styra mot ökad kvalitet

Den andra strukturella utmaningen som vi ser att regeringen inte tar tillräckligt stor hänsyn till när den styr kommunsektorn är kompetensförsörjning. En av kommunsektorns största utmaningar är att bemanna i tillräcklig omfattning och med rätt kompetens. Det uppger SKR, de kommuner och regioner som vi har intervjuat samt regeringen.²⁹ Ungefär en fjärdedel av landets anställda arbetar i verksamheter som är finansierade av kommuner och regioner. Cirka 40 procent av den totala sysselsättningsökningen fram till 2035 skulle behöva ske i kommunalt finansierad verksamhet för att behålla personaltätheten på nuvarande nivå.³⁰ Flera kommuner och regioner som vi har pratat med lyfter fram att kompetensförsörjningen är den enskilt viktigaste frågan för att kunna erbjuda välfärdstjänster i samma omfattning och kvalitet under de kommande åren.

²⁹ Se till exempel [Regeringen.se](https://www.regeringen.se/artiklar/2023/01/regeringens-arbete-med-starkt-kompetensforsorjning-inom-halso-och-sjukvarden). (2023). *Regeringens arbete med stärkt kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården*. (Hämtad 2023-02-21). <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/01/regeringens-arbete-med-starkt-kompetensforsorjning-inom-halso--och-sjukvarden>

³⁰ Välfärdscommissionen. (2021). *Välfärdscommissionens slutredovisning till regeringen*, s. 24.

Samtidigt syftar en stor del av statens styrning till att höja ambitionsnivån för både kommunala och regionala kärnuppdrag. Det gäller särskilt inom skolan, vården och omsorgen. Men många kommuner och regioner har svårt att klara sitt befintliga åtagande eftersom de inte kan bemanna verksamheterna med rätt personal. Det är ännu svårare för dem att höja kvaliteten ytterligare.

3.2.1 Ansträngt läge för kommuners och regioners kärnverksamheter när det är svårt att rekrytera

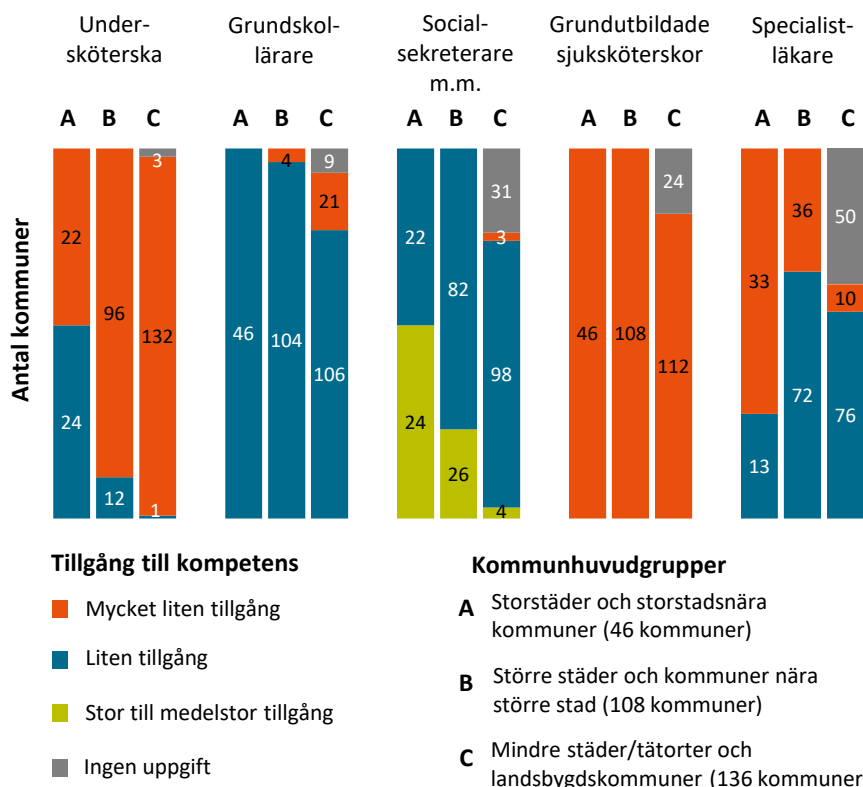
Kommuner och regioner upplever att många av statens styrsignaler syftar till att komma till rätta med kvalitetsbrister i kärnverksamheten som egentligen beror på att det är svårt att rekrytera personal med rätt kompetens. Kompetensbristen är olika stor i olika delar av landet för olika yrkesgrupper. Men genomgående har små kommuner och glesbefolkade regioner svårare att rekrytera personal till kärnverksamheten än större kommuner och mer tätbefolkade regioner. Undantaget gäller specialistläkare, där bristen är störst i storstäderna (figur 7).

Inom äldreomsorgen är problemen att rekrytera särskilt stora. I stora delar av landet är det svårt att rekrytera undersköterskor (figur 7). Äldreomsorgen påverkas också av bristen på sjuksköterskor, även om de inte är lika många som undersköterskor. Allra svårast är det att rekrytera i små städer och på landsbygden. Regeringens satsning på äldreomsorgen efter pandemin visar hur bristen på personal påverkar statens styrning. År 2021 fick kommunerna ta del av nära 3,4 miljarder kronor för att vidareutbilda personal inom äldreomsorgen (Äldreomsorgslyftet). Men kommunerna hade svårt att hitta vikarier under utbildningstiden och kunde utnyttja mindre än hälften av medlen. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kommer undersköterskor inom äldreomsorgen att utgöra det största kompetensbehovet det kommande decenniet, eftersom många kommer att gå i pension samtidigt som det kommer att behövas mer äldreomsorg på grund av att landet får fler äldre.³¹

Bemanningsläget inom grundskolan är också relativt ansträngt, men enligt SKR väntas behovet av förskollärare och grundskolelärare minska något det kommande decenniet. När det gäller tillgången till socialsekreterare är problemen inte lika omfattande som för övriga yrkesgrupper, även om det även där finns en nationell brist (figur 7).

³¹ Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.

Figur 7. Tillgång till kompetens inom kommuners och regioners kärnverksamheter per kommunhuvudgrupp, 2022.



Anm.: Uppgifterna bygger på Arbetsförmedlingens bedömningar om arbetskraft och utgår från balansen mellan tillgång och efterfrågan inom respektive yrkesgrupp. SKR:s kommungruppsindelning finns inte för regioner, men indelningen i olika kommungrupper ger ändå information om regionernas kompetensförsörjningsläge i olika delar av landet.

Källa: Arbetsförmedlingen, egen bearbetning.

Regionerna har större problem med kompetensförsörjning än kommunerna. Bristen på den enskilt största yrkesgruppen sjuksköterskor är mycket stor i hela landet. Ett annat exempel är att det saknas tillgång till specialistläkare framför allt i storstäder och storstadsnära kommuner. Denna yrkesgrupp är förhållandevis liten och personalbehovet gäller därför betydligt färre tjänster. Samtidigt är det viktigt att tjänsterna kan tillsättas för att regionerna ska klara sitt uppdrag.

3.2.2 Höjda ambitioner kan öka pressen på verksamhetsnära personal

Personalbristen påverkar den verksamhetsnära personalen på flera sätt. När staten vill höja ambitionsnivån eller kvaliteten för kommuners och regioners verksamheter, förutsätter det att det finns kapacitet bland personalen att klara av det åtagande som man redan har. Men där det råder brist på personal når verksamheterna inte alltid den kvalitetsnivå som staten har formulerat för

verksamhetsområdet. Det visar inte minst Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsinsatser mot landets äldreboenden under pandemin, eller mot landets sjukhus.³²

När kapaciteten att leva upp till befintligt åtagande saknas, riskerar styrsignaler som syftar till att utöka åtagandet att få negativa effekter på verksamheten. I praktiken styr staten ofta personalen mot att ägna tid till fler arbetsuppgifter än tidigare. Det innebär en stress för verksamhetsnära personal när signalerna utifrån är att ambitionen ska höjas, men med samma eller minskande mängd personal.

3.2.3 Få långsiktiga insatser för att öka förutsättningarna för kompetensförsörjningen i kommuner och regioner

Både regeringen och de statliga myndigheterna är medvetna om problemen med kompetensförsörjningen i kommuner och regioner. Det finns också en lång rad styrmedel som syftar till att förbättra situationen. Det finns till exempel statliga styrsignaler som syftar till att förbättra arbetsmiljön och löneutvecklingen, att kommunsektorn ska anställa en viss typ av personal, att erbjuda kompetensutveckling eller att minska antalet timanställningar inom kommunsektorns verksamhetsområden. Regeringen försöker att ta ett samlat grepp om kompetensförsörjningen, exempelvis genom myndighetsuppdrag om att kartlägga och bedöma behoven samt att stödja och främja samverkan på nationell och statlig nivå.³³ Men de flesta insatser handlar om att ge kommunsektorn medel genom riktade statsbidrag och överenskommelser med SKR. Några exempel är lärarlönelyftet, statsbidraget för karriärtjänster, äldreomsorgslyftet, och överenskommelsen om god och nära vård.

Men statsbidrag som syftar till att öka bemanningen och förbättra arbetsmiljön är förknippade med flera problem.³⁴ Kommuner och regioner behöver ta höjd för att pengarna kan försvinna, och blir därmed försiktiga. Ofta vill de inte tillsvidareanställa personal med tillfälliga medel, eftersom de riskerar att stå med kostnader som de inte kan bära.

³² Inspektionen för vård och omsorg. (2023). *Delredovisning av den nationella sjukhustillsynen*; Inspektionen för vård och omsorg. (2022). *Tillsyn av medicinsk vård och behandling vid särskilda boenden för äldre – delredovisning av resultat på nationell nivå avseende kommunernas hälso- och sjukvård*.

³³ Regeringen. (Dnr. S2021/06575). *Uppdrag om kompetensförsörjning i primärvården*; Regeringen. (Dnr S2022/00902). *Uppdrag att föreslå insatser för att stärka attraktiviteten och kompetensförsörjningen av barnmorskor i förlossningsvården*; Regeringen. (Dnr. S2023/00256). *Uppdrag att ta fram förslag till en nationell plan för att förbättra hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning*.

³⁴ Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*; Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 86 f.

Statsbidrag som syftar till att erbjuda kompetensutveckling till personal har inte samma utmaningar. Där kan även punktinsatser från statens sida få mer bestående konsekvenser, eftersom personalen får kunskaper som finns kvar även efter att pengarna försvinner. På marginalen kan det också öka attraktiviteten för att stanna kvar i yrket. Men det finns inget som tyder på att den typen av styrmedel förbättrar kompetensförsörjningen i stort.

Att inrätta funktioner eller råd vid myndigheter som kan arbeta strategiskt med frågorna kan också bidra till positiv utveckling, till exempel att sprida erfarenheter mellan verksamheter. Men sådana funktioner eller råd syftar i första hand till att ta fram förslag, sprida kunskaper, och att främja arbetet med kompetensförsörjningen i en viss sektorn – snarare än att genomföra konkreta insatser.

3.2.4 Allt viktigare med specialistkompetens – men små kommuner hänger inte med

Kommuner och regioner har inte bara svårt att försörja sina kärnverksamheter med kompetens, utan även andra nyckelpositioner centralt i sina organisationer.

Kommunutredningen har analyserat kommunernas tillgång till sådan strategisk kompetens 2017. Det handlar till exempel om jurister, ekonomer och upphandlare. Utredningen visar att tillgången varierar kraftigt mellan stora och små kommuner, vilket påverkar förutsättningarna för övergripande ledning och styrning och utveckling i kommunerna.³⁵ Vi bedömer att tillgången till sådan kompetens också har stor betydelse för förmågan att ta hand om styrsignaler från staten och från EU.

SKR har sammanställt nya uppgifter om tillgången till strategisk kompetens för 2021 (se bilaga 3). I de stora och medelstora kommunerna har tillgången på jurister, upphandlare, ekonomer och personal inom it-området ökat kraftigt. I genomsnitt finns det dubbelt så många jurister och upphandlare 2021, jämfört med 2010. Även på it-området har det skett mer än en fördubbling i de stora och medelstora kommunerna.

I de små kommunerna varierar utvecklingen mer. I de allra minsta kommunerna har tillgången till jurister varit oförändrad eller minskat något under perioden. Dessa kommuner saknar ofta egen jurist. Tillgången till upphandlare har ökat marginellt, men fyller fortfarande inte ens en heltidstjänst i de minsta kommunerna. För mindre städer/tätorter liknar utvecklingen den vi ser för de större kommunerna, med ungefär dubbelt så många jurister, upphandlare och it-personal i dag som 2010. Det indikerar att problemet framför allt berör de allra minsta kommunerna.

Den yrkesgrupp som är mest stabil över tid är ekonomer. Där har ökningen inte varit så stor i någon kommungrupp, jämfört med de andra specialistområdena. Inom ekonomi finns det relativt många personer med kompetens, även i de allra minsta kommunerna.

³⁵ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. s. 248 ff.

3.2.5 Det handlar inte bara om att kunna rekrytera – små kommuner kan inte ha hur många specialister som helst

Flera företrädare för kommuner nämner i våra intervjuer att den styrning de ställs inför har blivit mer komplex och ställer större krav på att de har specialistkompetens. Det gäller flera områden. Exempelvis kan upphandlingsreglerna innebära att en kommun behöver upphandlingsjuridisk kompetens, men också att miljöregler och informationssäkerhet ställer krav på specifik teknisk kompetens.

Denna bild är inte unik för Sverige. En utredning i Norge av hur väl kommunerna lever upp till de lagstadgade kraven beskriver att kommunerna oavsett storlek förväntas ha specialistkompetens inom ett stort antal olika områden.³⁶ Precis som i Sverige har små kommuner svårast att leva upp till dem.³⁷

Möjligheten att rekrytera personal inom specialistområden är en faktor som gör att skillnaderna mellan stora och små kommuner växer. Men en annan minst lika viktig faktor är att små kommuner inte kan ha lika många specialisttjänster överhuvudtaget, eftersom de är för små. I våra samtal med medlemmar i Småkom framkommer till exempel att kommunerna upplever att de inte kan ha en jurist i kommunen, eftersom det inte går att fylla en tjänst med bara de uppgifterna.

3.3 Små kommuner hittar sätt att kompensera för när den egna organisationen inte räcker till

Vår analys visar att de små kommunerna ofta hittar sätt att kompensera för att den egna organisationen inte räcker till för att klara sitt uppdrag. Det kan till exempel handla om att samverka med varandra om specialiserade uppgifter. Men det finns det andra, mer formella samverkansformer som kommunerna kan ingå i som ett sätt att stärka sin kapacitet. De kan ha gemensamma nämnder, kommunala bolag eller kommunalförbund. När det gäller att ta hand om statliga styrsignaler, eller att få hjälp att tolka regelverk som de sällan tillämpar, kan de upphandla stödfunktioner eller ta hjälp av SKR i juridiska frågor. Det pågår också ett omfattande informellt kollegialt utbyte i de nätverk som kommuner och regioner deltar i genom SKR eller för verksamhetschefer i ett visst län.

3.3.1 Små kommuner samverkar med andra

Statskontoret bedömer i en rapport att kommunal samverkan är ett viktigt och användbart verktyg för små kommuner att hantera sina utmaningar.³⁸ Vi konstaterar också att samverkan har ökat över tid. Dels avtalssamverkar kommunerna mer jämfört med tidigare, dels samverkar de inom nya områden. Fördelarna med att

³⁶ Bilaga 5. Sandberg, S. *Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023*, s. 23.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Statskontoret. (2023:5). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*.

samverka är att det underlättar kompetensförsörjning och höjer kvaliteten i olika verksamheter. Samtidigt finns det svårigheter med insyn och när det gäller att utkräva ansvar. Vi bedömer att samverkan inte på egen hand är svaret på alla utmaningar som kommunerna står inför och att staten samtidigt behöver arbeta med andra verktyg.

Förutom den formellt reglerade samverkan finns det ett omfattande och viktigt informellt utbyte mellan olika funktioner i kommuner. SKR har till exempel socialchefs nätverk, skolchefs nätverk och miljöchefs nätverk. Utan de nätverk och det utbyte som verksamhetschefer har med varandra över kommungränserna skulle små kommuner ha ännu svårare att ta hand om statliga styrsignaler. De skulle också ha svårare att hantera uppgifter som de sällan stöter på.

Men även om samverkan kan vara en del av lösningen kan kommunerna ändå inte fullt ut kompensera för det som den egna organisationen saknar. Vissa delar av verksamheten är mer komplicerad att samverka kring än att göra uppgiften på egen hand, till exempel där starka sekretessregler innebär begränsade möjligheter att dela information. Samverkan i sig är också tidskrävande. Med bredare chefsroller, som mindre kommuner behöver ha, blir också fler samverkansforum relevanta för ens ansvarsområde.

3.3.2 Små kommuner tar hjälp av SKR i juridiska frågor

Våra intervjuer visar att SKR har en central roll för kommuner när det gäller att förmedla den statliga styrningen och styrningen från EU. Små kommuner förlitar sig i stor utsträckning på att SKR kommunicerar och förtydligar nya styrsignaler, även om verksamhetscheferna inom respektive område också bevakar nya styrsignaler via sektorsmyndigheternas webbplatser och nyhetsbrev. Men även personal inom verksamhetsområdena förväntar sig att SKR ska fånga upp och förmedla de förändringar som är på gång. Men SKR anser att deras bevakning inte är heltäckande, och att kommuner riskerar att missa styrsignaler om de förlitar sig för mycket på den information som de tillhandahåller.

3.3.3 Små kommuner upphandlar stödfunktioner

Små kommuner kan även upphandla stödtjänster från privata aktörer för att kompensera för att den egna organisationen inte har tillräcklig kapacitet. Det är till exempel vanligt att upphandla juridiska och ekonomiska tjänster samt olika rådgivnings-, handlägnings- och projektstöd. Det gäller också specialiserade funktioner inom exempelvis plan- och byggområdet samt miljö. Samtidigt som upphandling kan stärka kapaciteten bygger det också på att det finns kompetens att genomföra en upphandling överhuvudtaget.

Små kommuner samverkar ofta kring upphandling

Upphandlingsområdet är ett exempel på områden där EU:s styrning påverkar kommuner och regioner mycket. Reglerna är snåriga och processerna kräver ofta mycket tid. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med upphandling uppgår fortfarande inte ens till en årsarbetskraft per kommun i de tre minsta kommungrupperna (se avsnitt 3.2.4 och bilaga 3). Förutsättningarna att genomföra bra upphandlingar på egen hand är klart sämre för kommuner som har mindre kompetens på området. Det kan leda till högre kostnader, eller till misstag som i sin tur leder till dyra rättsprocesser.

Samtidigt är upphandlingsområdet ett område där små kommuner ofta samverkar med varandra, genom avtalssamverkan eller genom kommunalförbund. Då kan de dela upphandlingskompetens och tillsammans nå större inköpsvolymer.³⁹ Det gör också att de kan erbjuda mer attraktiva tjänster.

Men trots möjligheten att avtalssamverka kring upphandling behöver kommunerna ändå ha koll på upphandlingsreglerna, eftersom avtalssamverkan bara får ske under vissa förutsättningar.⁴⁰ Huvudregeln är att kommuner och regioner ska konkurrensutsätta tjänster som de inte utför på egen hand. Risken är därför att avtalssamverkan i sig strider mot EU:s upphandlingsregler, om den inte utformas på ett visst sätt.⁴¹ Statskontorets analys visar att kommunsektorn vill få mer statlig vägledning inom området, eftersom de juridiska förutsättningarna för avtalssamverkan är otydliga.⁴²

3.4 Myndigheter ser inga tydliga skillnader mellan små och stora kommuner i regelefterlevnad och kvalitet

De tre tillsynsmyndigheter som vi har intervjuat kan inte svara på om det finns några systematiska skillnader mellan små och stora kommuner när det gäller att uppfylla olika krav eller uppvisa olika kvalitet. Vi har intervjuat Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg och Länsstyrelsen i Norrbotten (miljötillsyn) för att få deras bild om eventuella mönster som de ser i sin tillsyn. Samtliga resonerar kring att små kommuner kan ha svårare förutsättningar att hantera komplicerade lagtekniska frågor och att hålla sig uppdaterade om förändringar i statens styrning. De kan också ha svårare att avsätta tid för själva tillsynen, eftersom det tränger undan det ordinarie arbetet mer i en liten kommun än i en större. Små kommuner kan också vara mer sårbara när ett visst ansvar finns hos enstaka personer.

Samtidigt är tillsynsobjekten färre i små kommuner, och beslutsvägarna kortare. Det kan innebära att små kommuner också har lättare att styra och överblicka sina verksamheter och att det är närmare mellan förvaltningen och verksamheten. Det

³⁹ Statskontoret. (2023:5). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*.

⁴⁰ Bilaga 4. Lundin, O. (2023). *EU-rättslig påverkan på kommunsektorn*, s. 11 f.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Statskontoret. (2023:5). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*.

finns alltså även fördelar med att vara en liten organisation, när det gäller att införa nya arbetssätt och anpassa verksamheten till nya lagkrav. Men tillsynsmyndigheterna är försiktiga med att dra slutsatser, och kan varken bekräfta eller avfärda frågan helt. Ingen av myndigheterna har analyserat frågan djupare.

De problem som vi pekar på när det gäller förmågan att ta hand om statliga styrsignaler verkar alltså inte medföra att små kommuner skulle vara sämre på att utföra de uppgifter som tillsynsmyndigheterna granskar. Men de myndigheter som tillhandahåller stöd verkar ändå se vissa skillnader i behovet av mer anpassat, färdigbearbetat stöd. Samtidigt frågar medarbetare i större kommuner också efter detta. Så inte heller där är det några stora skillnader.

4 Svagt genomslag för arbetet med att förenkla de riktade statsbidragen

I detta kapitel analyserar vi regeringens arbete med att förenkla hanteringen av de riktade statsbidragen till kommunsektorn. I budgetpropositionen 2017 beskrev regeringen att styrningen av kommunsektorn måste vara anpassad till kommuners och regioners olika förutsättningar och ge möjlighet till lokal anpassning.⁴³ Regeringen meddelade att den anser att det är viktigt att minska antalet riktade statsbidrag och använda dem mer strategiskt. I det ingick att pröva möjligheten att föra in riktade statsbidrag i det generella statsbidraget och att förenkla befintliga bidrag. Regeringen angav att generella statsbidrag bör vara utgångspunkten för statliga finansiella tillskott till kommuner.⁴⁴ Det är konkreta exempel på hur regeringen har velat utveckla styrningen av kommunsektorn till att bli mer tillitsbaserad.

Sammanfattande iakttagelser:

- Samtidigt som regeringen har infört många nya riktade statsbidrag under perioden har den tagit bort nästan lika många.
- Resultatet av regeringens arbete med att minska antalet riktade statsbidrag inom skolområdet och förenkla administrationen av dem är än så länge litet. Men på marginalen har hanteringen ändå blivit enklare.
- Antalet små statsbidrag inom skolområdet har minskat något, vilket underlättar för kommunerna. Kommunerna upplever också att statsbidragen på skolområdet har blivit något mer fria i hur de ska användas, vilket gör dem lättare att anpassa utifrån lokala förutsättningar och behov.
- De nya statsbidragen inom äldreomsorgen har utformats på ett sätt så att de är enklare att hantera för kommunsektorn.

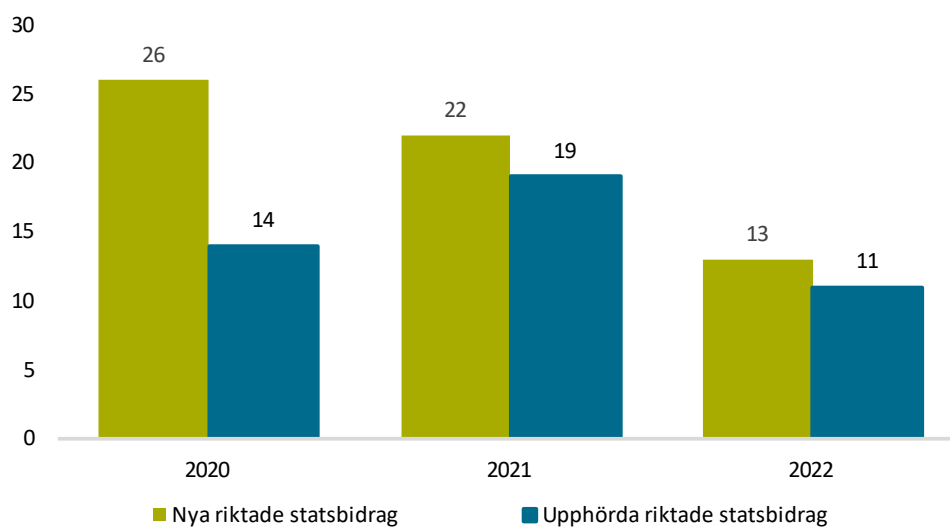
⁴³ Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*, s. 31.

⁴⁴ *Ibid.*

4.1 Många riktade statsbidrag har tillkommit och upphört

I kapitel 2 visade vi att antalet riktade statsbidrag under perioden 2020–2022 har varit relativt konstant. Samtidigt visar vår analys att regeringen både lägger till och tar bort betydande antal riktade statsbidrag varje år (figur 8). Under coronapandemin tillkom över 20 nya riktade statsbidrag 2020 och 2021, samtidigt som många statsbidrag också upphörde. Det både tillkom och upphörde betydligt färre bidrag under 2022.

Figur 8. Antal nya och upphörda riktade statsbidrag 2020–2022.



Anm.: Antalet riktade statsbidrag ett visst år kan inte beräknas utifrån föregående års antal riktade statsbidrag samt nya och upphörda bidrag. Utöver det sker också sammanslagningar och delningar.

Källa: Statskontorets statsbidragsförteckningar 2020–2022.

4.2 Arbetet med förenkling har kommit i gång inom skolområdet, men inte gett tydliga resultat

Det går att göra de riktade statsbidragen enklare att hantera för kommuner och regioner på flera olika sätt. Det kan handla om att minska det totala antalet riktade statsbidrag, att förenkla den administration som bidragen förutsätter eller att göra det möjligt för mottagarna att ta del av huvuddelen av pengarna genom färre ansökningar. Men de uppgifter som finns tillgängliga om riktade statsbidrag kan inte på egen hand besvara om bidragshanteringen har förenklats eller inte. Därför har vi analyserat frågan utifrån flera mått och aspekter. Vi har också frågat kommunerna under våra intervjuer om hur de upplever bidragshanteringen.

Vi har fokuserat på skolområdet eftersom det har flest riktade statsbidrag och det är också där som regeringens ambitioner om förenkling har varit tydligast.⁴⁵ Där har coronapandemin inte heller påverkat utvecklingen på samma sätt som inom hälso- och sjukvården eller äldreomsorgen.

4.2.1 Antalet små statsbidrag har minskat inom skolområdet

Ett mått på förenkling av de riktade statsbidragen är hur bidragsbeloppen har utvecklats över tid. Varje riktat statsbidrag innebär administration för mottagarna för att ta del av pengarna och att återrapportera dem, samt arbete för att planera och genomföra insatser. Mottagarnas organisationer kan därför begränsa hur många statsbidrag de kan ta del av. De allra minsta statsbidragen kan ofta vara svåra för mindre kommuner att använda till några meningsfulla insatser. Mottagarna kan därför behöva fokusera på de större riktade statsbidragen. Flera kommuner som vi har pratat med säger att de över tid har blivit mer selektiva med vilka statsbidrag de söker. Tidigare var det vanligt att utbildningsnämnden fattade principbeslut om att kommunen ska ta del av alla statsbidrag som går att söka. I dag uppger flera kommuner att de tackar nej till statsbidrag som ger för lite medel i förhållande till arbetsinsatsen eller som inte motsvarar deras behov.

Regeringen har minskat antalet små riktade statsbidrag inom skolområdet, alltså de som omfattar mindre än 100 miljoner kronor styck (tabell 2). Ett riktat statsbidrag på totalt 100 miljoner kronor ger drygt 150 000 kronor till en kommun med medianstor befolkning, vilket innebär omkring 15 000 invånare. 81 kommuner får då mindre än 100 000 kronor vardera.⁴⁶ Men i genomsnitt har beloppen som de riktade statsbidragen omfattar ökat under perioden.

Tabell 2. Antal riktade statsbidrag till skolan fördelat utifrån statsbidragens totala bidragsramar 2019–2022.

	2019	2020	2021	2022
100 miljoner kronor eller mindre	20	18	17	17
Över 100 miljoner kronor–300 miljoner kronor	13	10	9	9
Över 300 miljoner kronor–1 miljard kronor	4	9	7	6
Över 1 miljard kronor	9	6	8	8

Anm.: Avser anslagsbelopp anvisade för riktade statsbidrag inom utgiftsområde 16. Vissa anslag får dock även till användas för andra ändamål. Delar av sådana anslag kan således gå till annat än riktade statsbidrag till kommuner och regioner.

Källa: Statskontorets statsbidragsförteckningar 2019–2022.

⁴⁵ Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023. Utbildning och universitetsforskning*, s. 67; Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018. Utbildning och universitetsforskning*, s. 192.

⁴⁶ I exemplet räknar vi med att medel fördelas mellan kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare. Ofta har statsbidrag inom skolområdet fördelningsnycklar som baseras på antalet barn i skolålder och ger i så fall lite mer pengar till en kommun som har högre andel barn och unga än genomsnittet.

De stora riktade statsbidragen som omfattar minst 1 miljard kronor i total bidragsram har däremot inte blivit fler inom skolans område under perioden. Det fanns 9 sådana riktade statsbidrag inom skolans område 2019, varav några hade delade bidragsramar.⁴⁷ För 2022 fanns 8 sådana riktade statsbidrag.

Cirka två tredjedelar av det totala värdet av de riktade statsbidragen inom skolans område finns i de stora statsbidragen som omfattar minst 1 miljard vardera. Om kommuner väljer att bara ta del av de allra största statsbidragen kan de alltså få del av huvuddelen av det statliga tillskottet. Men det innebär samtidigt att de missar en tredjedel av det belopp som de skulle ha kunnat ta del av. Där har det inte skett någon förändring under perioden.

Ett sätt att förenkla för kommunsektorn är att slå samman mindre statsbidrag till större men färre statsbidrag. Sedan 2020 har regeringen slagit samman 5 tidigare statsbidrag inom skolområdet till 2 nya statsbidrag.

- Inom förskolan har *kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan* ersatt 2 riktade statsbidrag till förskolan, med start 2022.⁴⁸
- Statsbidraget *karriärsteg för lärare* har ersatt 3 statsbidrag, med snarlika inriktningar 2020.⁴⁹

Men sammanslagning av statsbidrag förenklar inte automatiskt för kommuner och andra skolhuvudmän. Skolverket anser exempelvis att sammanslagningen av statsbidragen inom karriärsteg för lärare till och med ha kan ha blivit krångligare att hantera för de skolhuvudmän som tidigare bara tog del av ett av de berörda statsbidragen. Det kan till exempel krävas mer information i en ansökan av ett statsbidrag som tidigare bestod av fler statsbidrag än vad som krävdes i vart och ett av dem separat. Men totalt sett bedömer Skolverket att sammanslagningarna har förenklats för huvudmännen som ansöker.

⁴⁷ Delade bidragsramar innebär att det totala bidragsbeloppet kan delas mellan flera bidrag eller att pengarna får gå till andra mottagare än kommunsektorn, exempelvis SRK eller privata företag. Vi har begränsade uppgifter om hur stor del av respektive riktat statsbidrag som nyttjas av vilken aktör. I praktiken omfattar statsbidrag med delade bidragsramar ofta mindre medel till kommunsektorn än andra bidrag.

⁴⁸ Förordning (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan, ersatte statsbidraget för mindre barngrupper (förordning 2015:404) och statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder (förordning 2001:161).

⁴⁹ Statsbidraget till karriärsteg för lärare (förordning 2019:1288) ersatte förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättat karriärsteg för lärare, förordningen (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättat karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden samt förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

4.2.2 Antalet administrativa processer är relativt konstant för statsbidragen inom skolområdet

De riktade statsbidrag som Skolverket ansvarar för varierar när det gäller hur många administrativa processer som huvudmännen behöver hantera för att ta del av statsbidragen. Samtidigt som antalet statsbidragsförordningar hos Skolverket har minskat marginellt sedan 2019 har antalet administrativa processer utvecklats marginellt i motsatt riktning (tabell 3). Det är därmed inte givet att färre statsbidragsförordningar innebär färre arbetsmoment för huvudmännen.

Tabell 3. Antal processer som innebär en aktiv insats från en kommun för att ta del av ett riktat statsbidrag eller en kostnadsersättning från Skolverket.

	2019	2020	2021	2022
Antal statsbidragsförordningar	41	43	41	39
Antal statsbidragsprocesser	77	73	83	80

Not: Med statsbidragsprocesser avses varje enskild rekvisering, ansökan eller återrapportering för riktade statsbidrag och kostnadsersättningar som samtliga kommuner teoretiskt kan ta del av. Om en kommun saknar gymnasieskola kan den inte ta del av de bidrag som avser gymnasieskolan. Men kommunen är inte utesluten per automatik, vilket exempelvis är fallet för medlen som avser utpekade kommuner.

Källa: Skolverket, Förteckning statsbidrag och antalet faser. Statskontorets bearbetning.

En administrativ process innebär i detta sammanhang en ansökan, rekvisition eller redovisning. Varje statsbidrag kan medföra flera sådana administrativa processer per år för skolhuvudmännen. Vissa statsbidrag kräver till exempel två rekvisitionsomgångar per bidragsår, medan andra statsbidrag innehåller flera ansökningsprocesser för att ta del av medel i olika pottor inom en och samma statsbidragsförordning. Mottagaren kan välja att ta del av alla delar av statsbidraget, eller bara en viss del.

4.2.3 De administrativa processerna har förenklats

Antalet administrativa processer illustrerar hur många arbetsmoment som kommunerna behöver avsätta arbetstid för, men inte hur stor arbetsbördan är vid varje enskilt moment. Vår analys visar att de administrativa processerna i sig generellt har blivit något enklare att hantera och att utvecklingen går åt rätt håll.

Skolverket har under ett antal år arbetat med att förenkla statsbidragshanteringen inom skolområdet. Myndigheten har bland annat minskat uppgiftslämnarbördan i samband med ansökan eller återrapportering. Skolverket har också utvecklat de digitala systemen som kommuner kan använda för att hantera statsbidragen, bland annat för att standardisera ansökan och redovisningen.⁵⁰

⁵⁰ Skolverket. *Årsredovisning 2021*, s. 26; Skolverket. (Dnr 2020:1068). *Redovisning av regeringsuppdrag om lättnader i redovisningskrav för vissa statsbidrag*.

Företrädare för Skolverket, kommuner i SmåKom och andra kommuner som vi har intervjuat upplever att de ser en viss förenkling av de riktade statsbidragen inom skolområdet under de senaste åren, bland annat när det gäller administrationen. Samtidigt lyfter de fram att det inte rör sig om någon radikal förändring. Ur deras perspektiv innebär mängden administration fortfarande stora problem.

4.2.4 Bidragen har förenklats något genom bredare användningsområden

Flera företrädare för kommuner nämner att staten har minskat sin detaljstyrning något sett till syften och användningsområden för de riktade statsbidragen på skolans område. Statskontorets erfarenhet är att bredare användningsområden för statsbidrag inte nödvändigtvis betyder att hanteringen förenklas för kommunsektorn, men att det ofta går hand i hand. Skolverket anger att statsbidrag med bredare användningsområden ger mottagarna större möjlighet att anpassa användningen utifrån sina behov och befintliga verksamheter.⁵¹

I dag finns flera riktade statsbidrag med breda användningsområden, som omfattar mycket resurser. Ett exempel är Likvärdighetsbidraget, vars totala bidragsram har ökat från knappt 5 miljarder kronor 2020 till drygt 7,5 miljarder kronor för 2023. De breda riktade statsbidragen erbjuder större möjligheter för mottagarna att använda pengarna till det som de behöver lokal nivå, även om de är låsta till ett verksamhetsområde. Ofta är det administrativt lättare att planera och fördela medel till sådana insatser än att starta helt nya projekt eller insatser.

Att ge bredare riktade statsbidrag skapar också förutsättningar för verksamhetsnära personal att få inflytande över hur medlen ska användas. Statskontorets utvärdering av likvärdighetsbidraget visar att det var relativt vanligt att rektorer hade stort inflytande över vilka insatser som skulle genomföras på sin skola. Minskad detaljstyrning från staten kan på så sätt sippra ner genom styrkedjan och öka handlingsutrymmet för den verksamhetsnära personalen.

Men det är inte säkert att det blir så, vilket Statskontorets analys av administrativa kostnader i kommunsektorn visar. Kommunernas interna styrning av verksamheterna sker ofta på sätt som den verksamhetsnära personalen uppfattar som detaljstyrning.⁵² Ett bredare användningsområde innebär inte heller att all administration för statsbidraget försvinner. Likvärdighetsbidraget kräver till exempel att mottagaren i ansökan lämnar en plan för planerade insatser, och redovisar kostnaderna efter att insatserna är genomförda.

⁵¹ Skolverket. (2023-02-21). Intervju.

⁵² Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – en analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

Även om både planeringen och genomförandet förenklas är det inte säkert att administrationen blir mindre omfattande än för statsbidrag med mer detaljerade regelverk. Det beror bland annat på att riksdagen och regeringen kan behöva mer detaljerad återredovisning för att få reda på hur kommunerna har använt statsbidragen.

4.2.5 Statens kostnader för att hantera statsbidragen inom skolområdet har ökat

Mer statliga pengar via riktade statsbidrag till skolan innebär att statens behov av resurser för att handlägga, betala ut, kontrollera och följa upp statsbidragsanvändningen ökar. De resurser som Skolverket lägger på att hantera riktade statsbidrag till skolan har ökat, från drygt 45 årsarbetskrafter 2019 till 61 årsarbetskrafter 2022.⁵³ En av de faktorer som påverkar statens kostnader för statsbidragshanteringen är hur statsbidragen utformas. Något förvånande medför de mer detaljstyrda riktade statsbidragen ofta mindre arbete för staten. Den typen av ansökningar kräver mindre bedömning för att Skolverket ska kunna fatta beslut, även om de innebär mer administration för huvudmännen. Det kan till exempel handla om att föra in personuppgifter i Skolverkets statsbidragssystem, vilket huvudmännen behöver göra för att ta del av till exempel lärarlönelyftet. De mer detaljstyrda statsbidragen ger också upphov till färre frågor till myndigheten.⁵⁴

När det gäller de breda statsbidragen behöver Skolverket i regel bedöma de insatser som huvudmannen planerar att genomföra, vilket gör att handläggningen kräver mer tid och blir mer svårbedömd. Statens arbete kan därmed öka om de riktade statsbidragens syften breddas och blir mindre detaljstyrda. En annan anledning till det har gått åt mer resurser på Skolverket är att myndigheten har utökat sina kontroller av fusk och fel.⁵⁵ Även digitaliseringen av statsbidragshanteringen har krävt mer resurser än tidigare.

4.3 Flera nya riktade statsbidrag inom äldreomsorgen har utformats på enklare sätt för kommunerna

Regeringen har infört flera nya riktade statsbidrag inom äldreomsorgen som har utformats mer i enlighet med regeringens övergripande ambitioner för riktade statsbidrag. Till exempel att de riktade statsbidragen ska bli bredare och lättare för kommunsektorn att använda utifrån verksamhetens behov. Vi tolkar det som att staten har velat signalera att äldreomsorgen bör prioriteras högre ekonomiskt, samtidigt som staten väljer att inte detaljstyra innehållet.

⁵³ Skolverket. E-post, 2023-02-21.

⁵⁴ Skolverket. E-post, 2023-02-21.

⁵⁵ Skolverket. (Dnr 1.1.1-2019:905). *Beslut om inrättande av enhet inom avdelningen för handläggning.*

I budgetpropositionen 2020 omformades 500 miljoner kronor i statsbidrag inom äldreomsorgen till en satsning med brett användningsområde. Regeringen angav att ”medlen får kommunerna använda inom den del av äldreomsorgen där de ser att behoven är störst”.⁵⁶ Efter pandemin införde regeringen riktade statsbidrag som omfattar mycket pengar samtidigt som de lämnar utrymme för prioriteringar på lokal nivå. Det förenklar hanteringen för kommunerna. Regeringen avsatte 4 miljarder kronor per år utan angivet slutdatum för det riktade statsbidraget *Säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer* i ”en riktad långsiktig bred satsning”.⁵⁷

⁵⁶ Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

⁵⁷ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

5 Dialog – ett nytt styrmedel i statens verktygslåda

I detta kapitel presenterar vi vår analys av en utveckling som vi bedömer har skett sedan 2020, nämligen att dialogbaserad styrning används för att styra kommunsektorns verksamhetsområden. Dialogerna ligger nära kunskapsstyrningen, men de är också något mer. Dialogerna är inte bara ett sätt att styra, utan också ett forum där staten lyssnar på kommunsektorn.

Sammanfattande iakttagelser:

- Regeringen har gett Socialstyrelsen och Skolverket i uppdrag att föra dialoger med kommunsektorn för att förbättra tillgängligheten i hälso- och sjukvården respektive kvaliteten i skolan. Uppdragen handlar om att bygga upp ett långsiktigt arbete hos respektive sakmyndighet.
- Skolverkets respektive Socialstyrelsens dialoguppdrag ska öka styreffekten av de övergripande styrsignalerna inom hälso- och sjukvård respektive skola, snarare än styra mot nya mål.
- Dialoger med kommunsektorn gör det möjligt för myndigheterna att få inspel från kommunsektorn som de kan använda för att vidareutveckla respektive myndighets övriga stöd och styrning.
- En del centrala företrädare för kommunsektorn är skeptiska till de uppdrag som myndigheterna har fått. Det handlar till exempel om att staten genom dialogerna kan gå för långt in i det kommunala självstyret samt att dialogerna skapar merarbete och riskerar att bli ytterligare en granskningsform.
- Det är för tidigt att dra några slutsatser om styrmedlets effekter, eller hur utfallet av Socialstyrelsens och Skolverkets dialoger kommer att bli. Men vår preliminära bedömning är att styrformen har vissa egenskaper som kan göra den till ett positivt inslag för att utveckla statens styrning. Dialogen är lättare att anpassa efter kommuners och regionens olika mottagningskapacitet för statlig styrning. Styrformen kan användas för att nå ut med kunskapsstyrning mer effektivt än i dag. Dialoger kan också bidra till en mer sammanhållen styrning av kommunsektorn.

5.1 Dialog mellan staten och kommunsektorn ska förbättra kvaliteten i skolan och tillgängligheten i hälso- och sjukvården

Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) fick 2021 ett gemensamt uppdrag att erbjuda återkommande kvalitetsdialoger till alla skolhuvudmän.⁵⁸ Regeringens mål är att dialogerna ska bidra till att öka kvaliteten och likvärdigheten mellan skolhuvudmän. Inom ramen för uppdraget ska Skolverket inrätta flera nya kontor, för att få större spridning och närvaro i landet och kunna arbeta nära huvudmännen. Bakgrunden till uppdraget är att OECD och Skolkommissionen har konstaterat att skolan behöver stärkas med hjälp av nationella mål och dialog.

Socialstyrelsen fick 2022 ett liknande regeringsuppdrag om att föra dialog om tillgänglighet med landets regioner.⁵⁹ Enligt uppdraget ska myndigheten långsiktigt och strategiskt följa upp och föra dialog om vårdens tillgänglighet, med fokus på väntetider och vårdköer. Regeringens mål med uppdraget är att öka den statliga uppföljningen av tillgängligheten inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens arbete med dialoger ska öka förutsättningarna att arbeta kunskapsdrivet för att öka tillgängligheten i hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen får knappt 38 miljoner kronor under 2023 för uppdraget, när den första omgången dialoger äger rum.⁶⁰ Under 2022 har myndigheten i första hand arbetat med att utforma själva arbetssättet och planerat för kommande arbete.

För 2022 fick Skolverket 31 miljoner kronor för sitt uppdrag.⁶¹ Skolverket har under 2022 anställt 22 personer som ska arbeta med kvalitetsdialoger. I budgetpropositionen för 2023 tog regeringen bort den särskilda finansiering som var knuten till uppdraget. Men uppdraget att genomföra kvalitetsdialoger ligger ändå kvar, och arbetet fortskrider huvudsakligen enligt plan under 2023, enligt myndigheten. Men vad som händer längre fram är osäkert.

⁵⁸ Skolinspektionen och Skolforskningsinstitutet berörs också, men ska inte delta i dialogerna; Regeringen. (2021). *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. U2021/03837.

⁵⁹ Regeringen. (2022). *Uppdrag att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet*. S2022/01664 (delvis).

⁶⁰ Enligt Socialstyrelsen inryms flera delar i den finansieringen, till exempel en utvecklad uppföljning och digitalisering med koppling till uppdraget.

⁶¹ Enligt budgetpropositionen 2022 skulle finansieringen öka till 61 miljoner kronor 2023 och 85 miljoner kronor 2024.

5.1.1 Skolverket och Socialstyrelsen har tidigare fört dialoger – men inte för att styra

Som arbetssätt är dialoger mellan staten och kommunsektorn inget nytt, varken inom hälso- och sjukvården eller skolan. Men uppdragen brukar inte handla om att använda dialogen som redskap för att påverka kommunsektorn, utan som ett redskap för att få synpunkter eller erfarenheter som kan förbättra statens styrning. Både Skolverket och Socialstyrelsen för dialoger med kommuner och regioner med anledning av olika regeringsuppdrag, till exempel när de ska ta fram nya styr- och stödmaterial. Socialstyrelsen för till exempel alltid dialog med regionerna när de tar fram nationella riktlinjer. Skolverket för dialoger med skolhuvudmän när de tar fram nya läroplaner och liknande styrmedel. Syftet med den typen av dialoger är att involvera de som berörs av en kommande förändring i statens styrning, så att utformningen blir väl anpassad till verksamheterna.

Skolverket har haft regeringsuppdrag som i viss mån liknar kvalitetsdialogerna, till exempel *Samverkan för bästa skola*. Då har Skolverket arbetat nära skolhuvudmän med stora problem och gett dem konkret vägledning och stöd. De uppdrag som Socialstyrelsen och Skolverket har fått nu är både bredare och mer långsiktiga.

5.1.2 Dialogerna utgår från nulägesanalyser och utfallsstatistik

Inför en dialog tar Skolverket fram ett underlag för nulägesanalys av huvudmannens verksamhet. Det innehåller till exempel mål och delmål för de olika skolformerna och indikatorer för delmålen. Tanken är att delmålen och indikatorerna ska ge en bild av huvudmannens egna arbete med planering, uppföljning och utveckling av verksamheten. Utifrån det underlaget ska Skolverket och huvudmannen kunna identifiera utvecklingsområden.

Socialstyrelsen kommer också att följa upp och analysera regionernas arbete med tillgänglighet och data om tillgänglighet inför dialogen med varje enskild huvudman. Socialstyrelsen tar in experter som bland annat bidrar i uppföljningen av respektive regionen inför en dialog. Experterna bistår myndigheten med att identifiera relevanta frågor som den årliga dialogen kan beröra. Det rör sig till exempel om hur de sticker ut i förhållande till lagstiftning, vårdgarantin och jämfört med andra regioner.

5.1.3 Dialogerna rör i första hand huvudmannanivån – men kan även nå verksamhetsnära personal

I första hand är dialogerna tänkta att föras på huvudmannanivån i kommuner och regioner. I regionernas fall är det hälso- och sjukvårdsdirektören. Inom skolområdet är det skolchefen och chefen för utbildningsförvaltningen eller motsvarande. Men det är upp till huvudmännen att välja vilka som ska delta under dialogerna. Skolverket anser till exempel att huvudmännen bör bjuda in även rektorer. Varje huvudmannadiolog består av *introduktion* inför kvalitetsdialog, *genomförande* och *återkoppling*. Men skolhuvudmännen skiljer sig åt betydligt och

därför kommer dialogerna att se olika ut. En del huvudmannaloger kommer att ta mycket tid i anspråk, med flera möten, medan andra kommer att kunna genomföras på betydligt mindre tid. Men Skolverket är fria i att utforma dialogerna med utgångspunkt i hur huvudmannen ser ut.

Regionerna bestämmer själva vilka representanter som ska vara med i de årliga dialogerna. Socialstyrelsen har föreslagit att det kan vara personer från regionstyrelsen, tjänstemannaledningen och medarbetare på verksamhetsnivå.

5.2 Dialogstyrning ska öka styreffekten av annan styrning

Till skillnad från många andra statliga styrsignaler handlar Skolverkets respektive Socialstyrelsens dialoguppdrag i stor utsträckning om att öka styreffekten av annan statlig styrning. Dialogstyrningen inom skolområdet ska till exempel förbättra huvudmännens systematiska kvalitetsarbete, genom att stödja huvudmännen i hur de kan analysera sin verksamhet, följa resultatet av den och vidta relevanta åtgärder. Dialogerna är också ett sätt att nå ut bättre med Skolverket och SPSM:s kunskapsstyrning. Myndigheternas dialoger ska då se till att staten når ut med just den kunskapsstyrning som respektive huvudman behöver. Staten kan med hjälp av dialogerna hjälpa huvudmännen att hitta det stöd som just de behöver. Men kvalitetsdialogerna ska också bidra med att öka samsynen i frågor om vad som är viktigast för att hålla hög kvalitet inom skolan.

Socialstyrelsens uppdrag handlar också om att stödja regionerna i att arbeta på ett ändamålsenligt sätt med att öka tillgängligheten. Tillgänglighet är reglerat i lag, men det finns också en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inom området, som Socialstyrelsens uppdrag ska komplettera. Socialstyrelsen ska också basera sin uppföljning och analys på uppgifter som bland annat SKR redan samlar in. I den meningen är även Socialstyrelsens uppdrag inriktat mot att öka styreffekten av redan befintliga styrmedel för tillgänglighet inom hälso- och sjukvården.

5.2.1 Dialogbaserad styrning ska även stödja statliga myndigheter att utveckla och vässa sin styrning

Både Skolverket och Socialstyrelsen bedömer att uppdragen kommer att påverka andra delar av myndigheternas arbete. Skolverket vill till exempel genom dialogerna bli mer relevanta och träffsäkra i det stöd och den styrning som de tillhandahåller, till exempel kunskapsstyrningen. Dialogerna kommer att bli ett forum där staten och kommunsektorn kommer att kunna lyssna in varandra och anpassa innehållet i styrformen över tid. Därmed finns en viss skillnad mot traditionella styrformer, som har en tydlig avsändare och en tydlig mottagare.

Genom dialogerna får myndigheterna en bättre uppfattning om hur huvudmännen använder statens nuvarande stöd och styrning. Dialogerna kan också ge myndigheterna signaler om behov som de inte tillgodoser i tillräckligt stor utsträckning. Skolverket bedömer att de med hjälp av dialogerna kan identifiera mönster som resulterar i än mer anpassat stöd inom de områden där det finns stora behov. Det kan till exempel handla om att Skolverket behöver rikta utvecklingsinsatser till vissa huvudmän i större utsträckning än till andra. Enligt myndigheten får det kommande arbetet med dialogerna utvisa hur behoven kan se ut.

5.2.2 Dialogerna ska bidra till att skapa motivation – själva arbetet sker mellan dialogerna

Dialogerna ska motivera kommuner och regioner att förstärka det egna arbetet för att höja kvaliteten och likvärdigheten i skolan, respektive att höja tillgängligheten inom hälso- och sjukvården. Dialogerna ska ge en återkommande skjuts och kontinuitet i det arbetet, och därmed hjälpa dem vidare. Men själva arbetet behöver kommuner och regioner ta vidare på egen hand.

5.3 Förtroende är centralt för att dialogerna ska ha avsedd effekt

Dialogstyrning bygger på frivillighet. När staten styr med mjuka styrmedel, utan ekonomiska incitament, behöver mottagarna ha större tilltro till att staten har något att tillföra än om staten använder hårdare styrning. Detsamma gäller en stor del av kunskapsstyrningen. Om huvudmännen inte har förtroende för materialet kommer det inte att användas eller ge den effekt som staten vill se. Generellt har Socialstyrelsen och Skolverket högt förtroende i de aktuella frågorna, vilket ger ett bra utgångsläge. Men än så länge är det för tidigt att säga hur kommunsektorn ställer sig till dialogstyrningen. Skolverket och Socialstyrelsen har nyligen påbörjat arbetet med dialogerna. Vi bedömer ändå att båda myndigheterna i viss mån behöver överbrygga den inledande skepsis som finns hos kommuner respektive regioner. Båda myndigheterna lyfter själva fram att de har fått frågor och synpunkter från huvudmännen, men de har också idéer och strategier för att hantera dem.

5.3.1 Det finns en viss skepsis

Kommuner och regioner uttrycker en viss skepsis gentemot myndigheternas uppdrag. Eftersom det finns väldigt lite erfarenhet av en faktisk dialog är det nästan uteslutande baserat på en idé om vad staten vill, vilket merarbete det kommer att innebära eller vad uppdragen i sig signalerar.

När det gäller Socialstyrelsens uppdrag handlar skepsisen framför allt om att vissa regioner anser att uppdraget i sig signalerar att regeringen vill styra regionernas kärnuppdrag. Även om dialoger är frivilliga, ska stödja och vara framåtsyftande, betraktar vissa regioner dem som medel för att staten ska styra *hur* de ska arbeta med att öka tillgängligheten. En del av huvudmännen anser att det är för långt-

gående styrning. Vissa regioner är skeptiska till att uppdraget rör just tillgänglighet. De anser att det riskerar att leda till ett för stort fokus på utfallsstatistik, som de menar snarare är symtom på andra underliggande problem. Det finns också många andra styrmedel inom tillgänglighetsområdet, både hård och mjuk styrning.⁶² Det finns reglering i form av vårdgaranti och allmänna skrivningar i hälso- och sjukvårdslagen, och även en överenskommelse med SKR.⁶³

Men den skepsis som finns är inte entydig. En del regioner är positiva till att Socialstyrelsen har fått uppdraget. De tror att de kan vara ett värdefullt bidrag i arbetet för att öka tillgängligheten inom hälso- och sjukvården.

När det gäller Skolverkets uppdrag med kvalitetsdialoger har vi inte uppfattat att det finns någon direkt kritik av att uppdraget i sig signalerar bristande tilltro till kommuners förmåga att bedriva skola. Däremot har Skolverket uppfattat att vissa huvudmän är oroliga för att dialogerna kommer att likna en inspektion. Skolinspektionen har över tid blivit med stödande och framåtsyftande, vilket kan göra det otydligt hur kvalitetsdialogerna skiljer sig från inspektionsformen kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen redan använder. Det finns också frågor om dialogerna kommer att resultera i merarbete och ytterligare administration. Trots en viss avvaktande inställning verkar skolhuvudmännen över lag ändå positiva till dialog med staten i syfte att förbättra verksamheten.

Det är allt för tidigt att säga hur kommuner och regioner kommer att se på styrformen när de har mer erfarenhet av den. Tanken med båda uppdragen är att de ska vara strategiska och långsiktiga, vilket ger myndigheterna tid att utveckla sina arbetssätt, utvärdera och involvera kommunsektorn i den exakta utformningen. Vi bedömer att det är fördel att uppdraget löper under lång tid.

5.3.2 Skolverket lyfter fram att tydlighet och dialogkompetens kan skapa förtroende och legitimitet

Skolverket anser att dialogverktyget kräver en balansgång från dem. De behöver för det första tydliggöra att dialogerna varken är en granskning eller överlappar Skolinspektionens arbete, som vissa kommuner oroar sig över. För att bidra till det framåtsyftande och utvecklingsinriktade arbetet behöver huvudmännen känna sig trygga med att de kan vara transparenta på ett sätt som de kanske inte alltid vill vara gentemot Skolinspektionen. För det andra lyfter Skolverket fram att dialogerna måste behandla huvudmännens faktiska problem, och att myndigheten utöver att vara lyhörd också måste våga ställa utmanande frågor. Annars kommer dialogen inte leda till något konkret.

⁶² Till exempel i hälso- och sjukvårdslagen: principen om att den som har störst behov av vård ska ges företräde, att hälso- och sjukvården ska vara lätt tillgänglig och vårdgarantin.

⁶³ Regeringen (Socialdepartementet) och Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården 2023 – Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*.

Skolverket bedömer att de är bättre rustade i dag än tidigare att arbeta dialog-baserat, bland annat tack vare uppdrag som *samverkan för bästa skola*. Skolverket har kompetens i att föra dialog med kommunsektorn och därför även kunskap om att få till ett samtal som kan bidra till nya tankar, insikter och en vilja att ta arbetet vidare efteråt. Det verkliga arbetet sker nämligen mellan dialogerna och kräver eget engagemang från huvudmännen.

Men för att skapa engagemang och insikt om vad som bör utvecklas måste det finnas legitimitet och tillit till de som håller i dialogerna. Skolverket ser det som nyckeln till framgång och har också arbetat aktivt med det. Skolverket har också i allmänhet hög legitimitet inom skolområdet. Bland annat anser flera skolchefer som vi har pratat med att Skolverket har blivit betydligt bättre på att konkret stödja skolhuvudmännen och på att ta fram kunskapsstyrning som går att tillämpa direkt i varsamheten, utan att huvudmännen behöver bearbeta styrningen särskilt mycket själva. Det gör att det finns ett grundläggande förtroende för att Skolverket kan stödja kommuner i rollen som skolhuvudmän.

5.3.3 Socialstyrelsen knyter till sig experter som ett sätt att få förtroende och legitimitet

Även Socialstyrelsen lyfter fram att det är viktigt att få fram att dialogerna inte är granskningar av regionerna och att Socialstyrelsen behöver arbeta aktivt med att bygga upp det förtroendet. Det handlar till exempel om hur de ställer frågor, att betona den framåtsyftande och stödjande delen av uppdraget.

Socialstyrelsens uppdrag är hårdare styrt än Skolverkets. I uppdraget anger regeringen bland annat att Socialstyrelsen ska knyta experter inom ett antal områden till arbetet med dialogerna. Experterna representerar till exempel områden som produktionsplanering, regional organisation och kliniskt arbete. De kommer att föra dialogerna tillsammans med Socialstyrelsen. Experterna kommer också ha en viktig roll i att stärka legitimiteten för styrformen, genom sin sakkunskap och expertis.

5.4 Dialogstyrning har vissa egenskaper som kan bidra till att utveckla statens styrning av kommunsektorn

Vi bedömer att det är för tidigt att dra några slutsatser om dialogstyrning kommer att ge de effekter som regeringen har tänkt sig eller inte. Det beror på att myndigheternas uppdrag fortfarande är relativt nya. Men vi kan redan nu göra några preliminära iakttagelser om styrmedlets egenskaper.

För det första är dialog som styrform lättare att anpassa efter mottagarens kapacitet och behov än många andra styrmedel. Små kommuner har sämre förutsättningar att ta hand om de styr signaler som kommer från staten, vilket vi beskriver i kapitel 3. Även regioner har olika kapacitet och utgångslägen. Enligt både Socialstyrelsen och Skolverket kommer dialogerna att se olika ut för olika huvudmän, både beroende på storlek och beroende på hur pass omfattande behov de har. Det visar att dialogstyrningen är flexibel och anpassningsbar.

För det andra bedömer vi att uppdragen ger de statliga myndigheterna goda förutsättningar att nå ut med både kunskapsstyrning och evidens som de statliga myndigheterna styr genom. Inom skolområdet handlar det framför allt om skolmyndigheternas kunskapsstyrning. Med hjälp av dialoger kan Skolverket matcha huvudmännen med den kunskapsstöd som finns för det problem som de brottas med. Även detta kan vara särskilt betydelsefullt för små kommuner och små skolhuvudmän, som vittnar om att det är svårt att överblicka och sälla i kunskapsstyrningen. Om myndigheten lyckas med detta kan kunskapsstyrningen få bättre styreffekt. För Socialstyrelsen handlar det inte i första hand om myndighetens egen kunskapsstyrning, utan om att arbeta evidensbaserat inom tillgänglighetsområdet i stort.

För det tredje handlar uppdragen inte om att styra kommunsektorn i någon ny riktning. Dialogerna ska i stället bli forum för staten för att få bättre information om kommuners och regioners behov, hur styrningen tas emot och vilka anpassningar som staten kan göra. Det kan i sin tur öka styreffekten av nationella mål inom områdena, vilket blir ett sätt att förstärka helhetsperspektivet och lyfta fram det arbete som är allra viktigast. I Skolverkets fall handlar det om att styra för att uppnå de nationella målen för skolområdet, och för att arbeta på de sätt som forskningen pekar ut som viktiga. Inom hälso- och sjukvården handlar det om att öka styreffekten av vårdgarantin och den överenskommelse mellan regeringen och SKR som finns inom området. Det är visserligen avgränsat och berör inte alla övergripande mål inom hälso- och sjukvården. Men hälso- och sjukvården är också en bredare och mer kunskapsintensiv sektor. Det gör att det skulle vara svårt att använda en lika bred ansats som inom skolan, till exempel att uppdraget skulle röra kvalitet och likvärdighet i bred bemärkelse inom hälso- och sjukvård.

Innan det går att dra några slutsatser om styrningen faktiskt leder till utveckla statens styrning eller inte i dessa avseenden behöver myndigheternas arbete med dialogbaserad styrning utvärderas. Det är fortfarande en öppen fråga om dialog är ett effektivt styrmedel för att nå de övergripande mål som uppdragen är tänkta att styra mot.

6 Riksdagen har varit mer aktiv i styrningen av kommunsektorn

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av riksdagens roll i statens styrning av kommunsektorn. Riksdagen har under de senaste åren intagit en mer aktiv roll i frågor som rör statens styrning av kommuner och regioner än tidigare. Det har i sin tur påverkat styrningens utformning.

Sammanfattande iakttagelser:

- Riksdagen har tagit fler initiativ än tidigare för att styra kommuner och regioner. Många styr signaler från riksdagen har handlat om hur regeringen har hanterat coronapandemin.
- Riksdagens styrning innebär att statens styrning till viss del blir mindre sammanhållen. Riksdagen tar inte samma hänsyn till hur en styr signal hänger samman med andra pågående insatser inom ett område. Det kan innebära att styr signaler överlappar andra styr signaler eller drar åt ett annat håll än regeringens styrning.
- Riksdagen vill ofta att staten ska styra kommunsektorns åtagande mer i detalj, även om det finns exempel på motsatsen.
- Den styrning som kommer från riksdagen når kommunsektorn den vanliga vägen, via regeringen och de statliga myndigheterna. I den meningen märker kommunsektorn inte att det är riksdagen som är avsändare. Däremot märks det om styr signalerna inom ett område spretar åt olika håll, eftersom det blir otydligt för kommunsektorn vad staten vill med sin styrning.
- Riksdagens styrning har sammantaget varit marginell i jämförelse med den styrning som kommer från regeringen.

6.1 Riksdagen har styrt kommunsektorn mer än tidigare

Oftast står regeringen och de statliga myndigheterna i fokus när Statskontoret analyserar statens styrning av kommuner och regioner. Riksdagen har traditionellt haft en mer tillbakadragen roll i styrningen och därför fått mindre uppmärksamhet. Men under den period som vi har analyserat har riksdagen varit mer aktiv i styrningen av kommunsektorn än tidigare. Styrningen har varit direkt, genom att riksdagen har beslutat om att avsätta medel i statens budget för riktade statsbidrag

med särskilda ändamål.⁶⁴ Styrningen har också varit indirekt, genom att riksdagen har tillkännaggett för regeringen att förändra politiken på olika sätt. Ett skäl till att riksdagen har påverkat mer än tidigare var sannolikt det parlamentariska läget, som gjorde det möjligt för riksdagen att samla en majoritet för egna förslag eller att ändra i regeringens förslag. Riksdagen ville till exempel hantera coronapandemin på delvis andra sätt än regeringen. Det har begränsat regeringens handlingsutrymme inom alla politikområden, inklusive styrningen av kommuner och regioner.

6.1.1 Riksdagen har tagit fler initiativ till att styra kommunsektorn

Riksdagens ökade styrning av kommunsektorn har främst skett indirekt, genom fler tillkännagivanden till regeringen om att föra en ny eller förändrad politik. Ett tillkännagivande är en uppmaning till regeringen att föra en viss politik eller att fatta ett visst beslut. Regeringen är inte formellt skyldig att genomföra det som riksdagen beslutar, men tillkännagivanden har i praktiken stark styreffekt. Oftast gör regeringen det som riksdagen har uppmanat den till. Men regeringen har ändå stor handlingsfrihet när det gäller detaljerna i hur den ska genomföra tillkännagivandet. Regeringen kan också bestämma hur ett tillkännagivande ska tas vidare. Till exempel kan regeringen besluta att först utreda frågan.

Under riksdagsåren före 2019/2020 lämnade riksdagen omkring 100–150 tillkännagivanden per riksdagsår till regeringen. Under pandemin, det vill säga riksdagsåren 2020/2021 och 2021/2022, lämnade riksdagen långt över 200 tillkännagivanden per riksdagsår.⁶⁵ Sammantaget har ett fyrtiotal tillkännagivanden under riksdagsåren 2019/20–2021/22 specifikt rört regeringens styrning av kommunsektorn. Socialutskottet har lämnat omkring hälften av dessa.

Ett stort antal tillkännagivanden gäller hur regeringen och statliga myndigheter har hanterat pandemin. Det märks också på myndighetsnivå. Socialstyrelsen fick exempelvis fler regeringssupplag och uppdrag om att hantera riktade statsbidrag som hade sitt ursprung i riksdagen.

6.1.2 Riksdagens initiativ till styrning av kommunsektorn har i delar varit relativt långtgående

I många tillkännagivanden har riksdagen velat stärka den statliga styrningen av kommunsektorns verksamheter, vilket i stor utsträckning berodde på coronapandemin och de problem som den synliggjorde. Det är särskilt tydligt inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Några exempel var att riksdagen föreslog att införa tillståndsplikt för kommunal verksamhet, ett nytt system för kommuners ersättning till fristående skolhuvudmän, att ta fram en ny socialtjänstlag samt en ny

⁶⁴ Se till exempel Riksdagen. (2020/21:FiU46). *Ändringar i statens budget för 2021 – Stöd till äldreomsorgen med anledning av coronaviruset.*

⁶⁵ Riksdagen. (2021/22:KU21). *Behandlingen av riksdagens skrivelser.*

lag om vård av unga.⁶⁶ Det är frågor som innebär betydande ändringar av några av de största kommunala verksamheterna och därför skulle få stor påverkan på kommuner och regioner.

Riksdagens tillkännagivanden till regeringen handlade i många fall om att stärka statens roll i styrningen av kommunsektorn och att gå längre än de förslag som regeringen hade lagt fram. Bakgrunden till många av riksdagens initiativ var att riksdagen menade att kommuner eller regioner inte klarar att utföra vissa uppgifter eller erbjuda likvärdiga välfärdstjänster.

Riksdagens tillkännagivanden berörde i flera fall även kommuner och regioner som arbetsgivare. Sådana förslag kan också få stor påverkan eftersom de personalgrupper som berörs är bland de största i Sverige. Det handlade till exempel om att införa språkkrav på personal i äldreomsorgen, nya kompetenskrav i socialtjänsten samt krav om utdrag ur belastningsregistret för anställda i pedagogisk omsorg.⁶⁷

Det finns också flera exempel på riksdagsinitiativ till mindre ingripande eller mjukare styrning. Det handlade till exempel om att riksdagen uppmanade regeringen att ta fram handlingsplaner och strategier som berörde kommuner och regioner, eller att ta fram statliga register som skulle ge ny kunskap om någon del av kommunsektorns verksamhet.⁶⁸ I ett fåtal fall har riksdagen styrt regeringen mot att minska detaljstyrningen av kommunsektorn. Det tydligaste exemplet var ett tillkännagivande till regeringen om att minska antalet riktade statsbidrag inom gymnasieskolan.⁶⁹

6.1.3 Förändrade normer för hur riksdagen beslutar om statsbudgeten påverkar också styrningen av kommunsektorn

Tidigare har minoritetsregeringar kunnat förlita sig på att budgetpropositionen ska gå igenom riksdagen, och att riksdagen inte omdisponerar enskilda budgetposter. Under perioden har det hänt att oppositionens budgetmotion har röstats igenom i riksdagen, vilket påverkar regeringens ekonomiska styrning av kommunsektorn. Vid flera tillfällen har riksdagen också ändrat regeringens förslag till statens budget genom att avsätta medel för riktade statsbidrag till kommunsektorn, vilket inte har

⁶⁶ Riksdagen. (2021/22:UbU32). *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*; Riksdagen. (2021/22:SoU1). *Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*; Riksdagen. (2020/21:SoU24). *Socialtjänst- och barnfrågor*; Riksdagen. (2021/22:SoU33). *Barnets bästa när vård enligt LVU upphör – lex lilla hjärtat*.

⁶⁷ Riksdagen. (2020/21:SoU9). *Äldre frågor*; Riksdagen. (2021/22:UbU21). *Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg*; Riksdagen. (2020/21:SoU24). *Socialtjänst- och barnfrågor*.

⁶⁸ Riksdagen. (2021/22:SoU21). *Riksrevisionens rapport om statens subventionering av läkemedel*; Riksdagen. (2021/22:SoU17). *E-hälsa m.m.*; Riksdagen. (2021/22:SoU13) *Äldre frågor*; Riksdagen. (2021/22:SoU12). *Stöd till personer med funktionsnedsättning*.

⁶⁹ Riksdagen. (2021/22:UbU14). *Övergripande skolfrågor*.

skett tidigare. Det finns också exempel på motsatsen, där riksdagen tog bort finansieringen av pågående riktade statsbidrag. Det kan innebära att kommunsektorn står med kostnader som tidigare har finansierats av statsbidrag, som de antingen behöver avveckla med kort varsel, eller finansiera med egna medel.⁷⁰

Den ryckighet och oförutsägbarhet som kommunsektorn vittnar om när det gäller statens styrning med riktade statsbidrag beror delvis på detta. När det gäller den ekonomiska styrningen har regeringen mindre möjlighet att påverka hur den tar vidare riksdagens beslut, som vid ett tillkännagivande. Det finns också en större brådska, eftersom finansieringen behöver nå kommunsektorn under det år som statsbudgeten gäller. Det gör att de riktade statsbidrag som riksdagen tar initiativ till inte hinner beredas på samma sätt som de regeringen själv tar initiativ till. Regeringen behöver snabbt utse en myndighet som kan hantera statsbidraget, kommunicera att det finns, för att se till så att pengarna kan komma kommunsektorn till godo i rimlig tid, så att de hinner användas.

6.2 En aktiv riksdag kan göra regeringens styrning mindre sammanhållen

Riksdagens ökade aktivitet i styrningen av kommuner och regioner innebär att regeringen behöver ta hänsyn till riksdagens initiativ i sin styrning av kommuner och regioner. Det blir i praktiken två initiativtagare till styrsignaler. Det gör att risken för att styrsignaler överlappar eller inte hänger ihop med annat pågående arbete ökar. Intervjupersoner hos centrala myndigheter har uppgett att de upplever att helhetsperspektivet ofta saknats i beslut där initiativet kommit från riksdagen. Det beror sannolikt på att riksdagen inte har samma kapacitet att bereda förslag och hålla en helhetsbild över utvecklingen inom det stora breda politikområde som kommunfrågorna utgör. Regeringen har en omfattande tjänstemannastab i Regeringskansliet, där den förbereder beslut och styrmedel över departementsgränser.

Regeringen har visserligen möjlighet att anpassa utformningen av det styrmedel som riksdagen har initierat, men som vi beskrev i föregående avsnitt är tiden för att göra det ofta knapp. Ett konkret exempel är ett prestationsbaserat riktat statsbidrag till äldreomsorgen som riksdagen beslutade om i budgeten för 2021, som syftade till att minska antalet timanställningar. Under samma period fanns två andra riktade statsbidrag med liknande inriktning, som dock inte var prestationsbaserade. Den typen av styrning gör det svårt för kommunsektorn att förstå hur statens styrsignaler hänger samman. Det leder också till fler administrativa processer för de som tar emot de riktade statsbidragen.

⁷⁰ Statskontoret. (2023:4). *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*, s. 40.

Vi bedömer att riksdagens aktiva roll i viss mån förstärkte den tendens som redan finns inom regeringen, att det är svårt att få till en sammanhållen styrning av kommunsektorn. Men betydelsen ska inte överskattas. Vår analys visar att det finns exempel på motsättningar mellan departement som resulterat i att regeringens styrsignaler drar åt olika håll. Initiativ från riksdagen når också kommunsektorn den vanliga vägen, det vill säga att regeringen tar frågan vidare. Därefter går styrsignalen genom styrkedjan ner till kommunsektorn, oftast genom en statlig myndighet eller genom SKR. Det kommunsektorn framför allt kan märka av är att regeringen styr på ett sätt som avviker från den politik som regeringen tidigare har aviserat, att insatser överlappar varandra eller att framförhållningen minskar för de riktade statsbidrag som riksdagen har fört in i statsbudgeten. Det kan innebära att det blir svårare för kommunala aktörer att planera. Det blir också mer otydligt vad staten vill med sin styrning.

7 Relationen mellan staten och kommunsektorn prövas

I detta kapitel presenterar vi vår analys av relationen mellan staten, kommunsektorn och statens styrning av denna sektor. Relationen mellan staten, kommunerna och regionerna påverkar både hur staten styr och hur kommunsektorn tar emot styrningen. Men statens sätt att styra påverkar också relationen i sig. När staten delegerar nya uppgifter till kommunsektorn kan vi se det som ett tecken på att staten har tillit till kommuner och regioner. Men när staten styr *hur* kommunsektorn ska utföra en uppgift, kan vi i stället se det som ett tecken på bristande tillit. Om staten har svagt förtroende för kommunsektorn riskerar staten att styra för mycket. Och om kommunsektorns förtroende för staten är svagt riskerar staten att kommuner och regioner blir mindre följsamma mot styrningen, vilket kan urholka statens förtroende för sektorn ännu mer och leda till ytterligare styrning.

Trots att regeringen vill styra kommunsektorn mer tillitsbaserat ser vi tecken på att relationen mellan staten och kommunsektorn har blivit mindre förtroendefull under perioden 2020–2023. Vi bedömer att det riskerar att minska styrningens effektivitet.

Vi har i det här kapitlet fokuserat på den generella utvecklingen, inte på effekter av styrningen under coronapandemin. Hanteringen av coronapandemin uppdagade flera brister i den svenska förvaltningsmodellen, bland annat att ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal sektor i vissa avseenden var otydlig.⁷¹ Men även om coronapandemin prövade relationen mellan staten och kommunsektorn var styrningen tillfälliga åtgärder för att hantera en kris.

Sammanfattande iakttagelser:

- Ambitionen om att styra kommuner och regioner mer med tillit har haft svagt genomslag i praktiken. Det gäller både i Sverige och i övriga Norden, där samma styrtrend har funnits.
- Vi ser tecken på att statens sätt att styra delvis försämrar relationen till kommunsektorn. Det gäller särskilt när kommunsektorn upplever att staten ignorerar kända problem med styrningen, eller tolkar statens styrsignaler som politisk kommunikation.

⁷¹ Statskontoret. (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*. Om offentlig sektor, s. 40 f. och 48 ff.

- Kommunsektorn lyfter fram att staten känner till problematiken med kort framförhållning, men att staten ändå fortsätter att styra på ett sätt som gör det svårt för kommunsektorn att planera verksamheten.
- Styrningens effektivitet riskerar att minska när kommunsektorns förtroende för statens styrning sviktar. Kommuner och regioner kan till exempel hitta sätt att kringgå intentionerna med riktade statsbidrag, utan att bryta mot statsbidragens villkor.
- Vi ser en centraliseringstrend i hela Norden, som innebär att staten vill styra kommunsektorns uppgifter mer i detalj. Men den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn har ändå varit oförändrad i Sverige under perioden 2020–2023.

7.1 Svagt genomslag för tillitsbaserad styrning av kommunsektorn

Regeringen har haft en ambition om att styra kommunsektorn på ett mer tillitsbaserat sätt. Regeringen har velat minska detaljstyrningen och låta kommuner och regioner fokusera på sin kärnverksamhet. På så sätt skulle kommunsektorn få större utrymme att planera och utforma sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar och behov, samt att ta vara på medarbetarnas verksamhetsnära kompetens.⁷² Men vi ser få tecken på att statens styrning av kommunsektorn har blivit mer tillitsbaserad, även om det finns vissa exempel på att regeringen har försökt att utveckla styrningen i den riktningen. Ett sådant exempel är den ökade dialogstyrningen (kapitel 5). Ett annat exempel är det reformerade betygssystemet i grundskolan, som ger lärarna möjlighet att göra en samlad bedömning när de sätter betyg.⁷³ Även tillsynen har gått mot att bli mer stödjande, vilket kan ses som ett sätt att styra med mer tillit.

Men som helhet har statens styrning fortsatt att öka i både omfattning och detaljeringsgrad. Forskning visar att mål- och resultatstyrning och olika inslag av new public management fortfarande är de dominerande styridéerna såväl i Sverige som i resten av Norden.⁷⁴ Även i våra nordiska grannländer har tillitsbaserad styrning under de senaste åren främst varit en politisk ambition, med begränsat genomslag i praktiken.⁷⁵ Det visar även Statskontorets analys av administrativa kostnader i kommunsektorn 2022.⁷⁶

⁷² Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*, s. 21 och 25.

⁷³ Prop. 2021/22:36. *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper*; Riksdagen. (Bet. 2021/22:UbU7). *Ja till nya betygssystem i skolorna*; Riksdagen. (Rskr. 2021/22:156).

⁷⁴ Bilaga 5. Sandberg, S. *Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023*, s. 19.

⁷⁵ *Ibid.*, s. 24.

⁷⁶ Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – en analys av statens styrning av kommuner och regioner*. s. 20.

7.2 Statens sätt att styra påverkar relationen till kommunsektorn

Vi ser tecken på att tilliten till statens sätt att styra kommunsektorn minskar. I vår förra fördjupade analys av statens styrning av kommunsektorn visade att kommuner och regioner generellt hade en stor förståelse för statens behov av att styra på det sätt den gör, även om kommuner och regioner redan då var frustrerade över de riktade statsbidragen. Men i dag finns mer kunskap om styrningens konsekvenser för kommunsektorn. Det gör att kommuner och regioner ställer sig mer frågande inför att staten fortsätter att styra på samma sätt som tidigare.

7.2.1 Kort framförhållning signalerar att staten inte förstår kommunsektorns förutsättningar

Kommunsektorn har förståelse för att det är relativt lätt och snabbt för staten att införa nya statsbidrag för att visa handlingskraft och visa vilka frågor som regeringen prioriterar. Men när regeringen lanserar nya riktade statsbidrag med kort varsel, ibland mitt under ett budgetår, hinner kommunsektorn inte med. En återkommande synpunkt i våra intervjuer är att staten brister i respekt för kommunsektorns förutsättningar och möjlighet att planera verksamheten. Det är svårt att göra något vettigt av medel som kommer under innevarande budgetår, eftersom många statsbidrag kräver en inledande arbetsinsats och ibland även att kommunen rekryterar personal. Många kommuner och regioner upplever att regeringen känner till denna problematik, men att de ändå fortsätter att lansera riktade statsbidrag på det sättet.

7.2.2 Ett stort antal statsbidrag signalerar att nästan allt är prioriterat

Riktade statsbidrag är ett sätt för staten att styra prioriteringar på lokal nivå. Vi bedömer att statsbidragen är så många i sig vittnar om bristande tillit gentemot kommuners och regioners förmåga att prioritera.

Mängden statsbidrag riskerar också att minska styreffekten av de enskilda statsbidragen. Regeringen signalerar då att många områden är prioriterade samtidigt, även inom ett och samma verksamhetsområde. Det ger intryck av att nästan allt är prioriterat. Därmed tar prioriteringarna ut varandra. Men för kommuner och regioner är det ofta otydligt vilka av statens prioriteringar som är långsiktiga, vad de ska betrakta som mer kortsiktiga initiativ, och vad som blir nästa prioriterade område. Kommuner och regioner uppfattar att de gynnas ekonomiskt av att vara snabbfotade och flexibla, snarare än långsiktiga och strategiska.

7.2.3 Kommuner och regioner upplever att handlingsutrymmet minskar för mycket

En annan fråga som kommunsektorn lyfter är att statens sätt att styra minskar det politiska handlingsutrymmet på lokal nivå. En del kommuner och regioner anser att mängden statliga styrsignaler undergräver det kommunala självstyret. Det finns helt enkelt mindre utrymme för folkvalda på lokal nivå att sätta sin prägel på prioriteringar och strategisk styrning av kommunen eller regionen. I förlängningen kan det skapa ett demokratiskt underskott i kommuner och regioner. Det underskottet är inte synligt för medborgarna, som sällan har insyn i hur statens styrning påverkar det lokala handlingsutrymmet. I små kommuner begränsas det lokala handlingsutrymmet mer av alla styrsignaler från staten än vad som är fallet i de större kommunerna.

Samma tendens finns också när det gäller styrning från EU. Avståndet till EU uppfattas ofta som mer avlägset än till regeringen och statliga myndigheter för folkvalda och kommunanställda. Styrning från EU får dessutom ofta långtgående konsekvenser, till exempel att den berör flera verksamhetsområden. När den typen av styrning kommer, kan en liten kommun eller en liten region behöva lägga annat utvecklingsarbete åt sidan.

7.2.4 Kommunsektorn upplever ofta att styrningen inte hänger samman

Det är många statliga myndigheter som styr kommuner och regioner. Kommunsektorn anser ofta att styrningen ofta drar åt olika håll, eller att det är oklart hur en styrsignal förhåller sig till en annan styrsignal.⁷⁷ Det här problemet ser även statliga myndigheter. Till exempel uppger Socialstyrelsen att det är stor konkurrens mellan olika styrsignaler som rör hälso- och sjukvården. Det beror dels på att det finns många myndigheter inom området, dels på att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har en stark roll när det gäller kunskapsstyrning. Regionerna tar dessutom fram egen kunskapsstyrning, både var för sig och tillsammans med varandra. När det finns många aktörer som styr kan det uppstå frågetecken kring vilken styrning som faktiskt har företräde.

Ett snarlikt fenomen är att hierarkin mellan olika styrsignaler ibland är otydlig för den enskilda kommunen eller regionen. Statens ramlagar för kommunsektorns verksamhetsområden bygger ofta på att kommuner och regioner ska följa övergripande principer. Men riktade statsbidrag eller andra styrmedel styr ibland förbi dessa. Det kan till exempel handla om riktade statsbidrag för andra patientgrupper inom hälso- och sjukvården än de som regionerna anser har störst behov.

⁷⁷ Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 20 ff.

Då blir det otydligt för regionerna vilken styrning de ska agera på. Är det hälso- och sjukvårdslagens portalparagraf om ”vård efter behov”, eller den prioritering som regeringen uttrycker genom statsbidraget?

7.3 Sämre relation undergräver styrningen över tid

Bristande tillit till statens sätt att styra riskerar att försämra styrningens genomslag. Kommunsektorns vilja att vara följsam försämras särskilt när kommunsektorn i första hand tolkar att styrningen i sig är signalpolitik.

7.3.1 Kommuner och regioner kan ofta kringgå intentionerna, utan att formellt bryta mot statsbidragens villkor

Kommuner och regioner upplever ibland att regeringen använder riktade statsbidrag för att kommunicera politiska signaler, och att signalerna är viktigare än att pengarna faktiskt gör nytta. När kommuner och regioner tolkar regeringen på det sättet ökar risken att för att undergräva intentionen med statsbidraget.

Regeringen lanserar ofta riktade statsbidrag med kort varsel, trots att insatserna som statsbidragen ska finansiera kräver mycket planering. När regeringen använder bidragen på det sättet kan det uppfattas som att kommuner och regioner inte behöver analysera eller planera hur de ska använda pengarna – det viktiga är att de använder dem snabbt. Det leder till att medlen används till mindre genomtänkta insatser, eller till att de inte används alls.

Det är inte ovanligt att huvudmännen hittar olika sätt att använda medlen som inte ligger helt i linje med vad regeringen tänker sig, även om det inte bryter mot regelverket. Det kan till exempel handla om följande:

- Kommuner och regioner kan minska den egna finansieringen av befintlig verksamhet och ersätta finansieringen med statliga medel. De egna resurserna som kommuner och regioner frigör kan de använda för att täcka upp andra underskott eller lägga på verksamhet som de själva prioriterar.
- Kommuner och regioner kan finansiera verksamhet som tidigare har finansierats av ett annat riktat statsbidrag.
- Kommuner och regioner kan se till att förbruka pengarna där det är möjligt utifrån statens framförhållning – oberoende av vad verksamheten behöver.

7.3.2 Risk att kommuner och regioner blir mer selektiva och mer försiktiga över tid

Vi ser en tendens till att kommuner och regioner anpassar sina beteenden över tid när det gäller riktade statsbidrag, baserat på tidigare negativa erfarenheter. Det är fullt rationellt utifrån kommuners och regioners perspektiv, men ur statens perspektiv riskerar det att försämra de riktade statsbidragens styreffekt. Det är svårt att bedöma hur pass omfattande denna tendens är. Men vi har hört liknande

resonemang från flera kommuner och regioner, både inom ramen för denna utredning och inom ramen för tidigare uppdrag. Vi ger två exempel som illustrerar problematiken.

En region nämner att de i princip aldrig anställer personal med tillfälliga medel längre. Oftast tackar de hellre nej till pengar om det är så statsbidragen är utformade. Det beror på att de inte vill stå med kostnader för personal som de inte har finansiering för när satsningen upphör, och då tvingas säga upp medarbetare. Samma region uppger att de sällan har alternativet att erbjuda visstidsanställningar eller vikariat, eftersom personalbristen är stor inom hälso- och sjukvården. Det går oftast inte att hitta rätt kompetens om tjänsterna är tillfälliga. Samtidigt bidrar detta till splittring inom regionen, eftersom verksamhetsföreträdare och professioner ofta ifrågasätter regionledningens beslut att inte ta del av en viss satsning, eller att använda resurserna till annat än fler medarbetare. Regionen upplever därför att regeringens styrning i många fall skapar falska förhoppningar om stora förstärkningar som regeringen inte tar något långsiktigt ansvar för. Samtidigt leder det till omfattande kritik av regionerna från professionerna, vilket riskerar att spä på regeringens misstro inför regionernas förmåga att prioritera.

En kommun uppger att deras utbildningsnämnd tidigare hade som princip att kommunen skulle söka alla riktade statsbidrag som den kunde få. Men de fick ändra sig, eftersom det gjorde verksamheten alldeles för ryckig och splittrad. Kommunen kunde helt enkelt inte hantera alla parallella satsningar på ett bra sätt. Till slut blev det bättre att ha mindre resurser, men mer förutsägbara planeringsförutsättningar. Då kunde kommunen också frigöra tid som den tidigare hade lagt på administration av statsbidragen. I dag söker den aktuella kommunen bara de statsbidrag som den kan använda någorlunda fritt, och som den bedömer kommer att finnas kvar under ett antal år. Samtidigt uppger de att kommunens skolor behöver mer resurser. Men när statsbidragen är utformade som i dag ger de inte den stabilitet som verksamheten behöver.

Samtidigt som det finns en viss tendens till att kommuner och regioner anpassar sina beteenden över tid, har de riktade statsbidragen en stark styreffekt totalt. Ett naturligt motargument till kommuners och regioners kritik mot statens sätt att styra med riktade statsbidrag är att de inte behöver söka dem. Många riktade statsbidrag är tänkta att gå till specifika insatser för just de huvudmän som har behov av dem. Ur statens perspektiv är det enligt detta sätt att se inte något fel med att delar av kommunsektorn avstår från vissa riktade statsbidrag. Men det bygger på att det är behoven som styr om huvudmännen ansöker eller inte, och på att staten lyckas identifiera vilka behov som finns samt kan avgränsa behoven på ett lagom detaljerat sätt. I många fall anser kommuner och regioner att staten är för rigid i att definiera de behov som ett statsbidrag ska möta. Ett exempel är en kommun som behövde fler elevassistenter. Behovet är snarlikt det som staten har definierat som villkor för statsbidraget för lärarassistenter, men inte exakt. Kommunen i fråga

anser att behovet finns, men att staten har definierat det alltför snävt. I det aktuella fallet valde kommunen att ändra befattning på befintliga elevassistenter till lärarassistenter. Då kunde de ta del av statsbidraget utan att bryta mot villkoren.⁷⁸

7.3.3 Kommunerna anser att storleken på finansieringen av en reform motsvarar statens ambition med reformen

Det finns en utbredd uppfattning i kommuner och regioner att staten över tid har blivit sämre på att tillämpa finansieringsprincipen, som ska ersätta kommuner och regioner för nya uppgifter som staten delegerar till dem. Eftersom det handlar om lagstiftning är kommunerna skyldiga att utföra uppgiften oavsett om de anser att de blir kompenserade för den eller inte. Men flera kommuner som vi har pratat med berättar att de tolkar storleken på ersättningen som ett mått på statens ambitionsnivå. Det innebär att de tolkar att statens ambition är låg om finansieringen också är låg. Det kan leda till att staten uppfattar det som att styrningen inte fungerar.

Ett exempel är det brottsförebyggande arbetet som kommunerna ska bedriva från och med 2023. En liten kommun som vi har haft kontakt med uppger att de kommer att få omkring 300 000 kronor per år i ersättning när reformen blir fullt finansierad, från 2024 och framåt. Enligt kommunens beräkning kan det finansiera en deltidstjänst centralt i kommunen som kan arbeta med att ta fram en lägesrapport och begära in redovisningar från övriga delar av kommunen. Samtidigt uppfattar kommunen att staten har en bild av att det nya åtagandet ska innebära mer konkret arbete än att ta fram lägesrapporter.

7.4 Bristande tillit utmanar förvaltningsmodellen

Statens styrning av kommunsektorn har ökat under lång tid, både i detaljeringsgrad och sett till antalet styr signaler. Dessa styrmönster är tecken på att statens tillit brister när det gäller kommuners och regioners förmåga att lösa de problem som de ställs inför.

På ett övergripande plan har den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn varit oförändrad under perioden 2020–2023. I ett internationellt perspektiv är också den svenska kommunala självstyrelsen stark.⁷⁹ Enligt *local autonomy index* (LAI), som mäter lokalt självstyre, har Finland, Danmark, Island och Sverige den starkaste kommunala självstyrelsen av de 57 länderna som ingår i indexet. Så har det varit under hela den aktuella perioden.⁸⁰

⁷⁸ Ivarsson Westerberg, A. & Castillo, D. (2022). *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*, s. 21.

⁷⁹ Bilaga 5. Sandberg, S. *Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023*, s. 5.

⁸⁰ *Ibid.*, s. 5 ff.

Samtidigt har det kommunala självstyret inte en lika självklar ställning som tidigare varken i Sverige eller i övriga Norden.⁸¹ Forskning visar att det finns centraliseringstendenser i samtliga nordiska länder. I Finland och Norge debatteras frågor om kommunalt självstyre, kommunal indelning och finansiering däremot som egna politiska frågor. Där finns alltså en *kommunpolitisk* debatt. I Finland och Norge har relationen mellan staten och kommunerna också förändrats mer över tid, till exempel i samband med regeringsskiftet.⁸² I Sverige har debatten fokuserat på hälso- och sjukvården och skolan. Regeringen har exempelvis låtit utreda frågan om ett statligt huvudmannaskap för skolan, och gett Skolverket i uppdrag att regionalisera sin verksamhet för att öka sin lokala närvaro. Pandemin har också gett nytt liv åt frågan om huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården. Statens förhållande till SKR har ifrågasatts och regeringen har tillsatt en särskild utredare för att se över frågan.⁸³ Vi ser också tecken på att staten flyttar medel från överenskommer med SKR till statsbidrag eller uppdrag i statliga myndigheters regi.⁸⁴

Om kommunsektorn inte längre ska ansvara för de välfärdsuppgifter som de har i dag handlar det inte bara om en förändrad statlig styrning. Då handlar det om en helt annan förvaltningsordning än den som vi har haft i Sverige under lång tid.

⁸¹ *Ibid.*, s. 10 & 21 f.

⁸² *Ibid.*, s. 10 f.

⁸³ Dir. 2022:89. *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner.*

⁸⁴ Se till exempel SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*

Referenser

Inspektionen för vård och omsorg. (2023). *Delredovisning av den nationella sjukhus tillsynen*.

Inspektionen för vård och omsorg. (2022). *Tillsyn av medicinsk vård och behandling vid särskilda boenden för äldre – delredovisning av resultat på nationell nivå avseende kommunernas hälso- och sjukvård*.

Inspektionen för vård och omsorg. (2020). *Uppföljning av enskildas klagomål på hälso- och sjukvården. Slutredovisning av regeringsuppdrag (S2017/07302/RS)*.

Ivarsson Westerberg, A. & Castillo, D. (2022). *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*, s. 21.

Lundin, O. (2023). *EU-rättslig påverkan på kommunsektorn*. Finns som digital bilaga 4 till denna rapport på statskontoret.se

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2022:3). *I rätt riktning? Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg*.

Riksdagen. (Rskr. 2021/22:156).

Riksdagen. (Bet. 2021/22:UbU7). *Ja till nya betygssystem i skolorna*.

Riksdagen. (2021/22:KU21). *Behandlingen av riksdagens skrivelser*.

Riksdagen. (2021/22:SoU33). *Barnets bästa när vård enligt LVU upphör – lex lilla hjärtat*.

Riksdagen. (2021/22:SoU1). *Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

Riksdagen. (2021/22:UbU32). *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*.

Riksdagen. (2021/22:UbU21). *Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg*.

Riksdagen. (2021/22:UbU14). *Övergripande skolfrågor*.

Riksdagen. (2020/21:SoU24). *Socialtjänst- och barnfrågor*.

Riksdagen. (2020/21:SoU9). *Äldre frågor*.

Riksdagen. (2020/21:FiU46). *Ändringar i statens budget för 2021 – Stöd till äldreomsorgen med anledning av coronaviruset*.

Riksrevisionen. (2022:1). *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag.*

Riksrevisionen. (2019:29). *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning.*

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

Regeringen (Socialdepartementet) och Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården 2023 – Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.*

Regeringen. (Direktiv 2022:89). *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner.*

Regeringen. (Direktiv 2022:36). *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.*

Regeringen. (Dnr. S2023/00256). *Uppdrag att ta fram förslag till en nationell plan för att förbättra hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning.*

Regeringen. (Dnr S2022/00902). *Uppdrag att föreslå insatser för att stärka attraktiviteten och kompetensförsörjningen av barnmorskor i förlossningsvården.*

Regeringen. (Dnr. S2021/06575). *Uppdrag om kompetensförsörjning i primärvården.*

Regeringen. (Proposition 2022/23:43). *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*

Regeringen. (Proposition 2022/23:1). *Budgetpropositionen för 2023. Utbildning och universitetsforskning.*

Regeringen. (2022). *Uppdrag att strategiskt, långsiktigt och kontinuerligt följa upp och föra dialog om hälso- och sjukvårdens tillgänglighet. S2022/01664 (delvis).*

Regeringen. (Proposition 2021/22:36). *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper.*

Regeringen. (Proposition 2021/22:1). *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Regeringen. (Proposition 2021/22:1). *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

Regeringen. (2021). *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. U2021/03837.*

Regeringen. (Proposition 2020/21:193). *Genomförande av visselblåsardirektivet.*

Regeringen. (Proposition 2020/21:1). *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Regeringen. (Proposition 2019/20:1). *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

Regeringen. (Proposition 2017/18:1). *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 9 Utbildning och universitetsforskning.*

Regeringen. (Proposition 2017/18:1). *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Regeringen. (Proposition 2016/17:122). *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården.*

Regeringen. (Proposition 2016/17:1). *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Regeringen (2023). *Regeringens arbete med stärkt kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården.* (Hämtad 2023-02-21).
<http://www.regeringen.se/artiklar/2023/01/regeringens-arbete-med-starkt-kompetensforsorjning-inom-halso--och-sjukvarden>

Sandberg, S. *Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023.* Finns som digital bilaga 5 till denna rapport på statskontoret.se

[Skolinspektionen.se](https://www.skolinspektionen.se). *Inspektionsformer.* (hämtad 2023-01-24).
www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer

Skolverket. *Årsredovisning 2021.*

Skolverket. (Dnr 2020:1068). *Redovisning av regeringsuppdrag om lättnader i redovisningskrav för vissa statsbidrag.*

Skolverket. (Dnr 1.1.1-2019:905). *Beslut om inrättande av enhet inom avdelningen för handläggning.*

SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

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

Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Självstyrelse – värd att värna?*

Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen.*

Välfärdskommissionen. (2021). *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen.*

Statskontoret. (2023:5). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan.*

Statskontoret. (2023:4). *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation.*

Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – en analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

Statskontoret. (2022). *Statsbidragsförteckning 2021.*

Statskontoret. (2022). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021.*

Statskontoret. (2021). *Statsbidragsförteckning 2020.*

Statskontoret. (2021). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020.*

Statskontoret. (2020:21). *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system.*

Statskontoret. (2020). *Bilaga 4. Statsbidrag.*

Statskontoret. (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin. Om offentlig sektor.*

Statskontoret. (2020). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019.*

Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringskansliet

Regeringsbeslut

III 7

2020-06-25
FI2020/02999/K

Finansdepartementet

Statskontoret
Torsgatan 11
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att följa utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att 2020 – 2023 översiktligt redovisa och analysera utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner och deras verksamheter.

Ekonomistyrningsverket ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Statskontoret ska årligen, senast den 31 mars, till regeringen (Finansdepartementet) lämna en redovisning för det föregående året. Slutredovisningen av denna del av uppdraget, som även ska innehålla en fördjupad analys av utvecklingen, ska ske senast den 31 mars 2023. En redovisning av användningen för samtliga riktade statsbidrag ska därutöver årligen lämnas senast den 30 juni. Slutredovisningen av denna del av uppdraget ska ske senast den 30 juni 2023.

Bakgrund

Sverige är en enhetsstat, med en långtgående kommunal självstyrelse, vilket medför att statens styrning måste utformas efter en avvägning mellan behovet av nationell styrning och utrymmet för den kommunala självstyrelsen. Staten har behov av att styra kommuner och regioner för att säkerställa att nationella mål och ambitioner får genomslag i de kommunala verksamheterna. Styrningen av den kommunala sektorn sker genom lag och med tillämpning av en proportionalitetsprincip (8 kap. 2 § första stycket 3 och 14 kap. 3 § regeringsformen). Viss föreskriftsrätt kan delegeras genom bemyndiganden från riksdagen till regeringen, eller den myndighet som

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

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

regeringen bestämmer. Det är också vanligt förekommande med annan styrning, t.ex. överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), handlingsplaner, nationella inriktningsdokument, riktade statsbidrag, uppföljning, samt tillsyn och utvärdering av de kommunala verksamheterna. Dessutom förekommer rådgivning, utbildning och andra insatser för kunskapsspridning samt erfarenhetsutbyte mellan statliga aktörer samt kommuner och regioner.

Regeringen anser att det finns anledning att på ett samlat och strukturerat sätt följa utvecklingen av statens styrning av kommunsektorn. Statskontoret fick mot den bakgrunden den 13 december 2017 (Fi/2017/04702/K) i uppdrag att fr.o.m. 2018 t.o.m. 2020 översiktligt redovisa och analysera utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner och deras verksamheter. Uppdraget slutredovisades den 28 februari 2020.

Regeringen följer utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner i syfte att ge sektorn goda förutsättningar att hantera sina uppgifter, utveckla sin verksamhet och stärka sin kapacitet att möta olika utmaningar. Det är väsentligt att statens styrning ger avsedd effekt och att staten väljer effektiva sätt, för både staten och kommunsektorn, att utöva styrningen. I detta ingår 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 en viss styrnings effekter främst genomförs inom respektive verksamhetsområde. Kommunerna och regionerna måste hantera styrningen samlat vid resursfördelning, kompetensförsörjning och eventuella anpassningar av organisationen. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och regioner behöver regeringen även fortsättningsvis ett samlat kunskapsunderlag om hur styrningen utvecklas över tid.

Närmare om uppdraget

Årlig redovisning

Statskontoret ges i uppdrag att följa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 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 underlag om styrningens utveckling. Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret särskilt 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,
- omfattningen och nivån på generella bidrag inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner,
- samtliga riktade statsbidrag och kostnadsersättningar, med uppgift om bl.a. storlek, fördelning efter utgiftsområde, eventuellt slutår samt uppgifter om utfall på aggregerad nivå och för enskilda bidrag, användningsområden och eventuellt särskilt styrande bidragsvillkor (t.ex. medfinansierings- och samverkanskrav) och, i förekommande fall, typ av fördelningsnyckel,
- nya eller förändrade bemyndiganden att meddela föreskrifter riktade mot kommunsektorn,
- vilka statliga myndigheter som utövar styrning över verksamheter i kommuner och regioner och vilken roll dessa myndigheter har (t.ex. tillsynsmyndigheter eller stödjande myndigheter),
- regeringsbeslut om uppdrag till statliga myndigheter med betydande påverkan på kommuner och regioner,
- nya eller väsentligt förändrade myndighetsföreskrifter, allmänna råd och liknande styr- och stödåtgärder, samt pågående utvecklingsarbete hos myndigheterna avseende styrning av kommuner och regioner,
- ny eller väsentligt förändrad annan statlig styrning, t.ex. genom överenskommelser med SKR, handlingsplaner, nationella samordnare och nationella inriktningsdokument, samt
- tillsatta statliga offentliga utredningar som rör statens styrning av kommuner och regioner.

Redovisningen ska innehålla en kort översiktlig beskrivning av förändringarna och, i den utsträckning som det är möjligt utifrån tidigare årsredovisningar, jämförelser med tidigare år. Statskontoret ska även

genomföra en sammanfattande analys, baserad på de uppgifter som samlas in enligt ovan, t.ex. skillnader mellan olika verksamhetsområden avseende användning av styrmedel och varifrån den statliga styrningen kommer.

Särskilt om åtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19
För redovisningen avseende 2020 ska Statskontoret särskilt redovisa vilka tidsbegränsade åtgärder staten vidtagit gentemot kommuner och regioner med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Fördjupad analys

Statskontoret ska göra en fördjupad analys av den samlade styrningens utveckling, bl.a. utifrån de årliga redovisningarna, lämnade utredningar, större utvärderingar och uppföljningsrapporter, principiella yttranden och uttalanden från Lagrådet och riksdagen samt relevant forskning.

Statskontoret ska analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen för kommuner och regioner, t.ex. när det gäller prioriteringar och möjligheter att utveckla verksamheterna. Inom ramen för analysen ska Statskontoret inhämta synpunkter från SKR samt enskilda kommuner och regioner.

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 regioner 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 inom enskilda verksamhetsområden.

Genomförande

Statskontoret ska särskilt beakta möjligheterna att använda befintlig information, t.ex. information inom olika verksamhetsområden eller information som SKR 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 SKR och berörda statliga myndigheter.

På regeringens vägnar



Lena Micko



Henrik Källsbo

Kopia till

Statsrådsberedningen/EU och SAM EU
Justitiedepartementet/L6 och SSK
Socialdepartementet/ FS, SAM, SF och SOF
Finansdepartementet/BA, BB, E2, SFÖ, OU och SPN
Utbildningsdepartementet/ GV, S och UH
Miljödepartementet/KE, KL, MK och NM
Näringsdepartementet/JL, MK och RTL
Kulturdepartementet/KL, KO och MD
Arbetsmarknadsdepartementet/A, IAS och JÅM
Infrastrukturdepartementet/D, DF, US, YM och TP,
Förvaltningsavdelningen/FCK
Ekonomistyrningsverket
Länsstyrelserna
Riksantikvarieämbetet
Statens kulturråd
Sveriges Kommuner och Regioner

Bilaga 2

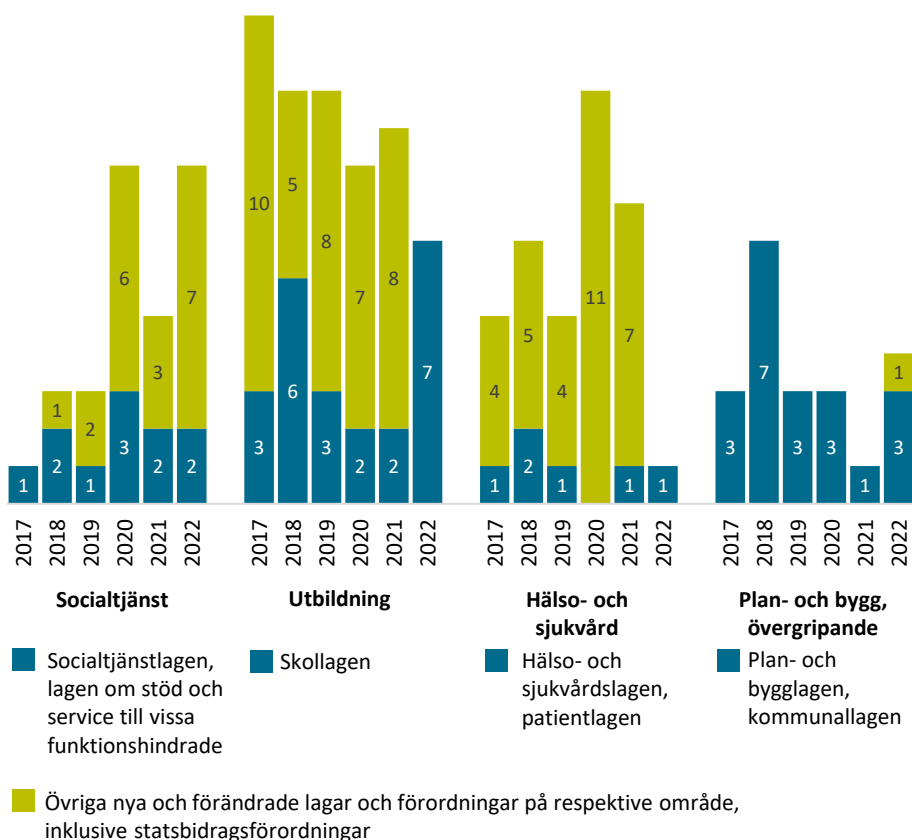
Fördjupad beskrivning av statens styrning av kommuner och regioner

I denna bilaga kompletterar och fördjupar vi beskrivningen i kapitel 2 i huvudrapporten. Vi fokuserar på hur statens styrning av kommuner och regioner har utvecklats och förändrats under de senaste åren.

Utvecklingen av den statliga regleringen av kommuner och regioner

Varje år förändrar riksdagen och regeringen lagar och förordningar som styr kommuners och regioners verksamhet. Den regelstyrning som tillkommer handlar framför allt om att höja ambitionsnivån för kommunal verksamhet eller att utöka kommunsektorns åtagande. Men i vissa fall tar riksdagen eller regeringen bort uppgifter för att förenkla för kommunsektorn. Statskontoret har sammanställt de förändringar av regelstyrningen som berör kommunsektorn, uppdelat per verksamhetsområden (figur B1). Flest förändringar rör utbildningsområdet och därefter inom hälso- och sjukvården.

Figur B1. Antal nya och förändrade lagar och förordningar med betydande påverkan på kommuner och regioner, 2017–2022.



Källa: Statskontorets statsbidragsförteckningar 2019–2022.

Lagrådet har kritiserat lagrådsremisser som rör styrning av kommuner och regioner för bristfällig beredning

Regeringen och riksdagsutskott ska i de flesta fall begära yttranden från Lagrådet innan de lägger fram ett lagförslag för omröstning i riksdagen. Mellan 2020 och 2022 antog riksdagen flera lagar med anledning av pandemin. Lagförslagen under coronapandemin präglades helt naturligt av korta beredningstider.

Lagrådet har mellan 2019 och 2020 lämnat ett trettiotal yttranden om lagförslag som direkt berör kommunsektorn. I flera av dessa yttranden har Lagrådet anmärkt att förslagen i lagrådsremisserna är bristfälligt beredda och underbyggda samt

svåröverskådliga.⁸⁵ I några remissyttranden har Lagrådet kritiserat och i några fall avstyrkt delar av lagförslag som är otydliga eller svårtolkade för den som ska tillämpa dem.⁸⁶ Regeringen har i dessa fall ändrat förslagen i propositionerna.

Lagrådet har också anmärkt på bristfälliga konsekvensanalyser.⁸⁷ I en lagrådsremiss fanns ingen tydlig proportionalitetsprövning av förslaget.⁸⁸ Inom skolområdet har Lagrådet kritiserat regeringen för att det är svårt att få en överblick av de samlade konsekvenserna av de många samtidigt lagändringarna.⁸⁹ Lagrådet har också framfört att migrationslagstiftningen är snårig och att det behövs en lagteknisk översyn över migrationsområdet och dess begrepp.⁹⁰

Staten ökar kommunsektorns åtagande och den finansiella regleringen

Det här är en fördjupning av avsnitt 2.1.1 i huvudrapporten.

Finansieringsprincipen

Staten ska kompensera kommunsektorn när staten beslutar om en reform som ökar åtagandet för kommuner och regioner. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen ska staten då fördela medel motsvarande kostnaden för att genomföra uppgiften. Finansieringsprincipen syftar till att kortsiktigt reglera de finansiella förutsättningarna för nya uppgifter som staten lägger på kommuner och regioner. När staten minskar kommunsektorns åtagande ska den göra en negativ reglering och föra tillbaka medel till statskassan. Finansieringsprincipen är godkänd av riksdagen och är en del av ett system som ska säkerställa goda förutsättningar för det kommunala självstyret.

Finansieringsprincipen gäller även när statliga myndigheter ökar uppgiftsbördan på kommuner och regioner genom nya föreskrifter. Enligt huvudregeln bör staten reglera detta genom det generella statsbidraget inom utgiftsområde 25. Men i undantagsfall kompenserar staten även kommunerna och regionerna på andra sätt,

⁸⁵ Lagrådet. (2020). *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*. Protokoll; Lagrådet. (2021). *En ökad differentiering av strandskyddet*. Protokoll; Lagrådet. (2021). *Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall*. Protokoll.

⁸⁶ Lagrådet. (2021). *En ökad differentiering av strandskyddet*. Protokoll; Lagrådet. (2021). *Stärkt kompetens i vård- och omsorg – reglering av undersköterskeyrket*. Protokoll.

⁸⁷ Lagrådet. (2022). *Ökad kontroll i hälso- och sjukvården*. Protokoll; Lagrådet. (2022). *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård*. Protokoll.

⁸⁸ Lagrådet. (2022). *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Protokoll.

⁸⁹ Lagrådet. (2022). *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*. Protokoll.

⁹⁰ Lagrådet. (2021). *Ändrade regler i utlänningslagen*. Protokoll.

till exempel genom riktade statsbidrag eller att ge dem möjlighet att ta ut avgifter. I detta avsnitt använder vi regleringar inom utgiftsområde 25 för att visa hur staten har förändrat kommunens åtagande under perioden.

Kompensationen av kommunsektorn ökar

Det område där kommunsektorns åtagande växer mest sett till reglering enligt finansieringsprincipen är hälso- och sjukvården inklusive tandvård. Inom området har 16 regleringar enligt finansieringsprincipen gjorts mellan 2016 och 2023. Det totala regleringsbeloppet för reformerna var cirka 2,5 miljarder kronor per år. Exempel på stora reformer är utökad avgiftsfrihet för ungas tandvård som har lett till stora regleringar i flera steg, obligatoriska koordineringsinsatser i vården för sjukskrivna personer med stora behov samt begränsning av tvångsåtgärder för barn och unga inom psykiatri.

Inom utbildningsområdet har 60 regleringar enligt finansieringsprincipen gjorts mellan 2016 och 2023. Kostnaderna för staten var cirka 1 miljard kronor per år. Några av de större reformerna är extra studiestöd och utökad lovskola samt planering av gymnasial utbildning.

Inom socialtjänstområdet har 17 regleringar genomförts enligt finansieringsprincipen 2016–2023. Av dessa regleringar har 9 inneburit ett större ansvar för kommunsektorn. Summan av de ökade kraven är cirka 1,3 miljarder kronor per år. Minskade krav har medfört 8 regleringar där regeringen drar tillbaka medel. Summan av ambitionsminskningarna är knappt 1 miljard kronor per år. Flera av förändringarna gäller kommunernas möjligheter att ta ut avgifter och har begränsad påverkan på kommunsektorns åtagande. En större reform som har påverkat innehållet i socialtjänstens verksamhet är ett lagförslag om att stärka rättigheter till skyddat boende för barn som följer med en våldsutsatt vårdnadshavare i sådant boende. Ett annat är förändringar i socialtjänstlagen och lagen om vård av unga som har gett socialtjänsten mer ansvar när en placering av barn ska upphöra.

Den ekonomiska styrningens utveckling

Det här är en fördjupning av avsnitt 2.1.2 i huvudrapporten.

Andelen av kommuners och regioners totala intäkter som utgörs av statliga medel ger en bild av hur omfattade statens styrning av kommunsektorn är. Före perioden 2020–2022 minskade statens finansiering som andel av kommunernas totala intäkter. För regionerna ökade statens andel av de totala intäkterna något 2018–2019. Från och med 2020 har statens andel av finansieringen av både kommuner och regioner ökat.

Kommunsektorn har alltså blivit mer beroende av statliga tillskott, men det innebär inte automatiskt att staten har fått större inflytande. Generella och riktade statsbidrag fyller olika funktioner i relationen mellan staten och kommunsektorn. För kommuner är det främst generella statsbidrag som har ökat, medan det för regionerna rör sig om riktade statsbidrag.

Ett vanligt sätt att kategorisera statens tillskott till kommunsektorn är i de tre kategorierna *generella statsbidrag*, *riktade statsbidrag* och *kostnadsersättningar*. Men ibland kan det vara svårt att entydigt kategorisera vissa bidrag som definitionsmässigt ligger nära två kategorier.

Generella statsbidrag

Generella statsbidrag syftar till att säkerställa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner. Dessa statsbidrag är tillsammans med den kommunala beskattningsrätten förutsättningar för det kommunala självstyret. Generella statsbidrag och kommunsektorns skatteintäkter utgör huvuddelen av sektorns grundfinansiering. Den kommun eller region som tar emot generella statsbidrag bestämmer hur de ska användas. Staten ställer inga krav på vad pengarna ska gå till, prestationer eller uppföljning. Även om generella statsbidrag får användas fritt är de till del ersättningar för att staten ökar kommunsektorns åtaganden. Kommunsektorn är därmed bunden att göra det som staten har bestämt även om kommuner och regioner rör över exakt hur medlen används. Generella statsbidrag fördelas vanligen via det kommunalekonomiska utjämningsystemet, men kan också fördelas med särskilda nycklar.

Riktade statsbidrag

Riktade statsbidrag är ekonomiska styrmedel där staten styr prioriteringar eller verksamheter inom kommunsektorn. Staten erbjuder statsbidrag till alla eller vissa utpekade kommuner, regioner eller enskilda utförare för specifika insatser eller ändamål. Det är frivilligt att ta del av medlen. Riktade statsbidrag kräver oftast ansökan eller rekvisering, men betalas ibland ut automatiskt. Pengarna kan fördelas mellan mottagarna på flera olika sätt, på förhand bestämt eller utifrån en värdering av ansökan. Ofta kräver riktade statsbidrag att medlen används under samma kalenderår och har någon form av uppföljning av eller återrapportering om användningen. Medel som inte används till syftet måste återbetalas och felanvändning kan leda till återkrav. Stöd som riktar sig enbart till enskilda verksamheter och som inte avser offentlig verksamhet, exempelvis jordbrukarstöd, kulturbidrag eller kommunala föreningsbidrag är inte riktade statsbidrag.

Kostnadsersättningar

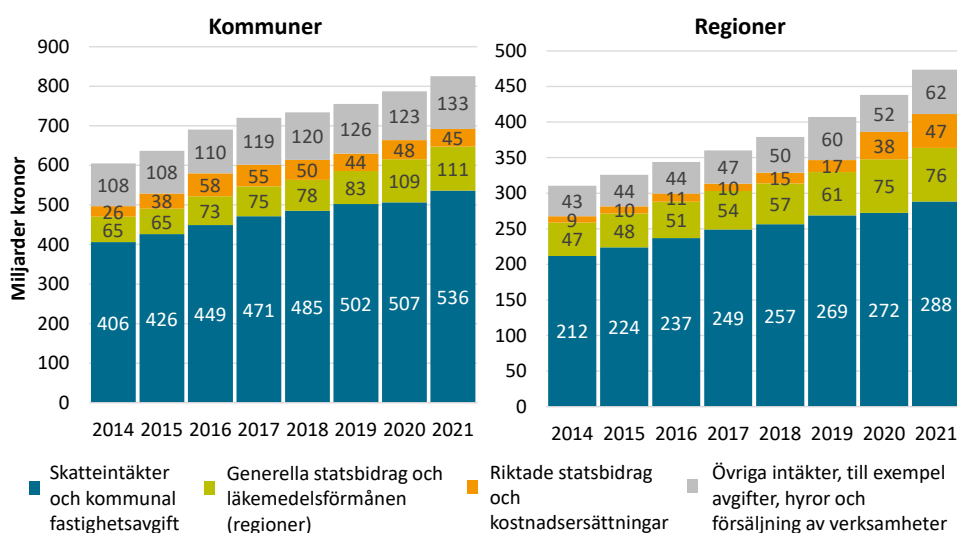
Kostnadsersättningar är en särskild kategori av riktade medel som staten tillför kommunsektorn. Kostnadsersättningar avser specifika kostnader som kommuner eller regioner har på grund av att staten har beslutat att kommunerna eller regionerna är skyldiga att utföra eller tillhandahålla en viss tjänst. Några exempel är statligt tandvårdsstöd och bidrag för läkemedelsersättningarna.

Statens bidrag till kommunsektorn ökar över tid

En förutsättning för att kommunsektorn ska kunna leverera välfärdstjänster av god kvalitet är att de kommunala intäkterna ökar över tid. Det följer av att landets befolkning växer samtidigt som den demografiska utvecklingen leder till att fler behöver ta del av välfärdstjänster. Även om befolkningen ökar i landet som helhet kan den demografiska utvecklingen variera kraftigt sett till enskilda kommuner. Många kommuner har ett vikande befolkningsunderlag och många gånger sker detta i kommuner som redan är befolkningsmässigt små.

Över tid växer de flesta av kommunsektorns intäkter i absoluta tal (figur B2). Såväl kommunernas samlade intäkter som regionernas samlade intäkter ökade med cirka 70 miljarder kronor från 2019 till 2021. Hur stora de olika intäktskällorna är relativt varandra varierar mellan kommuner och regioner samt över tid.

Figur B2. Kommunernas och regionernas totala intäkter 2014–2021.



Anm.: Uppgifter för 2022 finns inte tillgängliga vid rapportens publicering. Definitionerna av riktade och generella statsbidrag samt kostnadsersättningar skiljer sig från Statskontorets definitioner. Extraordinära intäkter samt statliga ersättningar för dold moms är exkluderade.

Källa: Statistiska centralbyrån (räkenskapsammandraget), egen bearbetning.

Kommunernas intäkter har sedan 2014 ökat med cirka 36 procent och under samma tidsperiod har regionernas intäkter ökat med cirka 53 procent. Coronapandemin hade stor inverkan på kommuners och regioners intäkter.

För kommunerna minskade skatteintäkterna som andel av totala intäkter något under perioden 2014–2021, vilket staten kompenserade med generella statsbidrag. Riktade statsbidrag har inte ökat som andel av kommunernas totala intäkter sedan 2014 utan har minskat något under senare år.

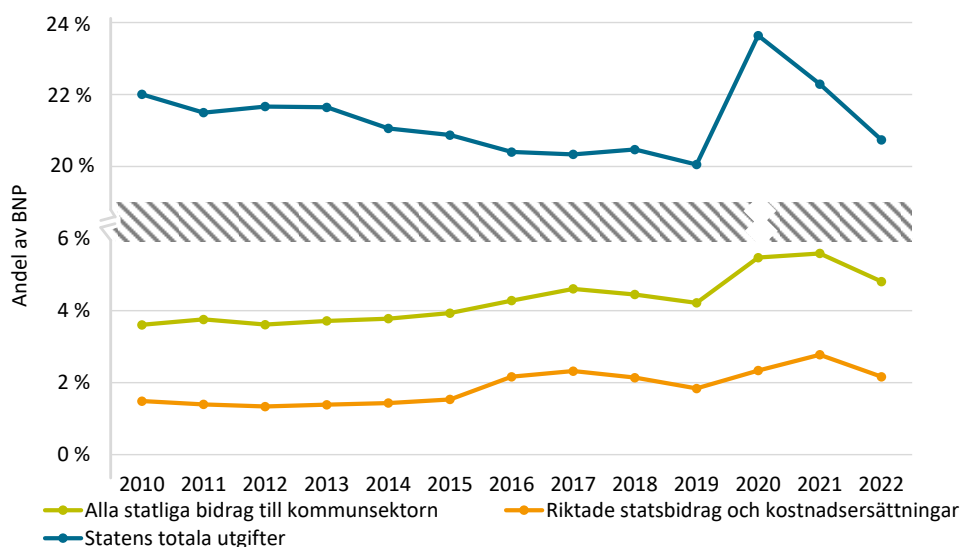
För regionerna minskade skatteintäkter som andel av totala intäkter markant under perioden. Minskningen har endast i mindre utsträckning kompenseras av en ökad andel generella statsbidrag. Framför allt är det riktade statsbidrag som står för en ökande andel av intäkterna. Detta är extra tydligt under 2020 och 2021 då pandemistöden till regionerna främst utgick som riktade statsbidrag. För kommunerna gavs pandemistödet till större del genom generella statsbidrag.

Statens bidrag till kommuner och regioner har ökat som andel av BNP

Både statens och kommunsektorns utgifter ökar över tid i takt med den demografiska utvecklingen. Fler tar del av välfärden i kommuner, regioner och staten. Att statens och kommuns utgifter ökar över tid säger därför inte så mycket på egen hand. Ett sätt att ge en bild av hur balansen mellan statens utgifter och statsbidragen till kommunsektorn förändras över tid är att relatera utvecklingen till hela landets ekonomi, bruttonationalprodukten (BNP).

Statens samlade utgifter har över tiden minskat som andel av BNP (figur B3). Det skedde fram till 2020, då coronapandemin ledde till kraftigt ökade utgifter. Statens bidrag till kommuner och regioner har ökat som andel av BNP, från omkring 2015 och framåt. Kommunsektorn och dess välfärdsverksamheter tar därmed upp en allt större andel av statens utgifter över tid. Det i sig kan bero både på politiska prioriteringar och att kommunsektorn behöver mer resurser.

Figur B3. Statens utgifter och statliga bidrag till kommunsektorn som andel av BNP 2010–2022.

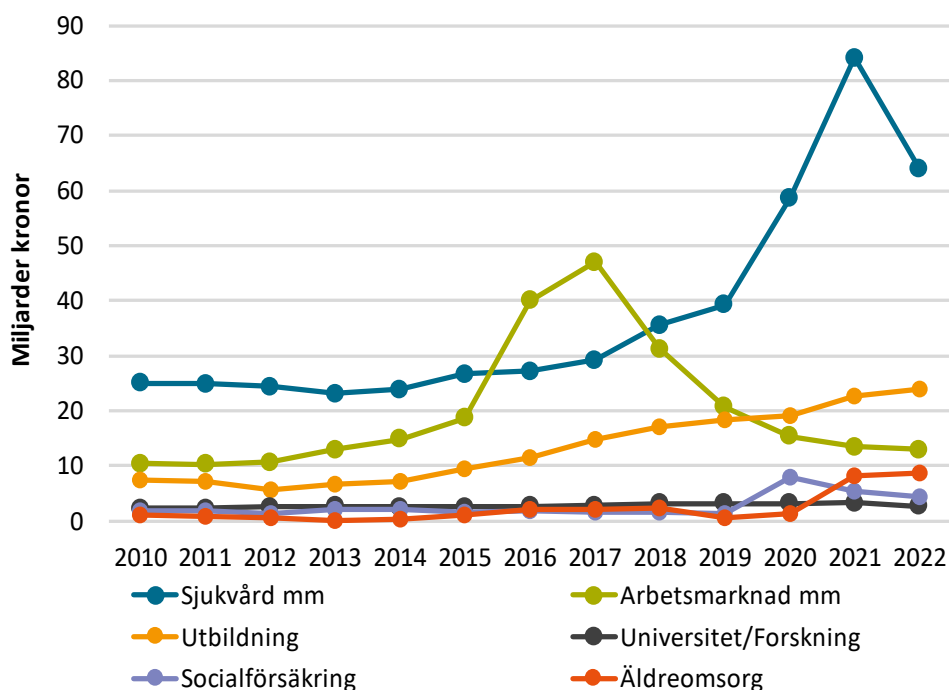


Källa: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Statens ekonomiska styrning har stärkts tydligast inom hälso- och sjukvård

Om vi fördelar statens bidrag till kommunsektorn efter verksamhetsområde framgår att den ekonomiska styrningen har ökat tydligast av hälso- och sjukvården (figur B4). Uppdelningen utgår från anslag i statsbudgeten och ger därför endast en grov bild över vilken kommunal verksamhet som medlen går till. Under pandemiåren 2020–2021 ökade de statliga bidragen till hälso- och sjukvården markant. Men den stigande trenden började flera år före pandemin. Från att ha legat på en relativt stabil nivå fram till 2016 ökade bidragen till sjukvård tydligt efter 2017.

Figur B4. Statliga bidrag till kommunsektorn per verksamhetsområde (exklusive generella statsbidrag).



Anm.: Vi har valt benämningen *statliga bidrag*. Transfereringar är annars det begrepp som används enligt statens budgetregelverk för att beskriva när en myndighet betalar ut bidrag till en aktör utanför staten.

Källa: Ekonomistyrningsverket, egna beräkningar.

Ett annat område där statens ekonomiska styrning tydligt har ökat är utbildningsområdet. Statliga bidrag till utbildning (exklusive högre utbildning) har ökat stadigt de senaste tio åren. Nivåerna ökade även under coronapandemiåren. Men enligt regeringens budgetförslag gäller mindre än hälften av ökningarna behov som har uppstått till följd av coronapandemin.

De statliga bidragen till äldreomsorgen var länge stabila men ökade kraftigt 2021. Det beror till stor del på det stora riktade statsbidraget *Säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer*. Satsningen är ett relativt brett stöd till äldreomsorgen med få krav på återrapportering. Vi tolkar det som att en viktig del av regeringens satsning är att styra kommuner att prioritera äldreomsorgsområdet högre. Vi bedömer att statens ökade styrning av äldreomsorgen sannolikt inte innebär samma risker för ökad detaljstyrning och administrativa bördor som inom flera andra områden, samtidigt som själva syftet är att styra prioriteringarna i kommunerna.

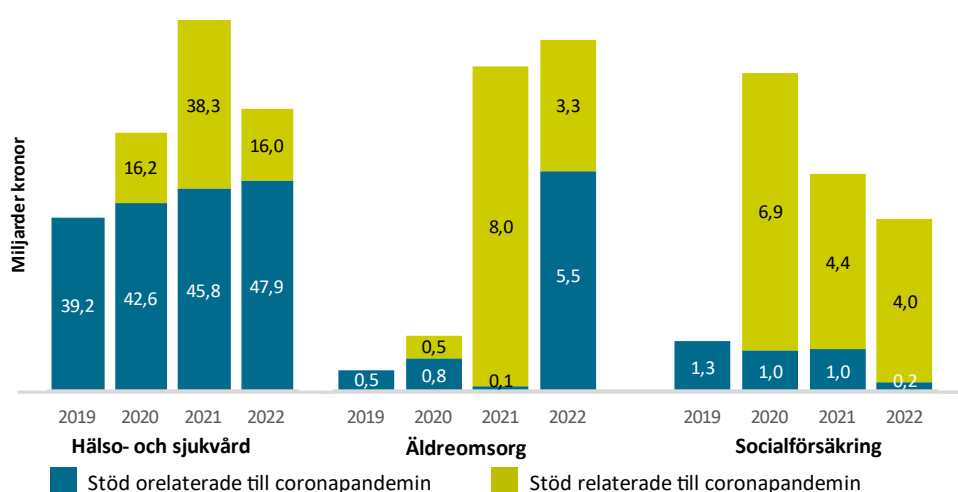
Till statliga bidrag inom arbetsmarknadsområdet räknar vi in bidrag för kommunal arbetsmarknads- och integrationspolitik och även kommunersättning för asylsökande och andra statliga ersättningar för flyktingmottagande. Denna kategori ökade åren efter 2015 års stora flyktingmottagning och har sedan 2017 minskat markant och successivt efter omläggningen av migrationspolitiken.

Pandemirelaterade statsbidrag utgör en stor del av utgiftsökningen sedan 2020

Det här är en fördjupning av avsnitt 2.1.2 i huvudrapporten.

På tre områden påverkades statens bidrag till kommunsektorn i stor utsträckning av pandemin (figur B5). Hälso- och sjukvårdsområdet fick mycket uppmärksamhet under pandemin – vilket är naturligt eftersom åtgärderna var direkt knutna till pandemin, exempelvis smittspårning och provtagning. Dessutom ingår extra medel för att hantera uppskjuten vård till följd av minskad tillgänglighet under pandemiåren.

Figur B5. Pandemirelaterade statliga bidrag till kommunsektorn, 2019–2022.



Anm.: Vi har valt benämningen statliga bidrag. Transfereringar är annars det begrepp som används enligt statens budgetregelverk för att beskriva när en myndighet betalar ut bidrag till en aktör utanför staten.

Källa: Ekonomistyrningsverket, egna beräkningar.

Äldreomsorgen fick stort fokus på grund av de brister som uppdagades under pandemin. Det tredje stora området var socialförsäkring, som handlar om bidrag till kommuner och regioner i egenskap av arbetsgivare. Exempelvis bidrag för höga sjuklönekostnader har varit satsningar under pandemin. Det är inte bidrag som har riktats i första hand mot kommunsektorn, men bidrag där kommunsektorn har blivit beroende av statlig styrning.

Fler riktade statsbidrag och hög förändringstakt

Antalet riktade statsbidrag ger en grov bild över hur detaljerad statens styrning av kommunsektorn är. Färre och beloppsmässigt större riktade statsbidrag med breda användningsområden är ofta lättare för kommuner och regioner att planera för, använda effektivt i verksamheten samt använda för att tillgodose både egna och statens prioriteringar.

Många förändringar av de riktade statsbidragen

Det totala antalet riktade statsbidrag och kostnadsersättningar har varit relativt konstant 2020–2022. Men antalen har varierat något mellan olika utgiftsområden. Under perioden har antalet riktade statsbidrag och kostnadsersättningar ökat inom hälso- och sjukvård samt miljö- och naturvård (tabell B1). Samtidigt har antalet minskat något inom energi och utbildning.

Tabell B1. Antal riktade statsbidrag och kostnadsersättningar per utgiftsområde.

Utgiftsområde	2019	2020	2021	2022
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	38	52	55	56
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	5	11	12	11
16 Utbildning och universitetsforskning	53	51	49	47
20 Allmän miljö- och naturvård	15	18	19	23
21 Energi	7	6	4	3
Övriga utgiftsområden	76	68	66	68
Totalt	194	206	205	208

Anm.: Uppgifter för 2019 är framtagna enligt en annan definition än övriga år.

Källa: Statskontorets statsbidragsförteckningar 2019–2022.

Det är också relevant att följa förändringar av befintliga bidrag. Förändringstakten för de riktade statsbidragen har ökat över tid (tabell B2). Om villkoren förändras i ett statsbidrag eller en kostnadsersättning måste kommuner och regioner sätta sig in i dem även om det inte rör sig om en helt ny förordning. Om förändringarna däremot innebär bredare användningsområden eller att bidraget omfattar mer medel kan de minska den administrativa bördan för kommuner och regioner.

Tabell B2. Antal väsentligt förändrade riktade statsbidrag och kostnadsersättningar.

	2019	2020	2021	2022
Väsentligt förändrade statsbidrag och kostnadsersättningar	28	34	44	46
Varav riktade statsbidrag	22	32	38	39

Anm.: Med väsentlig förändring menar vi exempelvis att den totala bidragsramen för bidraget har ökat relativt mycket eller att en befintlig statsbidragsförordning har utvidgats med nya bidrag eller användningsområden. Som utgångspunkt för vad som är en väsentligt förändrad bidragsram har vi använt oss av tumregeln att bidragen ska ha ökat eller minskat med minst 50 miljoner kronor samt 10 procent av bidragsramen.

Källa: Statskontoret (2019–2022), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner*.

Statsbidrag som försvinner och tillkommer innebär arbete för kommuner och regioner

Antalet nya och upphörda riktade statsbidrag och kostnadsersättningar ger också en bild av statens styrning (tabell B3). Många statliga bidrag har tillkommit och upphört under perioden, även om det totala antalet riktade statsbidrag och kostnadsersättningar har varit relativt konstant. Det märktes särskilt under coronapandemin 2020 och 2021. Nya riktade statsbidrag som staten introducerar innebär att kommuner och regioner behöver sätta sig in i nya villkor och krav. Statsbidrag som avvecklas kan också innebära arbete för kommuner och regioner, exempelvis att avsluta projekt. Kommuner och regioner kan i vissa fall behöva stå för kostnader för exempelvis anställda när ett statsbidrag försvinner.

Tabell B3. Antal nya, befintliga och upphörda riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till kommunsektorn per verskamhetsområde 2019–2022.

Samtliga områden	Nya	Befintliga	Upphörda
2019	13	181	28
2020	29	177	17
2021	22	183	20
2022	16	192	11
Utbildning	Nya	Befintliga	Upphörda
2019	3	50	5
2020	1	50	4
2021	6	43	4
2022	0	47	1
Hälsa- och sjukvård samt socialtjänst	Nya	Befintliga	Upphörda
2019	7	31	7
2020	15	37	3
2021	13	42	10
2022	6	50	5

Anm.: Antalet befintliga statsbidrag och kostnadsersättningar ett visst år kan inte beräknas enbart utifrån nya och upphörda bidrag. Utöver det sker också sammanslagningar och delningar. Vi har valt att redovisa dessa som väsentligt förändrade statsbidrag och kostnadsersättningar i en separat tabell.

Källa: Statskontorets statsbidragsförteckningar 2019–2022.

Inga större förändringar i de riktade statsbidragens egenskaper

De riktade statsbidragen fördelas oftare utifrån socioekonomiska grunder, och vi ser vissa tecken på en utveckling mot fler prestationsbaserade statsbidrag. Men vi ser inga dramatiska förändringar under perioden i de egenskaper bland statsbidragen som Statskontoret följer i våra årliga statsbidragsförteckningar.

Sedan 2020 har det blivit marginellt fler riktade statsbidrag med medfinansieringskrav. De har ökat från 34 för 2020 till 37 för 2022. Kommuner och regioner vittnar om att dessa riktade statsbidrag är något svårare för dem att ta del av och använda. Samtidigt kan det vara ett sätt för staten att försäkra sig om att kommunen eller regionen verkligen behöver den insatsen som den genomför.

Det har blivit ett färre statsbidrag med krav om att samverka med andra aktörer, från 15 för 2020 till 14 för 2022. Sedan 2020 har det också blivit marginellt färre statsbidragsförordningar som har flera separata bidrag i en och samma förordning, och som därför kan kräva flera ansökningar och återrapporteringar. Antalet har minskat från 28 för 2020 till 24 för 2022. Dessa minskningar talar för att administrationen har förenklats marginellt för kommunerna och regionerna.

Många riktade statsbidrag är små – men de blir större över tid

Relativt många av de riktade statsbidragen gäller i sammanhanget små belopp (tabell B4). En del statsbidrag är endast riktade till ett fåtal kommuner eller regioner vilket är en förklaring till att medlen är begränsade. Men även bland statsbidrag som omfattar mindre än 100 miljoner kronor är de allra flesta riktade till samtliga kommuner eller regioner. Om ett riktat statsbidrag som omfattar 100 miljoner kronor fördelas till samtliga kommuner utifrån invånarantal innebär det att en kommun med genomsnittlig befolkningsstorlek får cirka 345 000 kronor. För en de befolkningsmässigt minsta kommunerna kan ett sådant statsbidrag omfatta några tiotusentals kronor. Med så små statsbidragsbelopp är det svårt att genomföra meningsfulla insatser, särskilt som mottagaren också oftast har kostnader för att ansöka om medlen, planera insatsen, särredovisa medlen och återrapportera hur de har använt medlen.

Tabell B4. Antal riktade statsbidrag som motsvarar, understiger eller överstiger vissa belopp.

	2019	2020	2021	2022
100 miljoner kronor eller mindre i total bidragsram	74	81	73	71
300 miljoner kronor eller mindre i total bidragsram	106	115	110	102
En miljard kronor eller mer i total bidragsram	38	43	54	55

Anm.: Vissa riktade statsbidrag har delade bidragsramar. Det rör omkring 50 riktade statsbidrag varje enskilt år och är vanligare ju större belopp bidragen gäller. Delad bidragsram innebär att statsbidraget även kan användas till syften som inte är relevanta här, exempelvis privata aktörer som inte utför tjänster för det offentliga. Dessa statsbidrag omfattar således mindre pengar till det offentliga än vad som kan utläsas av bidragsramen.

Källa: Statskontorets statsbidragsförteckningar 2019–2022.

Under perioden har det blivit något färre riktade statsbidrag som omfattar 100 miljoner kronor eller mindre. Även riktade statsbidrag som omfattar 300 miljoner kronor eller mindre har blivit färre. Båda kategorierna ökade dock inledningsvis under coronapandemin. Antalet riktade statsbidrag som avser en miljard kronor eller mer har ökat varje år under perioden. Sammantaget talar det för en viss förenkling av kommuners och regioners hantering och användning av medlen.

Inom hälso- och sjukvården ges många statsbidrag inom ramen för överenskommelser med SKR

Många stora och viktiga statsbidrag för hälso- och sjukvården betalas ut efter överenskommelser med SKR. Det ger SKR, och därmed regionerna, ett större inflytande över de riktade statsbidragen, än om statsbidragen hade gått direkt via en statlig myndighet. Det finns även överenskommelser med SKR som rör kommunerna, bland annat inom civilt försvar.

Under perioden 2019–2022 har staten årligen ingått mellan en och fyra nya överenskommelser med SKR (tabell B5). För 2020 och 2021 slöts några överenskommelser till följd av pandemin. Men även om vi inkluderar överenskommelser med anledning av pandemin har antalet varit relativt stabilt omkring drygt 20. Det totala beloppet som överenskommelserna omfattar har ökat till över 49 miljarder kronor 2022.

Tabell B5. Antal överenskommelser mellan staten och SKR samt totalt belopp 2019–2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Antal överenskommelser	30	25	24	23	24
Samlat belopp till kommuner och regioner, inklusive till SKR, miljarder kronor	Ingen uppgift	43,1	46,1	47,2	49,8

Anm.: Avser summor specificerade i överenskommelserna. Medel tillkommer för bland annat löpande kostnader för testning och vaccin. I vissa fall kan de vara de största delarna av en överenskommelse.

Källa: Statskontoret (2019–2022), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner*.

Försöksverksamhet är ett sätt för staten att uppmuntra till lokala anpassningar

Kommunal försöksverksamhet förekommer både på kommuners och regioners initiativ och på statens initiativ. I detta avsnitt behandlar vi endast försöksverksamhet där staten är inblandad.

Försöksverksamhet är inte regelrätt styrning, utan ett sätt att pröva nya styrsätt, nya uppgifter, annan ansvarsfördelning eller regelförändringar. Försöken syftar ofta till att ta fram evidens för förbättring. Men de kan också vara resultat av politiska kompromisser – till exempel försök med betyg från grundskolans fjärde klass. Effekterna av förändringarna kan genom försöksverksamhet bli tydliga på förhand. Det kan exempelvis röra sig om försök med statlig finansiering eller med tillfälliga regelverk. Försöksverksamhet kan också syfta till att stegvis införa redan beslutade förändringar.

Det finns stora skillnader i utformning och syften mellan försöksverksamheter. Vissa försöksverksamheter fortlöper under så lång period att de i princip fungerar som permanenta lösningar. Men i princip är det frivilligt för den som försöksverksamheten riktar sig mot att delta. Ofta krävs en ansökan och deltagaren får ofta ett riktat statsbidrag för ändamålet.

Andra nordiska länder, särskilt Finland och Danmark, har bedrivit omfattande kommunförsök och fått goda resultat av dem. Forskningen pekar på en ökad användning av försöksverksamhet i de nordiska länderna under 2020-talet, bland annat i syfte att möjliggöra lokala lösningar, effektivisera och minska byråkrati.⁹¹ I Danmark utökas de frikommunförsök som har pågått länge till att gälla alla kommuner från 2023. Även OECD och EU har lyft fram kommunförsök som gynnsamma arbetsätt. Det är också en fråga som SKR och enskilda kommuner har drivit – att exempelvis undanta kommuner och regioner från delar av den statliga styrningen i syfte att få mer lokalt handlingsutrymme för nya arbetsmetoder och nya sätt att samverka.⁹²

I Sverige finns en lång tradition av kommunal försöksverksamhet, särskilt inom skolområdet. Men försöksverksamhet har förekommit länge i kommunsektorn, exempelvis frikommunförsöket 1984–1991.⁹³ Skolverket är den myndighet som ansvarar för flest försök inom skolområdet.⁹⁴ Under perioden har många av de försök som Skolverket ansvarar för avslutats eller gått mot sitt slut. Eftersom det ofta är få huvudmän som deltar i Skolverkets försök är det svårt för myndigheten att dra bredare slutsatser och generalisera resultaten. Trots det bedömer Skolverket att försöksverksamhet är ett bra verktyg för att testa hur ny styrning fungerar i liten skala.

Även om Skolverket snarare har avslutat försök än att satt i gång nya har regeringen främjat försöksverksamhet på olika sätt under den period vi har undersökt. Det startades försöksverksamhet inom skolan som Skolinspektionen, Myndigheten för yrkeshögskolan och Vinnova ansvarar för. Regeringen tillsatte också en särskild

⁹¹ Bilaga 5. Sandberg, S. (2023). *Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023*, s. 11, 14 f. och 22 f.

⁹² Sveriges Kommuner och Regioner. Pressmeddelande. (2022-11-11). *Ett steg framåt med delbetänkandet om frikommunförsök*. Hämtad 2022-11-21.

<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/ettstegframattmeddelbetankandetomfrikommunforsok.67519.html>

⁹³ Lag (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

⁹⁴ Skolverket har under perioden bedrivit försöksverksamhet med yrkesprov, branschskolor, spetsutbildning, digitala nationella prov, betyg från årskurs 4, fjärrundervisning och anställning under viss kompletterande utbildning. Flera av försöken inleddes före 2020.

utredning.⁹⁵ Kommittén för teknologisk innovation och etik har identifierat ett behov av mer försöksverksamhet på kommunal och nationell nivå.⁹⁶ Kommunutredningen lämnade förslag som syftade till att driva kommunal försöksverksamhet. Exempelvis föreslog utredningen att inrätta en kommundellegation som kan möjliggöra försöksverksamhet genom att kommuner och regioner ska kunna undantas från vissa lagar men också stödja försök med information och utvärdering.⁹⁷

Staten styr mer inom civilt försvar och krisberedskap – men främst med mjuka medel

Riksdagen beslutade 2020 om ett nytt mål för det civila försvaret.⁹⁸ Beslutet har inneburit att civilt försvar och beredskap har fått ökad betydelse för kommuner och regioner. Men det nya målet innebär främst mjuk styrning av kommunsektorn. Målet har ännu inte operationaliserats och preciserats på kommunal nivå. Dialogen har stärkts mellan kommuner, regioner och länsstyrelserna. En ny högre regional styrnivå har införts – civilområden.⁹⁹ En länsstyrelse i vart och ett av de sex civilområdena är civilområdesansvarig länsstyrelse och har därmed fått utökat ansvar för civilt försvar och för samordning med militärt försvar.

⁹⁵ Regeringen. (Dir. 2021:110). *Försöksverksamhet i kommuner och regioner*; Statens offentliga utredningar. (SOU 2022:59). *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn*.

⁹⁶ Kommittén för teknologisk innovation och etik. (2019). *Försök för teknologisk innovation*.

⁹⁷ Statens offentliga utredningar. (SOU 2020:8). *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 612 ff.

⁹⁸ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*; Riksdagen. (2020/21:FöU4). *Totalförsvaret 2021–2025*.

⁹⁹ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Staten har slutit flera överenskommelser med SKR inom civilt försvar och krisberedskap, som alla innebär att kommunsektorn får medel. För kommunerna finns två sådana överenskommelser.¹⁰⁰ För regionerna finns två överenskommelser och en tilläggsöverenskommelse.¹⁰¹

Överenskommelserna har gett starka signaler om att utöka det praktiska arbetet i kommuner och regioner. Samtidigt har två företrädare för länsstyrelser framfört att överenskommelserna i praktiken sänker ambitionerna i förhållande till den lagstiftning som gäller inom området. Det beror på att de medel som följer av överenskommelserna inte räcker för att uppfylla allt som lagkraven kan inrymma. Enligt länsstyrelserna har kommunerna signalerat att de utför den verksamhet som finansieringen räcker till.

En utmaning som kommuner och statliga myndigheter nämner är att det fortfarande är otydligt vad som är kommuners ansvar och var statens ansvar tar vid. Däremot har intresset för frågan i kommuner och regioner ökat, särskilt efter pandemin och därefter till följd av kriget i Ukraina. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bedömer att kommunerna behöver större finansiering till flera generella områden som krigsorganisering, bemanning och säkerhetsskydd, samt för att förstärka uthålligheten för räddningstjänsten under höjd beredskap samt inom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården.¹⁰² Även SKR bedömer att kommunsektorn behöver mer statliga medel för arbetet med krisberedskap och civilt försvar.¹⁰³

¹⁰⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023*; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2023*.

¹⁰¹ Regeringskansliet (Socialdepartementet) och Sveriges Kommuner och Regioner. (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023 – Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*; Regeringskansliet (Socialdepartementet) och Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2022 – Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar – 2018–2020 med revideringar till och med 2023*.

¹⁰² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2022). *Redovisning av del 1 inom regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) avseende åtgärder inom civilt försvar*.

¹⁰³ Sveriges Kommuner och Regioner. (2023). *Civilt försvar*. (Hämtad 2023-03-06). skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/trygghetsakerhet/civiltforsvar.28143.html

Bilaga 3

Fördjupad beskrivning av små kommuners mottagningskapacitet

I den här bilagan kompletterar och fördjupar vi kapitel 3 i huvudrapporten.

Förmågan att ta emot statlig styrning varierar kraftigt – ansträngt läge för de allra minsta kommunerna

Kommuner och regioner har genom grundlagen ett eget demokratiskt mandat, med inflytande över såväl ambitionsnivå som prioriteringar. Det kommer därför uppstå skillnader i servicenivå för invånare, beroende på vilken kommun och region de bor i.

Men vår analys visar att de strukturella skillnader som finns mellan kommunerna i betydande utsträckning påverkar förutsättningarna att ta om hand statliga styr-signaler. Generellt är det svårare för små kommuner än för stora kommuner att hantera alla de förändringar som sker i statens styrning. Flera utredningar har belyst och visat på sådana skillnader, även om analysen framför allt har gjorts utifrån perspektivet att klara sitt uppdrag och utveckla verksamheten i bred bemärkelse.¹⁰⁴ Regeringen har också pekat på de stora variationer som finns mellan kommunerna i förmågan att långsiktigt och strategiskt arbeta med utveckling, lärande, analys och uppföljning.¹⁰⁵

Forskning visar också att kommunerna över tid har blivit svårare att styra. Det beror på att kommunerna i dag utför sina uppgifter på fler olika sätt än tidigare, tillsammans med fler olika aktörer. Det kan exempelvis handla om att verksamhet bedrivs i kommunala bolag, av privata utförare, eller genom avtals-samverkan med andra offentliga aktörer. Att kommuner och regioner själva är mer komplexa organisationer innebär också att de blir mer svårstyrda för staten.

Kommuner måste aktivt bevaka förändringar i statens styrning

En grundläggande förutsättning för att statens styrning ska få genomslag är att kommunerna bevakar och håller sig uppdaterade om förändringar i styrningen. Kommunerna behöver själva arbeta med det, annars riskerar de att missa styrsignaler. Oftast är det chefer inom varje verksamhetsområde som ska se till att

¹⁰⁴ Se till exempel SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, kap 6 och 8; SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 260 ff.; Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 81 ff.

¹⁰⁵ Regeringen. (Skr. 2020/21:133). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 51.

kommunen följer nya lagar och regler, till exempel socialchef, skolchef och miljöchef. För rollen som skolchef är den uppgiften också fastställd i skollagen. Annan styrning finns det ingen lika tydlig mottagare av, exempelvis nya statsbidrag, ny kunskapsstyrning och nationella strategier. Ibland ligger ansvaret på verksamhetschefer, i andra fall på en ekonomifunktion.

I våra intervjuer framkommer att chefer håller sig uppdaterade genom att bevaka webbplatser, nyhetsbrev och cirkulär från statliga myndigheter, Regeringskansliet och SKR, genom att delta i nätverk tillsammans med andra kommuner och genom att hålla koll på vilka statliga utredningar som tillsätts och vilka förslag som de lämnar. När det gäller ny lagstiftning är det vanligt att chefer eller medarbetare går på utbildningar eller konferenser för att fördjupa sin kunskap. Dessa arbetssätt ser ungefär likadana ut för de kommuner som vi har intervjuat.

Chefsrollen skiljer sig åt beroende på kommunens storlek

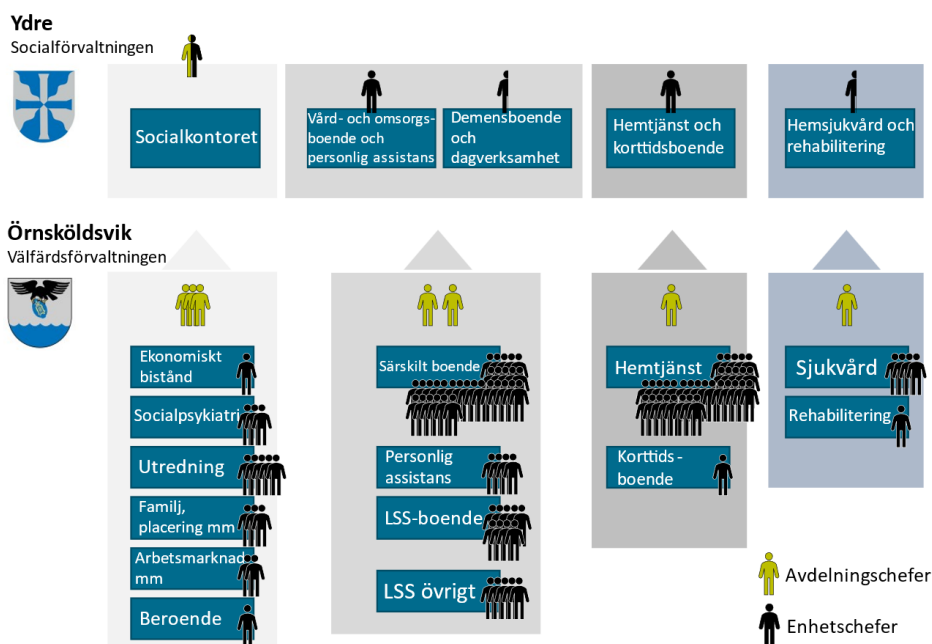
Generellt är chefsrollerna i små kommuner bredare och spretigare än för motsvarande roll i en större kommun. Det påverkar också mottagningskapaciteten.

Ett exempel som illustrerar skillnaden i mottagningskapaciteten är hur mycket rollen som socialchef skiljer sig åt beroende på kommunens storlek. En liten kommun saknar ofta stödstrukturer runt socialchefen som kan underlätta arbetet med att ta hand om statens styrning. Socialchefen i en liten kommun saknar även ofta chefskollegor att delegera olika frågor till. I den lilla kommunen som ingår i vår studie ska en och samma person snappa upp, förstå innebörden av och implementera alla statliga styrsignaler inom områdena socialtjänst och personlig assistans. Dessutom ansvarar hen för att söka statsbidrag och hantera åtminstone delar av den administration som är förknippad med dessa. Hen är också personalansvarig chef för socialsekreterarna, ansvarar för rekrytering och svarar inför socialnämnden på hur arbetet inom socialtjänsten fortlöper. Det är många roller att fylla som i större kommuner kan delas av flera personer. I den större kommun som vi har valt att jämföra med har socialchefen många chefskollegor, som kan bli experter inom sina respektive ansvarsområden. Det gör att det finns en hel organisation som kan reagera på statens styrning och implementera den. Risken för att missa styrsignaler helt, att inte förstå innebörden av styrsignalen, eller att inte kunna genomföra den i verksamheten minskar betydligt med en sådan organisation.

Att vara socialchef i en liten respektive en något större kommun – stora skillnader i stödstruktur och tillgången till kollegor

Ydre kommun har knappt 4 000 invånare, medan Örnsköldsviks kommun har nära 56 000 invånare (figur B6). Det rör sig alltså om en av de befolkningsmässigt minsta kommunerna i Sverige, och en något större kommun än medel.

Figur B6. Chefer inom socialtjänsten – liten och medelstor kommun.



I Ydre ska i princip alla statliga styrsignaler inom socialtjänstområdet fångas upp och filtreras av en enda person. I Ydre har socialchefen inga chefskollegor alls för myndighetsutövningen, men tre chefer för utförarverksamheten. Socialchefen hinner inte med att hålla sig uppdaterad på all styrning som är på gång från staten inom hans område, eller att sätta sig in i alla de förändringar som sker när styrningen väl kommer. Statens framförhållning är ofta kort, vilket gör att kommunen regelbundet går miste om pengar från statsbidrag. I Örnsköldsvik har socialchefen ett stort antal chefskollegor, som kan bli experter inom sina respektive ansvarsområden. Organisationen kan därför reagera på statens styrning, och styrsignalerna kan snappas upp av chefer på olika nivåer. Risken för att missa styrsignaler helt, att inte förstå innebörden av styrsignalen, eller att inte kunna ta hand om den i verksamheten minskar betydligt.

Chefsrollen i en liten kommun blir ofta bredare, utan tillgång till stödstrukturer och kollegor

En betydande skillnad i mottagningskapaciteten mellan små och större kommuner är hur mycket tid och resurser de kan avsätta för bevakning, och om det finns personal som avlastar de ansvariga cheferna i det arbetet. Medelstora och stora kommuner har ofta stödstrukturer runt den ansvariga chefen, till exempel kvalitets- samordnare, utredare, utvecklingssamordnare och liknande. Kommuner som har den typen av funktioner beskriver att de är helt avgörande för att hantera alla statliga styrsignaler som kommer. Stödfunktioner för bevakning skapar också förutsättningar att ligga steget före och vara beredd på den styrning som kommer. I många fall har kommunerna då redan inlett ett arbete med att anpassa verksamheten i enlighet med styrningen. Stödfunktioner som bevakar och stödjer chefer kan också vara en viktig funktion för att sälla bland styrsignaler, för att avgöra vad kommunen behöver reagera på och vad som inte berör verksamheten.

De minsta kommunerna har sällan förutsättningar att ha stödfunktioner med ansvar för bevakning. Det gör att de inte kan lägga lika mycket tid på arbetet, att det sker mer vid sidan av andra arbetsuppgifter och i mån av tid. Att ligga steget före är särskilt utmanande.

Skolchefen i en liten kommun nämner till exempel att hen bevakar förändringar på skolområdet på egen hand, men att hen ibland behöver delegera bevakningen av en särskild fråga till någon av rektorerna. Men det tar också tid från rollen som rektor, vilket hen helst vill undvika.

Flera mindre kommuner uppger att det finns en risk att mindre kommuner helt missar statliga styrsignaler, särskilt när det gäller statsbidrag eller annan styrning som kommer med kort varsel. Nya regelverk har högre prioritet, men även där finns det risk att missa förändringar helt. Chefer i små kommuner upplever ofta stress över att inte hinna med, eftersom bevakning ofta konkurrerar med att leda det operativa arbetet här och nu. Att inte ha någon som sällar bland styrsignalerna förstärker pressen på chefsledet ytterligare. En del av styrningen är kanske inte något som påverkar verksamheten, men någon måste ändå göra den analysen och komma fram till att det är på det sättet.

Att ta om hand statlig styrning handlar också om analyskapacitet

En annan skillnad mellan små och stora kommuner är kapaciteten att analysera och förstå innebörden av styrningen. För chefer i små kommuner finns det inte alltid kollegor att diskutera tolkningar med. Så länge staten ger tydliga styrsignaler, eller om SKR eller ansvarig myndighet ger tydlig vägledning är det sällan ett problem. Enligt våra intervjupersoner är både Skolverket och Socialstyrelsen generellt sett bra att ge stöd inför förändringar i regelstyrningen. En skolchef nämner till exempel de filmer och diskussionsunderlag som Skolverket tog fram i samband

med förändringarna av betygssystemet för grund och gymnasieskolan under hösten 2022. Det innebär att hon inte behövde förbereda underlag och information inför dialogen med rektorerna i kommunen, utan kunde använda Skolverkets material rakt av. Socialstyrelsen ser i sin verksamhet att små kommuner efterfrågar mer handfast och anpassat stöd.

Men vägledning och stöd från statliga myndigheter kan inte ersätta behovet av diskussion med kollegor inom samma område. Det finns visserligen nätverk och samarbeten mellan kommunerna där chefer inom samma verksamhetsområden har olika typer av utbyten. Men våra intervjupersoner anser att det inte fullt ut kan kompensera för bristen på kollegor internt, med tanke på bredden i uppdraget och den stora mängd statlig styrning som sker.

Förmågan att omsätta kunskapsstyrning kräver också mycket arbete, och ofta någon som driver frågan – som har lite mer kunskap om ett visst arbetssätt som staten erbjuder stöd inom. Att ta om hand kunskapsstyrningen blir lätt något som kommunen prioriterar ned när den har brist på personal inom ett område.

Vi ser inga tydliga mönster att styrningen är lättare eller svårare att hantera inom något visst verksamhetsområde

När vi jämför statens styr signaler mellan olika kommunala verksamhetsområden har de riktade statsbidragen inom skolans område stuckit ut som svåra att ta hand om. Dessa statsbidrag har under perioden varit många, svåra att planera för och krävande att administrera. Inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården har det under perioden funnits ovanligt många riktade statsbidrag, som visserligen följer av coronapandemin. Flera av dem har dessutom varit utformade för att begränsa administrationen för kommunsektorn.

Utöver det har vi inte sett några mönster som tyder på att det är särskilt svårt att ta om hand den statliga styrningen inom något särskilt verksamhetsområde. Var svårigheterna uppstår varierar beror snarare på vilka större reformer som staten eller EU lanserar, hur styrningen är utformad och på den lokala kompetensförsörjningen. Om det är svårt att rekrytera inom ett visst verksamhetsområde blir det svårare att ta om hand statliga styr signaler riktade till en sådan verksamhet.

Även vissa styrningsmässiga fördelar för en mindre kommun

Det finns också vissa fördelar med att styra en mindre kommunal organisation. Flera av våra intervjupersoner framför att det är lättare att få genomslag och styra verksamheten mot nya arbetssätt i en liten kommun. Cheferna arbetar nära varandra, beslutsvägarna är korta och färre medarbetare berörs. Ju större kommunen är, ju fler ska involveras och förstå innebörden av de styr signaler som kommer. De kommuner som vi har pratat med lyfter fram att närheten mellan de olika organisatoriska nivåerna och verksamheterna inom den egna kommunen är en av de stora fördelarna med att vara en liten organisation. Men för att lyckas

implementera ny styrning behöver de tidigare leden i styrkedjan fånga upp och förstå den statliga styrsignalen. Fördelarna som det kan innebära att vara en liten organisation väger sällan upp andra faktorer som försvårar för små kommuner att ta om hand statlig styrning, exempelvis att vara fler som kan dela på ansvaret för olika frågor eller möjligheten att specialisera sig.

Den statliga styrningen resulterar i ett ökat behov av specialisttjänster

Det här är en fördjupning av avsnitt 3.2 i huvudrapporten.

Tillgång till jurist är en stor fördel

Statens styrning blir mer komplex över tid, vilket gör att kommunernas och regionernas behov av vissa kompetenser också ökar. Ett område där tillgången till kompetens varierar stort är juridisk kompetens. Antalet jurister som är anställda i kommunsektorn har ökat över tid vilket enligt SKR har sin grund i att flera verksamhetsområden blir mer och mer komplexa och ”juridifieras”. Det gäller till exempel kommunala kärnverksamheter som skola, socialtjänst och inom miljöområdet. Men det är också ett resultat av styrning från EU – med mer komplexa krav på personuppgiftshandling, upphandling och kommunernas tekniska områden, till exempel avlopp och dricksvatten.

Det är tydligt att många kommuner helt saknar jurister och tydligast är detta i kommungrupperna som omfattar landsbygskommuner samt pendlingskommuner nära mindre stad/tätort (tabell B6). De har i genomsnitt långt under en jurist per kommun. Samtidigt kan vi konstatera att antalet jurister i storstadsregionerna samt i regioner kring större städer har mer än fördubblats under perioden. Vi ser också att det är färre jurister i små kommuner även i relation till antalet invånare.

Tabell B6. Antalet kommunala årsarbetare per befattning inom några strategiska kompetenser per kommungrupp, ovägda medelvärden 2010, 2015 och 2021.

Kommunhuvud-grupp	Kommungrupp	Jurister			It-personal		
		2010	2015	2021	2010	2015	2021
Grupp A. <i>Storstäder och storstadsnära kommuner</i>	Storstäder	26,0	28,8	52,4	137,7	182,1	337,3
	Pendlingskommun nära storstad	1,1	1,8	2,7	9,8	12,6	16,5
Grupp B. <i>Större städer och kommuner nära större stad</i>	Större stad	3,2	4,7	6,6	35,9	43,8	59,1
	Pendlingskommun nära större stad	0,2	0,3	0,5	3,0	3,9	6,0
	Lågpendlingskommun nära större stad	0,4	0,5	0,4	3,8	5,0	8,5
Grupp C. <i>Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner</i>	Mindre stad/tätort	1,0	1,2	2,1	11,4	14,5	22,9
	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	0,2	0,2	0,3	2,1	2,5	4,0
	Landsbygdskommun	0,1	0,2	0,1	3,0	3,8	4,6
	Landsbygdskommun med besöksnäring	0,2	0,0	0,1	2,1	2,8	3,4
Kommunhuvud-grupp	Kommungrupp	Upphandlare			Ekonomer		
		2010	2015	2021	2010	2015	2021
Grupp A. <i>Storstäder och storstadsnära kommuner</i>	Storstäder	24,4	35,1	67,1	314,9	320,6	323,9
	Pendlingskommun nära storstad	2,3	3,8	5,6	23,3	23,7	26,1
Grupp B. <i>Större städer och kommuner nära större stad</i>	Större stad	6,2	8,0	12,0	71,0	72,9	72,0
	Pendlingskommun nära större stad	0,6	1,0	1,8	11,2	11,1	11,3
	Lågpendlingskommun nära större stad	1,0	1,5	2,1	13,2	13,3	13,7
Grupp C. <i>Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner</i>	Mindre stad/tätort	3,5	4,5	5,9	31,1	32,7	33,8
	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	0,6	0,7	0,9	8,5	8,2	8,7
	Landsbygdskommun	1,0	1,2	2,2	11,0	10,1	9,7
	Landsbygdskommun med besöksnäring	0,8	1,0	0,9	8,2	7,8	8,0

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Stora och medelstora kommuner har ofta jurister i den övergripande förvaltningen och jurister med sakkunskap inom ett avgränsat område, till exempel skoljuridik, upphandling eller miljö. De allra minsta kommunerna i Sverige saknar ofta jurister helt, både generalister och specialister. Enligt våra intervjupersoner är det fullt möjligt att bedriva verksamheten utan tillgång till jurist. De upplever inte att de förändringar i regelstyrningen som sker är så komplexa att det behövs en jurist för att hjälpa till med tolkningen, åtminstone inte inom socialtjänsten eller skolan (som vi har pratat med). De anser inte heller att det skulle vara möjligt att fylla en tjänst med enbart dessa frågor. Samtidigt anser de få jurister som vi har pratat med

att de har sett tydliga skillnader mellan kommuner som de har arbetat i beroende på om kommunen har tillgång till jurist eller inte när det gäller att agera i enlighet med centrala regelverk. SKR upplever också att kommuner ofta inser för sent att de har agerat i strid med regelverk, och först då söker juridisk rådgivning. Risken att agera för sent minskar om det finns juridisk kompetens i verksamheten.

Tillgång till ekonomer viktigt för att hantera alla riktade statsbidrag – alla kommungrupper har en kritisk massa av kompetens

Utvecklingen inom ekonomiområdet är odramatisk jämfört med övriga personal-kategorier. I alla kommungrupper finns en kritisk massa av ekonomikompetens, även i de allra minsta.

Våra intervjuer med kommunerna visar att ekonomisk kompetens har blivit viktigare över tid, i takt med att antalet riktade statsbidrag har ökat. Inom områden med många riktade statsbidrag har behovet av ekonomisk styrning och uppföljning ökat.

Kompetens behövs för att säkerställa att medlen används enligt regelverket, att det finns uppgifter till åiterrapporteringen samt att hålla isär redovisningen av egna medel och de olika statsbidrag de tar del av. De riktade statsbidragen leder till att kommunsektorn behöver mer intern styrning och kontroll. Sådan styrning behövs även i små kommuner, eftersom även de tar del av många riktade statsbidrag. Men utifrån SKR:s data är det inte tydligt att skillnaderna mellan kommuner ökar över tid på samma sätt som inom upphandling och juridik. Stora kommuner kan ofta avsätta hela tjänster som enbart arbetar med riktade statsbidrag, men de behöver inte vara ekonomer. Det har mindre kommuner betydligt svårare att göra.

Små kommuner har dessutom fler ekonomer i relation till antalet anställda än större kommuner. Detta kan bero på att de små kommunerna är måna om att uppnå en viss kapacitet för att kunna upprätthålla en grundläggande kvalitet. Det kan också bero på att de administrativa grundfunktionerna behöver utgöra en större del av kommunens resurser, eftersom små kommuner måste uppfylla samma krav som stora kommuner.

Tillgång till it-kompetens viktigt för utvecklingskapacitet

Liksom de flesta organisationerna i samhället har kommunal verksamhet kommit att bli mer beroende av it-lösningar för att organisera sig och för att kunna utveckla verksamheten. Därför ökar behovet av kompetens inom it-området över tid. It-området består här av personal med roller som it-ledare/handläggare/administratör samt systemutvecklare. Förekomsten av it-personal ökar över tid i alla kommungrupper. Även i mycket små kommuner finns ofta en liten grupp personal som arbetar särskilt med dessa frågor. It är också ett område där det är vanligt för kommuner att samverka, eftersom det finns tydliga stordriftsfördelar i utformning och drift av system. Samtidigt är det osäkert om upphandlingsreglerna tillåter kommunal avtalssamverkan kring stödtjänster, exempelvis inom it-området.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Bilaga 4. Lundin, O. (2023). *EU-rättslig påverkan på kommunsektorn*, s. 12.