

5

Statlig styrning och lokalt självstyre



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Statlig styrning och lokalt självstyre



Upplysningar om innehållet:

Björn, Kullander, bjorn.kullander@skr.se

Lena Langlet, lena.langlet@skr.se

Text: Bo Per Larsson, Intellectum

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-103-9

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2023

Förord

Sveriges decentraliserade samhällsmodell innebär att kommuner och regioner har brett och omfattande uppdrag när det gäller välfärd, samhällsutveckling och demokrati. Den kommunala sektorns roll och betydelse har djupa historiska rötter och grundar sig på lång erfarenhet av att självstyrelsen stärker demokratin och att verksamheten blir mer effektiv när den utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Samtidigt är Sverige en enhetsstat där staten har ett övergripande ansvar och avgör självstyrelsens gränser. Statens styrning innebär därför alltid en avvägning mellan nationella värden och de värden som förverkligas genom den kommunala självstyrelsen.

I dagens samhällsdebatt beskrivs ofta den kommunala självstyrelsen som ett problem som bör rättas till genom ökad statlig styrning. Man bortser då från att styrningen under flera decennier blivit alltmer omfattande och detaljerad och att detta fått en rad negativa konsekvenser. SKR ser mot den bakgrunden ett stort behov av att närmare diskutera hur den statliga styrningen bör utformas. Frågan som behöver ställas är hur styrningen kan tillgodose nationella intressen utan att begränsa kommunernas och regionernas möjligheter att förverkliga självstyrelsens potential. En utgångspunkt är att staten, kommunerna och regionerna har ett gemensamt ansvar för det offentliga åtagandet och att deras olika roller och uppdrag behöver förtydligas.

Med denna skrift vill SKR bidra till en sådan diskussion. Ambitionen är att beskriva hur styrningen skulle kunna balansera nationella och lokala intressen och vilka konkreta förändringar och åtgärder som detta skulle kräva. Vi hoppas att skriften kan ge underlag för fördjupade diskussioner om dessa frågor.

Stockholm i januari 2023

Peter Danielsson

Ordförande

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 6 Kapitel 1. Inledning
- 7 Allmänna förutsättningar för statens styrning
- 8 Syftet med statens styrning av kommuner och regioner
- 8 Olika former av styrning

- 10 Kapitel 2. Hur bör staten styra?
- 10 Allmänna utgångspunkter
- 11 Hur behöver dagens styrning förändras?

- 12 Kapitel 3. Grundläggande spelregler för kommunen som demokratisk samhällsinstitution

- 26 Kapitel 4. Reglering av nationella uppdrag

- 36 Kapitel 5. Granskning och kontroll av lagreglerade uppgifter

- 41 Kapitel 6. Insatser för att främja utvecklings- och förbättringsarbete i kommuner och regioner

- 51 Slutord

- 52 Bilaga 1. Reflektioner om statens styrning inom några välfärdsområden

Inledning

Det finns två skilda perspektiv på statens styrning av kommuner och regioner. Det perspektiv som framträder tydligast i de senaste årens samhällsdebatt utgår från att den kommunala självstyrelsen blivit alltför omfattande och utgör ett allvarligt hinder för möjligheten att utveckla en likvärdig samhällsservice av god kvalitet. Därför anser man att staten behöver stärka sin styrning. Några vill gå ännu längre och föreslår att staten ska ta över huvudmannaskapet för verksamheter som skola, hälso- och sjukvård respektive äldreomsorg.

Det andra perspektivet utgår från att statens styrning under de senaste decennierna har ökat i omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad och att detta fått en rad allvarliga konsekvenser som begränsar kommunernas och regionernas handlingsutrymme, leder till ineffektivitet och försvårar deras möjligheter att utföra sitt uppdrag. Trots uttalade ambitioner om att skapa en mer strategisk styrning och minska detaljregleringen fortsätter styrningen att öka. Denna utveckling riskerar att äventyra kommunernas och regionernas möjligheter att förverkliga självstyrelsens potential med dess demokrati- och effektivitetsvärden.

Denna skrift företräder det senare perspektivet och pläderar för att statens styrning av kommuner och regioner behöver förändras. Men skriftens huvudpoäng är att det inte räcker med att kritisera den statliga styrningen. Det är dessutom viktigt att diskutera hur styrningen borde vara utformad för att kunna tillgodose nationella intressen utan att begränsa möjligheterna för kommuner och regioner att förverkliga självstyrelsens potential. Skriftens ambition är att beskriva hur styrningen skulle kunna balansera nationella och lokala intressen och vilka konkreta förändringar och åtgärder som detta skulle kräva. Beskrivningen är principiell och går därför inte närmare in på hur den konkreta styrningen av enskilda verksamhetsområden bör utformas.

Allmänna förutsättningar för statens styrning

Den svenska samhällsmodellen innebär att kommuner och regioner har ett brett och omfattande uppdrag. Den kommunala sektorns roll och betydelse har djupa historiska rötter och grundar sig på en lång erfarenhet av att självstyrelsen stärker demokratin och att verksamheten blir mer effektiv när den kan utformas utifrån lokala förutsättningar och behov.

Samtidigt har staten ett övergripande ansvar och är den som ytterst avgör självstyrelsens gränser. Staten tilldelar kommuner och regioner uppgifter och styr deras verksamhet för att säkerställa att de utför uppgifterna utifrån nationella krav och att deras service är likvärdig och rättssäker. Styrningen innebär därför alltid en mer eller mindre genomtänkt avvägning mellan nationella värden och de värden som förverkligas genom den kommunala självstyrelsen.

Syftet med statens styrning av kommuner och regioner

I grunden syftar statens styrning till att skapa genomslag för nationella mål och krav i den kommunala verksamheten. Styrningen ska också säkerställa att den kommunala verksamheten bidrar till värden som demokrati, effektivitet, samhällsekonomisk stabilitet, likvärdighet och rättssäkerhet och att kommuner och regioner har den kapacitet som deras uppdrag kräver.

Olika former av styrning

Statens styrning kan inordnas i några övergripande kategorier:

- › Grundläggande spelregler¹ för kommuner och regioner som demokratiska samhällsinstitutioner.
- › Reglering och granskning av kommuners och regioners nationella uppdrag inom olika verksamhetsområden.
- › Insatser för att främja utvecklings- och förbättringsarbete i kommuner och regioner.

Inom ramen för dessa kategorier sker statens styrning i olika former.

- › Juridisk styrning i form av lagstiftning och annan reglering.
- › Ekonomisk styrning genom grunderna för kommunernas beskattningsrätt, generella och riktade statsbidrag, utjämningsystemet samt ekonomiska spelregler.
- › Granskning och kontroll i form av tillsyn, kontroll, uppföljning och utvärdering.
- › Övrig ("mjuk") styrning som till exempel nationella mål, strategier och inriktningsdokument, nationella samordnare, kunskapsstyrning, överenskommelser och utvecklingsprojekt.

Not. 1 Med grundläggande spelregler avses sådana generella, ofta legala, ramvillkor som syftar till att tydliggöra kommunernas roll i samhällsorganisationen och att säkerställa att de har förutsättningar och kapacitet att hantera skiftande uppdrag och utmaningar.

Statens styrning utövas av riksdag, regering och statliga myndigheter och kan både vara tvingande och frivillig. Därutöver varierar styrningens utformning mellan olika politikområden beroende på tradition, de olika verksamheternas karaktär, områdets politiska laddning och det upplevda behovet av nationell styrning. Dessa variationer är ofta men långt ifrån alltid sakligt motiverade.

Hur bör staten styra?

Allmänna utgångspunkter

Staten har genom regering och riksdag ett övergripande ansvar för roll- och ansvarsfördelningen inom den offentliga verksamheten och avgör ytterst den kommunala självstyrelsens gränser. Samtidigt bygger den svenska samhällsmodellen på att staten bejakar värdet av en decentraliserad samhällsorganisation och en stark kommunal självstyrelse samt att den har tillit och höga förväntningar gentemot kommuner och regioner.

Staten bör genom sin styrning sträva efter att skapa balans mellan nationella värden och de värden som förverkligas genom kommunal självstyrelse. Det underlättas om staten lyckas ta tillvara kommunernas och regionernas egen förmåga att bidra till nationellt betydelsefulla värden som likvärdighet, rättssäkerhet och kvalitet. Det underlättas också om staten bidrar till att skapa goda förutsättningar för samspel och dialog med den kommunala sektorn.

Staten bör vidare eftersträva en ändamålsenlig styrning som beaktar ett kommunalt helhetsperspektiv, är långsiktig och strategisk och skapar goda förutsättningar för en effektiv verksamhet med hög måluppfyllelse samt för ett uthålligt utvecklings- och förbättringsarbete².

Hur behöver dagens styrning förändras?

I det följande behandlas i tur och ordning följande styrningskategorier:

- › Grundläggande spelregler för kommuner och regioner som demokratiska samhällsinstitutioner.
- › Reglering av kommuners och regioners uppdrag inom olika verksamhetsområden.
- › Granskning och kontroll av kommuners och regioners uppdrag inom olika verksamhetsområden.
- › Insatser för att främja utvecklings- och förbättringsarbete i kommuner och regioner.

För vart och ett av dessa områden beskrivs översiktligt hur styrningen är utformad idag och behovet av förändringar. Varje avsnitt inleds med en sammanfattning av de viktigaste förslagen till åtgärder.

Not. 2 Denna inriktning överensstämmer med skrivningar i BUP 2021/22, Utgiftsområde 25 s.21 samt i Välfärdscommissionens slutrapport, s. 16 ff.

Grundläggande spelregler för kommunen som demokratisk samhällsinstitution

Förslag

- Skärp kraven på hur proportionalitetsprincipen och finansieringsprincipen ska tillämpas av regeringen och statliga utredningar.
- Säkerställ att bemyndiganden till myndigheter att utfärda föreskrifter inte innebär att proportionalitetsprincipen respektive finansieringsprincipen sätts ur spel.
- Minska antalet riktade statsbidrag och inför en statsbidragsprincip som anger under vilka förutsättningar som riktade statsbidrag och kostnadsersättningar kan förekomma.
- Utveckla utjämningsystemet så att kommuner och regioner erhåller mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar.
- Utveckla det ekonomiska ramverket så att kommuner och regioner erhåller stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar som möjliggör god framförhållning men utan att detaljregleringen ökar och kommunernas och regionernas handlingsutrymme minskar.

- › Vidareutveckla och formalisera det politiska samrådet mellan regeringen och företrädare för den kommunala sektorn.
- › Utveckla nya politiska dialogformer mellan staten och företrädare för kommunsektorn kring olika verksamhetsområden och utvecklingsfrågor.
- › Utveckla nya former för samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och regioner samt utvidga möjligheterna till avtalssamverkan.

Läget idag

Regeringsformen om kommunernas roll

Regeringsformen klargör kommunernas och regionernas roll i den svenska samhällsorganisationen.

- › Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (RF 1:1).
- › I riket finns kommuner på lokal och regional nivå (RF 1:7).
- › För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (RF 1:8).
- › Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (RF 14:1).
- › Kommuner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag (RF 14:2).
- › Kommuner och regioner får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (RF 14:4).

- En inskränkning av självstyrelsen bör enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (RF 14:3). Det innebär att en proportionalitetsbedömning ska föregå beslut om lagstiftning som kan påverka den kommunala självstyrelsen liksom en prövning om det ändamål som eftersträvas kan uppnås med medel som innebär mindre ingripande begränsningar av självstyrelsen.

Skydd och begränsningar av självstyrelsen

Den nationella nivån kan begränsa kommunernas självstyrelse men har också fattat beslut om bestämmelser som samtidigt kan sägas utgöra ett skydd för självstyrelsen genom att precisera utrymmet för begränsningar.

- Föreskrifter som rör grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer, för den kommunala beskattningen samt för kommunernas befogenheter och åligganden i övrigt ska meddelas genom lag, det vill säga beslutas av riksdagen (RF 8:2, pkt 3). Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i dessa frågor.
- Yttrande från Lagrådet ska inhämtas av regeringen innan riksdagen beslutar om lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna (RF 8:21, pkt 5). Lagrådets granskning ska bland annat avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.
- Kommunerna får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar (RF 14:5).

- Föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag (RF 14:6).
- Staten ska, enligt finansieringsprincipen, inte fatta beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter eller höjda ambitioner för kommuner och regioner utan medföljande finansiering (Prop. 1993/94:150, bilaga 7).

Insyn och påverkan i lagstiftningsprocessen

Enligt regeringsformen ska upplysningar och yttranden inhämtas från kommunerna i den utsträckning som krävs (RF 7:2). Kommunerna har därmed möjligheter till insyn och påverkan i lagstiftningsprocessen som remissinstans samt genom deltagande via SKR i de kommittéer som förbereder ny lagstiftning som rör kommunsektorn. Däremot saknas en formaliserad ordning för samråd på politisk nivå mellan regeringen och kommunsektorn även om det finns en praxis om samråd i anslutning till vår- och höstbudget samt dialogforum mellan ansvariga departement och regionpolitiker när det gäller regional tillväxt respektive kultur. Regeringen har beslutat att låta kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner med syfte att främja en ändamålsenlig samverkan och dialog inom den offentliga förvaltningen³.

Not. 3 Dir. 2022:89.

Lagstiftning konkretiserar Regeringsformens bestämmelser

Kommunallagen konkretiserar regeringsformens bestämmelser och innehåller spelregler för kommuner och regioner som demokratiska samhällsinstitutioner. Lagstiftning som även gäller övriga offentliga organ kompletterar kommunallagens bestämmelser⁴.

Kommunal beskattningsrätt och generella statsbidrag

Den kommunala beskattningsrätten och möjligheterna till intäkter från avgifter med mera ger kommuner och regioner en hög självfinansieringsgrad. Därutöver ger de generella statsbidragen viktiga ekonomiska förstärkningar inom ramen för utjämningsystemet samtidigt som de kompenserar för skillnader i skattekraft och för strukturella skillnader i kostnader. Den demografiska utvecklingen innebär dock att det uppstår ett växande finansieringsgap, det vill säga en skillnad mellan den utgiftsnivå man kan ha i kommuner och regioner med dagens skattesatser och statsbidrag och den utgiftsnivå som krävs för att bibehålla en god standard i välfärden. Välfärdens fortsatta finansiering och valet av åtgärder för att sluta detta gap är en av de största utmaningarna för såväl staten som för kommuner och regioner och ställer krav på ökade statsbidrag och/eller ytterligare skattebaser men också på ett kontinuerligt förnyelse- och effektiviseringsarbete.

Not. 4 Exempelvis gäller stora delar av förvaltningslagen kommuner och regioner som förvaltningsmyndigheter.

Riktade statsbidrag

De riktade statsbidragen har under en längre period ökat i storlek och antal vilket fått en rad negativa effekter. Under 2021 fanns totalt 181 riktade statsbidrag samt 23 kostnadsersättningar⁵. Många av dessa avsåg relativt små belopp. 70 riktade bidrag omfattade mindre än 100 miljoner kronor vardera. De riktade statsbidragen rubbar kommunernas och regionernas långsiktiga planering och gör det svårare att fördela resurserna efter lokala förutsättningar och behov samt att hävda ett kommunalt helhetsperspektiv. Besluten kommer ofta sent, varaktigheten är osäker och villkoren detaljerade, krångliga och begränsar det politiska och professionella handlingsutrymmet. Dessutom är bidragen kostnadsdrivande och medför ett omfattande administrativt merarbete⁶.

Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen är en grundbult för att kommuner och regioner ska kunna genomföra statliga reformer och ska förhindra att kostnader för ökade statliga åligganden inte tränger undan annan verksamhet. Därför är det viktigt att den ekonomiska regleringen sker på rätt nivå, med god framförhållning och efter samråd med företrädare för sektorn. Det är också viktigt att regeringens beräkningsunderlag är transparent för såväl kommuner och regioner som för riksdagen. Detta framgår också i det dokument om hur finansieringsprincipen ska tillämpas som tagits fram gemensamt av Finansdepartementet och SKR och som bägge parter står bakom⁷.

Not. 5 Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021, Statskontoret 2022.

Not. 6 Administrativa kostnader inom kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner, Statskontoret 2022:9.

Not. 7 Den kommunala finansieringsprincipen 2007-04-16.

Riksrevisionen konstaterade vid sin granskning 2018 av tillämpningen av finansieringsprincipen⁸ bland annat att beredningen av de granskade reformerna i flera delar är bristfällig, att analyser saknas av hur reformer påverkar enskilda kommuner och man inte följer upp hur reformkostnader förändras över tid. Tyvärr har granskningen inte föranlett några åtgärder och principens tillämpning har snarast blivit sämre. Gemensam beredning utifrån finansieringsprincipen mellan berört fackdepartement och SKR har visserligen genomförts i viss utsträckning men har under de senaste åren inte lett fram till några uppgörelser.

Ekonomiska spelregler

Ekonomiska spelregler om god ekonomisk hushållning och en budget i balans återfinns i kommunallagen och syftar till en hållbar ekonomi och goda planeringsförutsättningar. En statlig utredning⁹ har föreslagit förändringar av regelverket för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och regioner. Utredningens förslag har remissbehandlats men regeringen har ännu inte lagt fram någon proposition med anledning av utredningen.

Kapacitet för uppdraget

Staten har en viktig uppgift när det gäller att bidra till att kommuner och regioner har tillräcklig kapacitet för att fullgöra sina uppdrag och möta de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Det handlar om att komplettera kommunernas egna intäkter genom statsbidrag (alternativt nya skattebaser) och att genom ekonomisk

Not. 8 Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? RIR 2018:8.

Not. 9 En god ekonomisk hushållning, SOU 2021:75.

utjämning skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det handlar också om att svara för att högskoleutbildningen är utformad, dimensionerad och lokaliserad så att kommuner och regioner kan tillgodose sina rekryteringsbehov och klara sin kompetensförsörjning, att skapa en väl fungerande fysisk och digital infrastruktur och att upprätthålla en god lokal och regional närvaro för statliga verksamheter. Staten erbjuder dessutom ett omfattande stöd i form av utbildningar, rådgivning samt olika riktade insatser med syfte att stärka kommunernas kapacitet. Därutöver har staten ett övergripande ansvar för att kommunernas och regionernas indelning är ändamålsenlig så att de kan upprätthålla en god driftskapacitet, utvecklingskapacitet och politisk styrningskapacitet. Det handlar också om att underlätta för kommuner och regioner att stärka sin kapacitet genom mellankommunal samverkan. Här har förutsättningarna för samverkan successivt förbättrats till exempel genom ökade möjligheter till avtalssamverkan¹⁰.

Behov av åtgärder

Regeringsformen och kommunallagen säkerställer tillsammans med annan lagstiftning att kommuner och regioner fungerar som demokratiska institutioner och utför sina uppgifter. Regeringsformen ger den kommunala självstyrelsen en relativt stark konstitutionell ställning. Trots detta har den statliga styrningen blivit mer omfattande, komplex och detaljerad under de senaste decennierna. Det finns därför anledning att överväga hur det faktiska skyddet för självstyrelsen bör stärkas. I det följande redovisas ett antal åtgärder som skulle medverka till att stärka självstyrelsen:

Not. 10 En generell rätt till kommunal avtalssamverkan, Prop. 2017/18:151.

Översyn av hur proportionalitetsprincipen tillämpas

Proportionalitetsprincipen har funnits i drygt tio år och en översyn av dess tillämpning är motiverad för att säkerställa att såväl regering som statliga utredningar gör en tillräckligt omsorgsfull proportionalitetsanalys innan riksdagen fattar beslut om ny lagstiftning. Det bör till exempel alltid framgå av utredningsdirektiv att en sådan analys ska göras och den checklista som tagits fram av Statskontoret¹¹ är fortfarande högst relevant och bör användas i tillämpliga delar. Om detta inte visar sig tillräckligt bör man överväga en skärpning av principen så att en inskränkning av självstyrelsen inte får (i stället för som nu bör) gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Skärp tillämpningen av finansieringsprincipen

Det finns i dag en otydlighet om hur överläggningar om finansieringsprincipen mellan fackdepartement och SKR ska gå till och dokumenteras. Det behövs därför en gemensam strukturerad arbetsordning som utgår från det dokument som Finansdepartementet och SKR tog fram 2005. Det behövs också skärpta krav på statliga kommittéers redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av de förslag man lägger.

Skärp tillämpningen av myndigheternas skyldighet att göra konsekvensbeskrivningar

Regeringen kan bemyndiga myndigheter att meddela föreskrifter som berör kommuner och regioner. Det innebär att beslut som riskerar att begränsa självstyrelsen och få betydande konsekvenser för den kommunala ekonomin fattas av statliga tjänstemän i stället för av politiska organ. Regeringen har dock beslutat att myndigheter ska göra en konsekvensbeskrivning och utreda kostnadsmässiga

Not. 11 Kommunalt självstyre och proportionalitet, Statskontoret 2011:17.

konsekvenser innan de beslutar om föreskrifter som berör kommuner och regioner¹². Dessutom ska regeringens medgivande inhämtas om föreskrifterna kan få effekter som inte är oväsentliga för kommuner och regioner¹³. Tillämpningen av dessa bestämmelser lämnar dock en del i övrigt att önska. Man behöver därför säkerställa att myndigheter verkligen fullgör sina skyldigheter om konsekvensutredning vid regelgivning och att de inte genom sina föreskrifter rundar proportionalitetsprincipen eller finansieringsprincipen.

Begränsa antalet riktade statsbidrag

Den idag viktigaste åtgärden som rör den ekonomiska styrningen handlar om att begränsa antalet riktade statsbidrag. Statsbidragen bör som huvudregel vara generella, permanenta och ta hänsyn till den demografiska utvecklingen samt följa kostnadsutvecklingen. Dessutom behöver nya statsbidrag beslutas i god tid så att de kan ligga till grund för planeringen i kommuner och regioner och därmed användas effektivt. Riktade statsbidrag kan vara motiverade vid oförutsedda händelser med stor ekonomisk påverkan för hela kommunsektorn (till exempel en pandemi) eller för enskilda kommuner eller regioner, till exempel i samband med omfattande skogsbränder, översvämningar eller liknande krissituationer. De kan också vara motiverade om de bidrar till specifika insatser för att utveckla verksamheten och minska kostnaderna på sikt. De riktade bidragen bör antingen vara tidsbegränsade eller föras över till det generella statsbidraget efter en viss tid. Beslut om riktade statsbidrag bör så långt möjligt fattas i god tid innan de införs och inte omgärdas av komplicerade och administrativt betungande regelverk. Denna inriktning bör klargöras genom en statsbidragsprincip eller riktlinjer¹⁴ som beskriver under vilka förutsättningar

Not. 12 SFS 2019:1066.

Not. 13 SFS 2019:1101.

Not. 14 Se SOU 2020:8 samt Administrativa kostnader inom kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner, Statskontoret 2022:9.

som riktade bidrag kan införas och hur de bör fasas ut. Som ett första steg bör mindre omfattande bidrag klustras och administrativa krav förenklas. Riktade statsbidrag som syftar till personalpolitiska insatser när det gäller bemanning, personaltäthet, tjänsteorganisation och lönenivåer riskerar att begränsa kommuners och regioners möjligheter att utforma en effektiv och lokalt anpassad styrning av verksamheten och leder till ett otydligt ansvar för personalens arbetsvillkor. Sådana statsbidrag bör därför inte förekomma. Däremot bör riktade statsbidrag för kompetenshöjande insatser kunna införas liksom för vissa strategiska utvecklingsinsatser. Ökade statliga ambitioner bör som huvudregel leda till förstärkningar av det generella statsbidraget.

Utjämningsystemet

Utjämningsystemet har återkommande varit föremål för utredning och förändringar har genomförts. Regeringen tillsatte våren 2022 en ny utredning. Enligt direktivet¹⁵ ska den nya utredningen se över alla delar av utjämningsystemet samt LSS-utjämningsystemet. Utredningen ska också se över vilka riktade statsbidrag som skulle kunna ingå i det generella statsbidraget. Ur ett kommungemensamt perspektiv är det angeläget att översynen bidrar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner. Det gäller i synnerhet som den kommunala beskattningsrätten på senare tid kommit att ifrågasättas just på grund av de stora skillnaderna i skattesats mellan olika kommuner. Samtidigt som man behöver slå vakt om beskattningsrätten behöver man ytterligare analysera orsaken till dessa skillnader och i vilken utsträckning som de beror på variationer i ambitioner och effektivitet. Här kan frågan om utjämningsystemets utformning vara en viktig faktor.

Not. 15 Dir. 2022:36.

Ekonomiska spelregler

Såväl stat som kommuner och regioner har intresse av ekonomiska spelregler som skapar långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Däremot bör man undvika nya, detaljerade regler som minskar det lokala handlingsutrymmet. Staten bör garantera att kommunernas skatteunderlag upprätthålls vid allvarliga kriser och djupa konjunkturedgångar¹⁶.

Samråd och dialog

Det politiska samråd som idag äger rum mellan staten och kommunsektorn via SKR bör vidareutvecklas och formaliseras för att säkerställa ett konstruktivt samspel mellan samhällsnivåerna¹⁷. Antalet samrådsträffar behöver utökas, återkommande teman med koppling till den nationella budgetprocessen läggas fast, utrymme skapas för ömsesidigt informationsutbyte och diskussioner om strategiska frågor som rör kommunsektorn. Det bör vidare övervägas att inrätta ett permanent gemensamt kansli för att förbereda och dokumentera träffarna. Det bör dessutom tydliggöras att dessa samråd inte syftar till avtal eller överenskommelser som är bindande för kommuner och regioner. Syftet bör i stället vara att skapa gemensam kunskap om och förståelse av förhållandena inom den kommunala sektorn och att identifiera behov av insatser från såväl staten som kommuner och regioner. Valfärdskommissionen uttrycker det: ”Systemet bygger i grunden på ömsesidig tillit mellan staten och kommunsektorn. För att välfärden ska kunna bedrivas på ett hållbart sätt krävs en samsyn. Långsiktiga och övergripande målsättningar för välfärden behöver därför vara gemensamma”¹⁸.

Not. 16 Se SOU 2021:75

Not. 17 Europarådet kommunalkongress, CLRAE, har vid sina granskningar av den kommunala självstyrelsen i Sverige kritiserat regeringen för att detta inte kommit till stånd.

Not. 18 Valfärdskommissionens slutbetänkande, s. 14.

Det bör i detta sammanhang tydliggöras varför SKR utgör kommunsektorns naturliga företrädare vid denna typ av överläggningar och samråd med staten. Enligt Europakonventionen om kommunal självstyrelse, som Sverige ratificerade redan 1989, har kommuner rätt att bilda sammanslutningar för att företräda sina intressen vilket man i Sverige gjort genom att ingå i SKR. Samtliga kommuner och regioner är medlemmar i SKR och samtliga ledamöter i deras fullmäktigeförsamlingar utser delegater till SKR:s kongress. Kongressen antar inriktningsdokument och utser styrelse som i sin tur utser beredningar och delegationer för de viktigaste politikområdena inom sektorn. Genom denna breda och regelbundet sammanträdande representation från landets kommuner och regioner förankras förbundets beslut. Det betyder visserligen inte att alla kommuner och regioner är överens i alla frågor eller att det skulle saknas partipolitiska och andra meningsskiljaktigheter. Men det innebär att förbundet har breda, djupa och aktuella kunskaper om medlemmarnas varierande behov och intressen. Det gäller i synnerhet som förbundets kansli har omfattande medlemskontakter, bland annat genom ett stort antal nätverk samt genom utbildningar, konferenser, seminarier, utvecklingsprojekt samt kommun- och regionbesök. Sammantaget innebär SKR:s medlemsförankring genom den demokratiska uppbyggnaden och arbetsformerna att organisationen har goda förutsättningar att företräda sina medlemmar vid samråd och överläggningar med staten.

Det finns därutöver anledning att utveckla nya dialogforum inom fler politikområden med sektorsföreträdare från kommuner och/eller regioner, i första hand för skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst¹⁹. Strategiska och konstruktiva diskussioner som förs regelbundet i sådana forum kan förväntas vara vägledande för politiken på samtliga samhällsnivåer och bidra till att verksamheten utvecklas.

Utveckla formerna för samverkan

För kommuner och regioner är samverkan ett viktigt medel för att stärka kapaciteten. Sannolikt kommer nya former av samverkanslösningar att behöva utvecklas. Det finns till exempel anledning att ytterligare stärka möjligheterna till avtalssamverkan mellan kommuner liksom mellan kommuner och regioner.

Not. 19 Idag finns sådana forum inom dels regional utveckling, dels kultur där varje region deltar med två företrädare, en för den politiska majoriteten och en från oppositionen.

Reglering av nationella uppdrag

Förslag

- › Tvingande reglering av kommunala åligganden bör ha form av lagstiftning.
- › Nationella uppdrag till kommuner och regioner bör fokusera på vilka mål och resultat som ska uppnås genom verksamheten samt vilka principer som ska känneteckna genomförandet. Den reglering som krävs ska däremot inte begränsa kommuners och regioners möjligheter att fördela resurser, dimensionera tjänsteorganisationen, utforma arbetsorganisationen etcetera utifrån sina bedömningar av lokala förutsättningar och behov.
- › Regleringen bör utformas så att den möjliggör och stimulerar kommunernas och regionernas eget ansvar för att inom sitt geografiska område tillgodose värden som likvärdighet, kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet.

- Reglering som rör individuella välfärdstjänster bör i första hand utformas så att den fastställer kommunens eller regionens skyldigheter att tillgodose berörda medborgares behov. Lagstiftning om individuella rättigheter beträffande tjänster bör främst kunna komma i fråga för individer/ grupper med en särskilt utsatt ställning eller i samband med åtgärder som begränsar den enskildes integritet.
- Medborgarnas rättigheter kan preciseras när det gäller deras insyn, inflytande och delaktighet samt deras rätts-säkerhet, till exempel i samband med åtgärder som be-gränsar den enskildes frihet och integritet.
- Reglering av gränsvärden (maximi- respektive minimivårer) bör inte användas när det gäller resultat och kvalitet.
- Myndigheter måste koordinera sin regelgivning för att säkerställa att bestämmelser i olika föreskrifter inte står i strid med varandra.
- Staten bör aktivt arbeta för att minska kommunernas och regionernas administrativa börda, bland annat genom minskade krav på dokumentation och uppföljning kombi-nerat med gemensamma standarder och infrastruktur för användande av digital teknik.
- Enskilda kommuner och regioner bör inom ramen för försöksverksamhet kunna beviljas undantag från bestäm-melser som gör det svårare att utveckla och effektivisera verksamheten.

Läget idag

Huvuddelen av den kommunala verksamheten har sin grund i nationella uppdrag genom lagstiftning och brukar benämnas specialreglerad eller obligatorisk verksamhet. Genom denna reglering tydliggörs uppdragets syfte, omfattning och inriktning. Regleringen kan vara mer eller mindre detaljerad men statens uttalade ambition har varit att det ska finnas utrymme för kommuner och regioner att utforma verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Samtidigt avgörs graden av styrning av verksamhetens karaktär.

Konsekvenser av statens styrning

Statskontoret har regeringens uppdrag att följa utvecklingen av den statliga styrningen av regioner och kommuner och har därvid konstaterat att styrningen under de senaste decennierna blivit alltmer omfattande, komplex och detaljerad²⁰. När det gäller utvecklingen av statens reglering noterar man bland annat att:

- › det fortsätter att tillkomma nya och förändrade lagar och förordningar som berör kommuner och regioner²¹. Dessa är mer inriktade på utökade krav och skyldigheter än på utvidgade befogenheter eller förenklingar.
- › myndigheter fyller ut och preciserar lagstiftning genom föreskrifter och bidrar därmed till regeltillväxt och ökad detaljstyrning.

Not. 20 Statskontorets rapporter Statens styrning av kommunerna (2016:24), de årliga kartläggningarna av utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2017, 2018, 2019, 2020 och 2021 samt myndighetens analysrapport (2019:2).

Not. 21 I denna skrift används genomgående den nuvarande beteckningen region utom vid direkta citat eller referenser.

- det har skett en juridifiering av centrala delar av den kommunala verksamheten och en betydande del av skolans och den sociala omsorgens verksamhet har blivit en fråga om rättstillämpning. Tillsynsmyndigheter har erhållit kraftfulla ingripandeverktyg och domstolsbeslut skapar en rättspraxis som begränsar det handlingsutrymme som ramlagstiftningen inneburit.
- staten riktar en del av sin regelstyrning direkt till personal i kommunerna. Det gäller främst skolan och påverkar kommunernas möjligheter att styra verksamheten och bidrar till otydliga ansvarsförhållanden.

Utvecklingen av statens reglering får en rad konsekvenser för kommuner och regioner.

- När staten i detalj beskriver hur en verksamhet ska bedrivas minskar kommunernas och regionernas möjligheter att bedriva verksamheten på ett sätt som är ändamålsenligt utifrån deras egna förutsättningar.
- Styrning som utformas utifrån ett sektorsperspektiv och ställer krav på en specifik verksamhet begränsar möjligheterna att anlägga ett kommunalt helhetsperspektiv. När styrningen blir omfattande och riktas mot olika verksamhetsområden begränsas utrymmet för kommunen eller regionen att prioritera åtgärder som lokalt bedöms vara särskilt angelägna framför mindre viktiga eller brådskande behov.
- När myndigheter inte koordinerar sin styrning uppstår oklarheter om hur de statliga ambitionerna ser ut, särskilt när styrsignalerna är omfattande och när olika regelverk krockar och målkonflikter uppstår.
- Statens ökade detaljstyrning och krav på dokumentation och uppföljning påverkar användandet av resurserna. Den alltmer komplexa lagstiftningen, myndigheternas föreskrifter samt formerna för tillsynsmyndigheternas granskning gör att en allt större andel av tiden för stora grupper anställda i kommuner och regioner går åt till administration.

Graden av styrning varierar mellan olika verksamheter

Regleringens utformning kan variera mellan olika verksamhetsområden. Skillnaderna beror till stor del på traditioner och politisk laddning men framför allt på verksamhetens karaktär. Inom vissa områden är kraven på enhetlighet höga och utrymmet för lokala variationer begränsat. Kommuner och regioner kan här ses som rena utförare av statligt reglerade uppgifter. Det kan till exempel handla om livsmedels- eller miljötillsyn eller kontroll av farliga kemikalier. Motiven för att kommuner ska utföra sådana uppgifter handlar om effektivitet. Kommunen har genom sin lokalkännedom lättare att bedöma var behovet av tillsyn är särskilt stort. Det kan även finnas synergieffekter i förhållande till andra kommunala verksamheter. Däremot saknas nämnvärt utrymme för politiska prioriteringar av uppgifterna. Det finns å andra sidan frivilliga uppgifter som kommuner och regioner sköter på eget initiativ eller uppgifter där statens styrning är allmänt hållen och ger ett mycket stort handlingsutrymme.

För merparten av de kommunala verksamheterna är dock ansvaret delat genom att staten ger kommuner eller regioner ett uppdrag som dessa sedan har att genomföra. Det gäller främst välfärdstjänsterna där nationell lagstiftning tydliggör kommunernas och regionernas ansvar. Det är framför allt styrningen av och det kommunala handlingsutrymmet inom dessa verksamheter som behöver diskuteras.

Även inom välfärdsområdet kan formerna för statens styrning variera. Det finns till exempel större anledning att styra skolundervisningens innehåll än det medicinska innehållet inom hälso- och sjukvården eller innehållet i omvårdnaden inom äldreomsorgen.

Skillnaden kan beskrivas som att medicinska behov styr innehållet inom hälso- och sjukvården medan det krävs någon form av precisering i läro- och kursplaner av vilka kunskaper, färdigheter och värderingar som ska förmedlas genom skolans undervisning. Äldreomsorgen intar en mellanställning eftersom det finns utrymme för tolkningar av vilket omsorgsbehov som ska tillgodoses och därmed om det kommunala serviceerbjudandets omfattning.

Tekniska och administrativa bestämmelser

Man behöver skilja på statens styrning av å ena sidan kommuner och regioner som politiska organisationer och å andra sidan de krav som de ställs inför i roller som till exempel arbetsgivare, trafikordnare, måltidsproducent, fastighetsförvaltare, byggherre, mark- och skogsägare och så vidare. I dessa fall omfattas man av statlig styrning på samma sätt som övriga aktörer med motsvarande roller. Denna skrift behandlar inte denna typ av styrning. Den behandlar inte heller verksamhetsspecifika bestämmelser av teknisk, administrativ eller säkerhetsmässig karaktär. Kommunerna kan visserligen ha välunderbyggda synpunkter och krav på utformningen av sådan reglering, men då i rollen som producent snarare än som självstyrelseorgan. I grunden påverkar regleringen oftast inte kommunernas politiska handlingsutrymme även om den kan begränsa, men också öka, deras effektivitet.

Maximi- och miniminivåer

Det finns sedan länge en rad regleringar av gränsvärden, det vill säga minimi- eller maximinivåer när det gäller avgifter, tillgänglighet och erbjudanden. Som exempel kan nämnas maxtaxor, högkostnads-skydd, förbehållsbelopp, maximala handläggnings- och väntetider för vissa tjänster, riksnorm för försörjningsstöd och garanterad tid i förskola för barn till arbetslösa och långtidssjukskrivna föräldrar. Reglering genom gränsvärden kan förhindra extremt svaga nivåer och därmed skapa ett skydd för enskilda medborgare. Som styråtgärd har den fördelen att i de flesta fall enbart begränsa handlingsutrymmet för ett mindre antal kommuner eller regioner med särskilt svaga nivåer. De kan dock motverka en ändamålsenlig anpassning till lokala förhållanden. Dessutom riskerar nationella lägstanivåer för en viss offentlig service, dvs. ett golv, att också skapa ett tak för denna. Man behöver även ta hänsyn till att förutsättningarna för en nationellt fastlagd lägstanivå varierar beroende på åtgärdens karaktär. Maximinivåer när det gäller avgifter och taxor är det relativt enkla att tillämpa. Det är ofta även möjligt att uppfylla krav på längsta tillåtna kötid till viss service. Detta kan dock kräva mer omfattande och resurskrävande åtgärder som till exempel investeringar, utökad bemanning eller förändringar av arbetsorganisation och arbetsprocesser. Dessutom kan bristande tillgång till och svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens utgöra ett reellt hinder för att uppnå ett fastlagt gränsvärde.

Det är däremot en betydligt mer komplex utmaning att uppnå reglerade miniminivåer för vård-, omsorgs- eller skolresultat. Välfärdstjänsternas kärnprocesser lämpar sig sällan för sådan reglering. I dessa fall är det rimligare att ange mål som kommunen eller regionen ska sträva efter att uppnå än detaljerade nivåkrav som ska vara uppfyllda. Det finns även i detta sammanhang skäl att varna för att allmänt hållna krav i lagstiftning preciseras av tillsynsmyndigheter och domstolar som därmed inför lägstanivåer bakvägen.

Försöksverksamhet

Det finns åtskilliga exempel på reglering som begränsar kommuners och regioners möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet och som försvårar samverkan mellan olika aktörer. Det kan samtidigt finnas motiv för regleringen i fråga. Det kan till exempel handla om avvägningar mellan effektivitet och rättssäkerhet eller mellan olika intressen. Det kan också vara svårt att bedöma de praktiska konsekvenserna av en förändrad reglering. Följden blir ofta att man avstår från angelägna förändringar. I det läget kan det vara motiverat med försöksverksamhet där kommuner eller regioner ges möjlighet att begära dispens från befintlig lagstiftning. Erfarenheterna från försöksverksamheten kan sedan ligga till grund för ställningstaganden om huruvida en permanent förändring av lagstiftningen är lämplig. En statlig utredning har tillsatts med uppdrag att främja försöksverksamhet i kommuner och regioner och analysera vilka hinder som staten kan och bör undanröja för att möjliggöra försöksverksamhet²².

Behov av åtgärder

Regleringen behöver leva upp till ambitionen att ge kommuner och regioner utrymme att utforma verksamheten utifrån varierande förutsättningar och behov samt olika politiska ambitioner. Den grundläggande frågan handlar om hur lagstiftningen ska balansera tydliga nationella krav med lokalt politiskt handlingsutrymme, det vill säga hur lagstiftningen för olika verksamheter bör utformas för att upprätthålla denna balans. Följande principer bör vägleda utformning av ny och översyn av gällande reglering av verksamheter i kommuner och regioner:

Not. 22 Dir 2021:110.

Tvingande styrning genom lagstiftning

Tvingande styrning av kommunala åligganden bör som huvudregel ha form av lagstiftning.

Fokus på mål och resultat

Reglering av uppdrag till kommuner och regioner bör fokusera på vilka mål och resultat som ska uppnås genom verksamheten samt vilka principer som ska känneteckna genomförandet. Regleringen bör utformas så att den möjliggör och stimulerar kommunernas eget ansvar för att inom sitt geografiska område tillgodose värden som likvärdighet, kvalitet, effektivitet eller rättssäkerhet.

Skyldigheter och rättigheter

Reglering som rör individuella tjänster bör utformas så att den fastställer kommunens eller regionens skyldigheter att tillgodose berörda medborgares behov av till exempel vård, omsorg och utbildning. Lagstiftning om individuella rättigheter beträffande tjänster bör främst komma i fråga för individer/grupper med en särskilt utsatt ställning eller i samband med åtgärder som begränsar den enskildes integritet. Därutöver kan medborgarnas rättigheter fastställas när det gäller deras insyn, inflytande och delaktighet samt deras rättssäkerhet. Det kan innebära reglering av processer som syftar till att säkerställa dessa värden.

Medborgarnytta framför insatsfaktorer

De mål och resultat som anges bör i första hand avse värdet/nyttan för de medborgare som erhåller kommunens eller regionens service. Däremot ska staten inte begränsa kommuners och regionens möjligheter att fördela resurser, dimensionera tjänsteorganisationen, utforma arbetsorganisationen, välja arbetssätt etcetera utifrån sina bedömningar av lokala förutsättningar och behov. Bedömningar av hur denna typ av insatsfaktorer bör kalibreras kräver kunskap om lokala och individuella förhållanden för att utfallet ska bli träffsäkert. Det är särskilt viktigt för att kommuner och regioner ska ha möjlighet att skapa goda arbetsvillkor utifrån ett odelat arbetsgivaransvar.

När kan gränsvärden accepteras?

Gränsvärden (maximi- respektive miniminivåer) är olämpliga när det gäller mål för resultat och kvalitet. Sådana gränsvärden tenderar att vara orealistiska och det är mer ändamålsenligt att ange mål som kommuner och regioner ska sträva efter att uppnå. Däremot kan gränsvärden även i fortsättningen accepteras när det gäller vissa avgifter och handläggningstider.

Försöksverksamhet

Försöksverksamhet där kommuner eller regioner ges möjlighet att begära dispens från befintlig lagstiftning under viss tid bör utnyttjas för att pröva konsekvenser av att förändra reglering som försvårar en effektiv verksamhet. Denna möjlighet till dispens under begränsad tid, genom en förenklad beslutsprocess och med krav på utvärdering bör kunna utnyttjas permanent för att testa och skaffa erfarenheter om konsekvenserna av oprövade lösningar.

Granskning och kontroll av lagreglerade uppgifter

Förslag

- Kommuner och regioner har ett grundläggande ansvar för att själva utvärdera och följa upp sina verksamheter liksom att ta emot och hantera klagomål från berörda medborgare.
- Statens granskning och kontroll av hur kommuner och regioner utför nationella uppdrag bör ha ett tydligare fokus på
 - måluppfyllelse och resultat,
 - lärande och verksamhetsutveckling genom återkoppling och dialog,
 - att identifiera generella förbättrings- och utvecklingsområden.
- Myndigheter som utövar tillsyn gentemot en viss verksamhet måste säkerställa att medarbetarna har goda kunskaper och gedigna erfarenheter från berörda verksamheter samt förmåga att föra dialog och ge konstruktiv återkoppling i samband med sina inspektioner.

- När granskningen synliggör allvarliga brister i enskilda kommuner eller regioner bör staten ta ansvar för att säkerställa att dessa har förmåga att åtgärda bristerna eller att de får stöd i en sådan process.
- Formerna för att återkoppla myndigheternas samlade bedömningar av läget inom kommunernas och regionernas verksamheter till företrädare för sektorn behöver utvecklas.

Läget idag

Staten bedriver en omfattande granskning i form av tillsyn, kontroll, utvärderingar och uppföljning. Granskningen sker främst genom sektorsvisa tillsynsmyndigheter som utövar tillsyn av verksamheten i enskilda kommuner och regioner och granskningar som belyser mer generella teman inom myndighetens ansvarsområde. Den sker också genom olika utvärderings- och expertmyndigheter vars granskning av kommunsektorn har en bredare inriktning.

Tillsyn syftar till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som riksdag och regering avsett. Regeringen har i sin tillsyns-skrivelse²³ definierat tillsyn som granskning av regelefterlevnad. Tillsyn av den kommunala sektorn handlar således om huruvida kommuner och regioner genomför sitt uppdrag i enlighet med lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen har fått en viktigare roll i den statliga förvaltningspolitiken under de senaste decennierna. Den har fått en starkare ställning genom att placeras i nya, renodlade tillsynsmöjligheter som till exempel Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg. Den har dessutom skärpts genom utökade sanktionsmöjligheter.

Not. 23 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr. 2009/10:79).

Samtidigt som det finns en acceptans i kommuner och regioner för att staten utövar tillsyn finns kritik mot hur denna kommit att utformas. Det handlar till exempel om att inspektionsmyndigheterna lagt ett alltför starkt fokus på att granska formalia för att kunna ”slå ner” på rutiner, processer och dokumentation i stället för att fokusera på måluppfyllelse, resultat och kvalitet. Delar av tillsynen har haft sitt fokus på rättstillämpning snarare än verksamhetsutveckling och på att identifiera brister snarare än att bidra till lärande. Detta har bidragit till försiktighet och rädsla att göra fel snarare än till att våga pröva nya vägar för att förbättra verksamheten. Dessutom har tillsynen skapat ett omfattande administrativt arbete i de granskade verksamheterna. En annan kritisk synpunkt handlar om bristande kunskap hos tillsynsmyndigheternas personal om den verksamhet man är satt att granska. Därutöver brister samordningen mellan myndigheter som utifrån olika perspektiv utövar tillsyn av samma verksamheter.

Bilden av tillsynen är dock inte entydig. Det finns ambitioner om att utveckla en mer lärande tillsyn med ett ökat fokus på verksamhetsutveckling. Tillsynen tycks oftare än tidigare ske i dialog och nya modeller för inspektion prövas där man tydligare söker involvera professionen och på ett bredare sätt peka ut möjliga områden för förbättringar²⁴.

När det gäller granskning av verksamheter i enskilda kommuner sker i varierande omfattning en återkoppling och dialog kring de brister som myndigheten identifierat. När det däremot gäller myndigheters mer generella iakttagelser saknas ofta upparbetade former för återkoppling av resultat och dialog kring behovet av utvecklings- och förbättringsåtgärder. Det är inte ovanligt att kritiska synpunkter om brister i verksamheten återkommer i de årliga lägesrapporter som myndigheter publicerar.

Not. 24 Statskontoret 2019:2, s. 52.

Kommunernas egen granskning

Parallellt med statens granskning har kommuner och regioner ett eget uppföljningsansvar i förhållande till verksamhetsmål och budget. Dessutom utgör den kommunala revisionen fullmäktiges organ för att med hjälp av sakkunniga revisorer granska styrelse och nämnder och ge underlag för fullmäktiges ansvarsutkrävande. Statens granskning bör ses som ett komplement till kommunernas egen granskning och fokusera på hur väl statens uppdrag utförs och de nationellt fastställda målen uppnåts.

Behov av åtgärder

Kommunerna har ett grundläggande ansvar för att själva utvärdera och följa upp verksamheterna liksom att ta emot och hantera klagomål från berörda medborgare.

Statens granskning

Statens granskning och kontroll av hur de nationella uppdragen utförs bör ha ett tydligare fokus på

- › måluppfyllelse och resultat
- › lärande och verksamhetsutveckling genom återkoppling och dialog
- › att identifiera generella förbättrings- och utvecklingsområden.

Myndigheter som utövar tillsyn gentemot en viss verksamhet måste säkerställa att medarbetarna har goda kunskaper och gedigna erfarenheter från denna verksamhet och förmåga att föra dialog och ge konstruktiv återkoppling vid sina inspektioner.

När granskningen synliggör allvarliga brister i enskilda kommuner eller regioner och det är uppenbart att det saknas förmåga att åtgärda dessa bör staten ta ansvar för att säkerställa att kommunerna får stöd i en sådan process.

Dialog om resultaten

De kunskaper om allvarliga och generella brister inom den kommunala sektorn som framkommer genom statens granskning bör bli föremål för dialog mellan stat och kommunala företrädare. Formerna för sådana dialoger behöver utvecklas utifrån syftet att skapa en gemensam bild av problemen och att identifiera vilka åtgärder som bör vidtas (jämför sid 23–24).

Insatser för att främja utvecklings- och förbättringsarbete i kommuner och regioner

Förslag

- Statens insatser för att främja utvecklings- och förbättringsarbete i kommuner och regioner bör utformas tillsammans med företrädare för den kommunala sektorn. Arbetet bör präglas av ömsesidig respekt för varandras roller och kompetenser. Ambitionen bör vara att skapa en gemensam förståelse för hur respektive samhällsnivå bäst kan bidra till en mer effektiv och likvärdig offentlig verksamhet och att komma till rätta med allvarliga brister och utmaningar.
- Kunskaper om generella brister inom den kommunala sektorn bör leda till strategiska diskussioner mellan stat och kommunala företrädare. Syftet bör vara att skapa en gemensam bild av problemen och dess orsaker, att identifiera förbättringsområden och att komma överens om ändamålsenliga åtgärder och vem som bör göra vad.

- Nationella inriktningsdokument som berör kommunala verksamheter bör fokusera på statens roll. Staten bör vara återhållsam med att ange mål för kommunala verksamheter utöver de mål som efter riksdagsbeslut ingår i lag eller i statens budget. Det bör vara kommuner och regioner som själva beslutar om mål, strategier och andra policydokument för sin verksamhet.
- Statliga myndigheter som är verksamma inom angränsande politikområden behöver koordinera sitt arbete med att ta fram och tillgängliggöra kunskapsstöd som är riktade till medarbetare i kommuner och regioner och då ta tillvara kunskaper som utvecklas inom de kommunala verksamheterna.
- Överenskommelser mellan kommunsektorn via SKR och staten bör föregås av strategiska diskussioner och fokusera på omfattande och långsiktiga utvecklingsbehov. Det bör klargöras
 - att kommuners och regioners medverkan i de utvecklingsinsatser som initieras är frivilligt.
 - att riktade statsbidrag som är en del av överenskommelsen inte bör vara förknippade med villkor som innebär detaljreglering eller är administrativt betungande.
 - om dessa statsbidrag skall fasas ut eller permanentas inom ramen för det generella statsbidraget när överenskommelsen upphört att gälla.
- I den utsträckning som SKR erhåller statliga medel för att leda och samordna insatser inom ramen för överenskommelserna bör staten klargöra vilka krav som man ställer på till exempel transparens och ansvar.

Läget idag

Kommuner och regioner har huvudansvaret för att driva och utveckla sina verksamheter och att utföra de uppgifter som de är ålagda. Det förutsätter att de kontinuerligt utvärderar och följer upp resultat och kvalitet, identifierar förbättringsområden och prioriterar utvecklingsinsatser. Detta är en självklar del av den kommunala styrningen.

Samtidigt har staten ett övergripande ansvar för välfärd och samhällsutveckling och behöver nationell överblick och en samlad bild av den kommunala verksamheten. I det ligger även att söka identifiera generella brister och förbättringsområden och att överväga om kommunernas och regionernas kapacitet behöver förstärkas och deras arbete erhålla stöd genom insatser från den nationella nivån. Vid sidan av tvingande reglering för att tydliggöra kommunernas uppdrag och kontroll av efterlevnad och resultat har staten ambitionen att med andra medel söka påverka den kommunala verksamheten. En rad så kallade ”mjuka” (dvs. icke-tvingande) styrformer har därför etablerats.

Mjuka styrformer

Kunskapsstyrning har till syfte att förse den kommunala sektorn med kunskap och information som underlättar effektivisering och kvalitetsutveckling inom olika verksamheter.

Nationella inriktningsdokument (nationella riktlinjer, strategier, handlingsplaner eller handlingsprogram) har till syfte att signalera vilka behov som den nationella nivån vill att kommuner och regioner ska tillgodose eller vilka åtgärder man anser bör genomföras.

Genom nationella samordnare vill staten få till stånd samverkan mellan olika relevanta aktörer – bland annat kommuner och regioner – för att hantera en sektorsövergripande problematik. En samordnare förutsätts arbeta mer exekutivt och utåtriktat än en traditionell utredning och därmed skapa ökat engagemang och ett mer samordnat genomförande från olika aktörer kring en viktig fråga. Det handlar ofta om att man önskar ett snabbare och smidigare genomförande än vid reglering men också att man identifierat behov men saknar självklara lösningar för hur dessa bäst ska tillgodoses.

Genom överenskommelser mellan regeringen eller en statlig myndighet och SKR vill staten påverka verksamheten i något speciellt avseende. Överenskommelserna innebär en uppgörelse där respektive part gör åtaganden. Från statens sida är ofta någon form av riktat statsbidrag kopplat till överenskommelserna med syfte att skapa incitament för att vidta åtgärder som bidrar till en önskvärd utveckling. Det bör noteras att SKR:s underskrift inte är bindande för enskilda medlemmar – även om överenskommelserna föregås av förankringsprocesser och ställningstaganden inom SKR:s beslutande organ samt ofta även diskussioner hos enskilda medlemmar.

Utöver dessa åtgärder som brukar betecknas som ”mjuk” styrning kan statliga myndigheter erbjuda ett mer direkt stöd till olika verksamheter i kommunerna för att stärka deras kapacitet. Det kan handla om utvecklingsstöd till lokala projekt, tillsynsvägledning, utbildningar, rådgivning och samverkan kring funktioner som behöver stärkas. Hur omfattande detta stöd är och vilka konkreta effekter det har fått är svårt att överblicka, sannolikt även för enskilda kommuner och regioner eftersom stödinsatser riktas till olika verksamheter och funktioner.

Fördelar och risker

Syftet bakom den typ av mjuk styrning som beskrivits ovan varierar. Men den övervägande delen av insatserna tycks handla om att främja utvecklings- och förbättringsarbete i kommuner och regioner.

I grunden finns stora fördelar med mjuk styrning eftersom den kan skapa incitament för samverkan, förutsättningar för kunskaps- och verksamhetsutveckling och gemensam problemlösning utan att inskränka kommunernas formella ansvar och handlingsutrymme.

Det finns samtidigt en uppenbar risk för att initiativen kan bli många, svåröverskådliga och vara dåligt koordinerade. Det finns också risk för onödigt byråkrati och detaljstyrning som gör insatserna mindre effektiva. Ytterligare en risk består i att insatser som främst riktas till förvaltning och professioner begränsar det politiska handlingsutrymmet. Här har regeringen och den kommunala sektorn ett gemensamt ansvar för att utveckla ändamålsenliga former för insatserna.

Kritik mot överenskommelser mellan regeringen och SKR

Den mjuka styrningen, särskilt överenskommelserna med SKR har även kritiserats för att inte föregås av samma beredningsprocess som inför ny reglering, att förhandlingsprocessen inte är transparent och att SKR, som är en ideell förening, fått en myndighetsliknande roll utan att omfattas av bestämmelser om offentlighet och tjänstemannaansvar. Det har också riktats kritik mot att de medel som SKR erhållit för att finansiera egna insatser inom ramen för överenskommelserna riskerar att skapa ett beroende av staten som gör det svårare att uppfylla rollen som medlemsorganisation. Vidare finns kritik mot att överenskommelserna inte är bindande för enskilda kommuner och regioner och att tvingande myndighetsföreskrifter skulle ha mer påtagliga effekter.

Behov av åtgärder

Samspel i stället för styrning

Begreppet ”mjuk styrning” utgår från att staten med hjälp av olika styr signaler och incitament påverkar kommuner och regioner att frivilligt agera i enlighet med nationella mål och ambitioner. Men det går också att argumentera för en mer interaktiv ansats där stat, kommuner och regioner har en genuin respekt för varandras roller och kompetenser och där man samverkar för att bättre kunna tillgodose medborgarnas behov. Med detta synsätt handlar det inte om att den ena parten styr. Ambitionen blir i stället att skapa en gemensam förståelse för hur respektive samhällsnivå bäst bidrar till en mer effektiv och likvärdig offentlig verksamhet och till att komma till rätta med allvarliga brister och utmaningar.

Dialog mellan samhällsnivåerna

För att skapa ett väl fungerande samspel krävs att stat, kommuner och regioner utgår från att de har ett gemensamt ansvar och att varje samhällsnivå besitter viktiga och nödvändiga kunskaper och erfarenheter som behöver tas tillvara i diskussionen om hur olika behov ska tillgodoses och utmaningar hanteras. Utifrån detta synsätt blir det nödvändigt att skapa forum och mötesplatser för dialog mellan samhällsnivåerna. Det är särskilt angeläget att de generella brister som uppmärksammas genom statens och kommunernas och regionernas egna granskningar blir föremål för diskussion om såväl problembeskrivningen som vilka åtgärder som kan bidra till förbättringar. Diskussionerna kan sedan utmynna i en rad olika typer av åtgärder som till exempel åtaganden från kommuner och regioner att prioritera vissa insatser, utvecklingsprojekt och försöksverksamheter, FoU-program för att öka kunskapen inom ett

område, utredningsarbete för att förbereda förändrad lagstiftning och så vidare. Det är dock viktigt att staten tydligare anger vilka insatser som bör prioriteras utifrån ett nationellt perspektiv, att den kommunala sektorns kunskaper och erfarenheter tas tillvara i ett tidigt skede och att man skapar goda förutsättningar för samverkan där detta är relevant.

Gemensam problembild

Det finns idag en omfattande kunskap om kommunernas och regionernas verksamheter. Allra viktigast är den kunskap som finns i kommuner och regioner och som används för att utveckla verksamheten. SKR bidrar till att samla och systematisera sådan kunskap, inte minst genom sina omfattande kontakter med och nätverk för politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner. Även staten bidrar genom sina expertmyndigheter till ökade kunskaper om den kommunala sektorn, inte minst de myndigheter som har konkreta tillsyns- och granskningsuppdrag inom olika verksamheter. Därutöver bidrar bland andra fackliga organisationer, patient- och brukarorganisationer, forskarsamhälle, tankesmedjor och medier till bilden av de kommunala verksamheterna. Det är verkligen inte någon enkel uppgift att ur denna kunskapsmassa kunna identifiera de utvecklings- och förbättringsbehov som är särskilt viktiga att ta itu med. Men just därför är det angeläget att bilden tecknas både utifrån ett statligt och ett brett kommunalt perspektiv och att såväl stat som kommunsektor tar initiativ och bidrar till en konstruktiv dialog om åtgärder och lösningar.

Effektivisera den mjuka styrningen

Det kan tyckas tilltalande med så kallad mjuk styrning just eftersom den inte är tvingande och därför inte innebär några formella begränsningar av kommunernas och regionernas handlingsutrymme. Det gäller i synnerhet om syftet är att stärka kommunernas och regionernas förmåga att utveckla och förbättra sina verksamheter. Samtidigt finns risken att denna typ av styrning inte granskas med samma kritiska blick som till exempel ekonomiska ramvillkor och lagar, förordningar och föreskrifter. Det finns därför anledning att genomföra åtgärder som innebär att även den mjuka styrningen blir mer effektiv.

Gallring bland mål och indikatorer

Det behövs en genomtänkt gallring bland alla mål som berör kommunala verksamheter utöver sådana mål som anges i lagstiftning och i statens budget. Målen är alldeles för många för att kunna överblickas och än mindre ha en styrande effekt. Man bör också pröva om de indikatorer som anges för de nationella målen är relevanta, det vill säga om de verkligen indikerar måluppfyllelse. Detta är särskilt viktigt eftersom sådana indikatorer ofta tycks ha en större styrande effekt än målen när kommuner och regioner planerar sin verksamhet²⁵.

Kommunala strategier

Man kan också ifrågasätta vilket mervärde som olika typer av nationella inriktningsdokument tillför kommuner och regioner. Det är en sak om staten vill lägga fast riktlinjer och strategier för sina egna verksamheter och för sitt agerande gentemot kommuner och regioner. När det gäller den kommunala verksamheten är det kommuner och regioner som själva ansvarar för att utforma sina strategier utifrån egna ambitioner och bedömningar av lokala behov och förutsättningar.

Not. 25 Statskontoret 2019:2, s.76-77.

Interaktiv kunskapsstyrning

Staten har en viktig roll när det gäller att utveckla och tillgängliggöra kunskap som kan utgöra ett stöd för medarbetarna i kommuner och regioner. Det sker genom forskning och via expertmyndigheter men man behöver också ta till vara den erfarenhetsbaserade kunskap som genereras i den kommunala vardagen. Det är positivt att det finns en nationell struktur för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård och socialtjänst där olika myndigheter samverkar och där huvudmännen kan formulera sina behov av kunskapsstöd. Det är också positivt att regionerna etablerat en sammanhållen struktur för kunskapsstyrning som bland annat inkluderar de nationella programområdena med omfattande expertis inom sjukdomsspecifika eller organisatoriska fält samt nationella samverkansgrupper med experter inom tvärgående områden. Det kan dock diskuteras om inte kunskapsstöd är en mer relevant term än kunskapsstyrning när det handlar om verksamheter vars kvalitet avgörs av professionella bedömningar i mer eller mindre komplexa arbetsituationer. Det ska också konstateras att kunskapsstyrningen främst riktar sig till kommunernas och regionernas medarbetare och inte direkt berör det politiska innehållet.

Överenskommelser med strategisk inriktning

Överenskommelser mellan regeringen och SKR föregås av förhandlingar vilket innebär att staten inte ensidigt bestämmer innehåll och villkor. I praktiken fungerar dock överenskommelserna främst som ett statligt styrinstrument där utrymmet för påverkan från den kommunala sektorn är begränsat, detaljstyrningen stor och förekomsten av riktade statsbidrag betydande. De positiva effekterna av överenskommelser skulle sannolikt kunna öka radikalt om de i högre grad föregås av strategiska diskussioner i ett tidigare skede av beslutsprocessen, fokuserar på omfattande och långsiktiga utvecklingsbehov och lämnar ett större utrymme för att ta tillvara den kommunala sektorns synpunkter och erfarenheter. Därutöver

bör man överväga om överenskommelser som styrform kan utvecklas genom tydligare spelregler. Det bör till exempel klargöras att kommuners och regioners medverkan i de utvecklingsinsatser som initieras är frivilligt och att riktade statsbidrag som är en del av överenskommelsen inte ska vara förknippade med villkor som innebär detaljreglering eller är administrativt betungande. Man bör dessutom i ett tidigt skede ta ställning till om dessa statsbidrag skall fasas ut efter en viss tidsrymd eller permanentas inom ramen för det generella statsbidraget efter att överenskommelsen upphört att gälla. I den utsträckning som SKR erhåller statliga medel för att leda och samordna insatser inom ramen för överenskommelserna bör staten klargöra vilka krav som man ställer på till exempel transparens och ansvar från SKR:s sida.

Slutord

Stat, kommuner och regioner ansvarar tillsammans för det offentliga åtagandet även om de har olika roller och uppdrag. De olika samhällsnivåerna behöver därför sträva efter att skapa en respektfull och funktionell samverkan inom ramen för en tydlig ansvars- och rollfördelning. Statens styrning behöver medverka till ett ökat kommunalt handlingsutrymme och ge reella möjligheter för kommuner och regioner att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. En tydlig och tillitsfull stat i samverkan med en ansvarstagande kommunal självstyrelse kan därmed visa vägen mot en väl fungerande samhällsorganisation.

Bilaga 1

Reflektioner om statens styrning inom några välfärdsområden

Diskussionen i denna rapport om hur statens styrning av kommuner och regioner bör utformas är principiell och går därför inte närmare in på hur den konkreta styrningen av enskilda verksamhetsområden bör utformas. I denna bilaga görs dock några kortfattade reflektioner kring statens styrning av dels skolan, dels hälso- och sjukvården. Texten gör inte anspråk på att vara heltäckande eller att fånga in alla tänkbara aspekter av den statliga styrningen av dessa verksamheter. Den ska snarast ses som en skissartad beskrivning av dels problemen med dagens statliga styrning, dels en antydning om färdriktningen för utformningen av en mer funktionell styrning inom skola och hälso- och sjukvård.

Statens styrning av skolan

Ansvaret för skolan delas mellan stat och kommuner. Kommunerna är huvudmän för skolverksamheten²⁶ medan staten har ett övergripande ansvar och utövar en omfattande styrning. Genom olika typer av juridisk styrning preciserar staten kommunernas uppdrag inom skolområdet. Det handlar till exempel om att genom läro- och kursplaner ange innehållet i undervisningen, att

Not. 26 I detta sammanhang diskuteras enbart relationen mellan de kommunala huvudmännen och staten och inte den styrning som berör friskolorna och deras huvudmän.

lägga fast behörighetsregler och utfärda lärarlegitimation samt att utforma systemet för betygsättning. Genom en särskild myndighet, Skolinspektionen, granskas hur uppdraget utförs. Genom dels utjämningsystemet, dels ett stort antal riktade statsbidrag finansierar staten närmare 20 procent av skolverksamheten. Flera skolmyndigheter svarar för olika typer av stöd och utvecklingsinsatser. Statens kanske mest betydelsefulla uppgift består i att utforma, dimensionera, lokalisera och bedriva lärarutbildningen. Därtill kommer nationella program för utbildning av skolledare och kvalificerad fortbildning av lärare samt finansiering och spridning av resultat från skolforskning.

Generellt sett utövar således staten en synnerligen stark och omfattande styrning av skolverksamheten. Stora delar av denna styrning är rimlig och nödvändig. Den är dock alltför omfattande och detaljerad samtidigt som man ofta och med kort framförhållning förändrar förutsättningar och regelverk. Det har bidragit till att allvarligt begränsa kommunernas förutsättningar att axla det fulla huvudmannaskapsansvaret för skolverksamheten, inte minst på grund av ett stort antal riktade statsbidrag. Det finns uppenbart en stark tilltro från statens sida till att regelstyrning och riktade statsbidrag kan bidra till en likvärdig skola med hög kvalitet. Men skolans kvalitet avgörs i mötet mellan lärare och elev och förutsätter professionalitet hos lärare och skolledare samt en skolorganisation som kan utformas utifrån lokala förutsättningar och bidra till ett lokalt helhetsansvar för barns och ungdomars utveckling.

För att stärka den lokala kompetens och kapacitet som är förutsättningen för en likvärdig skola med hög kvalitet krävs befogenheter som motsvarar det lokala ansvaret. Staten bör därför avstå från att styra kommunernas resursfördelning, arbetsorganisation, bemanning, administrativa rutiner liksom formerna för kvalitetsarbete, verksamhetsutveckling, arbetssätt och undervisning. Det är en

sak att staten kräver att kommunerna ska verka för en likvärdig undervisning och fördela sina egna resurser i enlighet med detta. Men det är viktigt att en sådan fördelning inom kommunen utformas utifrån lokala analyser. Centralt formulerade modeller och problembeskrivningar riskerar att leda till åtgärder som inte möter de variationer som finns såväl inom som mellan kommuner eller att de underskattar de synergier som kan skapas genom samverkan med och mobilisering av olika aktörer i lokalsamhället. Statlig detaljstyrning riskerar dessutom att hämma utvecklingen av den organisatoriska och professionella kapacitet som måste finnas lokalt liksom förnyelsen av arbetssätt, arbetsorganisation och yrkesroller. Samtidigt bör staten bidra till ökad likvärdighet mellan kommuner, till exempel genom att kompensera för skillnader i förutsättningar som ligger utanför kommunernas egen påverkan. Ökade statliga resurser till skolan bör i första hand tillföras genom generella statsbidrag samtidigt som arbetet bör fortsätta med att sammanföra riktade statsbidrag till bidrag som är bredare, permanenta, tillåter en friare användning och inte är administrativt krävande.

Att staten i vissa avseenden styr skolverksamheten för mycket och detaljerat hindrar dock inte att det finns behov av en hög statlig ambitionsnivå i andra avseenden. Det gäller framför allt lärarutbildning, breda program för kompetensutveckling och en granskning inriktad på verksamhetsutveckling och lärande. Staten kan också erbjuda stöd genom kvalitetsdialoger och väl avvägda insatser riktade till verksamheter med särskilt utmanande uppgifter och där man lokalt behöver stärka sin förmåga att ta itu med allvarliga brister och problem. Vidare kan staten på olika sätt uppmuntra och stödja mindre kommuners samverkan för att utveckla analysförmåga, kvalitetsarbete och utvecklingsinsatser som kräver större volymer för att uppnå tillräcklig effekt. För att kunna komma till rätta med bristerna i den nuvarande styrningen finns också ett

stort behov av att utveckla dialogen mellan den nationella nivån och politiska företrädare för kommunerna för att kontinuerligt diskutera skolans utveckling, söka komma fram till en gemensam problembild och att identifiera behovet av insatser från såväl stat som kommuner.

Statens styrning av hälso- och sjukvården

Även inom hälso- och sjukvården delas ansvaret mellan samhällsnivåerna där framför allt regioner men även kommuner har ansvar för att driva och utveckla verksamheten medan staten har ett övergripande ansvar. Det innebär att staten bidrar till verksamhetens finansiering och till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan sjukvårdshuvudmännen, främst genom de generella statsbidragen. Staten har också ansvar för att utforma, dimensionera och lokalisera högskoleutbildning för sjukvårdspersonal, att finansiera medicinsk forskning och att bidra till att ny kunskap sprids och görs tillgänglig inom hälso- och sjukvården. Den juridiska styrningen syftar främst till att klargöra regioners och kommuners skyldigheter och att ange vilka grundläggande värden och principer som ska känneteckna vården. Staten styr även genom tillsyn och kontroll och genom kunskapsstyrning²⁷, överenskommelser och inriktningsdokument.

Not. 27 Kunskapsstyrning syftar till att förse den kommunala sektorn med kunskap och information som underlättar effektivisering och kvalitetsutveckling inom olika verksamheter. Såväl stat som regioner och kommuner bedriver kunskapsstyrning, se avsnittet Interaktiv kunskapsstyrning, sid 49.

Den konkreta utformningen av statens styrning kan kritiseras för att vara kortsiktig, omfattande, detaljerad och dåligt koordinerad. Den handlar i alltför hög grad om hur regionerna utövar sitt uppdrag för att uppnå uppställda mål. Staten föreskriver ofta relativt detaljerade medel och tillvägagångssätt vilket riskerar att överskugga vilka mål som ska uppnås. Detta förstärks genom ett stort antal riktade statsbidrag som är tidsbegränsade, prestationsbaserade, förknippade med detaljerade villkor och administrativt krävande. I flera fall kan angivna målnivåer beskrivas som grovt tillyxade istället för omsorgsfullt avvägda. Det har hänt att de krav som ställts på regionerna varit orealistiska och omöjliga att genomföra med hänsyn till de juridiska, organisatoriska och tidsmässiga förutsättningarna. Situationen har inte förbättrats av att olika statliga aktörer (Socialstyrelsen, Socialdepartementet och Socialutskottet) lägger skulden på varandra istället för att söka konstruktiva lösningar. I andra fall har statens styrsignaler varit dåligt koordinerade och rentav motsägelsefulla. Det bidrar till att i sig goda intentioner från statens sida får en begränsad effekt och att de resultat som eftersträvas inte uppnås.

För att det ska vara möjligt att hantera de utmaningar som hälso- och sjukvården står inför krävs istället en koordinerad, nationell styrning som utvecklas i samspel mellan olika samhällsnivåer och som uppmuntrar ett mer långsiktigt förändringsarbete där stat, regioner och kommuner drar åt samma håll. Det förutsätter ökad tillit från statens sida till regioners och kommuners vilja och förmåga att utveckla lokalt anpassade lösningar i samspel med vårdens professioner men också att regioner och kommuner tar det fulla ansvaret för att identifiera och själva hantera allvarliga brister och att utveckla verksamheten.

Statens möjligheter att spela en mer konstruktiv, långsiktig och strategisk roll skulle underlättas genom en strukturerad dialog med sjukvårdshuvudmännen. Staten kan genom sin nationella överblick, inte minst genom nationell uppföljning och utvärdering, identifiera allvarliga och generella problem inom hälso- och sjukvården. Samtidigt kan regioner och kommuner genom lokal-kännedom och egna utvärderingar komplettera och fördjupa problembilden och bidra till analysen av dess orsaker. En strukturerad dialog behöver förberedas gemensamt och ske regelbundet under former som möjliggör ömsesidighet. Därmed skapas förutsättningar för samsyn om hur respektive parter kan bidra till konstruktiva och realistiska lösningar.

Det ska för tydlighetens skull sägas att dialogen inte ersätter en ändamålsenlig statlig styrning. Staten förutsätts fortfarande ha ansvar för att tydliggöra det nationella uppdraget, granska hur detta utförs och skapa mer likvärdiga förutsättningar genom att bidra till verksamhetens finansiering, säkerställa kompetens- och kunskapsförsörjning och utveckla en digital infrastruktur. Det utesluter inte heller ett nationellt ansvar för att söka skapa likvärdiga villkor genom gränsvärden när det till exempel gäller avgifter (högekostnadsskydd), väntetider (vårdgarantin) eller bestämmelser som tydliggör kommuners och regioners ansvar för att erbjuda patienter inflytande, valfrihet, kontinuitet och säkerhet. Med hänsyn vårdens karaktär kommer det därutöver – liksom idag – att finnas behov av reglering eller rekommendationer av mer ”teknisk-administrativ” karaktär som främst vänder sig till verksamheterna även om dagens omfattning och detaljeringsgrad är i stort behov av en översyn.

De utmaningar som verksamheten står inför när demografin medför ökade vårdbehov och när vetenskapliga framsteg skapar nya men kostsamma möjligheter samtidigt som kompetensutbudet är begränsat kommer att kräva ett omfattande utvecklingsarbete. Det kräver goda möjligheter och starka drivkrafter att pröva nya lösningar. Sådana lösningar har störst förutsättningar att växa fram inom verksamheterna och av professionen med stöd av politiken. Med ett ökat regionalt politiskt och professionellt ansvar och inflytande ökar också potentialen för att möta utmaningarna och att utveckla hälso- och sjukvården.

Statlig styrning och lokalt självstyre

Sveriges kommuner och regioner har ett omfattande uppdrag. Det grundar sig på lång erfarenhet av att självstyrelsen stärker demokratin och att verksamheten blir mer effektiv när den utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. I dagens samhällsdebatt beskrivs ofta den kommunala självstyrelsen som ett problem som bör rättas till genom ökad statlig styrning. Man bortser då från att styrningen under flera decennier blivit alltmer omfattande och detaljerad och att detta fått en rad negativa konsekvenser. Denna skrift diskuterar hur styrningen kan utvecklas och bör vara utformad för att tillgodose nationella intressen utan att begränsa möjligheterna för kommuner och regioner att förverkliga självstyrelsens potential.

ISBN 978-91-8047-103-9

Beställ eller ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**