

Kapitel 2

Statens styrning

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris - Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Upplysningar om innehållet:
Lasse Einarsson, lasse.einarsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-160-2

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

Innehåll

Kapitel 2. Statens styrning	5
2.1 Ökade krav på centralisering efter pandemin	7
2.2 Ekonomisk styrning har lett till administrativa bördor	10
2.3 Regelstyrningen har både underlättat och försvårat krishanteringens.....	11
2.3.1 Nödvändiga regeländringar för socialtjänstens verksamheter har uteblivit	13
2.4 Tillsynens roll i kris	14
2.4.1 IVO:s tillsyn under pandemin	16
2.4.2 Skolinspektionens tillsyn under pandemin.....	18
2.5 Myndigheternas stöd ibland för svagt	18
2.6 Myndigheterna stundtals otydliga och illa samordnade	19
2.7 Vilka lärdomar kan vi dra?	22
2.7.1 Statens styrning behöver renodlas och förenklas	22
2.7.2 Att styra i kris kan kräva tillfälliga satsningar	25
2.7.3 Den decentraliserade samhällsmodellen har fungerat väl	26

Statens styrning

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation där kommuner och regioner har ett omfattande ansvar för välfärd och samhällsutveckling. Den kommunala självstyrelsen syftar ytterst till att värna demokratin och tillgodose en effektiv offentlig verksamhet. Självstyrelsen innebär att frågor avgörs nära de medborgare som berörs genom att beslut fattas av lokalt och regionalt valda politiska församlingar. Samtidigt är Sverige en enhetsstat och det är riksdagen som ytterst avgör den kommunala självstyrelsens omfattning. Staten kan tilldela kommuner och regioner uppgifter och sätta ramarna för styrningen av deras verksamhet. Statens styrning syftar till att säkerställa att kommunerna och regionerna utför de tilldelade uppgifterna i enlighet med nationellt fastställda regler, mål och krav och att den offentliga servicen är likvärdig och rättssäker. Beslut om att flytta över ansvar från staten till kommuner och regioner baseras alltid på en avvägning mellan nationella intressen och de värden som förverkligas genom den kommunala självstyrelsen.

Den statliga styrningen kommenteras relativt utförligt i varje verksamhetskapitel – i detta kapitel kommenterar vi den statliga styrningen på ett mer principiellt plan. Det handlar först och främst om sådan styrning som är direkt relaterad till pandemin och dess direkta och indirekta konsekvenser. Det handlar också om hur den ”vanliga” styrningen fungerat under den extraordinära situationen under pandemin. Kapitlet beskriver positiva och negativa konsekvenser av styrningen, några av de initiativ som tagits från kommuner och regioner för att förändra styrningen, och avslutas med några resonemang om de lärdomar som kan dras.

Lärdomar

- › Statens regelstyrning har möjliggjort en krisanpassad ekonomisk styrning men också skapat förutsättningar för kommuner och regioner att bekämpa pandemin genom att tillåta tillfälliga inskränkningar i kommunala verksamheter. Det finns samtidigt exempel på att regelstyrningen skulle behövt vara mer lyhörd för kommuners och regioners förändrade behov i kris.
- › För att underlätta hantering av framtida fredstida kriser bör regering och riksdag höja författningsberedskapen. Erfarenheterna från pandemin och tidigare kriser och katastrofer visar att det kan uppstå stora behov av att tillämpa särskilda bestämmelser även vid fredstida kriser.
- › Statens tillsyn behöver anpassas efter de förhållanden som gäller i kris. Skolinspektionens tillsyn är ett gott exempel detta. IVO:s tillsyn har varit mindre lyhörd och lagt en orimlig administrativ börda på hårt pressade verksamheter inom socialtjänsten.

- Ett sätt för staten att minska den samlade administrativa bördan i kris är att se över den befintliga floran av styr-signalerna. Ett sätt att renodla styrningen är att slå samman riktade statsbidrag till större sektorsbidrag, slopa ansökningsförfaranden och lägga över riktade statsbidrag i det generella statsbidraget.
- Den decentraliserade samhällsmodellen har fungerat väl under pandemin. Kommuner och regioner har varit följsamma mot de statliga rekommendationerna, men i vissa fall har det varit nödvändigt att avvika på grund av särskilt utmanande lokala förutsättningar.

2.1 Ökade krav på centralisering efter pandemin

Den största delen av kommuners och regioners verksamheter utgör obligatoriska uppgifter som ålagts kommunsektorn genom lag och är därmed föremål för styrning från riksdag, regering och myndigheter. Staten styr kommuner och regioner genom juridiska verktyg (lagar, förordningar och föreskrifter), olika former av kontroll (tillsyn, utvärdering) och ekonomiska styrmedel (ersättningar och bidrag). Därutöver använder staten en rad mjuka och mer indirekta styrmedel såsom strategier, metod- och kunskapsstöd, nationella samordnare och överenskommelser med SKR. Kommuners och regioners verksamheter påverkas i olika grad av de här olika typerna av stöd och styrmedel. För de allra flesta verksamheter utgör den statliga styrningen en viktig ram för hur den kommunala uppgiften kan och bör utföras.

Enkelt uttryckt bygger relationen mellan stat och kommunsektorn på ett samhällskontrakt, där staten ger kommuner och regioner handlingsutrymme som kommunsektorn återgäldar genom att ta

ansvar för välfärdstjänster, samhällsutveckling och lokal demokrati. Självstyret är grundlagsförankrat men hur dess konkreta innehåll ska uttolkas och avgränsas är föremål för ständig omförhandling och omprövning. Uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn har därför växlat över tid, vilket ligger helt i linje med intentionerna bakom riksdagens beslut att grundlagsfästa den kommunala självstyrelsen.¹

Sedan långt före självstyrelsen grundlagsstadgades har fördelningen av uppgifter mellan staten och den kommunala sektorn debatterats. Grovt förenklat kan man säga att debatten rymmer två till synes polariserande åsiktslinjer. Å ena sidan understryker företrädare för kommuner och regioner att den statliga styrningen inte bör vara så omfattande, komplex och ryckig att den motverkar självstyrelsens potential att stärka demokratin och effektivisera förvaltningen. Å andra sidan förespråkar vissa politiker, forskare och debattörer att den statliga styrningen bör utökas, bland annat i syfte att nå skal-fördelar och ett mer jämligt utfall för brukare och patienter. Kraven på centralisering har tenderat att bli starkare i samband med att media uppmärksammar missförhållanden eller stora regionala skillnader i välfärdens genomförande och resultat.

Under de senaste decennierna har den statliga styrningen blivit mer omfattande, komplex och detaljerad. Riksrevisionen och Statskontoret har belyst avigsidorna med denna utveckling.² På senare tid har regeringen uttalat ambitioner att utforma en mer ändamålsenlig styrning som bättre beaktar ett kommunalt helhetsperspektiv. En sådan styrning bör enligt regeringen vara långsiktig och strategisk så att den skapar goda förutsättningar

Not. 1 1 kap §1 regeringsformen (1974:152); Prop. 1973:90, ss. 190-191.

Not. 2 Se t.ex. Riksrevisionen, 2017. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*; Riksrevisionen, 2016. *Statens styrning genom riktade statsbidrag till hälso- och sjukvården*.

för en effektiv verksamhet med hög måluppfyllelse.³ Liknande ambitioner kommer även till uttryck i Tillitsdelegationens slutbetänkande ”Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten” (SOU 2019:43). Som kommer att framgå längre fram i detta avsnitt måste man ifrågasätta i vilken utsträckning som regeringens strävan återspeglas i faktisk styrning.

Under och efter pandemin har det höjts allt fler röster om att den statliga styrningen bör öka kraftigt på bekostnad av den kommunala självstyrelsen. Coronakommissionen menar att det decentraliserade systemet visserligen har levererat ett tillfredsställande resultat men anser samtidigt att den kommunala verksamheten är fragmenterad och svårstyrd.⁴ Liknande uppfattningar uttrycks av debattörer som menar att en mer centraliserad förvaltning skulle höja effektiviteten i krishanteringen.

Vi har inte här för avsikt att diskutera hur ansvarsfördelningen i det svenska flernivåstyret bör se ut. Men med utgångspunkt i kommuners och regioners erfarenheter under pandemin, tror vi oss kunna tillföra ett perspektiv som ofta saknas i statliga utredningar och utvärderingar, nämligen att belysa styrningen ur de styrdas perspektiv. Några av våra lärdomar bör kunna ligga till grund för en bättre fungerande statlig styrning i kris.

Not. 3 Se t.ex. prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 25, ss. 25 f., samt Valfärdskommissionen, 2021. *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen (Finansdepartementet)*.

Not. 4 SOU 2022:10.

2.2 Ekonomisk styrning har lett till administrativa bördor

Som framgick i föregående kapitel har statens ekonomiska styrning varit avgörande för kommuners och regioners förutsättningar att undvika en allvarlig ekonomisk kris, som troligtvis även hade fördjupat en nationell lågkonjunktur. Under pandemin beslutade regeringen om ett stort antal riktade statsbidrag och kostnadsersättningar för att täcka pandemirelaterade kostnader för kommuner och regioner. De har varit viktiga, men har i vissa fall också inneburit en tung administrativ börda för kommuner och regioner, beroende på stödets utformning. Kommuners och regioners tolerans för onödig administration är alltid låg, men under pandemin var den särskilt låg och konsekvenserna blev tydliga.

De krav som ställts på kommuner och regioner för att få del av kostnadsersättningar har i vissa fall krävt en relativt stor administrativ kapacitet, något som är lättare för större kommuner att uppbåda. Eftersom små kommuner har svårare att på kort tid mobilisera administrativ kapacitet finns en risk att de inte söker medel som de behöver och har rätt till.⁵ Det leder i sin tur till att de statliga resurserna riskerar att fördelas ojämnt över landet. Som framgår i ekonomikapitlet kan ojämlika utfall bland kommuner också uppstå som en effekt av att de använder olika modeller för att beräkna och redovisa anspråk på statlig ersättning. Med mer standardiserade, förenklade och schablonmässiga administrativa lösningar kan man undvika den här typen av problem.

Not. 5 Riksrevisionen har nyligen visat att små kommuner i mindre utsträckning tar del av riktade statsbidrag. Se Riksrevisionen, 2022. *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag.*

Som också framgår i ekonomikapitlet har kommuner och regioner trots god kostnadstäckning fått ägna mycket energi åt budgeteringsfrågor. Detta kan delvis förklaras av att statliga besked om stödsatser kommit med kort framförhållning, sent på året och med krav på förbrukning samma år. För att ge kommuner och regioner ett större utrymme att fokusera på verksamhetsmässiga utmaningar behövs en mer regelstyrd modell för statens finansiella styrning i kris. I del 3 av denna rapport beskrivs detta behov mer konkret.

Statsbidrag reglerade genom överenskommelser mellan regeringen och SKR har varit en förutsättning för regionernas driftsättning av storskalig provtagning och breddvaccinering. Att så snabbt bygga upp omfattande verksamheter hade inte varit möjligt utan de riktade medel som regeringen tillförde regionerna. Överenskommelserna med SKR skapade dessutom en gemensam målbild mellan stat och region, vad gäller både genomförande och resultat. Men de initiala oklarheterna som fanns rörande prioriteringar och ansvarsförhållanden hade troligtvis kunnat lösas ut tidigare om parterna omgående hade inlett arbetet med överenskommelser.

2.3 Regelstyrningen har både underlättat och försvårat krishanteringen

Statens regelstyrning utgörs av ett juridiskt ramverk med lagar, förordningar och föreskrifter som anger hur verksamheten ska bedrivas. Under pandemin har riksdag och regering beslutat om 77 nya eller väsentligt ändrade lagar och förordningar med betydande påverkan på kommuner och regioner. Regelstyrningen har ökat under pandemiåren i jämförelse med tidigare år.⁶

Not. 6 Statskontoret, 2022. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*; Statskontoret, 2021. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

Generellt har regelstyrningen en stark styreffekt på kommuner och regioner, men den kan variera beroende på detaljeringsgrad och hur stort handlingsutrymme som lämnas till kommuner och regioner i genomförandet. Vissa lagar är formulerade så att de anger en ram och inriktning för verksamheten (till exempel hälso- och sjukvårdslagen) medan annan lagstiftning är mer detaljerad (till exempel socialtjänstlagen). Men även ramlagar kan preciseras genom förordningar och myndighetsföreskrifter.

Vår bedömning är att statens regelstyrning under pandemin huvudsakligen varit underlättande och stödjande för kommuner och regioner. Utöver de förordningar som reglerat de tillfälliga statsbidragen, har regering och riksdag också undanröjt vissa juridiska hinder för genomförande av förändringar i verksamheter som varit nödvändiga för att bekämpa pandemin. Ett exempel är lagändringen 2020 som gav kommuner och andra skolhuvudmän möjlighet att använda fjärr- och distansundervisning i flera skolformer.⁷

Men det finns också områden där juridiska hinder har skapat svåra dilemman för kommuner och regioner och där regeringen inte varit tillräckligt lyhörd för kommunsektorns behov.⁸ Vi bedömer att dessa situationer är generellt kopplade till krislägen, oavsett om det handlar om pandemier eller andra typer av fredstida kriser. Regering och riksdag bör därför höja författningsberedskapen för att underlätta hantering av framtida fredstida kriser.

Not. 7 Statskontoret, 2021. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

Not. 8 Se t.ex. Olausson P., Kayayan, V.A. m.fl., 2021. *Sandvikens kommun - Hanteringen av Corona-pandemin våren 2020*, ss. 29 ff.

2.3.1 Nödvändiga regeländringar för socialtjänstens verksamheter har uteblivit

En av de största utmaningarna i en pandemi är de stora personalbortfall på grund av sjukdom som drabbar vitala samhällsfunktioner, vilket var utmärkande under den här pandemins olika vågor. Det säger sig självt att prioriteringar måste göras när upp till halva personalstyrkan är frånvarande på grund av sjukdom. I hälso- och sjukvården har de prioriteringsgrunder som regleras i hälso- och sjukvårdslagen (HSL) kunnat tillämpas. Men när socialtjänstens resurser inte har räckt till har verksamheten saknat lagstöd för att prioritera de brukare som har störst behov. En av konsekvenserna är att detta bland annat skapat märkliga konsekvenser inom äldreomsorgen där insatser enligt HSL och socialtjänstlagen ofta är sammanflätade och utförs av samma personal vid samma tillfälle. Utifrån HSL får de största behoven prioriteras, men inte utifrån SOL.

Lagstiftaren har förutsett att det under vissa extraordinära omständigheter är nödvändigt att möjliggöra undantag från socialtjänstlagen. Enligt 16 kap. 9 § i socialtjänstlagen får regeringen meddela särskilda föreskrifter om socialtjänsten i det fall att riket är i krig eller krigsfara. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för den fredstida kris som pandemin har utgjort.

Situationen har ändå inneburit att socialtjänsten tvingats göra nödvändiga prioriteringar. Ärenden som handlar om omfattande omvårdnadsbehov och risk för liv och hälsa har till exempel prioriterats på bekostnad av hjälp med inköp och utevistelse. Men mot bakgrund av avsaknaden av lagstöd, har prioriteringar inte kunnat ske under ordnade, kontrollerade och lagenliga former.

SKR har under pandemin tagit emot många synpunkter från socialchefer i landet som signalerat det akuta behovet av rättsliga åtgärder. I mars 2020 gjorde SKR sin första hemställan till regeringen att komplettera socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om

stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) med en paragraf som möjliggör prioriteringar i kris.⁹ En sådan komplettering skulle motsvara den paragraf som redan finns i hälso- och sjukvårdslagen¹⁰. Trots att har SKR vid upprepade tillfällen¹¹ påtalat behovet av ändrad lagstiftning har man inte fått gehör från regeringen. Om inga rättsliga ändringar görs riskerar därför socialtjänstens medarbetare att ställas inför samma etiska dilemman vid kommande kriser.

2.4 Tillsynens roll i kris

Den tillsyn som utförs av myndigheter under regering och riksdag syftar till att granska och bedöma om en viss verksamhet genomförs på det sätt som riksdag och regering avsett.¹² Tillsyn av den kommunala sektorn handlar alltså om hur kommuner och regioner genomför sitt uppdrag i förhållande till lagar, förordningar och föreskrifter. Samtidigt förutsätts tillsyn bidra till verksamhetsutveckling och man har i allt högre grad framhållit behovet av en tillsyn som främjar lärande.¹³

Tillsyn kan vara en ganska resurskrävande verksamhet för den som är föremål för tillsynen. Att ta fram dokumentation, delta i intervjuer och anordna besök tar tid för en verksamhet som ofta redan har små marginaler. Det är något den tillsynande myndig-

Not. 9 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19.*

Not. 10 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 3 kap, 1§, andra stycket.

Not. 11 Föreningen Sveriges Socialchefer skickade den 15 april en skrivelse till ansvarigt statsråd med vädjan om tillfällig lagstiftning. Kort därefter gjorde SKR gjorde en ny hemställan till regeringen i april samma år, med ett konkret förslag till utformning av tillfällig lagstiftning. Se SKR, 2020. *Hemställan om införande av en lag om kommuners prioriteringar under covid-19-pandemin.*

Not. 12 Skr. 2009/10:79.

Not. 13 Se Statskontoret, 2020. *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

heten behöver vara medveten om. Det är också viktigt att resultatet av tillsynen återkopplas till den som har tillsynats, så att det leder till utveckling av verksamheten. Utebliven eller otydlig återkoppling kan skapa frustration och bristande tillit.

Att utöva tillsyn över en verksamhet som befinner sig i en pågående kris ställer särskilda krav. Att befinna sig i kris innebär att tempot skruvas upp, att stora värden står på spel och att svåra prioriteringar behöver göras utifrån osäker kunskap. En vanligt förekommande slutsats i de utvärderingar som kommuner och regioner har låtit göra är att kreativ problemlösning varit en nyckel till framgång. Ibland kan de mest rationella lösningarna i kris innebära att bryta mot regler och bestämmelser som är självklara att följa i normalläge. Det kan rent av vara så att det är omöjligt att följa ett visst regelverk i ett akut läge. Detta förhållande bör vägas in i bedömningar och slutsatser när tillsynen utförs i en verksamhet som befinner sig i kris. Det kan innebära att tillsynsmyndigheten behöver anpassa sina bedömningsgrunder.

När en verksamhet befinner sig i en situation som kraftigt avviker från det idealtillstånd för vilket regelverken utformats, finns det risk att tillsynen leder till kritik på många punkter. Det är självfallet viktigt att peka på de avvikelser som görs från regelverken på grund av en krissituation. Men att enbart utdela kritik för bristande regel efterlevnad är i sig inte särskilt användbart för kunskaps- och verksamhetsutveckling. Kritiken behöver åtföljas av en bedömning av om avvikelserna är rimliga i förhållande till den krissituation verksamheten befinner sig i. En verksamhet som bedrivs under etisk stress, med reducerad personalstyrka och bristfällig utrustning fungerar med nödvändighet sämre än i normalläge, även när strävan är att göra allt rätt.¹⁴

Not. 14 Se t.ex. Goll-Rasmussen Nilsen, S., 2021. *Länsgemensam rapport: IVO:s tillsyn gällande medicinsk vård och behandling på SÄVO under covid-19 pandemin.*

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att tillsynsmyndigheter själva har ett regelverk att förhålla sig till. Tillsynen kan inte tänja hur mycket som helst på sina bedömningsgrunder, även om det kan tyckas vara motiverat i en extraordinär situation. Författningar som tar höjd för fredstida kriser, eller tillfälliga lagändringar till följd av en extraordinär situation, skulle därför underlätta för tillsynsmyndigheterna att anpassa sin verksamhet i kris. I det syftet har SKR hemställt till regeringen om tillfälliga ändringar i Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyns- och tillståndsplikt.¹⁵ Kommuner måste i kris ha möjlighet att skjuta upp eller ändra gynnande beslut utan att drabbas av kritik och straffavgifter från IVO.

2.4.1 IVO:s tillsyn under pandemin

Under pandemiåren 2020 och 2021 har SKR fått många samtal från kommuner som upplevt att den statliga tillsynen av äldreomsorgen inte varit lyhörd för att den granskade verksamheten befunnit sig i kris. Äldreomsorgen har periodvis befunnit sig i en mycket pressad situation där brist på skyddsutrustning och personal har sammanfallit med ökade krav på att skydda de boende från covid-smitta. Personalen inom äldreomsorgen har behövt hantera etiskt svåra frågor, ofta med rädsla för sin egen hälsa. Att under dessa omständigheter hantera den statliga tillsynens krav på till exempel dokumentation har varit svårt och skapat frustration.¹⁶

IVO ändrade något år före pandemin sin tillsynsstrategi, från att arbeta med riktade insatser baserade på indikationer om missförhållanden till en mer datadriven tillsyn. Den nya strategin innebär

Not. 15 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19.*

Not. 16 Se Brorström B., Johansson B. m.fl., 2021. *Godkänt, men med förbehåll - Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*, s. 55 ff.

att IVO samlar in stora mängder data från vården och omsorgen, som sedan analyseras med hjälp av statistiska metoder och artificiell intelligens. För IVO finns säkert både effektivitets- och kvalitetsvinster att hämta med ett mer datadrivet arbetssätt. Men det finns en uppenbar risk att personalen inom de tillsynade verksamheterna drabbas av baksidorna. Som alla statliga myndigheter behöver IVO säkerställa att bördan för uppgiftslämnarna står i proportion till värdet med insamlingen.

I IVO:s regeringsuppdrag framgår att tillsynen under pandemin inte får öka kommunernas arbetsbörda. Ändå begärde myndigheten in totalt 60 000 journaler från kommunerna under sommaren och hösten 2021. Administrationen blev för många kommuner överväldigande under en period då de samtidigt skulle hantera en tredje smittspridningsvåg och en utmanande bemanningsplanering för sommarmånaderna. Flera kommuner har behövt förstärkningsrekrytera för att kunna hantera den administrativa bördan. Ofta är det hårt belastade sjuksköterskor som har ansvarat för redovisningen till IVO.

Man kan förstås hävda att behovet av tillsyn är särskilt stort i kris, då risken för allvarliga missförhållanden av naturliga skäl är förhöjd. Kriser ger också nya möjligheter till lärande, både för normala tider och framtida kriser. Här kan tillsynen spela en viktig roll. Samtidigt behöver värdet av tillsynen vägas mot de krav och resurser själva tillsynsprocessen ställer på verksamhetens medarbetare. Hur denna avvägning ska göras är givetvis svårt att på förhand avgöra. Vår bedömning är att IVO under pandemiåren inte var tillräckligt lyhörd för den situation kommunerna befann sig i och att vissa av deras åtgärder innebar en belastning och resursåtgång som inte stod i proportion till värdet av granskningen.

2.4.2 Skolinspektionens tillsyn under pandemin

Skolinspektionen intog en mer lyhörd hållning till kommunernas situation. Med anledning av pandemin utvecklade myndigheten en tillfällig inspektionsform – distansinspektion – som innebar en omläggning av både syfte och arbetssätt. Den tillfälliga tillsynsformen syftade i första hand till att tillvarata skolornas erfarenheter och bidra till lärande om vilka arbetssätt som fungerar vid distansundervisning och hög smittspridning i samhället. På så vis anpassade sig tillsynens syfte efter verksamhetens förändrade förutsättningar och relaterade tydligt till skolans nya utmaning: att bedriva distansundervisning av hög kvalitet och bibehålla en hög elevnärvaro.

Skolinspektionen anpassade också sina metoder, både för att minska risken för smittspridning och för att begränsa belastningen på en verksamhet som var mitt i en stor omställning. Skolinspektionen har ställt in sina verksamhetsbesök och informationsinhämtningen har i stor utsträckning skett via vidermöten eller telefonintervjuer med rektorer och huvudmän. I samband med att distanstillsynen infördes så pausades den regelbundna tillsynen men myndigheten fortsatte genomföra riktad tillsyn efter signal om brister i verksamheten.¹⁷ (Se kapitlet om skola och förskola för ytterligare resonemang om Skolinspektionens tillsyn under pandemin).

2.5 Myndigheternas stöd ibland för svagt

Pandemin har ställt kommuners och regioners verksamheter inför situationer som skapat nya behov av vägledning och stöd. Folkhälso-myndigheten, Socialstyrelsen och IVO har under pandemin förmedlat vad som följer av gällande regelverk, men kommuner och

Not. 17 Se Skolinspektionen, 2021. *Årsredovisning Statens skolinspektion 2020*, ss. 51 ff.

regioner har i vissa stycken saknat stöd och vägledning för hur man ska agera när verkligheten presenterar en situation som inte motsvarar den som olika föreskrifter utformats för. Ett exempel är att information om vilken typ av skyddsutrustning som ska användas i en viss situation är av begränsat värde när sådan utrustning inte finns att tillgå. Vård- och omsorgspersonal hade varit betjänta av kompletterande råd om hur riskbedömningar ska göras i sådana situationer och hur riskerna kan hanteras.

Med anledning av upprepade exempel på alltför begränsat myndighetsstöd hemställde SKR under våren 2020 till regeringen om att ge myndigheterna särskilda instruktioner att ge stöd som är anpassat till de behov som finns i en extraordinär situation. I tider av kris kan personalen ställas inför nya typer vägval och då behöver myndigheterna kunna ge stöd som inte uteslutande utgår från befintlig lagstiftning.¹⁸

2.6 Myndigheterna stundtals otydliga och illa samordnade

Kommuner och regioner har under pandemin både varit uppmärksamma och lyhörda för myndigheternas kommunikation och rekommendationer. I vissa fall har beslutsfattare i kommuner och regioner behövt göra egna vägval utifrån lokala förutsättningar, men prioriteringar har i hög grad styrts av rekommendationer från statliga expertmyndigheter. När staten pekar ut en riktning är det givetvis viktigt att den utpekade riktningen är tydlig och lätt att förstå. Kommuners och regioners erfarenheter från pandemin visar att så inte alltid varit fallet.

Not. 18 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19.*

Inom vissa områden har mängden styrsignaler från statliga myndigheter utgjort ett problem i sig. Framför allt har näringslivet, kulturen och idrotten behövt hantera många nya rekommendationer, restriktioner och regleringar som justerats med undantag, och många förtydliganden har krävts. Det har inte varit lätt varken för statliga myndigheter eller regioner och kommuner att navigera i strömmen av styrsignaler, bedöma vad som varit obligatoriskt och rådgivande och att anpassa sina verksamheter. Mängden styrsignaler har i sig skapat en otydlighet som medfört merarbete och kommunikativa utmaningar.

Det finns några exempel på att myndigheterna inte varit samordnade och den statliga styrningen har då uppfattats som motstridig. Det har skapat tveksamhet och osäkerhet i kommuner och regioner om vad som egentligen gäller. Ett exempel gäller frågan om huruvida skolor skulle stängas eller hållas öppna. I början på mars 2020 gick Folkhälsomyndigheten ut med information om att det inte är en effektiv åtgärd att låta friska skolbarn stanna hemma. I samma meddelande underströks att skolhuvudmännen ansvarar för arbetsmiljön och kan stänga skolor av arbetsmiljöska¹⁹. Därefter betonade Skolverket att ansvaret för skolornas öppethållande ligger på kommunerna. Resultatet blev att vissa skolor stängdes medan andra hölls öppna utan att motiven framstod som tydliga. (Denna otydlighet kommenterar vi ytterligare i kapitlet om skola och förskola.)

Ett annat exempel på motstridig myndighetsinformation gäller frågan om skyddsutrustning. Under våren 2020 blev det tydligt att de bestämmelser som reglerade vilken skyddsutrustning som skulle användas för olika ändamål var överlappande och delvis motstridiga. Skydd av patienter och brukare kräver en annan typ

Not. 19 Se *Ingen effektiv åtgärd att låta friska skolbarn stanna hemma*, publicerad 2020-03-01.

av skyddsutrustning än den som ger skydd för personal. De olika användningsområdena styrs av olika lagstiftningar och rekommendationer. Redan i början av mars påtalade SKR risken för motstridiga regelverk gällande skyddsutrustning.²⁰

Arbetsmiljöverkets tillsyn utgick från annan lagstiftning än Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Trots flera försök lyckades inte myndigheterna samordna sina budskap, vilket skapade en utmanande situation för chefer och medarbetare inom vård och omsorgsverksamheterna. Riksrevisionen bedömer att otydligheten förutom oro och osäkerhet kan ha bidragit till att förbrukningen av skyddsutrustning har blivit större än vad som varit motiverat utifrån faktiska behov.²¹ (Denna fråga kommenteras ytterligare i kapitlet om äldreomsorg och övrig socialtjänst.)

En återkommande synpunkt i kommuners och regioners utvärderingar är att det saknats en tydlig kontaktyta mellan den statliga och kommunala nivån. Kommunikationen mellan Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen och regionerna har kanaliserats via regionernas smittskydds- och vårdhygienfunktioner, men i övrigt har kommunikationen till stor del skett via myndigheternas gemensamma presskonferenser. Att viktig information har kommunicerats via presskonferenser har försvårat regionernas förutsättningar att agera proaktivt. Att med kort varsel vidta åtgärder i enlighet med rekommendationer har försatt regioner och kommuner i en svår situation när det kommit kritik från verksamheten, media och allmänhet.²² (Hur kommunikationen och samverkan mellan de olika samhällsnivåerna har fungerat under pandemin behandlar vi mer fördjupat i kapitlet om kommunikation och samverkan.)

Not. 20 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Faktaunderlag till utfrågning om pandemin i Konstitutionsutskottet den 25 mars 2021.*

Not. 21 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning – krishantering till ett högt pris.*

Not. 22 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 42.

Flera regioner har efterlyst en direktkanal mellan den statliga nivån och regionnivån. I avsaknad av en sådan direktkanal har SKR fått kliva fram som förbindelselänk mellan staten och kommunsektorn. SKR har utifrån kommuners och regioners erfarenheter signalerat förändringsbehov till den statliga nivån men också förmedlat information från staten vidare till kommunsektorn. SKR:s medlemsarena har kommit att spela en särskilt viktig roll men också andra nätverksstrukturer.²³ (I kapitlet om SKR:s roll som medlemsarena gör vi en fördjupad analys av den samverkan skett inom ramen för SKR:s medlemsarena.)

2.7 Vilka lärdomar kan vi dra?

Gemensamt för alla aktörer som haft nyckelroller under pandemin är att beslut har behövt fattas på kort tid och med osäkra beslutsunderlag. Under sådana omständigheter kan det göras felbedömningar och fattas felaktiga beslut. Det viktiga är att kunna rätta till sådana felaktigheter och lära av det. En lärdom är att den statliga styrningen kan behöva anpassas bättre efter de förutsättningar som råder i kris. Men det kan också vara nödvändigt att anpassa styrningen redan i normalläge.

2.7.1 Statens styrning behöver renodlas och förenklas

De principiella ställningstaganden för en mer renodlad och tillitsbaserad styrning som uttalats av regering och riksdag är välgrundade, men har inte omsatts i den faktiska styrningen. Trots regeringens uttalade ambition att utveckla en mer strategisk och långsiktig styrning av kommuner och regioner,²⁴ har den samlade styrningens omfattning och komplexitet snarast ökat under det senaste decenniet, och det gäller även pandemiåren.

Not. 23 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 42.

Not. 24 Prop. 2020/21:1.

Även när de direkt pandemirelaterade styråtgärderna exkluderas har den samlade statliga styrningen ökat under 2020–2021 i förhållande till 2019. Staten har under perioden använt alla sina traditionella styrmedel: nya och ändrade statsbidrag och kostnadsersättningar, nya lagar och förordningar och nya myndighetsuppdrag som berör kommuner och regioner. Staten har samtidigt utökat sin styrning genom mjuka styrmedel, som överenskommelser med SKR, nationella samordnare, inriktningsdokument och handlingsplaner. De statliga styrsignaler som har tillkommit under pandemin har främst inneburit ökade krav och skyldigheter för kommuner och regioner. Statskontoret bedömer att endast ett fåtal åtgärder har syftat till att förenkla för kommuner och regioner.²⁵

Som framgår både i detta kapitel och i ekonomikapitlet så uppstår frustration i kommuner och regioner när statliga stöd utformas på ett sätt som uppfattas som onödigt krångligt och administrativt betungande. För att förstå den frustrationen behöver man förstå hur den samlade statliga styrningen landar hos kommuner och regioner. Även om det kan saknas invändningar mot enskilda styrinsatser i fråga om effektivitet och ändamålsenlighet, kan den komplexa styrningens samlade effekt bli problematisk och skapa bieffekter. De oönskade bieffekterna uppstår i form av onödig administration, ojämlikt utfall i medelstildelning och svåra planeringsförutsättningar för kommuner och regioner. Sådana konsekvenser har belysts av bland annat SKR, Riksrevisionen och Statskontoret.

Den samlade effekten av statlig styrning upplevs som särskilt belastande i kris, då toleransen för ryckig styrning och onödig administration minskar. Den 25 mars 2020 hemställde därför SKR hos regeringen om att förenkla hanteringen av sammanlagt tjugo

Not. 25 Statskontoret, 2022. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021.*

riktade statsbidrag.²⁶ SKR föreslog i samma hemställan att dessa bidrag borde avvecklas efter pandemin. En avveckling av riktade statsbidrag kan ske antingen genom successiv övergång till det generella statsbidraget eller genom att flera bidrag slås ihop till så kallade sektorsbidrag riktade till specifika verksamheter, såsom skola eller äldreomsorg. SKR har föreslagit att Statskontoret får till uppgift att följa upp hur pengarna har använts.

Förutom möjligheten att avveckla vissa riktade statsbidrag, ser programberedningen en potential i att automatisera administrationen av vissa statsbidrag. Genom ökad automatisering kan den administrativa bördan minska för både kommuner/regioner och staten. Ett tydligt exempel är ersättningen för asylsökande barns skolgång. Denna ersättning behöver varje kommun ansöka om regelbundet hos Migrationsverket. Ansökan ska göras för en elev i taget, varje ansökan ska granskas av Migrationsverket och det belopp som sedan betalas ut är schablonmässigt. Detta förfarande skulle lämpa sig väl för automatiserad handläggning och bespara både kommuner och Migrationsverket värdefull handläggningstid.

Regeringen har med anledning av SKR:s hemställningar gjort vissa förenklingar i ansökningsförfaranden. Regeringen har också givit den parlamentariska kommitté som ska utreda det kommunala utjämningsystemet i uppdrag att se över vilka riktade statsbidrag som skulle kunna ingå i det generella statsbidraget.²⁷

Därutöver har regeringen i några fall utformat statsbidrag mer som ”sektorsbidrag” där finansiella medel styrs till en sektor snarare än till en specifik verksamhet. Det tydligaste exemplet på detta är de fyra miljarder kronor som regeringen riktar till äldre-

Not. 26 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan att förenkla processen gällande vissa riktade statsbidrag.*

Not. 27 Dir. 2022:36.

omsorgen. Kommunerna kan rekvirera medel från Socialstyrelsen utan särskilt ansökningsförande. Bidraget ska fördelas utifrån en fördelningsnyckel utan detaljerade krav på användningsområde. Regeringen tydliggör istället att kommuner får använda pengarna efter lokala behov och att även fristående aktörer får ta del av medlen om de har avtal med en kommun.²⁸

Regeringen visar med detta exempel att en mer tillitsbaserad typ av styrning är möjlig. Det är viktigt att detta förenklings- och renodlingsarbete fortsätter och intensifieras. En mer samordnad och renodlad statlig styrning skulle höja effektiviteten i offentlig förvaltning såväl i normalläge som i tider av kris.

2.7.2 Att styra i kris kan kräva tillfälliga satsningar

Som framgår i ekonomikapitlet är programberedningen överlag positiv till regeringens sätt att kompensera kommuner och regioner för kostnadsökningar under pandemin genom tillfälliga statsbidrag. När en kris innebär omedelbara och kraftiga kostnadsökningar kan statens ekonomiska stöd också behöva ges med kort varsel. Då är tillfälliga statsbidrag ett bra verktyg. I sådana situationer är det tydligt från start att statsbidraget upphör i samband med att orsaken till kostnadsökningen försvinner. När bidraget upphör finns ingen risk för att kommuner och regioner står med kostnader för personal, lokaler och utrustning som saknar finansiering. Ett riktat statsbidrag kan också vara en bra lösning när oförutsedda händelser inträffar som drabbar enskilda kommuner väldigt olika. Då finns inte tid att vänta på att systemet för kostnadsutjämning ska kompensera för kostnaderna två år senare. Den här typen av situationer är mer sannolika att inträffa i kris.

Not. 28 Regeringsbeslut, S2021/08111.

Kristid kan alltså motivera en ökad användning av tillfälliga styrinsatser, inklusive riktade statsbidrag. För att undvika den mängdeffekt som beskrivs ovan är det därför viktigt att staten renodlar sin styrning i tider som inte präglas av kris. Om staten genomför den tillitsbaserade styrmodellen minskar bieffekterna av styrningen i kris, då en viss ryckighet kan vara ofrånkomlig.²⁹

2.7.3 Den decentraliserade samhällsmodellen har fungerat väl

Av de utvärderingar som kommuner och regioner låtit göra av sin pandemihantering framgår att det funnits en stark uppslutning kring att följa nationella riktlinjer och rekommendationer. Denna linje har understötts av SKR, även då det funnits brister eller skäl för kritik. SKR har riktat synpunkter och förändringsförslag till den statliga nivån, men konsekvent förespråkade följsamhet till den nationella inriktningen. Det finns exempel på att enskilda kommuner och regioner har gått ”längre” än vad staten har rekommenderat, till exempel när det gäller att införa smittbegränsande åtgärder tidigare eller striktare än myndighetsrekommendationerna angivit. Detta har då motiverats med att den lokala eller regionala smittspridningen har varit betydligt högre än den nationella nivån och att detta krävt lokalt anpassade åtgärder.³⁰

Att regeringens och myndigheternas riktlinjer, råd och rekommendationer har accepterats och följts efter bästa förmåga ger stöd för den decentraliserade samhällsmodellen. Staten har inte behövt använda regelstyrning för att nå fram till kommuner och regioner

Not. 29 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2022. *Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen.*

Not. 30 Se t.ex. Andersson, C., Nygren, K. m.fl., 2021. *Processutvärdering – Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin under 1 mars-20 september 2020*, s. 58.

– även Folkhälsomyndighetens rekommendationer har varit normerande för kommuner och regioner. Att den decentraliserade samhällsmodellen fungerar i stort betyder inte att styrning och samverkan alltid fungerat effektivt och friktionsfritt i enskilda situationer. Det finns ett flertal exempel på motsatsen, vilket diskuteras i kapitlet om samverkan och kommunikation. Den poäng vi här vill framhålla är att den grundläggande ansvarsdelningen mellan stat och kommuner/regioner överlag har respekterats och fungerat väl.

Kapitel 2

Statens styrning

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-160-2

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner