

Statens styrning av kommunerna





MISSIV

DATUM	DIARIENR
2016-10-24	2016/32-5
ERT DATUM	ER BETECKNING
2016-02-04	Fi2016/00372/SFÖ (delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Statens styrning av kommunerna

Regeringen gav den 4 februari 2016 Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet. Uppdraget består av sju deluppdrag.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Statens styrning av kommunerna* (2016:24) som redovisar deluppdragen om den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting samt styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Viveka Karlestrand, projektledare, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Viveka Karlestrand

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Uppdrag, bakgrund och genomförande	15
1.1 Deluppdrag om den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting och styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting	15
1.2 Bakgrund till uppdraget	16
1.3 Tidigare utredningar	17
1.4 Avgränsning	18
1.5 Metod	19
1.6 Kvalitetssäkring och projektgrupp	22
1.7 Rapportens disposition	23
2 Statens styrning av kommunal verksamhet	25
2.1 Utvecklingen av den statliga styrningen över tid	25
2.2 Relationen mellan stat och kommun	26
2.3 Så styr staten	29
2.4 Styrning genom Europeiska Unionen	37
3 Kommunsektorns finansiering	39
3.1 Statsbidragen till kommuner och landsting	40
3.2 Kommunal utjämning	44
4 Kommunernas syn på den samlade statliga styrningen	47
4.1 Det är svårt att beskriva statens samlade styrning	47
4.2 Kommunerna har en förhållandevis positiv inställning till den samlade statliga styrningen	48
4.3 Kommunerna anser att styrningens omfattning och detaljeringsgrad har ökat	49
4.4 Synen på den statliga styrningen varierar beroende på kommunens roll	50
4.5 Styrningen påverkar kommunernas planering och prioriteringar	50
4.6 Skillnader mellan verksamhetsområden	51
4.7 Små kommuner har särskilda problem	52
4.8 Utgångspunkter i kartläggningen av den statliga styrningen	55
5 Skolväsendet	57
5.1 Statskontorets iakttagelser	57
5.2 Inledning	58
5.3 De politiska målen	58
5.4 Ansvarsfördelning	59
5.5 Statens styrning	60
5.6 Synpunkter på statens styrning	65

6	Social omsorg	71
6.1	Statskontorets iakttagelser	71
6.2	Inledning	72
6.3	De politiska målen	72
6.4	Ansvarsfördelning	73
6.5	Statens styrning	76
6.6	Synpunkter på statens styrning	85
7	Migration och integration av nyanlända invandrare	89
7.1	Statskontorets iakttagelser	89
7.2	Inledning	89
7.3	De politiska målen	90
7.4	Ansvarsfördelning	90
7.5	Statens styrning	95
7.6	EU:s regelverk – fri rörlighet och gemensamt asylsystem	98
7.7	Synpunkter på statens styrning	99
8	Fysisk planering och bostadsförsörjning	103
8.1	Statskontorets iakttagelser	103
8.2	Inledning	103
8.3	De politiska målen	104
8.4	Ansvarsfördelning	105
8.5	EU:s miljölagstiftning påverkar indirekt kommunernas fysiska planering	106
8.6	Statens styrning	107
8.7	Synpunkter på statens styrning	111
9	Avfallshantering, hälso- och miljötillsyn samt vattenförsörjning	115
9.1	Statskontorets iakttagelser	115
9.2	Inledning	115
9.3	De politiska målen	115
9.4	Ansvarsfördelning	116
9.5	Många nya EU-regler som kommunerna måste förhålla sig till	117
9.6	Statens styrning	118
9.7	Synpunkter på statens styrning	121
10	Livsmedelsområdet	125
10.1	Statskontorets iakttagelser	125
10.2	Inledning	125
10.3	De politiska målen	126
10.4	Ansvarsfördelning	126
10.5	Statens styrning	127
10.6	Synpunkter på statens styrning	131

11	Krisberedskap och skydd mot olyckor	133
11.1	Statskontorets iakttagelser	133
11.2	Inledning	133
11.3	De politiska målen	134
11.4	Ansvarsfördelning och statens styrning	134
11.5	EU styr inom vissa områden	143
11.6	Synpunkter på statens styrning	144
12	Kultur- och biblioteksverksamhet	147
12.1	Statskontorets iakttagelser	147
12.2	Inledning	147
12.3	De politiska målen	147
12.4	Ansvarsfördelning	148
12.5	Statens styrning	149
12.6	Synpunkter på statens styrning	154
13	Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar	155
13.1	Kartläggning av den statliga styrningen	155
13.2	Effekter av den statliga styrningen	160
Referenser		169
Bilaga		
Regeringsuppdraget		173

Bilagorna 1–4 finns att hämta på www.statskontoret.se

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen kartlagt statens samlade styrning av kommunerna och övergripande analyserat konsekvenserna av styrningen.

Statens styrning har ökat

Statskontorets bedömning är att den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna. Det är många myndigheter som styr den kommunala verksamheten och inom vissa områden tillkommer också styrning från EU. Nya styrformer har tillkommit, i form av bland annat överenskommelser, handlingsplaner och kunskapsstyrning. Styrningen genom specialdestinerade statsbidrag har också ökat. Kommunerna har även fått nya ansvarsområden som till exempel att tillhandahålla bostäder för nyanlända som har fått uppehållstillsstånd.

De intervjuade kommunpolitikerna och tjänstemännen är eniga när det gäller synen på statens samlade styrning. Uppfattningen är att styrningen ger en tydlighet att förhålla sig till i genomförandet av de kommunala verksamheterna men styrningen beskrivs också som kortsiktig, ryckig och inte anpassad efter lokala förhållanden.

Statskontoret kan samtidigt konstatera att det är svårt att på ett övergripande sätt beskriva statens samlade styrning, vilket innebär att det också är svårt att bedöma de samlade effekterna av styrningen. Ett av skälen är att styrningen riktar sig mot olika nivåer i kommunerna.

Den statliga styrningen är mest påtaglig inom skola och social omsorg

Av de kommunchefer som har svarat på Statskontorets enkät anser närmare 95 procent att statens styrning har ökat i såväl omfattning som detaljeringsgrad under de senaste tio åren. Det är framför allt de tunga kommunala ansvarsområdena skola och social omsorg som påverkas av den statliga styrningen. Inom dessa områden finns ett stort antal föreskrifter, särskilda tillsynsmyndigheter och ett stort antal statsbidrag.

Samtidigt som den samlade styrningen har ökat finns det enskilda verksamhetsområden där den har minskat. Det gäller räddningstjänst där det har blivit mer målstyrning i stället för regelstyrning och kulturområdet i och med införandet av kultursamverkansmodellen. Statskontorets kartläggning visar

att staten styr de olika kommunala verksamheterna i olika utsträckning och med olika styrmedel.

En aktuell utmaning är det stora antalet asylsökande och nyanlända som har lett till en snabbt ökad efterfrågan och krav på olika slag av kommunal service och bostäder. Det har i vissa fall varit svårt att på kort tid anställa personer med den kompetens som behövs. Asylmottagningen, som i första hand är ett statligt ansvar, har inneburit ökade krav på kommunal service i de kommuner där många personer bor i flyktingförläggningar. Det gäller inte minst de kommunala skolorna som ofta behöver särskilda resurser för barn som bor på flyktingförläggningar.

Många myndigheter styr inom vissa verksamhetsområden vilket ställer krav på samordning

Inom vissa kommunala verksamhetsområden som exempelvis fysisk planering, krisberedskap samt hälso- och miljöskydd styr många statliga myndigheter. Inom flera av dessa områden uppfattar kommunerna att det finns en bristande samordning mellan de ansvariga myndigheterna. Detta kan leda till ökad administration för kommunerna genom till exempel att flera myndigheter efterfrågar liknande eller olika typer av uppföljningsinformation. Dessutom kan den bristande samordningen bidra till att kommunerna gör olika tolkningar av regelverken och olika avvägningar mellan olika mål.

Inom den sociala omsorgsverksamheten har staten genom bland annat bildandet av Rådet för styrning med kunskap försökt stärka samordningen.

Länsstyrelsen har en roll inom många områden. Det kan vara att utöva tillsyn, utfärda föreskrifter och ge råd och stöd samt att samordna statens insatser inom länen. Att länsstyrelsernas resurser och kompetens kan variera har nämnts som ett problem inom flera av de studerande verksamhetsområdena.

Specialdestinerade statsbidrag påverkar kommunernas prioriteringar

Många kommuner anser att utformningen av statsbidragen leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar i kommunerna som inte alltid stämmer överens med kommunernas behov och möjligheter. Kommunernas planering kan försvaras av att de i vissa fall upplever att det är oförutsägbart om eller när beslut om ett nytt statsbidrag kommer att fattas. Många, främst mindre kommuner, säger sig inte hinna planera för att uppfylla statsbidragens krav och missar därför hela eller delar av bidragen.

Om bidraget handlar om att anställa personal i en viss verksamhet finns det risk för att kommunerna får finansiera lönekostnaderna när statens bidrag upphör. Många av de mindre kommunerna är därför försiktiga med att finansiera löpande verksamhet med statsbidrag som inte bedöms som en varaktig

finansieringskälla. Detta gör att statens bidrag – kanske tvärtom mot vad syftet har varit – kan komma att öka skillnaderna i kvalitet mellan exempelvis mindre och större kommuner.

Statsbidragen upplevs som ett starkt styrmedel, särskilt när det gäller skolverksamheten. De flesta av de intervjuade skolcheferna menar att de riktade bidragen gör det möjligt för verksamheterna att ”hålla fast” sina medel så att bidraget inte försvisser in i den allmänna kommunala kassan. Flera av de intervjuade skolcheferna anser dock att det inte är mödan värt att söka statsbidrag. Sett till den administration som bidraget kräver menar de att bidraget ofta är för lågt. Detta gäller främst i små kommuner.

Den typ av problem som kommunerna lyfter fram med vissa av de specialdestinerade statsbidragen är väl kända och har belysts i olika studier. För kommunerna är det självklart lättare att hantera ett generellt och permanent bidrag från staten än ett riktat statsbidrag. Ett generellt bidrag kan disponeras fritt på samma sätt som de kommunala skattemedlen, leder inte till särskild administration och underlättar planeringen. Mot detta ska ställas de mål som riksdag och regering har ställt upp för bidraget med syftet att påverka en verksamhet i en viss riktning.

Tung administrativ börd inom vissa områden

Flera kommuner pekar på att uppföljningen och dokumentationskraven inom det sociala omsorgsområdet är omfattande. Det pågår olika insatser inom Rådet för styrning med kunskap för att minska den administrativa bördan. Bland annat samordnas berörda myndigheters föreskrifter och allmänna råd, men även myndigheternas dokumentationskrav ska samordnas.

De specialdestinerade statsbidragen där återsökning av kostnader sker anses vara speciellt administrativt betungande. Kommunerna nämner främst bidrag inom skolan och migrationsområdet.

Statskontoret har i en enkät undersökt hur medarbetare i staten, kommunerna, landstingen och den privata sektorn uppfattar medarbetarskap och ledarskap på jobbet. Undersökningen visar att medarbetare i kommuner och landsting i högre grad anser att administration tar tid från viktiga arbetsuppgifter, jämfört med staten och privat sektor. Anställda i kommunen är också de som är mest benägna att instämma i att de ägnar sig åt mer administration än vad som är rimligt.

Tillsyn och uppföljning leder till ökad administration

Många kommuner menar att det ställs alltför stora krav på uppföljning och inrapportering av uppgifter till staten.

Till exempel medför Skolinspektionens tillsynsbesök att ett stort antal timmar läggs ned på förberedelser, att ta emot besöket och efterarbete. Inom social

omsorg lyfter flera kommuner att kontrollen i samband med tillsynen ofta fokuserar på processer, regelverk och formalia snarare än kvalitet och brukarnas behov. Tillsynen upplevs som alltför inriktad på kontroll i stället för på verksamhetsutveckling. Modellen med kunskapsstyrning kan också medföra ökade krav på dokumentation och uppföljning.

Den statliga styrningen förutsätter bred kompetens i samtliga kommuner

Den statliga styrningen och de krav som ställs på kommunerna är i stort sett lika för alla kommuner och styrningen är till stora delar generell för alla kommuner. I grunden bygger detta på principen om att den kommunala verksamheten ska vara enhetlig och tillhandahållas på ett likvärdigt sätt över hela landet. Det innebär emellertid att många olika typer av kompetenser måste finnas i alla kommuner. Vissa verksamheter kräver specialistkompetens och inom andra finns särskilda bemanningskrav gällande kompetens och utbildningsnivå.

Förutsättningarna för att rekrytera och finansiera den nödvändiga kompetensen varierar mellan kommunerna. Det kan vara särskilt svårt för mindre kommuner i glesbygd att upprätthålla kompetensen inom alla områden. Ett sätt att hantera kompetenskraven är olika typer av samverkan, där kommunerna delar kompetens och resurser inom vissa områden.

Detaljstyrning kan påverka den kommunala kompetensförsörjningen

Statskontoret samlade bild är att staten i stor utsträckning detaljstyr hur kommunerna ska utföra sin verksamhet, även om det varierar mellan verksamhetsområdena. Vår kartläggning visar att kommunernas behov av och prioritering av en viss kompetens kan se olika ut och stämmer inte alltid överens med den generella styrningen. Det specialdestinerade statsbidraget för att lyfta lärares löner, lärarlönelyftet, pekas i flera sammanhang ut som särskilt problematiskt av kommunerna. Satsningen anses påverka möjligheterna att rekrytera inte bara lärare utan också många andra nyckelkompetenser i kommunerna vars löner kan påverkas av lärarnas löner.

Det ökade ansvaret för skolledarna (rektörerna) ser många kommuner också som ett problem. Genom att skollagen pekar ut vilka befogenheter en verksamhetschef ska ha minskar kommunernas möjlighet att styra skolverksamheten. Det uppstår en resurs- och ansvarsdiskrepans i kommunerna som kan få effekter på rekrytering och prioritering. Skolledarna hamnar i en situation där deras ansvar ökar, utan att de för den skull har något direkt inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna.

Detaljstyrning kan minska handlingsutrymmet för personalen

En hög grad av detaljstyrning kan påverka möjligheten att använda den kompetens och erfarenhet som finns för att utforma verksamheten, eftersom utrymmet för att ta egna initiativ minskar. Den kan också minska utrymmet för att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och behov. Samtidigt kan staten ha behov av att detaljstyrta verksamheten, till exempel för att öka likvärdigheten. Detaljstyrningen kan också syfta till att säkerställa att säkerhetsnivåer och olika tekniska krav följs.

Bland de kommuner som vi har intervjuat är det främst styrningen av verksamhetens utförande som man anser begränsar medarbetarnas möjlighet att utforma verksamheten. Flera kommuner pekar på att staten i alltför stor utsträckning fokuserar på processmått och kvantitet i sin styrning i stället för resultat och brukarnas uppfattning. Det leder till att personalen lägger alltför stor vikt vid formella krav på processer i stället för kvalitetsutveckling utifrån verksamhetens resultat eller brukarnas behov.

Kunskapsstyrning öppnar för ökat inflytande från olika professioner

Kunskapsstyrning syftar till att förändra arbetssätt och metoder för att åstadkomma en verksamhet som bygger på forskning och beprövade metoder. En väsentlig del av kunskapsstyrningen riktar sig direkt mot olika professioner och personalkategorier. Vår kartläggning visar att kunskapsstyrning används inom flera kommunala verksamhetsområden, som skolan, den sociala omsorgen och krisberedskapen. Genomförandet av kunskapsstyrningen ser emellertid olika ut. Inom social omsorg betonas att styrningen ska bygga på ett samspel, dvs. att huvudmännen och professionerna är involverade i utvecklingen av kunskap tillsammans med statliga aktörer. Inom krisberedskap och skolan sker kunskapsstyrningen enligt en mer traditionell uppifrån-nedstyrning från statliga myndigheter.

EU-medlemskapet har medfört fler och mer detaljerade regler inom vissa områden

EU påverkar framför allt områden där kommunerna inte själva bedriver verksamhet utan är tillsynsmyndighet. EU-medlemskapet har bidragit till fler och mer detaljerade regler inom dessa områden.

I intervjuer med företrädare för kommunerna har det kommit fram att de inte reflekterar över om styrningen kommer från EU eller inte. Det kan bero på att flertalet EU-regler och riktlinjer införlivats i det nationella regelverket.

1 Uppdrag, bakgrund och genomförande

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 om ett uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor. Uppdraget består av sju deluppdrag.

Uppdraget till Statskontoret ska ses mot bakgrund av att regeringen har initierat ett arbete för att utveckla styrningen och uppföljningen av den offentliga sektorn.

Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Regeringen menar att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroendet för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Detaljstyrningen ska minska för att ge större utrymme för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. För kommuner och landsting finns det vidare stora skillnader mellan dem vad gäller kapaciteten och förmågan att hantera den statliga styrningen. Det beror bland annat på befolkningens storlek och sammansättning.

1.1 Deluppdrag om den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting och styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting

I denna rapport redovisar vi deluppdragen om den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting och styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting.

När det gäller den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting har Statskontoret haft i uppdrag att kartlägga

- vilken styrning som finns i form av lagstiftning, myndighetsföreskrifter, allmänna råd, tillsyn och uppföljning
- vilken annan styrning som finns, till exempel överenskommelser, handlingsplaner och specialdestinerade statsbidrag¹
- vilka bemyndiganden de statliga myndigheterna har att meddela föreskrifter och i vilken utsträckning de utnyttjar dessa bemyndiganden

¹ Specialdestinerade statsbidrag benämns också ”riktade statsbidrag”.

- vilka skillnader i styrningen som finns mellan olika verksamhetsområden, till exempel i hur styrningen kommer till och vem som beslutar om den
- vilka skillnader i styrningen som finns mellan olika verksamhetsområden beroende på EU-lagstiftning och andra krav från EU
- hur omfattande styrningen är av kommunernas och landstingens icke-obligatoriska verksamheter.

Förutom att redovisa kartläggningarna ska Statskontoret också

- redovisa hur omfattande och detaljerade kommunernas och landstingens ålligganden är
- dra lärdom av liknande kartläggningar i de andra nordiska länderna
- översiktligt diskutera hur den statliga styrningen av kommuner och landsting har förändrats över tid
- redovisa de övergripande slutsatserna utifrån kartläggningarna.

I kartläggningen av myndigheternas bemyndiganden och föreskrifter ska vi särskilt redovisa tillämpningen av förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter (2014:570).

I deluppdraget om styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting ska vi i dialog med enskilda kommuner och landsting övergripande analysera vilka konsekvenser den samlade statliga styrningen har på enskilda kommuner och landsting. Det kan till exempel gälla kommunernas prioriteringar, eventuell ökad administration och möjligheterna att utveckla verksamheterna.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret också översiktligt analysera i vilken mån den statliga styrningen påverkar möjligheten att ta vara på medarbetarnas kompetens och erfarenhet. Denna fråga ligger nära Statskontorets delrapport *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten* (2016:20). Vi har därför tagit del av iakttagelser och slutsatser från den delrapporten.

Uppdraget omfattar all statlig styrning och all styrning från EU. Vi ska däremot inte värdera enskilda styrmedel eller styrningen av enskilda verksamhetsområden.

1.2 Bakgrund till uppdraget

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 uttryckt att det mot bakgrund av förändringar i omvärlden måste skapas utrymme för att kommunerna och landstingen ska kunna ta sig an nya uppgifter, samt utveckla, tillhandahålla och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet. Kommunerna och landstingen behöver därför goda förutsättningar att hantera utvecklingen i omvärlden och de utmaningar som dessa ställer kommunerna och landstingen inför.

För att skapa dessa förutsättningar är det viktigt att regeringens styrning av kommunerna och landstingen är effektiv och bidrar till en större likvärdighet.

För att kunna utveckla den statliga styrningen behöver regeringen kunskap om hur styrningen ser ut och om hur effektiv den är i dag. Det kan handla om hur styrningen påverkar de kommunala verksamheternas resultat och administration, men också hur den påverkar kommunernas förmåga att hantera och implementera styrningen. Vidare behöver regeringen kunskap om hur styrningen påverkar kommunernas och landstingens prioriteringar, deras utrymme för verksamhetsutveckling och deras möjligheter att anpassa styrningen till lokala och regionala förutsättningar.

I regeringens fortsatta utvecklingsarbete behövs alltså ett aktuellt sammanställt underlag av hur omfattande, diversifierad och detaljerad statens styrning av kommunerna och landstingen är i dag. Till största delen sker statens styrning sektorsvis, vilket gör att mycket av den kunskap som finns avgränsas till respektive sektor. Det saknas därmed kunskap om de sammantagna konsekvenserna av statens styrning.

Syftet med Statskontorets uppdrag är att ge regeringen ett fördjupat underlag att använda som stöd för att utveckla styrningen.

1.3 Tidigare utredningar

Frågan om huruvida statens styrning av kommuner och landsting är alltför omfattande eller detaljerad är långt ifrån ny. Statskontoret har tidigare gjort en rad utredningar som ligger nära det nuvarande uppdraget. Däremot har varken Statskontoret eller någon annan aktör presenterat en samlad beskrivning av den statliga styrningen.

Informationsförsörjning om kommuner

Under 2014 genomförde Statskontoret en studie som presenterades i rapporten *Informationsförsörjning om kommuner*.² Utgångspunkten för studien var att staten behöver kunna följa utvecklingen av kommunernas förutsättningar att klara sina uppgifter och framtida utmaningar. I Statskontorets uppdrag ingick därför att lägga särskilt stor vikt vid

- information som berör flera sektorer
- information om den samlade statliga styrningen
- möjligheterna att säkerställa att det finns samlad information om ett antal sektorsövergripande förhållanden.

I uppdraget skulle Statskontoret även undersöka om det fanns några väsentliga kunskapsluckor.

² Statskontoret, 2014:26.

Statskontoret konstaterade att det fanns få analyser och studier av olika statliga styrformer ur ett tvärsektoriellt eller sektorsövergripande perspektiv.

Tänk efter före

I rapporten *Tänk efter före*³ från 2011 redovisade Statskontoret erfarenheterna av andra former av styrning än normering. Statskontoret tog även fram ett underlag för specialdestinerade statsbidrag. Meningen var att underlaget skulle kunna användas som ett stöd vid utformandet av statsbidrag. Studien fokuserade på tre verksamhetsområden – hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola.

Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet

Statskontoret har kartlagt styrningen inom en sektor eller en specifik styrform i flera olika studier. Ett exempel är studien *Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet*⁴ som publicerades 2005. Studien var en av flera som genomfördes på uppdrag av Ansvarskommittén. I den går Statskontoret igenom förordningar och föreskrifter som reglerar vissa verksamheter i kommunerna.

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft

Ansvarskommitténs konstaterade i slutbetänkandet *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*⁵ att den statliga styrningen av kommunsektorn bildar ett komplicerat system med en lång rad styrmedel. Enligt utredningen görs det sällan några avvägningar om hur styrningen av en enskild sektor påverkar helheten eller de angränsande verksamheterna.

Minska regleringen av kommuner och landsting

Redan 1998 gjorde Avregleringsutredningen en översyn av den statliga regleringen av och tillsynen över kommunal verksamhet. De avrapporterade sitt uppdrag i rapporten *Minska regleringen av kommuner och landsting*.⁶

1.4 Avgränsning

Vi har fokuserat studien på styrningen av kommunerna. Landstingen ingår i kartläggningen av styrformer, men vi har inte intervjuat företrädare för några landsting. Det beror på att uppdragsgivaren (Finansdepartementet) har framfört att vi i kartläggningen bör prioritera en analys av kommunerna.

De finansiella styrmedlen – alltså de generella statsbidragen, de specialdestinerade statsbidragen och det kommunala utjämningssystemet – har vi endast

³ Statskontoret, 2011:22.

⁴ Statskontoret, 2005:29.

⁵ SOU 2007:10.

⁶ SOU 1998:105.

beskrivit översiktligt. Kommunal medfinansiering ingår inte i vår kartläggning, eftersom den inte är en direkt styrsignal från staten till kommunerna.

Statskontoret har inte genomfört någon egen kartläggning av de specialdestinerade statsbidragen eftersom dessa har kartlagts av både Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) under projektets gång.

Vi har inte kartlagt generella regler som gäller för kommunerna på grund av att de är arbetsgivare eller uppgiftslämnare. Det gäller till exempel skatte- och redovisningsregler, regler om arbetsmiljö och regler om upphandling. Vi har heller inte kartlagt statistik som samlas in från kommunerna av bland andra SCB (som räkenskapssammandraget) och till olika databaser (som Öppna jämförelser).

Domstolarna och deras verksamhet ingår inte heller i vår kartläggning. Eventuella domar som rör kommunerna omsätts sannolikt till reglering på sikt.

Det har inom ramen för uppdraget inte varit möjligt att kvantifiera antalet författningar riktade mot kommuner. Det beror bland annat på att det kan vara svårt att avgöra om en kommunal verksamhet berörs av en förordning eller föreskrift. Anledningen är att reglerna ofta riktar sig mot en utförare, en profession eller någon som hanterar en produkt eller liknande, och därmed inte direkt mot kommunen som organisation.

Enligt uppdraget ska vi kartlägga den styrning som sker som en följd av EU-medlemskapet. Vår tolkning är att denna styrning handlar om hur kommunerna påverkas av EU:s olika rättsakter. Vi behandlar inte hur kommunerna i vidare mening påverkas av EU:s samarbete, till exempel deltagande i EU:s olika strukturfonder och program. Vi behandlar inte heller den mjukare formen av styrning från EU som sker inom flera områden – vanligtvis områden som ligger utanför EU-rätten – till exempel genom frivillig samverkan, benchmarking och dialog.

Vi har haft löpande diskussioner med uppdragsgivaren om tolkningen av frågorna och om avgränsningen av uppdraget.

1.5 Metod

Den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting

För att få en samlad bild av den statliga styrningen av kommuner och landsting har vi skickat ut en enkät till drygt 150 statliga myndigheter. Enkäten har dock inte skickats till myndigheter som har ett övergripande ansvar för frågor som omfattar samhället i mer vid bemärkelse, till exempel domstolarna. Svarsfrekvensen på enkäten var 96 procent.

Syftet med enkäten var att kartlägga vilka myndigheter som styr kommunerna och landstingen, inom vilka verksamhetsområden styrningen sker och vilka styrmedel som myndigheterna använder.

Förutom enkäten har vi genomfört ett större antal intervjuer med tjänstemän vid SKL, Regeringskansliet och vid ett antal myndigheter som utövar någon form av styrning av kommunerna. Bland dessa kan vi nämna Boverket, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Skolverket, Socialstyrelsen och Statens kulturråd.

Vi har specialstuderat flera kommunala verksamhetsområden för att kunna ge en djupare bild av styrningen. Vi har framför allt fokuserat på kommunernas obligatoriska ansvarsområden, men vi har även studerat ett frivilligt ansvarsområde. Frågor som har ställts är bland annat vilka styrformer som används, hur omfattande regleringen är på området, vilka krav som ställs på uppföljning samt hur stor EU:s påverkan är.

Enligt uppdraget ska vi översiktligt belysa utvecklingen av den statliga styrningen över tid. Hur styrningen har förändrats inom enskilda områden har vi främst fångat i intervjuer med myndigheter och kommuner, och genom en enkät riktad till samtliga kommunchefer.

För att belysa den samlade styrningens utveckling har vi anlitat Stig Montin, professor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan i Göteborg. Han har tagit fram en rapport om hur statens samlade styrning av kommuner och landsting har utvecklats från efterkrigstiden fram till i dag. Beskrivningen ger en bild av hur statens styrning i sig har förändrats, men också av hur diskussionen om styrningen har sett ut.

I uppdraget ingår det att särskilt redovisa tillämpningen av förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter (2014:570). Den frågan har vi försökt fånga genom enkäten till de statliga myndigheterna och genom förfrågningar till samtliga departement inom Regeringskansliet.

När det gäller EU:s påverkan har vi uppfattat att uppdragsgivaren främst är intresserad av en kartläggning av de krav på uppföljning som gäller när en verksamhet ytterst är reglerad av EU. Den frågan har vi besvarat med stöd av myndighetsenkäten, genom intervjuer med myndigheter och SKL, men också genom de kommunintervjuer vi har genomfört.

Styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting

För att kartlägga hur den statliga styrningen påverkar kommunernas prioriteringar, deras administrativa börla och deras möjligheter att utveckla verksamheterna, så har vi främst fokuserat på kommunernas egna uppfattningar om styrningen. Svaren måste samtidigt vägas mot bland annat de nationella målen, kravet på likvärdighet och utrymmet för lokal anpassning.

Vi kan i vår analys inte enbart se till kommunernas uppfattningar om styrningens effektivitet utan måste också förhålla oss till den statliga styrningens syften och motiv, till exempel vad gäller likvärdighet och rättssäkerhet. I vår analys har vi även vägt in kommunernas varierande förutsättningar. Vi har

bland annat undersökt om svaren skiljer sig mellan olika typer av kommuner, till exempel mellan små och stora.

För att besvara frågorna i denna del av uppdraget har vi använt flera olika metoder. Konsulter från Kontigo AB har intervjuat representanter för 22 kommuner av olika storlek och med olika geografiska förutsättningar. Syftet med intervjuerna var att undersöka konsekvenserna av den statliga styrningen. Storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö ingår inte i urvalet, eftersom uppdragsgivaren har framfört att vi inte bör prioritera en analys av dessa kommuner. Studien presenteras i sin helhet i bilaga 3. Några av frågorna som ställdes var:

- Vilken inverkan har den statliga styrningen på kommunernas övergripande planering och på hur de prioriterar sina ekonomiska resurser?
- Vilken inverkan har den statliga styrningen på de olika verksamhetsområdena som kommunerna ansvarar för? Här har vi också översiktlig belyst skillnader mellan olika verksamhetsområden.
- Vilken inverkan har den statliga styrningen på kommunernas frivilliga verksamheter?
- Hur ska kommunerna bättre ta vara på medarbetarnas kompetens i verksamheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning?
- Hur påverkar EU:s krav på uppföljning kommunernas arbete?

Personerna som har intervjuats har olika roller i kommunerna. Intervjuer har genomförts med kommunpolitiker och centralt placerade tjänstemän, som är väl insatta i hur kommunen planerar sin verksamhet. Personer med ansvar för enskilda verksamhetsområden som kommunerna har till uppgift att tillhandahålla, till exempel verksamhetschefer, har också intervjuats.

Förutom intervjuerna har vi skickat ut flera enkäter. En enkät skickades till kommunledningen i samtliga kommuner för att översiktligt, men brett, fånga styrningens effekter på kommunernas verksamhet. Svarsfrekvensen blev 68 procent. De andra enkäterna handlade om styrningen inom olika verksamhetsområden. De skickades till hälften av samtliga kommuner – till verksamhetscheferna inom respektive område. Områdena var

- skola
- social omsorg
- hälso- och miljöskydd
- renhållning, avfall och vatten
- plan- och byggområdet
- krisberedskap
- räddningstjänst
- mottagning av nyanlända invandrare
- mottagning av ensamkommande barn och ungdomar
- kultur- och biblioteksverksamhet.

Vi valde slumpmässigt ut vilka kommuner som skulle få enkäterna om styrningen inom verksamhetsområdena. För att få svar från kommuner av olika storlek och från olika delar av landet valde vi kommuner ur olika kommungrupper (enligt SKL:s kommungruppsindelning).

Eftersom räddningstjänsten ofta drivs av kommunalförbund eller av en gemensam nämnd för flera kommuner har vi inom detta område skickat enkäten till de kommunalförbund eller liknande där någon av de kommuner som fått de övriga enkäterna ingår. Av 157 tänkbara respondenter skickades enkäten ut till 96.

Svarsfrekvenserna för de olika verksamhetsområdena varierade mellan 51 och 75 procent. SKL skickade ut ett brev till samtliga kommuner med bedömningar och instruktioner om hur en del av frågorna bör besvaras. Detta kan ha påverkat vissa kommuners svar på enkäterna.

När det gäller i vilken mån den statliga styrningen påverkar möjligheten att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet ligger frågan nära Statskontorets delrapport *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten* (2016:20). Vi har därför tagit del av de iakttagelser som gjorts och de slutsatser som har dragits i detta uppdrag. På uppdrag av Statskontoret har Statistiska centralbyrån även genomfört en enkätundersökning riktad till 12 000 medarbetare i statlig, kommunal och privat sektor rörande medarbetarskap, ledarskap och tillit. Av dessa svarade 4 856 personer (42 procent).⁷ Vi har tagit del av för vårt uppdrag relevanta resultat från enkäten.

Den 8 juni 2016 anordnade Statskontoret i samråd med Regeringskansliet ett seminarium om statens styrning av kommunerna, i enlighet med vad som anges i regeringsuppdraget. Syftet var att brett inhämta synpunkter om statens styrning av kommunerna.

1.6 Kvalitetssäkring och projektgrupp

Statskontorets projektgrupp har bestått av Staffan Brantingsson, Carl Holmberg, Gabriella Jansson och Viveka Karlestrand (projektledare). Aljona Magalyas och Linus Sikström deltog i projektet som praktikanter till och med den 6 juni 2016. Aljona Magalyas fortsatte som anställd till och med den 10 juli 2016 och Linus Sikström till och med den 31 oktober 2016. En intern referensgrupp har också varit knuten till projektet. Delar av rapporten har faktagranskats av berörda aktörer. Det gäller relevanta statliga myndigheter, Regeringskansliet och SKL.

⁷ Skattad andel svarande inom kommunal sektor är 49 procent, landstinget 56 procent, statlig sektor 54 procent och inom privat sektor 38 procent. Urvalsramen definierades med hjälp av registerdata från SCB och stratifierades på sektor, kön och ålder. Resultaten har viktats för att kunna redovisa resultaten för hela populationen. För att reducera bortfallsskevheten har vikterna även beräknats med kalibrering.

1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi översiktligt kommunernas roll i samhällsorganisationen. Vi beskriver också hur staten styr kommunernas verksamhet och vilka styrmedel som staten använder i styrningen. Här tar vi också upp frågan om tillämpningen av förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

Kapitel 3 behandlar kommunsektorns finansiering, med särskilt fokus på de specialdestinerade statsbidragen.

I kapitel 4 behandlar vi kommunernas syn på statens samlade styrning av den kommunala verksamheten.

I kapitel 5–12 redovisar vi styrningen av enskilda verksamhetsområden. De åtta områdena är

- skolväsendet
- social omsorg
- migration och nyanlända invandrares etablering
- fysisk planering och bostadsförsörjning
- avfallshantering, hälso- och miljötillsyn samt vattenförsörjning
- livsmedel
- krisberedskap och skydd mot olyckor
- kultur- och biblioteksverksamhet.

I beskrivningarna går vi igenom de övergripande målen för området, vilka styrmedel som staten använder, vilka myndigheter som styr, EU:s styrning samt hur tillsyn och uppföljning genomförs. Avslutningsvis redovisar vi synpunkter på statens styrning.

I kapitel 13 redovisar vi Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar.

På Statskontorets webbplats, www.statskontoret.se, kan bilagorna till rapporten laddas ned.

Bilaga 1 Styrning av kommuner i nordiska länder

Bilaga 2 Statens styrning av kommuner, en historisk översikt

Bilaga 3 Statens styrning av kommuner, en konsultrapport av Kontigo AB

Bilaga 4 Beskrivning av myndigheter och bemyndiganden

2 Statens styrning av kommunal verksamhet

I det här kapitlet behandlar vi översiktligt hur staten styr den kommunala verksamheten. Vi beskriver vilka olika styrmedel som finns och vilka olika aktörer som styr. Med *staten* menar vi riksdagen, regeringen, Regeringskansliet och statliga myndigheter. Vi beskriver även kortfattat den styrning som sker genom den Europeiska Unionen.

2.1 Utvecklingen av den statliga styrningen över tid

I uppdraget till Statskontoret framgår det att utrymmet för strategisk styrning bör öka. Det ska bland annat ske genom mindre detaljstyrning och ökad långsiktighet. Ambitionen är att detaljstyrningen ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende.

Om man blickar bakåt kan man säga att utvecklingen av den statliga styrningen av kommunerna från andra världskriget fram till i dag kan delas in i tre perioder.

Den första perioden sträcker sig fram till slutet av 1970-talet och kännetecknas av ett statligt styrt *kapacitetsbyggande*. Det innebär att det formades en sammanhållen men samtidigt decentraliserad välfärdsstat. Det är en period som har kallats rekordåren, på grund av den kontinuerliga tillväxten. Detta välfärdsbygge möttes inte av något omfattande ifrågasättande, även om kommundelningarna under 1960-talet blev starkt ifrågasatta från olika håll.

Den andra perioden omfattar tiden från början av 1980-talet fram till början av 1990-talet. Det var en period som kännetecknas av *decentralisering* och *avreglering*, då man gick från regelstyrning till resultatstyrning (tidigare kallat mål- och resultatstyrning). I stället för detaljreglering skulle styrningen ske genom tydliga mål och resultatkrav, vilket skulle ge kommunerna större frihet i hur de genomförde sina åtaganden. Idén var att om handlingsutrymmet ökade kunde kommunala politiska församlingar främja både effektivitet och demokrati på ett förtroendefullt sätt.

Den tredje perioden startade under 1990-talet, då nya former av avreglering introducerades. Den gången var det inte för att främja lokalt politiskt handlingsutrymme, utan snarare för att begränsa det, till förmån för mer *marknadsorientering* och *marknadsskapande*. Valfrihet och konkurrens blev ledorden samtidigt som nationell likvärdighet skulle prioriteras. I takt med den utvecklingen ställdes det krav på ökad granskning och kontroll från statens sida, för att främja likvärdig service och likvärdig konkurrens.

Den statliga styrningen var särskilt påtaglig under den första och den tredje perioden. Under den första var kommunerna en viktig del av ”det starka samhället”, som skulle erbjuda medborgarna god och jämlig service. Idén var att det var först när den demokratiskt styrda sammanhållna offentliga sektorn hade tillgodosett medborgarnas behov av olika tjänster som de kunde stå stärkta inför framtiden. Det gällde framför allt utbildning samt vård och omsorg.

I den tredje perioden framställdes kommunernas och landstingens politiska organ mer som ett hinder än som främjande av en önskad utveckling i riktning mot valfrihet och konkurrens samt likvärdig service och omsorg. Därför blev det politiska handlingsutrymmet i flera fall kringskuret, till exempel genom marknadsreglering samt statliga myndigheters ökade granskning och kontroll. Generellt sett kan man säga att under senare år framträder en något motsägelsefull hållning till relationen stat och kommun från statsmakternas sida. Principen om kommunal självstyrelse har markerats starkare än tidigare samtidigt som styrning och kontroll av kommunernas verksamhet har ökat.

Samtidigt framkommer att allt fler aktörer är involverade i policyformulering, genomförande och utvärdering. Signaler om vad och hur kommunerna bör göra inom olika verksamhetsområden kommer från flera håll och de statliga myndigheternas styrning är i vissa sammanhang bara en del av den faktiska styrningen.

I bilaga 2 finns en mer utförlig beskrivning av hur den statliga styrningen har förändrats under perioden.

2.2 Relationen mellan stat och kommun

2.2.1 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala, lokala nivån spelar en viktig roll i den svenska samhällsorganisationen. Regeringsformens inledande bestämmelse slår fast att den svenska folkstyrelsen bland annat förverkligas genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 §).

Motiven för den kommunala självstyrelsen är både demokratiska och effektivitetsinriktade. Det politiska systemets legitimitet blir starkare genom att självstyrelsen ger medborgarna möjlighet till lokalt inflytande, och till ansvarsutkrävande av den genomförda politiken. Kommuner och landsting är politiskt styrda organisationer, vilket innebär att de förutom att vara ett medel för en regerings förverkligande av sin politik även har ett demokratiskt egenvärde. Den kommunala självstyrelsen anses även ha förutsättningar för större

flexibilitet och bättre anpassningsförmåga vad gäller de olika behov av offentliga åtgärder som finns. Viss verksamhet är också av sådan art att en lokal hantering lämpar sig bättre.⁸

I en enhetsstat som Sverige är det regeringen och riksdagen som beslutar om det ramverk som gäller för kommunerna – genom krav i kommunallagen och i olika speciallagar. Statsmakterna måste samtidigt ta hänsyn till de begränsningar som den kommunala självstyrelsen innehåller. I regeringsformen står det exempelvis att kommunerna får ta ut skatt för att sköta sina uppgifter och att beslutanderätten utövas av valda församlingar. Regeringsformen anger dessutom att en proportionalitetsbedömning måste göras när begränsningar i den kommunala självstyrelsen övervägas (14 kap. 3 §). Det betyder att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

2.2.2 En flexibel fördelning av uppgifter

Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun är inte alltid given, och den har växlat över tid. I prop. 1973:90, med förslag till en ny regeringsform, framhölls att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra precisa gränser för den kommunala kompetensen i grundlagen. Den bör kunna förändras med samhällsutvecklingen och grundas på praktiska överväganden. Även i förarbetena till kommunallagen framhölls att självstyrelsen i grunden är en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån.⁹ Principen ska gälla för all kommunal verksamhet, men självstyrelsen kan aldrig vara total.

2.2.3 Obligatoriska och frivilliga uppgifter

I regeringsformen finns bestämmelser som säger att det ska finnas såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter i den offentliga förvaltningen (1 kap. 8 §) samt att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt kommuner (12 kap. 4§). Därmed kan staten använda lagstiftning för att ge kommunerna ansvaret för olika slags offentliga uppgifter. Vidare får kommuner ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som anknyter till kommunens område eller dess medlemmar.

Sammantaget innebär detta att de kommunala verksamheterna i praktiken består av dels ett stort antal obligatoriska uppgifter som staten har lagt på kommunerna, dels vissa frivilliga uppgifter som utgår från den kommunala allmänna kompetensen. Samtliga kommuner har enligt lag ansvar för verksamheter såsom skola, förskola, vatten och avlopp och äldreomsorg. Till de

⁸ Se SOU 1998:16, *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion*; Statskontoret 2011:17, *Kommunalt självstyrelse och proportionalitet*.

⁹ Prop. 1990/91:11.

frivilliga uppgifterna hör bland andra kultur och fritid och näringslivsutveckling.

2.2.4 Den statliga styrningens syften

Den kommunala självstyrelsen måste balanseras mot den statliga styrningens syften, som ofta är knutna till nationella mål och intressen. En övergripande utgångspunkt för den statliga styrningen är att staten lägger uppgifter och skyldigheter på kommunerna. Staten har därmed ett intresse av att påverka eller säkerställa att kommunerna kan utföra dessa obligatoriska uppgifter enligt uppställda mål och krav.

En grundläggande princip i lagstiftningen som styr de kommunala verksamheterna är att medborgarna ska garanteras en likvärdig samhällsservice oberoende av var de bor i landet. Statens styrning syftar därför ofta till att skapa större nationell *likvärdighet* mellan kommunerna inom viktiga samhällsområden. Det kan handla om att åstadkomma likvärdighet i en verksamhets resultat, men också i utformandet av verksamheten.

Andra motiv till styrningen kan vara *politiska*, till exempel om staten vill signalera att ett område eller förhållande är prioriterat. Styrning kan vidare användas för att säkerställa *rättssäkerheten* i kommunerna, dvs. att kommunernas verksamhet genomförs och tillhandahålls på ett lagligt korrekt, transparent och förutsägbart sätt. Styrningen kan också tjäna till att skapa *legitimitet* och förtroende för statens agerande.

2.2.5 Resultatstyrning – den rådande styrfilosofin

Resultatstyrning är den styrfilosofi som har varit rådande i den offentliga förvaltningen de senaste decennierna, även om tillämpningen skiljer sig åt mellan statlig och kommunal verksamhet. Modellen bygger i grunden på en delegering där regeringen styr genom övergripande målformuleringar, medan kommunerna ansvarar för hur deras verksamheter når målen. Samtidigt bygger denna delegering på att kommunerna kontrolleras i efterhand, vilken i sig kan inverka på hur verksamheten utförs och därmed begränsa kommunernas handlingsutrymme. Kritiken mot resultatstyrning riktas ofta mot denna efterkontroll. Inom de kommunala verksamheterna har diskussionen främst handlat om att den leder till en överdriven fokusering på resultat samt att de omfattande uppföljningarna och kraven på dokumentation har ökat kommunernas administrativa börla.¹⁰

¹⁰ Se t.ex. SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*; Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten ”Att gör rätt – även när ingen ser på”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 2016/1;

2.2.6 Styrningen kan variera från tvingande till frivillig

Den statliga styrningen kan sammanfattas i de övergripande kategorierna *regelstyrning*, *finansiell styrning* och *annan styrning*. Styrmedlen kan betraktas som mjukare eller hårdare beroende på hur tvingande de är.

Regelstyrning är juridiskt tvingande eller villkorliga styrmedel. Regelstyrning förekommer i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter och innehåller olika påbud för kommunerna.

Finansiell styrning innebär att staten försöker få till stånd ett önskat beteende hos kommunerna genom skatter, subventioner, bidrag, med mera.

Annan styrning eller *informativa styrmedel* består av olika ”mjuka” styrmedel som inte är villkorliga eller tvingande. Genom information, kunskap eller rådgivning är syftet att upplysa och stimulera kommunerna i en viss riktning.

Detaljstyrning är ett ofta förekommande begrepp som kan ha olika innehörd beroende på sammanhanget. Vi har valt att definiera detaljstyrning som att staten har bestämt *hur* de uppgifter som har ålagts kommunerna ska utföras. Det kan handla om olika kompetenskrav, krav på processer och dokumentation, eller krav på hur en verksamhet ska organiseras. Även specialdestinerade statsbidrag med detaljerade villkor och återrapporteringskrav innebär en form av detaljstyrning.¹¹

Detaljstyrning diskuteras ofta i termer av omotiverad överreglering.¹² Samtidigt kan detaljstyrning vara nödvändigt inom vissa områden, för att säkerställa att de kommunala verksamheterna uppfyller vissa säkerhetsnivåer, medicinska krav eller tekniska krav.

2.3 Så styr staten

I följande avsnitt redogör vi på en övergripande nivå hur staten styr¹³ den kommunala verksamheten. Vi fokuserar huvudsakligen på de olika styrmedel som regeringen och myndigheter använder för att påverka de kommunala verksamheterna i en viss riktning. Vi berör inte den styrning som kan förekomma genom politiska uttalanden.

För en mer detaljerad redovisning av regeringens och myndigheternas styrning av olika kommunala verksamhetsområden, se kapitel 5–12.

¹¹ Se Difi 2015:19, *Statlig styrning av kommunene*.

¹² Se t.ex. DN Debatt, ”Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter”, 2013-11-15; DN Debatt, ”Så ska detaljstyrningen i välfärdssystemen minska”, 2016-02-06.

¹³ Med styrning menar vi att någon eller något (ett styrsubjekt) försöker påverka någon eller något (ett styrobjekt) i en viss riktning eller till ett visst önskvärt beteende, se Statskontoret, 2011:22, s. 24.

2.3.1 Ett stort antal myndigheter styr de kommunala verksamheterna

En stor del av statens styrning av kommunerna sker genom statliga myndigheter. Statskontorets enkät till ett urval statliga myndigheter visar att ett sextiotal av de tillfrågade myndigheterna¹⁴ utövar någon typ av styrning över kommunal verksamhet. Då är länsstyrelserna respektive universitet och högskolor räknade som en myndighet var. Det handlar om allt från regelstyrning genom föreskrifter och tillsyn till styrning genom specialdestinerade statsbidrag, vägledningar eller kunskapsstöd.

Om man ser till enskilda verksamhetsområden varierar emellertid antalet myndigheter som utövar någon typ av styrning. Inom de stora kommunala ansvarområdena såsom skola, hälso- och sjukvård samt social omsorg har många myndigheter angett att de på något sätt styr.

Vissa myndigheters uppdrag gentemot kommunerna är verksamhetsöverskridande vilket innebär att de utövar styrning över flertalet kommunala verksamhetsområden. Ett exempel är Datainspektionen, som bland annat bedriver tillsynsverksamhet över behandlingen av personuppgifter. Ett annat exempel är Barnombudsmannen, som har i uppdrag att övervaka att barnkonventionen efterlevs samt driver på genomförandet i kommunerna.

2.3.2 Många myndigheter använder en palett av styrmedel

Svaren på Statskontorets enkät visar att många av de tillfrågade myndigheterna använder en rad olika styrmedel för att styra den kommunala verksamheten. Vissa myndigheter kan utöva tvingande styrning, såsom att utfärda föreskrifter eller att utöva tillsyn. Denna styrning sker dock i regel i kombination med mjukare styrmedel såsom allmänna råd, vägledningar eller annan information. Detta gäller till exempel tillsynsmyndigheterna Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som tillhandahåller tillsynsvägledningar och annat stöd för att göra det lättare för de kommunala verksamheterna att följa lagar och förordningar.

2.3.3 Länsstyrelsen har en speciell roll

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet där ingen annan myndighet har ansvaret. Länsstyrelsen har bland annat uppgifter som omfattar livsmedelskontroll, samhällsplanering och boende, miljö- och hälsoskydd, krisberedskap samt skydd mot olyckor. Det innebär att de har många kontakter mot såväl statliga myndigheter som kommuner.

¹⁴ Totalt svarade 150 av 156 tillfrågade myndigheter.

Länsstyrelsen ska alltså förmedla och samordna en mängd styrsignaler från central nivå, inom vitt skilda verksamhetsområden. Samtidigt har de en dubbel och delvis motstridig roll – de ska se till att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som de, utifrån regionala förhållanden, ska främja länet utveckling.

Länsstyrelsen förfogar över en rad styrmedel som dock varierar mellan ansvarsområdena. I vissa fall är länsstyrelsen tillsynsmyndighet, men de har också bemyndigande att utfärda föreskrifter till vissa lagar och förordningar.

2.3.4 Myndigheter med bemyndigande att utfärda föreskrifter

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen kan även statliga myndigheter och kommuner meddela föreskrifter. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.¹⁵

En del av vårt uppdrag är att kartlägga vilka myndigheter som har fått ett bemyndigande att utfärda föreskrifter och i vilken utsträckning myndigheterna utnyttjat dessa.

Statskontorets myndighetsenkät visar att ett 30-tal av myndigheterna som har svarat på Statskontorets enkät har rätt att utfärda föreskrifter som riktar sig helt eller delvis mot kommunal verksamhet. I vissa fall kan en myndighet ha ett bemyndigande att utfärda föreskrifter för en hel förordning eller lag men ibland är bemyndigandet begränsat till delar av en förordning eller lag. Exempel på myndigheter med ett flertal bemyndiganden att utfärda föreskrifter är Boverket, Socialstyrelsen och Skolverket.

Länsstyrelserna har i vissa fall bemyndigats att utfärda lokala föreskrifter. Det kan till exempel gälla lokala föreskrifter enligt sjötraffikförordningen (1986: 300) eller föreskrifter om vattentäkter enligt miljöbalken (1998:808). I vissa fall har både länsstyrelserna och kommunerna ett bemyndigande att utfärda föreskrifter. Ett exempel är ordningslagen där föreskriftsrätten är fördelad mellan dem (1998:1617).

I allmänhet har myndigheterna utnyttjat bemyndigandet

Statskontorets enkät visar att myndigheterna i flertalet fall har utnyttjat rätten att utfärda föreskrifter. Ett par undantag är Migrationsverket och IVO som ännu inte har utfärdat några föreskrifter. Exempel på myndigheter som endast delvis har utnyttjat rätten att utfärda föreskrifter är Skolverket (se vidare bilaga 4).

¹⁵ Regeringsformen 8 kap. 1 §.

2.3.5 Tillämpningen av förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter

En del i Statskontorets uppdrag är att redovisa hur myndigheterna tillämpar förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter (2014:570). Förordningen började gälla den 1 augusti 2014.

Förordningen innebär att innan en förvaltningsmyndighet beslutar om föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas.

Ekonomistyrningsverket (ESV) svarar för vägledning och rådgivning med anledning av förordningen. Enligt ESV har endast ett fåtal myndigheter tagit kontakt med dem om hur förordningen ska tillämpas.

Bara ett ärende har prövats av regeringen

I enkäten till de statliga myndigheterna har vi frågat i hur många fall myndigheten har inhämtat regeringens medgivande. För att komplettera informationen i enkätsvaren har vi även ställt frågan till samtliga departement. Såvitt vi har kunnat finna har endast ett ärende prövats av regeringen. Det gällde ett förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden. I det fallet avslog regeringen Socialstyrelsens begäran om att meddela föreskrifter. Anledningen var att regeringen ansåg att de föreslagna föreskrifterna skulle ge väsentliga kostnadseffekter om de tillämpades.¹⁶

2.3.6 Myndigheter som utövar tillsyn över de kommunala verksamheterna

Tillsyn är ett styrmedel som utgår från reglering, och är ett sätt att granska att regleringen efterlevs. Till skillnad från annan typ av uppföljning och utvärdering är tillsyn alltid relaterad till lagstiftning och har regelefterlevnad som sitt yttersta mål. Tillsyn inbegriper även rätten att göra ett ingripande eller åtgärdande i syfte att korrigera felaktigheter.¹⁷ Vilka möjligheter tillsynsmyndigheterna har att ingripa och dela ut sanktioner varierar mellan olika tillsynsområden och myndigheter. Det kan handla om allt från uttalande av kritik och uteblivna tillstånd till vitesföreläggande och sanktionsavgifter, samt slutligen till avstängning och åtalsanmälan.

Tillsynsmyndigheter på olika nivåer

Tillsynen kan utövas av tillsynsmyndigheter på nationell, regional och lokal nivå. Ansvarsfördelningen mellan dessa skiljer sig åt mellan olika tillsyns-

¹⁶ Regeringsbeslut 2016-02-11, S2014/08022/FST.

¹⁷ Statskontoret 2012, *Tänk till om tillsynen*.

områden. Inom till exempel den offentliga livsmedelskontrollen utövar samtliga nivåer tillsyn av olika verksamheter. Vissa statliga tillsynsmyndigheter har tillsyn som sin enda uppgift, medan andra även har andra uppgifter. Skolinspektionen är ett exempel på en myndighet som har tillsyn som sin främsta uppgift medan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har flera andra uppgifter. I tillsyn ingår inte enbart operativ tillsyn, dvs. tillsyn som utövas direkt mot tillsynsobjektet. En annan viktig del av tillsynsarbetet är tillsynsvägledning, som är det vägledande arbetet som talar om hur tillsynen bör utföras.

Statskontorets enkätundersökning visar att 21 myndigheter på nationell nivå utövar tillsyn över kommunal verksamhet. Därtill utövar länsstyrelserna tillsyn inom flera områden. Antalet tillsynsmyndigheter varierar mellan olika verksamhetsområden. Flest tillsynsmyndigheter har miljöområdet där Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och även kommunala nämnder utövar tillsyn.

2.3.7 Myndigheter som fördelar specialdestinerade statsbidrag

Specialdestinerade eller riktade statsbidrag är avsedda för en bestämd verksamhet eller ett visst ändamål. De kräver i regel någon form av motprestation och återrapportering. Antingen måste de sökas eller så fördelas de enligt en prestationsmodell. De flesta statsbidragen är ensidigt beslutade av staten, men vissa regleras genom överenskommelser mellan staten och SKL.

Det kan finnas flera motiv för statsmakterna att inte inordna vissa bidrag i det generella statsbidraget. Ett tungt vägande motiv har varit att staten har ansett att det finns behov av att öka styrningen av verksamheterna för att nå de nationella målen. Det har riktats kritik från flera olika håll mot en alltför stor användning av specialdestinerade statsbidrag som styrmedel. En del av kritiken fokuserar på den ökning av administration bidragen i allmänhet skapar, men kritiken är i många fall också att de skapar osäkra förutsättningar för kommuner och landsting att planera sin verksamhet.

De specialdestinerade statsbidragen varierar när det gäller fördelningsmodell och storlek

De flesta specialdestinerade statsbidragen finns inom områdena vård, skola och omsorg, men de förekommer även inom andra områden. De specialdestinerade statsbidragens storlek och varaktighet varierar mycket.

Ett exempel på ett specialdestinerat statsbidrag är det för ökad bemanning inom äldreomsorgen. Det betalades ut första gången 2015 och sträcker sig fram till och med 2018. Totalt beräknas det uppgå till 2 miljarder kronor per år 2016–2018. Statsbidraget fördelas enligt en modell som är baserad på standardkostnaderna i utjämningsmodellen för äldreomsorgen i det kommunala utjämningssystemet.

Ett annat exempel finns från Skolverket. De hade 2012–2015 i uppdrag att genomföra det så kallade Lärarlyftet II. Satsningen var en fortsättning på det första lärarlyftet, men fokuserade på att lärare skulle bli behöriga i alla skolformer, ämnen och årskurser där de undervisas. Statsbidraget betalades ut med ett fastställt belopp per erhållen högskolepoäng. Skolhuvudmännen ansökte hos Skolverket och anmälde den personal som ansökan gällde.

Det finns flera exempel på statsbidrag som är kopplade till en överenskommelse. Ett sådant exempel är evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Där har staten sedan 2011 ingått årliga överenskommelser med SKL och finansierat arbetet med att stödja utvecklingen av evidensbaserad praktik inom socialtjänstens område. Syftet har varit att brukare och patienter ska få del av insatser som bygger på bästa tillgängliga kunskap.

Ett exempel på ett mindre statsbidrag är det som gäller bibliotek som öppna mötesplatser. Detta bidrag, som föreslogs i vårändringsbudgeten för 2016, uppgår totalt till 10,5 miljoner kronor, varav en halv miljon kronor avsätts för köp av litteratur.

2.3.8 Styrning genom nationella inriktningsdokument

Olika typer av nationella inriktningsdokument är ett sätt för regeringen att uttrycka sina mål och ambitioner inom ett område. Till nationella inriktningsdokument räknas *nationella strategier*, *handlingsplaner* och *handlingsprogram*.¹⁸ Syftet med denna typ av styrning är att övergripande påverka utvecklingen inom ett område. Det kan även handla om att regeringen vill få draghjälp från andra aktörer som regeringen har begränsad eller ingen formell möjlighet att styra över. Nationella inriktningsdokument kan dessutom vara ett sätt att kraftsamla olika aktörer kring en fråga och på så sätt stärka samordningen. Ett exempel är den samlade strategin för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT) som anger långsiktiga mål och inriktning för området, men även hur insatser ska samordnas mellan statliga och kommunala aktörer.

Nationella inriktningsdokument är normalt sett inte juridiskt bindande. Det finns dock några undantag – så kallade nationella handlingsplaner, som följer den gemensamma lagstiftningen inom EU. Ett exempel är *Nationell plan för kontroll i livsmedelskedjan* (NKP), som Livsmedelsverket tar fram tillsammans med ett antal andra myndigheter. Den beskriver de viktigaste målen och prioriteringarna för den offentliga livsmedelskontrollen de kommande åren.

¹⁸ Statskontoret, 2011:22, s. 31.

2.3.9 Myndigheter som styr genom stöd och vägledningar

Den statliga styrningen av kommunala verksamheter sker även genom olika typer av stöd och vägledningar, till exempel *nationella riktlinjer*, *allmänna råd*, *vägledningar*, *beslutsstöd*, *handböcker* och *rekommendationer*. Denna styrning syftar i regel till att vara ett kunskapsstöd, men den kan också ses som ett sätt för staten att påverka kommuners och landstings verksamhet. I vissa fall utgör akademisk forskning ett underlag för kunskapsstödet.

Stöd och vägledningar är inte tvingande eller juridiskt bindande. Vissa myndigheter väljer dock ibland att inkludera allmänna råd, som ger rekommendationer för hur en författning ska tillämpas, i sin föreskriftsserie.

Stöd och vägledningar är vanliga styrmedel inom den nationella kunskapsstyrningen av vård och omsorg, som syftar till att ge patienter och brukare vård baserat på bästa tillgängliga kunskap.¹⁹ Socialstyrelsen är en av myndigheterna som tar fram ett stort antal stöd och vägledningar riktade mot kommuner och landsting. Det finns bland annat *nationella riktlinjer* som ger beslutsfattare och yrkesverksamma rekommendationer om prioriteringar inom ett visst område, till exempel vården av svåra kroniska folksjukdomar. Socialstyrelsen tar också fram olika typer av *beslutsstöd* som syftar till att ge personalen vägledning och rekommendationer för olika behandlingar.

Myndigheter kan också ge ut *handböcker* och *vägledningar* som ger en sammanställning av vilka regler som gäller på ett område. Dessa kan också vara ett stöd för kommuner och landsting i hur de ska tillämpa lagar och förordningar. Naturvårdsverket ger exempelvis ut flera handböcker kopplade till miljöbalken, bland annat för kommunernas arbete med strandskydd. Livsmedelsverket ger ut flera vägledningar som bland annat sammanfattar och förtydligar EU-lagstiftningen inom livsmedelsområdet.

2.3.10 Överenskommelser – ett paket av olika styrmedel

Överenskommelser är ett sätt för regeringen att sätta fokus på en fråga eller ange en gemensam inriktning för ett kommunalt ansvarsområde. Överenskommelser kan ses som ett ramverk där flera styrmedel kombineras, till exempel specialdestinerade statsbidrag och olika informationsinsatser.

Överenskommelser ingås mellan två parter och är inte tvingande. Vanligtvis är det regeringen och SKL som ingår överenskommelser, men det kan även vara myndigheter som ingår överenskommelser med SKL.²⁰ Parterna kommer

¹⁹ För en utförligare beskrivning av kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvård samt socialtjänsten, se Ds. 2014:9, *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänsten*.

²⁰ T.ex. har Verket för innovationssystem (Vinnova) ingått en överenskommelse med SKL med syftet att stärka innovationsförmågan i den verksamhet som kommuner och landsting ansvarar för.

överens om att genomföra vissa åtgärder och visar att det aktuella området är angeläget.

Överenskommelser är vanligast inom vård och omsorg, men finns även inom andra områden. Inom vård och omsorg har flera överenskommelser syftat till att utveckla kunskap och kunskapsstöd, till exempel *Stöd för en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten* och *Sammanhållen vård om de mest sjuka äldre*. Några överenskommelser har också innehållit krav på att parterna ska bistå med rapportering till nationella databaser eller kvalitetsregister, vilket bildar grund för ny kunskap.²¹

2.3.11 Nationella samordnare

Nationella samordnare utses av regeringen för att samordna och genomföra regeringens politik. Deras arbete sker utanför myndighetsstrukturerna.

Nationella samordnare tillsätts främst när det finns många aktörer som behöver samordnas för att politiska mål ska kunna uppnås. Ofta är det komplexa problem som måste lösas. Regeringen förfogar inte alltid själv över de nödvändiga resurserna och måste då engagera andra aktörer. Samordnarna ska med hjälp av information, motivation och argument övertyga målgruppen om att prioritera på ett visst sätt. Endast en mindre del av samordnarna förfogar över ekonomiska medel.²²

Riksrevisionen har konstaterat att två tredjedelar av de nationella samordningsuppdrag som tillsattes 2005–2015 riktade sig till kommuner och landsting.²³ Nationella samordnare har varit vanliga inom det sociala omsorgsområdet. Till exempel har det funnits en nationell samordnare för äldreomsorg och en för psykisk ohälsa.

2.3.12 Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering är ett sätt för staten att säkerställa att kommunerna fullföljer sina uppgifter enligt uppställda mål och krav. Uppgiftsinsamlingen har då ett *kontrollerande syfte*. Det kan handla om att följa upp hur insatser, prestationer och effekter motsvarar målsätningarna, men även att se om insatserna har förbättrat den ekonomiska effektiviteten eller produktiviteten i kommunen. Ett exempel är de återraffteringskrav som i regel följer av specialdestinerade statsbidrag, där kommunerna måste redovisa hur medlen har använts.

Uppgiftsinsamlingen kan även ha ett *utvecklande syfte*, dvs. att den ska bygga kunskap inom en viss verksamhet och ge underlag för att utveckla verksamheten. Inom ramen för kunskapsstyrningen av den sociala omsorgen sker

²¹ Se Statskontoret 2015, *Överenskommelser som styrmedel*.

²² Se Statskontoret 2014, *Nationella samordnare*.

²³ Riksrevisionen 2016:5, *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

exempelvis uppföljningar av metoder och arbetsätt i syfte att sprida erfarenheter och best practise.

Den här typen av uppgiftsinsamling sker bland annat genom *Öppna jämförelser*, som består av systematiska och fortlöpande jämförelser baserade på resultatindikatorer inom olika områden. Syftet är att stimulera landsting och kommuner att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten.

Den statliga uppföljningen av kommunal verksamhet sker även genom systemet för officiell statistik²⁴ och kommunernas räkenskapssammandrag (RS). Kommun- och landstingsdatabasen *Kolada* samlar även en stor mängd nyckeltal om de kommunala verksamheterna. Databasen bygger i första hand på uppgifter från den officiella statistiken, men även andra källor.

Utvärderingsmyndigheter

Utredningar och utvärderingar är ytterligare sätt för staten att följa upp och utvärdera kommunernas verksamhet. Det handlar ofta om frågor som kräver en mer djupgående och kvalitativ bedömning. Det kan dels ske genom myndigheter som har utvärderingsuppdrag inom sina respektive ansvarsområden, dels genom fristående utvärderingsmyndigheter. Skolverket har exempelvis ett instruktionsenligt uppdrag att följa upp och utvärdera skolväsendet, forskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Vårdanalys är ett exempel på en sektorsanknuten utvärderingsmyndighet som har till uppgift att följa upp och analysera hälso- och sjukvården, men som inte har direkta genomförande-uppgifter.

2.4 Styrning genom Europeiska Unionen

Sverige ska, liksom övriga EU-medlemsländer, införa och tillämpa EU:s bindande rättsakter. Det gäller dels EU-förordningar, som är direkt tillämpliga i varje medlemsland, dels EU-direktiv, som behöver införlivas eller omarbetas i nationella författningsar.

2.4.1 Kommunerna tillämpar en stor del av EU-lagstiftningen...

På många områden är det kommunerna som ska tillämpa EU:s regler eller följa svenska författningsar som vilar på EU-rätten. Ofta handlar det om att reglerna för EU:s inre marknad i vissa fall förbjuder eller begränsar utrymmet för lokala åtgärder. Det gäller bland annat EU:s upphandlings- och statsstödsregler. EU:s regler påverkar främst områden där kommunerna ansvarar för tillsyn och tillståndsgivning, till exempel den offentliga livsmedelskontrollen.

²⁴ Officiell statistik ska enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

En stor del av EU-lagstiftningen som rör den kommunala verksamheten har införlivats eller omarbetats i svensk lagstiftning. Därför är det inte alltid tydligt att styrningen utgår från EU.

2.4.2 ... men regeringen bär ansvaret för att lagstiftningen tillämpas korrekt

Det är regeringen som ytterst ansvarar för Sveriges medverkan i EU-samarbetet. Inom vissa områden regleras tillsynen genom EU-lagstiftning samtidigt som kommunerna har tillsynsansvaret – det gäller till exempel livsmedelskontrollen. Staten har inom dessa områden ett särskilt intresse av att följa upp den kommunala tillsynen, för att säkerställa att den sker i enlighet med EU-regleringen.

EU:s gemensamma regler gäller för ett stort antal medlemsstater som skiljer sig åt i olika avseenden. Staten kan därför även behöva ta hänsyn till i vilken mån EU:s regler är anpassade till de svenska kommunernas lokala förutsättningar och behov. Föertydliganden och anpassning av EU-lagstiftningen till svenska förhållanden sker ofta genom myndigheternas föreskrifter, men även genom andra typer av stöd och vägledningar. Detta gäller särskilt inom områden där EU-lagstiftningen har stor inverkan, såsom inom livsmedelsområdet. Kommerskollegiet tillhandahåller även vägledningar för hur kommunerna ska tillämpa EU-lagstiftningen om den inre marknaden, bland annat så att verksamheten inte strider mot tjänstedirektivet eller andra rättsprinciper relaterade till den inre marknaden.

2.4.3 Minskat utrymme för statlig styrning

Som medlemsstat i EU får Sverige inte ha kvar eller införa statliga författningsar som strider mot EU-rätten. Därmed kan EU-lagstiftningen minska statens möjligheter att reglera kommunala verksamheter. Samtidigt kan EU-regleringen också innehålla att den statliga styrningen blir än mer detaljerad, till exempel att statliga myndigheter ”överreglerar” sina föreskrifter som bygger på EU-regler.²⁵ Uppföljningen kan också öka i och med att staten behöver följa upp att EU-lagstiftningen tillämpas på ett korrekt sätt. Inom livsmedelskontrollen genomför till exempel Livsmedelsverket uppföljningar i enlighet med de krav på årlig rapportering som finns i EU:s kontrollförordning.

²⁵ Se Statskontoret 1999:7, *Regelförenkling i EU och Sverige* och 2005:12, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*.

3 Kommunsektorns finansiering

Den kommunala sektorn finansieras till ungefär två tredjedelar med kommunalskatt, en sjätte del med olika typer av statsbidrag och en sjätte del med andra typer av inkomster. En mindre del av den kommunala sektorns verksamheter finansieras med avgifter som är reglerade i lag. Eftersom lönesumman utgör merparten av den kommunala sektorns skatteunderlag är sysselsättningsutvecklingen starkt styrande för den kommunala sektorns finansiella utveckling.

Kommuner och landsting har enligt kommunallagen (1991:900) krav på budgetbalans. Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting som huvudregel ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Balanskravet innebär en restriktion för hur stora underskott kommuner och landsting kan ha och det finns därför inget större utrymme för finansiering med upplåning för annat än för investeringar.²⁶

Tabell 1 visar kommunala sektorns inkomster, utgifter och finansiellt sparande 2015–2016. Under 2015 var det finansiella sparandet i den kommunala sektorn negativt, -5 miljarder kronor. Enligt Konjunkturinstitutets prognos i augusti 2016 väntas det finansiella sparandet minska i år och uppgå till -16 miljarder kronor för 2016. Det minskade sparandet beror till stor del på att den kommunala konsumtionen ökar relativt kraftigt 2016 jämfört med året innan.

²⁶ Kravet på budgetbalans enligt kommunallagen (1991:900) är formulerat i termer av resultat, inte i termer av finansiellt sparande. I analyser av de offentliga finanserna används emellertid ofta begreppet finansiellt sparande. Överskottsmålet för de offentliga finanserna är också formulerat i termer av finansiellt sparande. Det finns två huvudsakliga skillnader mellan den *komunala sektorns resultat* och *finansiellt sparandet i den kommunala sektorn*. I begreppet resultat, som redovisas i kommunernas räkenskapssammandrag, ingår avskrivningar som inte ingår i det finansiella sparandet. En annan viktig skillnad är att den kommunala sektorns investeringar inte belastar resultatet men minskar det finansiella sparandet.

Tabell 1 Kommunsektorns finansiering 2015–2016, miljarder kronor, löpande priser

Finansiering	2015	2016 *
Totala inkomster	959	1010
Skatter	639	676
Kommunal fastighetsavgift	16	16
Statsbidrag exkl. kompensation för mervärdesskatt	170	184
Kompensation för mervärdesskatt	50	54
Kapitalinkomster	10	10
Övriga inkomster	74	69
Totala utgifter	964	1027
Konsumtion	795	850
Investeringar m.m.	88	95
Transfereringar	76	77
Kapitalutgifter	5	5
Finansiellt sparande	-5	-16
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,4</i>

Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget i augusti 2016.

* Prognos. Anmärkning: Avrundningsdifferenser förekommer i tabellen.

3.1 Statsbidragen till kommuner och landsting

3.1.1 Generella och specialdestinerade statsbidrag

Statsbidragen till den kommunala sektorn kan delas in i två grupper: *generella statsbidrag* och *specialdestinerade statsbidrag*. Det finns två generella statsbidrag som är permanenta, det ena är bidraget genom den kommunalekonomiska utjämningen och det andra är utjämningsbidrag för kostnader för verksamhet enligt Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).²⁷ De generella statsbidragen disponeras fritt av kommuner och landsting.

Statsbidraget i den kommunalekonomiska utjämningen är ett generellt statsbidrag som kompenseras för skillnader i skattekraft och för olika strukturella förutsättningar i kommunerna och landstingen. Detta bidrag reglerar också

²⁷ Anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* och anslag 1:2 *Utgångsbidrag för LSS-kostnader under UO 25*.

för utökat eller minskat uppdrag mellan staten och den kommunala sektorn enligt finansieringsprincipen.²⁸

Under årens lopp har även tillfälliga generella statsbidrag betalats ut till kommunerna och landstingen. Dessa bidrag har haft olika syften och har därför fördelats mellan kommuner och landsting på olika sätt. Bidragen har emellertid kunnat disponeras fritt av kommuner och landsting. Två exempel på sådana generella bidrag är

- det tillfälliga konjunkturstödet om sammanlagt 14 miljarder kronor till kommuner och landsting i samband med finanskrisen 2009
- det tillfälliga stödet om 9,8 miljarder kronor till den kommunala sektorn 2015. Fördelningen av det bidraget styrdes bland annat av hur många nyanlända flyktingar som kommunerna tagit emot.

De specialdestinerade statsbidragen är kopplade till ett visst ändamål som kompensation för olika åtaganden och vissa fall för att stimulera olika beteenden. Bidrag utgår i vissa fall per automatik enligt en schablon eller genom ett särskilt ansökningsförfarande. Det finns även matchade statsbidrag, vilket innebär att staten subventionerar de kommunala kostnaderna: med en matchningsgrad på 20 procent står till exempel kommunen för 80 procent av kostnaderna och staten för 20 procent.

3.1.2 Motiv för specialdestinerade statsbidrag

Staten använder specialdestinerade statsbidrag för att på olika sätt styra den kommunala verksamheten i specifika riktningar och för att uppnå olika mål. Specialdestinerade statsbidrag kan också utformas med syftet att direkt påverka kommunernas handlingar och hur olika verksamheter ska genomföras. Staten försöker aktivt få inflytande över utfallet av kommunernas verksamhet. Ytterligare ett motiv för att ge riktade statsbidrag är att korrigera för externa effekter.²⁹

3.1.3 Statsbidragens utveckling över tid

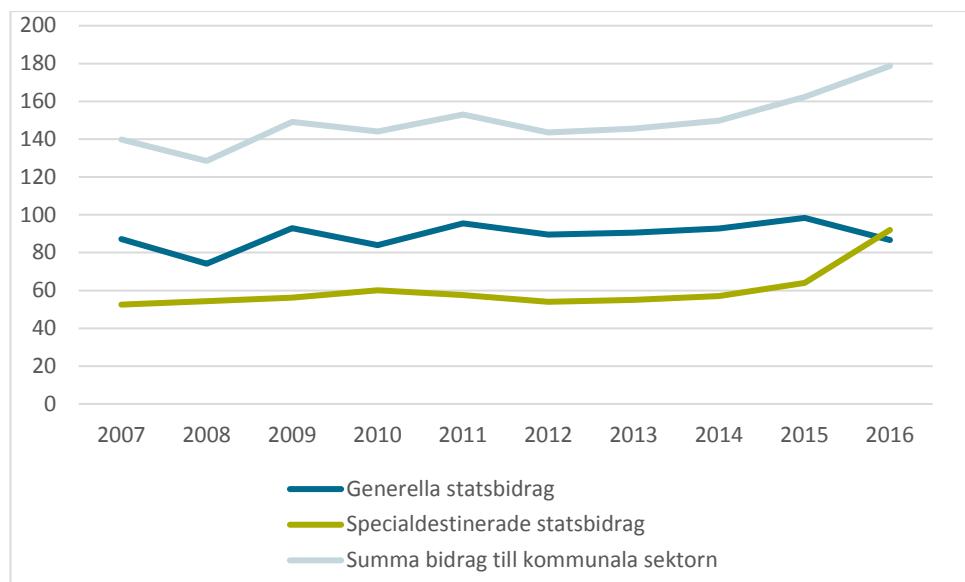
Diagram 1 visar utvecklingen av statsbidragen till den kommunala sektorn 2007–2016 fördelade på generella och specialdestinerade statsbidrag. Som diagrammet visar har dessa ökat i fast penningvärde under hela perioden och i synnerhet de senaste två åren. Under 2016 ökade de riktade statsbidragen till den kommunala sektorn kraftigt, en ökning med drygt 30 miljarder kronor

²⁸ Förändrat uppdrag för kommuner och landsting regleras finansiellt med den så kallade Regleringsposten som utgör en del i den kommunala utjämningen.

²⁹ Ett riktat statsbidrag till en kommun kan motiveras av positiva effekter i kommunal tjänsteproduktion. Om en kommunal verksamhet skapar betydande värden för medborgare i andra kommuner än kommunen där verksamheten bedrivs, kan det vara motiverat att ge statsbidrag för att upprätthålla tjänsteproduktionen på en högre nivå.

jämfört med 2015. Ökningen beror främst på det ökade antal flyktingar under 2014–2015. Under 2016 minskade de generella statsbidragen med 9 miljarder kronor jämfört med året innan. Minskningen beror främst på att det tillfälliga stödet om 9,8 miljarder kronor till den kommunala sektorn föll bort 2016.

Diagram 1 Statsbidrag till kommunsektorn 2007–2016, miljarder kronor i 2015 års priser



Källa: Underlag till ESV:s realekonomiska fördelning av statsbudgetens utgifter 2007–2015 och regeringens vårproposition för 2016 (prop. 2015/16/100). Omräkning till 2015 års prisnivå med implicitprisindex för kommunal konsumtion enligt Konjunkturläget i augusti 2016, Konjunkturinstitutet.

Anmärkning: Avser statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. Utjämningsbidrag för LSS-kostnader ingår inte i de generella bidragen i diagrammet.

3.1.4 Många olika specialdestinerade bidrag till kommuner och landsting

I dagsläget finns det ingen regelbundet publicerad information som visar hur många specialdestinerade statliga bidrag som utgår till kommuner och landsting. Vi gör här heller ingen utredning av detta, utan vi återger den offentligt publicerade information som finns tillgänglig.³⁰ När det gäller utvecklingen av utbetalda belopp i form av generella och riktade statsbidrag till kommuner och landsting har vi använt ESV:s realekonomiska fördelning som underlag. Detta underlag räcker emellertid inte till för att utläsa hur många de riktade statsbidragen är.

I juni 2016 redovisade regeringen att det under 2015 betalades ut medel i form av specialdestinerade bidrag till kommuner och landsting på 81 olika anslag

³⁰ De specialdestinerade statsbidragen har kartlagts av både Finansdepartementet och SKL under projektets gång.

på statsbudgeten.³¹ Antalet specialdestinerade bidrag är emellertid fler än antalet anslag där medlen betalats ut. Detta beror på att det på vissa anslag betalas ut flera olika typer av riktade statsbidrag. Att det är så visas tydligt i en sammanställning som SKL publicerade i april 2016, där de uppskattade antalet specialdestinerade bidrag till den kommunala sektorn under 2016.³² SKL har kommit fram till att det under 2016 finns 129 specialdestinerade bidrag, varav 93 till kommunerna och 36 till landstingen (sex bidrag går till både kommuner och landsting).³³ SKL betraktar i detta sammanhang alla bidrag där regeringen och riksdag har pekat ut ett särskilt ändamål som specialdestinerade bidrag, även när de i redovisningshänseende är att betrakta som ett generellt bidrag som kan disponeras fritt av kommuner och landsting. Ett exempel på ett sådant bidrag är det tillfälliga stödet till kommuner och landsting om 9,8 miljarder kronor under 2015.³⁴

Tabell 2 visar fördelningen av de specialdestinerade bidragen efter kommuner, landsting och utgiftsområden på statsbudgeten enligt SKL.

Tabell 2 Antalet specialdestinerade statsbidrag 2016 fördelade efter kommuner, landsting och på utgiftsområden (UO) på statsbudgeten

Utgiftsområde på statsbudgeten	Kommuner	Landsting
Samhällets krisberedskap m.m. (UO 6)	3	1
Migration (UO 8)	13	3
Hälsovård, sjukvård, social omsorg (UO 9)	11	16
Ekonomisk trygghet vid sjukdom (UO10)	0	2
Nyanländas integrering m.m. (UO 13)	15	3
Arbetsmarknad och arbetsliv (UO 14)	6	3
Utbildning m.m. (UO 16)	37	1
Kultur, fritid m.m. (UO 17)	1	1
Samhällsplanering, bostadsförsörjning m.m. (UO 18)	3	0
Miljö, energi, kommunikation m.m. (UO 20, 21 och 22)	4	6
Summa antal bidrag	93	36

Källa: SKL 2016, *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*, skrivelse till Finansdepartementet 2016-04-20, ärendenr. 16/022375.

³¹ Regeringens skrivelse 2015/16:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

³² SKL 2016, *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*, skrivelse till Finansdepartementet 2016-04-20, ärendenr. 16/022375.

³³ SKL betraktar här alla bidrag som destinerats till ett specifikt ändamål som riktade även i de fall de i redovisningshänseende anses vara generella bidrag.

³⁴ Prop. 2015/16:46, *Extra ändringsbudget för 2015*, Anslag 1:5 Tillfälligt stöd till kommunerna, UO 25.

3.2 Kommunal utjämning

3.2.1 Syftet med utjämningen – lika ekonomiska förutsättningar

Syftet med utjämningssystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla likvärdig offentlig service – oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Meningen är att skillnader i kommunalskatt i stort ska speglar skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå, och inte bero på strukturella skillnader. I det här avsnittet beskrivs det kommunala utjämningssystemet översiktligt.³⁵

3.2.2 Utjämningssystemet består av flera delar

Utgångssystemet består av fem olika delar, för både kommunerna och landstingen: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost (regleringsavgift eller regleringsbidrag).³⁶

Inkomstutjämningen innebär utjämning av skatteintäkter mellan kommuner och mellan landsting, baserad på kommunernas respektive landstingens skattekraft (beskattningsbar inkomst per invånare).

I kostnadsutjämningen utjämnas för opåverkbara strukturella kostnadsskillnader som kan vara av två slag. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet är olika. Till exempel finns det ett större behov av äldreomsorg i kommuner med många äldre invånare. Det andra är att kostnaden för att producera en viss service varierar – till exempel kan lönenivåerna skilja sig åt. Ett annat exempel är att skolverksamheten kan kosta mer att bedriva på grund av långa avstånd och litet elevunderlag.

Vissa kommuner och landsting får strukturbidrag och införandebidrag som kompensation för större förändringar i utjämningssystemet genom åren.

Regleringsposten reglerar att statens utgifter för kommunalekonomisk utjämning hamnar på den nivå som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om.

Det finns också ett kostnadsutjämningssystem för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som infördes 2004. Utjämningssystemet för LSS-kostnader ingår inte i det ordinarie kostnadsutjämningssystemet men har samma principiella uppbyggnad.

³⁵ I Statskontorets rapport *Det kommunala utjämningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014* (2014:2) beskrivs det kommunalekonomiska utjämningssystemet mer ingående. Vissa förändringar har genomförts sedan dess men beskrivningen av de olika delarna i systemet är alltjämt aktuell för 2016.

³⁶ Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

3.2.3 Finansiering av utjämningssystemet

Huvuddelen av omfördelningen finansieras av staten genom att staten skjuter till medel till den kommunala sektorn (kommuner och landsting) i inkomstutjämningen. Under utgiftsområdet 25 (allmänna bidrag till kommuner) i budgetpropositionen finns ett anslag för kommunalekonomisk utjämning. För budgetåret 2016 uppgår anslaget till 86,9 miljarder kronor, varav 64,1 miljarder kronor avser kommunerna och 25,5 miljarder kronor avser landstingen.³⁷

En mindre del av omfördelningen inom inkomstutjämningen finansieras av kommunerna och landstingen, genom att de med allra högst skattekraft får betala en inkomstutjämningsavgift.³⁸

Kostnadsutjämningen är statsfinansiellt neutral, det vill säga all omfördelning sker mellan kommuner respektive mellan landsting.

³⁷ Prop. 2016:17:1, UO 25.

³⁸ Det gäller de kommuner och landsting som har en skattekraft som överstiger 115 procent av medelskattekraften (genomsnittlig skattekraft i riket).

4 Kommunernas syn på den samlade statliga styrningen

I detta kapitel beskriver vi hur kommunerna uppfattar den samlade statliga styrningen. Med samlad styrning menar vi all styrning från staten som kommunledningen har att hantera i sin styrning och planering av kommunens verksamhet. Mycket av den kunskap som finns om statens styrning av kommuner samlas in sektorsvis. Därför är det viktigt att få en bild av kommunernas syn på de sammantagna konsekvenserna av den statliga styrningen.

4.1 Det är svårt att beskriva statens samlade styrning

Det är svårt att på ett övergripande sätt beskriva statens samlade styrning, och därför är det också svårt att bedöma de samlade effekterna av styrningen. Ett av skälen till att det är svårt är att styrningen riktar sig mot olika nivåer i kommunen. Den mer detaljerade styrningen riktar sig sällan mot kommunen som organisation, utan oftare mot hela eller delar av en verksamhet, eller mot en funktion som kan utföras helt, delvis eller i begränsad omfattning av kommunen.

Detta blir särskilt tydligt när statens styrning riktar sig mot kommunen som myndighetsutövare, som till exempel kommunernas livsmedelstillsyn. Där omfattar den kommunala tillsynen bland annat storkök i skolor, där skolan kan drivas av antingen kommunen eller en privat utförare. Skolköket i den kommunala skolan kan i sin tur drivas av antingen kommunen eller ett privat företag.

I andra fall har en statlig myndighet ansvaret för tillsynen. Det gäller till exempel räddningstjänsten, som uteslutande drivs av kommunerna, eller skolan som drivs både av kommuner och privata utförare.

Det förekommer också att statens styrning riktas mot en profession som exempelvis läkare eller rektorer. Dessa kan i sin tur vara anställda av kommunen/landstinget eller av en privat utförare.

EU har en direkt påverkan på hur verksamheten ska utföras inom vissa kommunala ansvarsområden. Det gäller till exempel inom livsmedelskontrollen där en stor del av styrningen sker genom direktverkande EU-förordningar.

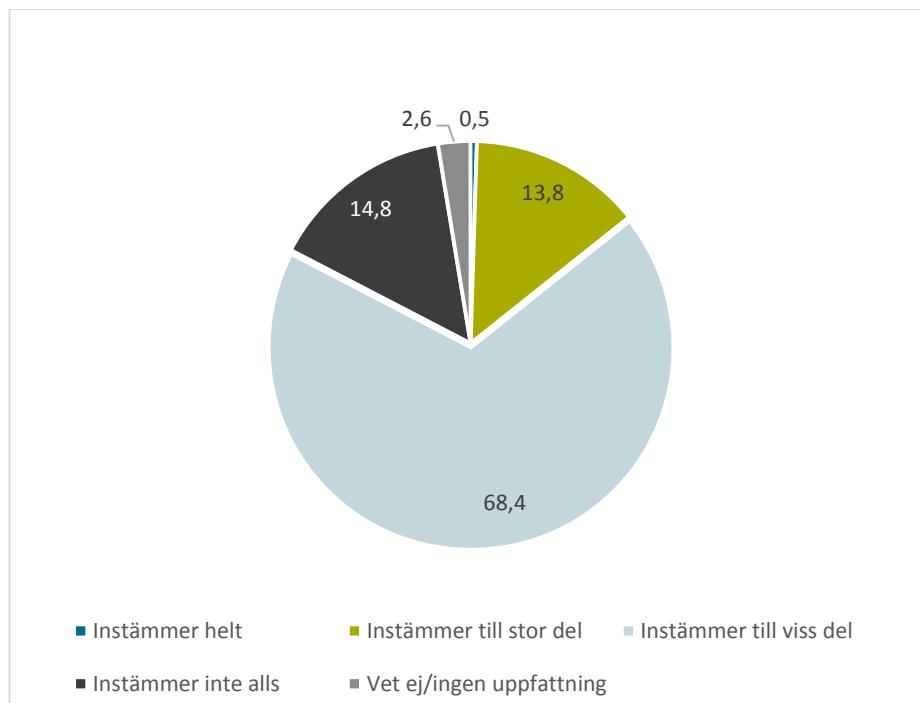
Den interna styrningen påverkas också av hur den statliga styrningen omsätts av såväl politiker som tjänstemän, inklusive verksamhetschefer. Det kan därmed vara svårt att skilja den statliga styrningen från intern styrning.

4.2 Kommunerna har en förhållandevis positiv inställning till den samlade statliga styrningen

De flesta kommunalråd, kommunchefer och förvaltningschefer som vi har intervjuats tänker i första hand på speciallagar, förordningar och regler eller specialdestinerade statsbidrag när de reflekterar över statens styrning. Där emot lyfter intervjupersonerna sällan fram den statliga styrningen som sker via kommunallagen eller annan generell lagstiftning. De lyfter heller inte i första hand fram annan styrning såsom kunskapsstyrning, riktlinjer eller vägledningar.

Enligt Statskontorets enkät till samtliga kommunchefer är synen på den samlade statliga styrningen av de kommunala verksamheterna förhållandevis positiv. Det är över 80 procent av de svarande som anser att styrningen åtminstone till viss del fungerar tillfredsställande (se diagram 2).

Diagram 2 **Synen på den samlade statliga styrningen (%)** (Fråga: Ta ställning till följande påstående: Den samlade statliga styrningen fungerar tillfredsställande), n=196

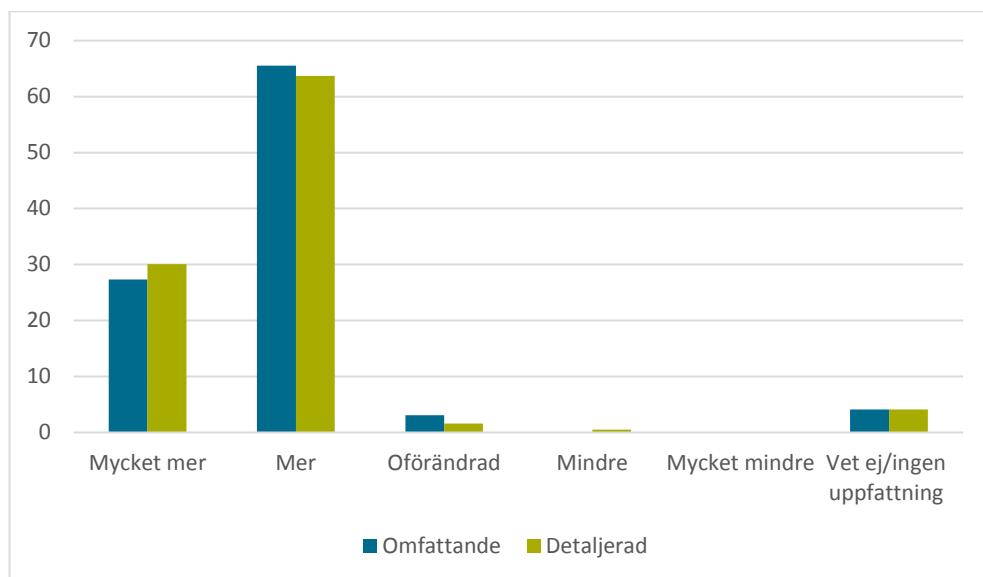


4.3 Kommunerna anser att styrningens omfattning och detaljeringsgrad har ökat

Nästan samtliga kommunchefer som har svarat på enkäten anser att den statliga styrningen har blivit mer omfattande och mer detaljerad under den senaste tioårsperioden (se diagram 3). Ungefär 93 procent anser att den statliga styrningen har blivit mer omfattande och 94 procent anser att den har blivit mer detaljerad.

Lagar och förordningar betraktas i mindre utsträckning som konkret styrning, eftersom de är stabilare över tid. De upplevs snarare sätta ramarna för verksamheten. Samtidigt påpekar flera av de som har intervjuats att detaljregleringen utgör ett viktigt stöd i kommunernas planerings- och prioriteringsarbete. Den underlättar för kommunerna när de ska tolka och tillämpa lagstiftningen, särskilt inom områden som regleras genom ramlagstiftning.

Diagram 3 **Synen på den statliga styrningens omfattning och detaljeringsgrad (%) (Fråga: Den samlade statliga styrningen av de kommunala verksamheterna har under de senaste tio åren blivit...)** n= 193 resp. 194



I våra enkätsvar och intervjuer är det främst synpunkter om specialdestinerade statsbidrag och detaljreglering i form av föreskrifter och riktlinjer som lyfts fram. Användningen av dessa styrmedel är omfattande inom vissa områden – särskilt inom skolan och den sociala omsorgen. Att antalet specialdestinerade statsbidrag har ökat indikerar också att staten har tagit en mer aktiv roll i styrningen av de kommunala verksamheterna.

Flera upplever även att den statliga styrningen i form av tillsyn och kontroll har ökat. Även här är det i synnerhet styrningen inom skolområdet som lyfts fram, men även styrningen av den sociala omsorgen och av plan- och byggarområdet.

4.4 Synen på den statliga styrningen varierar beroende på kommunens roll

Våra intervjuer med kommunala verksamhetschefer visar att förhållandet till staten som styrande aktör kan variera beroende på kommunens roll inom ett verksamhetsområde. Inom de områden där kommunerna har ett tillsynsansvar, exempelvis hälso- och miljöskydd, finns en mer positiv syn på den statliga styrningen. Detta kan bero på att kommunernas roll inom dessa områden till stor del handlar om att se till att andra följer lagar och regler. Staten framstår mer som en partner som ska ge vägledning och stöd. Inom dessa områden efterfrågas också ofta en tydligare statlig styrning.

Detta kan jämföras med områden som skola och social omsorg, där kommunerna främst har till uppgift att leverera olika tjänster av god kvalitet och där det är staten som har tillsynsansvaret över verksamheten. Här diskuteras främst problem med den statliga styrningen – till exempel hur detaljstyrningen påverkar lokala prioriteringar, begränsar handlingsutrymmet och ger stora administrativa kostnader.

4.5 Styrningen påverkar kommunernas planering och prioriteringar

Specialdestinerade statsbidrag säkerställer att medlen används för verksamheten

Syftet med de specialdestinerade statsbidragen är att förändra arbetssätt eller prioriteringar i en viss verksamhet.

Ett problem med de specialdestinerade statsbidragen är att de ger ett ekonomiskt tillskott under en begränsad tidsperiod, men kan skapa permanenta kostnadsökningar för kommunerna. Ett par exempel är statsbidrag för ökad bemanning i förskolan och karriärstegsreformen för lärare.

De flesta av de intervjuade skolcheferna menar dock att de riktade bidragen är bra, då det finns ett tydligt återrapporteringskrav som kräver att medlen ska användas till just de aktiviteter som de riktats mot. Styrningen och återrapporteringskraven gör det möjligt för verksamheterna att ”hålla fast” sina medel så att bidraget inte försvinner in i den allmänna kommunala kassan, vilket är risken med generella statsbidrag.

Kommunernas budgetprocess är inte i fas med statens

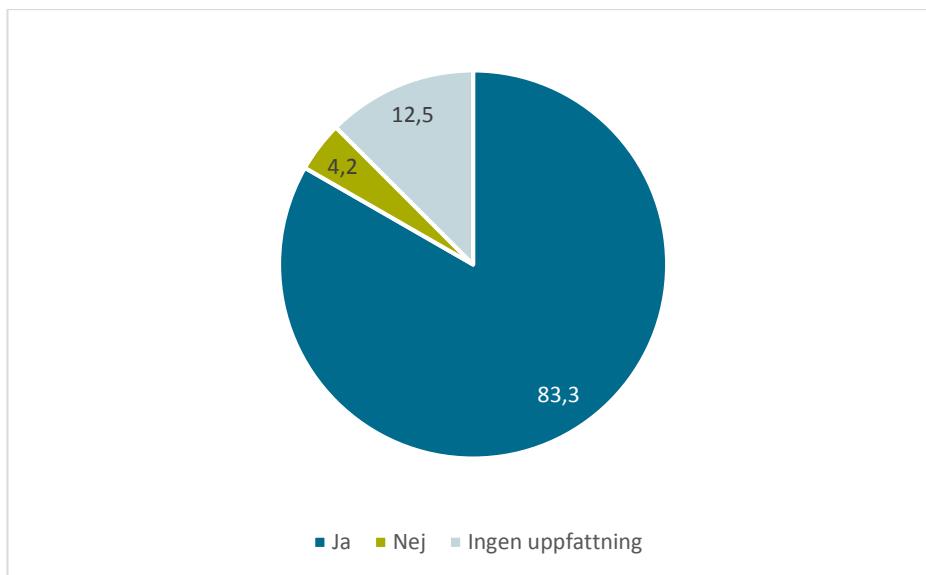
När riksdagen fattar beslut om det kommande årets statsbudget har kommunernas budgetar redan slagits fast. Det kan skapa problem: dels för staten, som kan få svårt att få genomslag för nya satsningar, dels för kommunerna, som kan tvingas prioritera om i verksamheten efter nya besked i statsbudgeten.

Det råder stor samstämmighet mellan de intervjuade kommunerna att styrningen genom specialdestinerade bidrag skapar svårigheter för kommunerna att planera verksamheten.

4.6 Skillnader mellan verksamhetsområden

Drygt 83 procent av kommunerna anser att det finns verksamheter eller verksamhetsområden där den statliga styrningen har särskilt stor påverkan på kommunens prioriteringar eller möjlighet att utveckla verksamheten (se diagram 4).

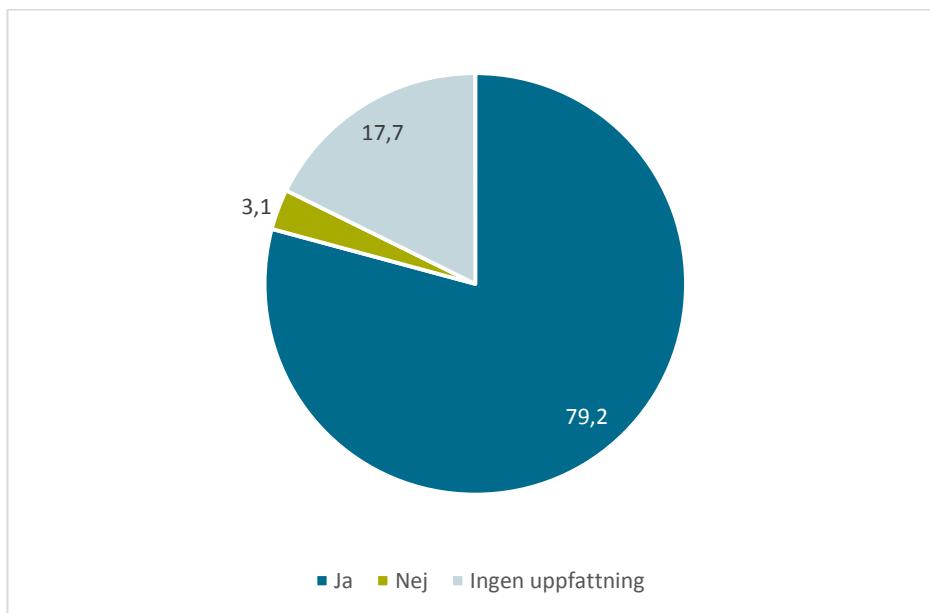
Diagram 4 Andel (%) som bedömer att det finns verksamheter eller verksamhetsområden där den statliga styrningen har särskilt stor påverkan på kommunens prioriteringar eller möjlighet att utveckla verksamheten (n=192)



Drygt 150 kommuner har lämnat fritextsvar på frågan. Av dessa har cirka 110 angett styrningen av skolväsendet och cirka 70 styrningen av den sociala omsorgen som områden där statens styrning har särskilt stor påverkan. Många har även här angett att de specialdestinerade statsbidragen är särskilt problematiska.

Diagram 5 visar att knappt 80 procent av de kommuner som har svarat på enkäten anser att det finns regler eller regelverk som medför särskilt omfattande administration.

Diagram 5 Andel kommuner (%) som anser att det finns regler eller regelverk som medför särskilt omfattande administration (n=192)



Det är drygt 140 kommuner som har kommenterat svaret. Även här är det inom skolområdet som flest (drygt 60 kommuner) har angett att reglerna medför särskilt omfattande administration. Flera nämner specifikt att detaljeringsgraden i skollagen har ökat.

En annan sak som många kommuner anser vara särskilt administrativt betungande är återsökningen av statsbidrag.

4.7 Små kommuner har särskilda problem

De olika kommunala förutsättningarna lyfts återkommande fram i våra enkätsvar. Flera små kommuner nämner att de ska ha samma bredd i verksamheten som en stor kommun, men att de ofta saknar både resurser och kompetens för detta. Flera kommuner, framför allt gles- och landsbygdskommuner, efterfrågar en mer anpassad styrning, eftersom de upplever att den statliga styrningen är alltför storstadsfokuserad.

I Statskontorets enkät framkommer vissa skillnader mellan hur stora och små kommuner ser på den samlade statliga styrningen. Resultaten är inte helt entydiga, men de visar ändå att större kommuner generellt är mer positiva till hur den statliga styrningen fungerar. De kommuner som inte alls instämmer i att den statliga styrningen fungerar tillfredsställande är nästan uteslutande mellanstora eller mindre kommuner.

I tabell 3 har vi delat in kommunerna i tre grupper utifrån folkmängd, och studerat fördelningen av svaren inom respektive grupp. Vi kan se att 20 procent av de mellanstora kommunerna och 9 procent av de små kommunerna inte alls instämmer i påståendet att den samlade statliga styrningen fungerar tillfredsställande. Det bör dock påpekas att det inte är någon stor skillnad i hur stor utsträckning de olika grupperna instämmer helt eller till stor del.

Tabell 3 **Uppfattningar om i vilken utsträckning den samlade statliga styrningen av kommunala verksamheter fungerar tillfredsställande. Andel (%) kommuner efter kommunstorlek**

	Större kommu- ner med fler än 50 000 invånare	Mellanstora kom- muner med mellan 10 000 och 50 000 invånare	Små kommuner med färre än 10 000 invånare
Antal svarande kommuner	34	119	43
Instämmer helt/till stor del (%)	12	16	12
Instämmer till viss del (%)	79	62	77
Instämmer inte alls (%)	3	20	9
Vet ej/ingen uppfattning (%)	6	2	2

Källa: Statskontoret enkätundersökning till samtliga kommunchefer.

Anmärkning: 57 procent av alla små kommuner har svarat på enkäten. För de övriga grupperna är svarsfrekvensen drygt 70 procent. Andelarna är avrundade varför summan inte nödvändigtvis behöver summa till 100.

Statskontorets enkätundersökning visar att kommuner i storstads- eller stadsområden i större utsträckning är mer positiva till den statliga styrningen än vad landsbygdskommuner är. I tabell 4 vi samma fördelning som i tabell 3, men nu med kommuntyp som indelningsgrund.

Tabell 4 Uppfattningar om i vilken utsträckning den samlade statliga styrningen av kommunala verksamheter fungerar tillfredsställande. Andel (procent) kommuner efter kommuntyp

	Kommuner i storstads- och stadsområden	Landsbygdsommuner
Antal svarande kommuner	67	129
Instämmer helt/ till stor del (%)	12	16
Instämmer till viss del (%)	73	66
Instämmer inte alls (%)	10	17
Vet ej/ingen uppfattning (%)	4	2

Källa: Statskontoret enkätundersökning till samtliga kommunchefer.

Anmärkning: Grupperna är en sammanslagning av Jordbruksverket indelning av kommunerna i fyra grupper: storstadsområden, stadsområden, landsbygd och gles landsbygd. Jordbruksverkets indelning baseras bland annat på pendlingsmönster och befolkningsdensitet. Svarsfrekvensen inom de två grupperna är 72 respektive 65 procent. Andelarna är avrundade varför summan inte nödvändigtvis behöver summa till 100.

Även i detta fall kan vi se en viss skillnad i andelen som inte alls instämmer i påståendet att den samlade statliga styrningen fungerar tillfredsställande. För kommuner i storstads- och stadsområden är andelen 10 procent och för landsbygdsommuner 17 procent. Vi kan också se att det är en något högre andel bland landsbygdsommuner som anser att den statliga styrningen helt eller till stor del fungerar tillfredsställande.

Att söka specialdestinerade statsbidrag

De små kommunerna anser att de har flera nackdelar när det gäller att söka specialdestinerade statsbidrag. För det första saknar de ofta resurser att omväärldsbevaka och kan därför inte förbereda sig inför kommande bidrag på samma sätt som lite större kommuner. För det andra har de har lägre ekonomiska marginaler och vågar därför inte ta risker med att anställa personal som man inte har finansiering för. För det tredje har de också svårare att rekrytera personal, varför det ofta tar längre tid för dem att anställa i samband med ett riktat statsbidrag med ett sådant ändamål.

De flesta av de intervjuade skolcheferna menar att de riktade bidragen är bra, men flera anser ändå att det inte är mödan värt att söka statsbidrag. Vissa bidrag betalas ut efter antal kommuninvånare, vilket gör att bidraget blir så små att det knappt ger någon effekt i en kommun med få invånare. Små kommuner med begränsade resurser menar också att bidraget medför tung administration som måste läggas på redan överbelastade resurser.

Att upprätthålla kompetensen

De flesta intervjuade småkommunerna redogör för utmaningar att få tag i rätt kompetens till de tjänster som uppgiften kräver. Kommunala tjänstemän i de mindre kommunerna tvingas därför vara allkonstnärer som får hantera många olika uppgifter.

Små kommuner har ofta svårt att rekrytera och behålla kompetens. I detta sammanhang nämns till exempel miljötillsynsområdet där en svag arbetsmarknad kan göra kommunen sårbar.

4.8 Utgångspunkter i kartläggningen av den statliga styrningen

I de kommande kapitlen beskriver vi statens styrning av olika verksamhetsområden. Områdena som vi beskriver är skolväsendet, social omsorg, migration och integration av nyanlända invandrare, fysisk planering och bostadsförsörjning, hälso- och miljöskydd m.m., livsmedel, krisberedskap och skydd mot olyckor och slutligen kultur- och biblioteksverksamhet.

I beskrivningarna redovisar vi:

- de övergripande målen för området
- vilka styrmedel som staten använder
- vilka myndigheter som styr
- hur styrningen har utvecklats
- EU:s styrning
- hur tillsyn och uppföljning genomförs
- synpunkter på statens styrning.

5 Skolväsendet

5.1 Statskontorets iakttagelser

Allmänna iakttagelser

- Den statliga styrningen inom skolväsendet är omfattande. Statlig reglering styr i stor utsträckning kommunernas arbete med att bedriva, organisera och finansiera skolverksamheten.
- Skolpolitiken har successivt lagts om. Från att ha varit en nationell skolpolitik där statens ansvar ”stannar vid kommungränsen” har staten genom Skolverket och Skolinspektionen blivit mer aktivt styrande, både i kommunerna och på enskild skolnivå.
- Styrningen har blivit mer detaljerad. Regleringen genom skollagen har ökat i omfattning. Antalet föreskrifter från Skolverket har också blivit fler.
- Statens styrning har ökat genom fler specialdestinerade statsbidrag och genom fler insatser från Skolverket.
- Tillsynen har intensifierats och Skolinspektionen har fått utökade sanktionsmöjligheter. Skolinspektionen ger i sin tillsyn även råd och vägledning.
- Den statliga styrningen riktar sig både mot den kommunala beslutsnivån och mot professioner i enskilda skolor. Denna form av styrning, kallad dubbel styrning, medför ibland målkonflikter.

Synpunkter från kommuner om statens styrning av skolväsendet

- Många kommuner anser att de specialdestinerade statsbidragen gör planeringen svårare, att de medför för mycket administration och att de inte passar lokala förutsättningar.
- De flesta kommuner bedömer att Skolinspektionens rapporteringskrav medför en betydande administrativ börd.
- Många kommuner anser att Skolinspektionen bör vara mer stödjande i kommunernas skolverksamhet.
- Många kommuner anser att det är administrativt betungande att hantera klagomål om kränkande behandling enligt skollagen.

5.2 Inledning

I Sverige kan kommuner, landsting, staten och enskilda fysiska eller juridiska personer vara huvudmän för skolor. I detta avsnitt beskrivs statens styrning inom skolväsendet när kommuner har huvudmannaskapet.

5.3 De politiska målen

Utgångspunkten för den statliga styrningen inom skolväsendet är de nationella mål som finns angivna i budgetpropositionen för 2016 (utgiftsområde 16) och de mål som finns angivna i läroplaner, kursplaner och ämnesplaner. Om eleverna inte uppnår de nationella målen ska kommunen sätta in åtgärder.

De nationella målen delas in i ett övergripande mål för hela skolväsendet och i flera mål för respektive delområde. Det övergripande målet för utgiftsområdet anger att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet.³⁹

Utöver det övergripande målet finns det politiska mål för förskolan, grundskolan och gymnasieutbildningen.

Målet för förskolan och grundskolan är en förskole- och grundskoleutbildning av hög och likvärdig kvalitet. Alla ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt.

Gymnasieutbildningen har liknande målsättningar som förskolan och grundskolan, men målsättningen är även att ge eleverna en god grund för yrkesverksamhet eller för vidare studier.

Det finns också mål för den kommunala vuxenutbildningen. Målet anger att de skolformer som ingår i kommunernas vuxenutbildning är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. För kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna gäller också att de som fått minst utbildning ska prioriteras.

Den eftergymnasiala yrkesutbildningen har som målsättning att svara mot de behov som finns för kvalificerad arbetskraft och att medverka till utvecklingen av kvalificerat yrkeskunnande inom smala yrkesområden som är viktiga för individen och för samhället.

³⁹ Prop. 2011/12:1 UO 16 avsnitt 2.3, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98.

5.4 Ansvarsfördelning

5.4.1 Ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting

Staten, kommuner och landsting delar på ansvaret inom skolväsendet. Staten ansvarar för att ta fram mål, medan kommunens uppgift är att driva verksamheten utifrån de uppsatta målen. Kommuner, landsting och i förekommande fall regioner är huvudmän och ansvarar för att anställa rektorer och förskolechefer.⁴⁰ Det är rektorer och förskolechefer som i sin tur beslutar om hur de enskilda verksamheterna internt ska organiseras enligt skollagen (2010:800) och andra författningsar.

Den dubbla styrningen

Den statliga styrningen av skolväsendet är uppdelad i två delar som brukar kallas för den dubbla styrningen. Den ena delen i statens styrning ger kommunen som huvudman *ett uppdrag att bidra med de förutsättningar* som skolan behöver för att uppnå de nationella målen. Den andra delen av den statliga styrningen riktar in sig direkt till de yrkesverksamma och handlar om att ge lärare och rektorer *ett uppdrag att skapa en skolverksamhet* som ger elever förutsättningar för att uppnå de mål som finns i läroplaner och kursplaner.⁴¹

5.4.2 Kommunernas ansvar för skolväsendet

Kommunerna ansvarar för förskola, grundskola, fritidshem, vuxenutbildning, sameskolan och grundsärskolan. Kommunfullmäktige beslutar om mål och riktlinjer, fastställer budgeten och fördelar ekonomiska resurser till verksamheterna.⁴² Kommunen ska även utse en eller flera nämnder som ska utföra kommunens uppgifter enligt skollagen. Själva skolverksamheten leds av en rektor som fördelar arbetet utifrån skollagen och lagstiftningens föreskrifter.

Förskolan är en frivillig skolform som regleras i skollagen. Kommunerna är skyldiga att erbjuda barn förskola från ett års ålder och förskoleplatsen ska erbjudas inom fyra månader från det att vårdnadshavaren har anmält önskemål. Kommunen ska även sträva efter att kunna erbjuda annan pedagogisk verksamhet efter vårdnadshavarens önskemål. Förskoleklassen är en frivillig skolform och regleras i skollagen och i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.

⁴⁰ Enskilda friskolor och staten fungerar också som huvudmän. Friskolor är enskilda huvudmän och verksamheten bedrivs i olika organisationsformer, till exempel som ekonomisk förening eller i bolagsform. Staten är huvudman för Statens institutionsstyrelse (SiS) och för Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).

⁴¹ Skolverket 2011, *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Rapport 362, s. 15.

⁴² 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900).

5.4.3 Landstingens ansvar för skolväsendet

Landstingen kan vara huvudmän för gymnasieskolor, gymnasiesärskolor, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

5.4.4 Eftergymnasial yrkesutbildning – ett frivilligt åtagande för kommuner och landsting

Både kommuner och landsting kan vara huvudmän för de eftergymnasiala yrkesutbildningarna som ska utgå från de kunskaper som eleverna får på de nationella programmen i gymnasieskolan. Under 2015 har flera landsting, bland annat Västra Götalands-, Östergötlands-, Jönköpings- och Kronobergs läns landsting ansökt om att bedriva yrkeshögskoleutbildning hos Myndigheten för yrkeshögskolan.⁴³ Kommuner och landsting kan få statliga bidrag och särskilda medel för yrkesutbildningen.⁴⁴

5.5 Statens styrning

Staten styr skolväsendet genom mål, lagar, förordningar (läroplan och kursplaner), samt genom uppföljning, utvärderingar och tillsyn.⁴⁵ Inom skolväsendet finns nationella mål. Staten styr även skolverksamheten med ekonomiska medel i form av olika typer av specialdestinerade statsbidrag.

5.5.1 En omfattande reglering av skolväsendet

De grundläggande bestämmelserna om skolväsendet finns i skollagen. Där anges även de övergripande nationella målen. Skollagen är i vissa delar mycket detaljerad och innehåller nästan dubbelt så många kapitel som den föregående skollagen från 1985. Exempel på det som har lagts till är bestämmelser som handlar om betygsättning och utvecklingssamtal samt bestämmelser om arbetsmiljö, ordningsregler och disciplinära åtgärder.⁴⁶ De andra lagarna som reglerar skolverksamheten är arbetsmiljölagen (1977:1160), diskrimineringslagen (2008:567), offentlighets- och sekretesslagen (2009: 400) och förvaltningslagen (1986:223).

⁴³ Myndigheten för yrkeshögskolan 2015-09-24, ”Fördjupad information om årets YH-ansökningsomgång”, <https://www.myh.se/Nyhetsrum/Nyheter/2015/Fordjupad-information-om-arets-YH-ansokningsomgang/>.

⁴⁴ Lag (2009:128) om yrkeshögskolan.

⁴⁵ De lagar som styr är i första hand skollagen (2010:800) och kommunallagen (1991:900). Centrala förordningar är förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan och förordning (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

⁴⁶ Statskontoret, 2011:22, s. 45.

Förutom i skollagen regleras skolväsendet i flera förordningar, i första hand Skolförordningen (2011:185) och Gymnasieförordningen (2010:2039). Skolverkets föreskrifter reglerar kursplaner, ämnesplaner, kriterier för betyg och statsbidrag till skolor och fritidshem.⁴⁷

5.5.2 Statliga myndigheters styrning av skolväsendet

Det finns flera statliga myndigheter som genom olika styrmedel styr kommuner och landsting inom skolväsendet. De som påverkar kommunal skolverksamhet är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för yrkeshögskolan, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Skolforskningsinstitutet och Skolväsendets överlagandenämnd (SÖN).

Skolverkets styrningsmöjligheter ökar

Tjänstemän vid Skolverket beskriver att verksamheten vid Skolverket numera inte ”stannar vid kommungränsen” som den gjorde tidigare. Under 2015 ändrades instruktionen, vilket medförde att myndigheten fick ett bredare uppdrag och började arbeta med skolutveckling närmare huvudmän och skolor.⁴⁸ Myndigheten har ett stort antal särskilda uppdrag i regleringsbrevet. Kontakten med skolvärlden är bred. Skolverket arbetar till exempel med nätverk, konferenser och skolbesök.

Den statliga styrningen genom Skolverket har på senare år ökat i omfattning vad gäller föreskrifter, rekommendationer och specialdestinerade statsbidrag. År 2011 fanns det cirka 670 gällande grundföreskrifter i Skolverkets förfatningssamling. I augusti 2016 hade antalet ökat till cirka 775.⁴⁹ Skolverket fördelede också de flesta av de specialdestinerade statsbidragen som kommunerna kan söka och följer upp verksamheterna som har fått statligt stöd och bidrag. Skolverket arbetar med prioriterade utvecklingsbehov som berör ett urval av kommuner och enskilda huvudmän för fristående skolor. Inom ramen för en ny satsning kallad *Samverkan för bästa skola* kan Skolverket ingå överenskommelser med skolhuvudmännen. Överenskommelserna ska hjälpa till att lösa problem som bedöms vara orsaken till låga kunskapsresultat eller ett högt antal avhopp från gymnasieskolan.

Inom ramen för insatsen *Samverkan för bästa skola* kan Skolverket bidra med olika typer av stöd och särskilda ekonomiska medel. Med underlag från Skolinspektionen inleder Skolverket en dialog med huvudmän för vissa

⁴⁷ I Skolverkets förfatningssamling (SKOLFS) ingår också förordningar och andra myndigheters utfärdade föreskrifter som berör skolväsendet.

⁴⁸ Prop. 2015/16:1, UO 16, s. 79.

⁴⁹ Avser gällande grundföreskrifter i SKOLFS som utfärdats av Skolverket. Ändringsföreskrifter och föreskrifter som utfärdats av andra myndigheter gällande skolväsendet ingår inte. Uppgifter för 2011 enligt Statskontoret 2011:22 och för 2016 enligt Skolverkets webbplats, ”Föreskrifter, allmänna råd och SKOLFS”, <http://skolverket.se/regelverk/skolfs> [Hämtad 2016-08-19].

skolor, med syftet att nå högre kunskapsnivå och öka likvärdigheten mellan skolorna.

Riksdagen beslutade om att införa en legitimation för lärare och förskollärare från den 1 juli 2011. Bestämmelse om lärarlegitimationerna regleras i skollagen, i en särskild förordning (2011:326) och i flera föreskrifter. Legitimationerna utfärdas av Skolverket.

Genom den stora flyktingtillströmningen har de kommunala skolorna fått mer arbete med att kartlägga elevernas kunskaper. Skolverket har därför fått i uppdrag att stödja huvudmän i deras kartläggning av nyanlända elevers kunskaper. Under 2016 har Skolverket utarbetat ett kartläggningsmaterial som ska fungera som stöd för skolhuvudmännens bedömning av elevernas kunskaper.⁵⁰ Några exempel på andra uppdrag som Skolverket har fått och som berör kommuner är matematiklyftet, karriärtjänster för lärare, lärarlyftet, förstärkning av elevhälsan, läslyftet och lärarlönelöftet.

Det är till stor del huvudmännens egen tolkning och praktiska handling som påverkar vilken effekt lagar och förordningar har på skolan. Staten har därför som strategi att lägga fokus på den mjuka, normativa styrningen, som implementeras i läroplaner och kursplaner. I dessa läroplaner och kursplaner beskrivs de uppdrag som huvudmannen, rektorn och lärarna har. För att den informativa styrningen ska få önskad effekt arbetar Skolverket fram åtskilliga mängder stödmaterial åt huvudmännen.⁵¹

Andra myndigheter som använder kunskapsstyrning

Det finns flera andra myndigheter förutom Skolverket och Skolinspektionen som använder sig av den mjuka styrningen som exempelvis råd och rekommendationer. Specialpedagogiska skolmyndigheten är huvudman för specialskolan samt för förskoleklasser och fritidshem som finns i anslutning till en specialskola. Samtidigt arbetar myndigheten med att ge råd och stöd till andra skolhuvudmän när det gäller specialpedagogiska frågor. Det handlar bland annat om att tillhandahålla kompetensutveckling och sprida kunskap om forskning som berör det specialpedagogiska området.⁵²

IFAU har bland annat i uppgift att utvärdera olika reformer inom utbildningsväsendet. IFAU sprider kunskap till myndigheter och andra som berörs av utbildningsområdet.

Skolforskningsinstitutet är en statlig myndighet som startade sin verksamhet vid årsskiftet 2014/15. Myndigheten ska bidra till att de verksamma inom förskola, skola och vuxenutbildning får goda förutsättningar att planera,

⁵⁰ SKOLFS 2016:2, *Skolverkets allmänna råd om utbildning för nyanlända elever*.

⁵¹ Skolverket, 2011.

⁵² Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

genomföra och utvärdera undervisningen. Myndigheten arbetar fram systematiska översikter av praktiknära forskning och gör dem tillgängliga för de verksamma i förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.⁵³

5.5.3 Tillsyn

Skolinspektionen ansvarar för tillsyn av skolor och ger råd och vägledning i arbetet med inspektionen.

Skolinspektionen – en tillsynsmyndighet med sanktionsmöjligheter

För att trygga en likvärdig utbildning av god kvalitet utövar Skolinspektionen tillsyn och granskar skolor och huvudmän.⁵⁴ Tillsynen utförs utifrån en behovsanalys och resultaten av tillsynen och granskningen publiceras. Skolverket prövar även om skolhuvudmannen har rätt till bidrag.

Skolinspektionens tillsyn omfattar den regelbundna tillsynen av skolenheter som genomförs under treårsperioder. Omkring 20 procent av alla kommunala skolenheter får tillsynsbesök – vilka avgörs utifrån Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys. Samtliga kommunala huvudmän får tillsyn på huvudmannanivå och alla enskilt drivna skolor får tillsynsbesök. Dessutom kan så kallade ”oanmälda granskningar” genomföras, där enbart en avgränsad del av verksamheten granskas i ett större antal skolor runtom i landet. Vidare beslutar Skolinspektionen i anmälningsärenden som handlar om missförhållanden på skolorna, där Skolinspektionen efter en prövning kan rikta kritik mot huvudmannen. Skolinspektionen beslutar också i anmälningsärenden som rör enskilda elever. Sådana ärenden han handla om rätt till utbildning eller olika missförhållanden som drabbat eleven.⁵⁵

Efter behovsanalyser kan Skolinspektionen också göra kvalitetsgranskningar inom specifika problem- och riskområden. Granskningarna syftar till att belysa kvalitetsaspekter i skolväsendet och kan till exempel handla om ett specifikt undervisningsämne, om ledarskap och kvalitetsarbete eller vara en tematisk granskning inom något problemområde som har identifierats.

Skolinspektionen fick utökade sanktionsmöjligheter i den nya skollagen 2010. Det innebär att Skolinspektionen har fått utökade befogenheter att vidta åtgärder mot skolor som inte lever upp till de krav som finns i författningarna, till exempel genom att förelägga kommunerna att åtgärda bristerna. De kan även förena föreläggandet med vite.⁵⁶

⁵³ Förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

⁵⁴ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵⁵ Prop. 2015/16:1, UO 16, s. 80.

⁵⁶ Dir. 2011:68, *Regler och villkor för fristående skolor*, m.m.

Även Myndigheten för yrkeshögskolan genomför tillsyn

Även Myndigheten för yrkeshögskolan genomför tillsyn och kvalitetsgranskningar, men främst över utbildningarna inom yrkeshögskolan. Myndigheten ska även främja utvecklingen av bland annat utbildningarna inom yrkeshögskolan och utbildningarnas kvalitet.⁵⁷

5.5.4 Finansiering av skolverksamheten

Kommunernas ekonomiska ansvar och kostnadsutjämningen

I kommunen har kommunfullmäktige det ekonomiska ansvaret för förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Skolverksamheten finansieras till största del genom inkomster av kommunalskatt. I det kommunala utjämningssystemet – vars syfte är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting – finns kostnadsutjämning mellan kommuner för strukturella behovs- och kostnadsskillnader inom skolväsendet. Kostnadsutjämningen innehåller tre delmodeller rörande skolan:

- förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- förskoleklass och grundskola
- gymnasieskola.

Inom dessa delmodeller beräknas en standardkostnad. Utifrån den får kommunen eller landstinget antingen ett tillägg eller ett avdrag, beroende på hur standardkostnaden förhåller sig till den som gäller för hela riket.⁵⁸

Den statliga ekonomiska styrningen ökar

Förutom genom kommunala skatemedel och generella statsbidrag finansieras skolväsendet genom de specialdestinerade statsbidragen. De riktade bidragen till kommunerna hör till utgiftsområde 16, *Utbildning och universitetsforskning*. Tabell 5 visar de största anslagen och de medel som har tilldelats kommunerna under 2012–2015 enligt ESV:s beräkningar. Av tabellen framgår det att de statliga bidragen har ökat relativt kraftigt mellan 2014 och 2015. Det beror främst på Lågstadiesatsningen på 1,9 miljarder kronor läsåret 2015–2016.

Skolverket fördelar de specialdestinerade statsbidrag som kommunerna kan söka och följer upp de verksamheter som har fått statligt stöd och bidrag. Under 2016 tillförde staten ytterligare medel till skolväsendet. Den enskilt största nya insatsen är ett statligt bidrag till kommunerna om 2,9 miljarder kronor årligen. Insatsen syftar till att göra läraryrket mer attraktivt genom att höja lärarlönerna. Enligt regeringen avses lönerna höjas bland cirka 60 000 lärare med i genomsnitt cirka 3 000 kronor per månad.⁵⁹

⁵⁷ Prop. 2015/16:1, UO 16, s. 35.

⁵⁸ Statskontoret, 2014:2, s. 25.

⁵⁹ Prop. 2015/16:1, UO 16, s. 170.

Under senare år har antalet riktade statsbidrag ökat. Enligt regeringens skrivelse till riksdagen i juni 2016 om den kommunala sektorn betalades det ut statliga bidrag riktade till skolområdet från 13 olika anslag på statsbudgeten under 2015. Det var fler än något annat utgiftsområde.⁶⁰ Antalet enskilda statsbidrag påverkas emellertid av att vissa anslag innehåller flera typer av bidrag till kommunal skolverksamhet. Enligt SKL finns det 37 olika typer av riktade statsbidrag till kommunerna inom utbildningsområdet.⁶¹

Tabell 5 Anslagsmedel till kommunerna budgetåren 2012–2015 inom utgiftsområde Utbildning och universitetsforskning (UO 16), belopp i miljoner kronor

Anslag	2012	2013	2014	2015
Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet, anslag 1:5	118	538	1 155	1 798
Särskilda insatser inom skolområdet, anslag 1:6	360	382	401	395
Maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, m.m., anslag 1:7	3 657	3 669	3 688	3 902
Bidrag till viss verksamhet inom skolväsendet, m.m., anslag 1:8	69	97	128	141
Lågstadielyftet, anslag 1:18	-	-	-	1 713
Statligt stöd till vuxenutbildningen, anslag 1:14	945	1 758	1 578	1 248
Bidrag till kommunerna på övriga anslag under UO16	466	199	116	62
Summa	5 615	6 643	7 065	9 259

Källa: Underlag till realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter, ESV.

5.6 Synpunkter på statens styrning

5.6.1 Omfattande och detaljerad styrning – bristande anpassning till lokala förutsättningar

Majoriteten av kommunrepresentanterna i skolenkäten bedömer att den statliga styrningen av skolväsendet har ökat både i omfattning och i detaljeringsgrad. En indikation på det är att antalet föreskrifter har ökat på senare år. Kommunerna beskriver den ökade styrningen som ett problem i och med att den ofta inte är anpassad till kommunernas lokala förutsättningar. Skollagen

⁶⁰ Regeringens skrivelse 2015/16:102, s. 21.

⁶¹ SKL, 2016-04-20.

uppfattas som väldigt detaljerad och starkt styrande, vilket påverkar kommunernas möjligheter till att välja vilka prioriteringar som ska göras inom skolan. Det framkommer att det är svårare att tillämpa regleringen för de mindre kommunerna, eftersom regleringarna upplevs ha utgångspunkt i större enheter. Majoriteten av de svarande i skolenkäten anser emellertid att den sammantagna regleringen av skolväsendet till stor del ändå ger god vägledning för att uppnå målen för verksamheten.

5.6.2 Otydlighet genom den dubbla styrningen

Många kommuner menar att den dubbla styrningen begränsar kommunernas valmöjligheter och ger utrymme för olika tolkningar av skollagen. Skollagen pekar ut vilka befogenheter en verksamhetschef ska ha, vilket minskar kommunernas möjligheter att styra skolverksamheten. Flera kommuner menar även att den dubbla styrningen i skollagen gör att rektorer, förvaltningschefer och kommunpolitiker tolkar lagen olika, vilket kan leda till att det blir svårt att driva skolverksamheten.

5.6.3 Specialdestinerade statsbidrag försvårar kommunernas planering och är administrativt krävande

Styrningen av skolväsendet genom de specialdestinerade statsbidragen upplevs ofta som kortsiktig och spretig. Detta gör att kommunerna kan få svårt att hinna ställa om sin skolverksamhet så att den passar den nya inriktningen på styrningen.

Eftersom statsbidragen inte är permanenta är det svårt att räkna med bidragsmedel över en längre tid, vilket gör det svårare för kommunerna att planera och prioritera. Enligt vår undersökning bedömer de flesta kommuner att de riktade statsbidragen medför en stor administrativ belastning, dels genom att de är många till antalet, dels för att man måste ansöka om dem. Nästintill samtliga svarande kommuner uppger att de trots detta har sökt något av de riktade bidragen till skolverksamheten, men samtidigt svarar drygt 60 procent att de har avstått från att söka bidrag som de bedömt att de skulle ha kunnat få. Det huvudsakliga skälet för att avstå är att det tar för mycket resurser i anspråk, en synpunkt som betonats särskilt bland mindre kommuner. Tjänstemän vid Skolverket och Skolinspektionen som vi har intervjuat gör också bedömningen att de mindre kommunerna söker färre statsbidrag inom skolväsendet än övriga kommuner. Denna bedömning har även gjorts av Riksrevisionen.⁶²

Många kommuner upplever att reglerna för statsbidragen är mycket detaljerade, krångliga och inriktade på insatser som inte alltid är relevanta för den enskilda kommunens behov. För att få tillgång till statsbidrag måste kom-

⁶² Riksrevisionen 2014:25, *Specialdestinerade statsbidrag. – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

muner ibland prioritera satsningar som egentligen inte passar deras verksamhet. Andra gånger, till exempelvis vid lågstadielyftet, finns det kommuner som redan har prioriterat området, men som ser sig tvungna att ändå satsa mer på samma områden, eftersom det är där statsbidragen finns.

I intervjuerna med företrädare för kommuner framkommer kritik mot det riktade statsbidraget för att höja lärarlönerna. Eftersom lärarlöner, liksom andra löner, sätts i relation till andra grupper kan det bli nödvändigt att justera andra gruppars löner för att tillgodose personalförsörjningen. Här pekas på att skolledarnas löner kan behöva höjas och även lönerna för andra chefer i förvaltningen. Resultatet blir att dessa löneökningar tränger ut annan verksamhet när de sammantagna kommunala utgifterna ska hållas oförändrade.

De specialdestinerade statsbidragen får dock inte bara kritik. Många skolchefer pekar på att det finns en fördel med riktade statsbidrag eftersom dessa ”öronmärkta medel” inte kan finansiera annan verksamhet i kommunerna. På så sätt säkras resurserna till skolverksamheten.

5.6.4 Synpunkter på de specialdestinerade statsbidragen inom skolan

I april 2016 framförde SKL i en skrivelse till regeringen att antalet riktade statsbidrag bör minska. Bidrag som riktas mot ökad bemanning och löneökningar bör avvecklas. Dessa bidragsmedel bör i stället läggas in i det generella statsbidraget till kommunerna. Därutöver föreslog SKL en gemensam översyn av övriga statsbidrag, med tydliga direktiv om att bidragen ska bli färre och enklare.

Riksrevisionen har riktat kritik mot de riktade statsbidragen inom skolområdet. I rapporten *Specialdestinerade statsbidrag. – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*⁶³ granskas ett antal riktade statsbidrag. Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet med riktade statsbidrag på skolområdet inte fungerar effektivt och att de inte bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna i tillräckligt hög grad. Utformningen av bidragen gynnar inte de huvudmän som relativt sett är i ett större behov av insatser.

Skolverkets rapport *Bidrag till skolans utveckling – Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014* pekar på behovet av att minska detaljregleringen i de förordningar som styr bidragen. Skolverket pekar också på att bidragens utformning inte stämmer med den specifika situationen i kommunen.

⁶³ Riksrevisionen, 2014:25

5.6.5 Synpunkter på Skolverkets och Skolinspektionens verksamhet

I intervjuerna med kommunföreträdare och i enkätsvaren näms ofta att Skolinspektionen kräver en omfattande rapportering kopplad till olika regler och krav. Enligt uppgift från en skolchef ska 27 olika rapporter följas upp i samband med inspektionerna. Det näms också att ett omfattande arbete läggs ned på förberedelser inför Skolinspektionens besök och medföljande efterarbete. Skolcheferna säger att arbetet med rapporteringen känns extra betungande eftersom de inte upplever att de får någonting tillbaka av Skolinspektionen. Företrädare för kommunernas skolverksamhet betonar att Skolinspektionen i ökad utsträckning borde vara stödjande och bidra mer till att utveckla skolverksamheten.

I våra intervjuer med tjänstemän vid Skolverket och Skolinspektionen framkommer att de mindre kommunerna efterfrågar mer stöd av myndigheterna jämfört med de större kommunerna. Skolkommissionen gjorde samma bedömning 2015. Skolkommissionen har pekat på att små kommuner i mindre utsträckning deltar i nationella skolutvecklingsinsatser som stöds av specialdestinerade statsbidrag, som exempelvis matematiklyftet, lärarlyftet, förstärkning av elevhälsan och karriärtjänster för lärare.

5.6.6 OECD:s rekommendationer

År 2015 genomförde OECD en granskning av den svenska grund- och gymnasieskolan. Granskningen gjordes i och med elevernas sjunkande kunskapsresultat i PISA-undersökningen.⁶⁴ I OECD:s rapport argumenterar de att

- det finns problem med styrningen och organiseringen inom den svenska skolan
- läraryrket ses som ett lågstatusyrke
- det saknas kapacitet och tydlighet i ansvarsutkravandet bland skolväsendets olika nivåer
- kommunerna prioriterar olika för skolan, vilket hindrar skolans utveckling.

⁶⁴ OECD 2015, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective 2015*.

För att förbättra kvaliteten i undervisningen och elevernas resultat har OECD tagit fram rekommendationer inom tre områden.

- *Främja kvalitet och likvärdighet i alla skolor.* OECD rekommenderar att kvaliteten och likvärdigheten bör främjas, dels genom att skolorna ställer högre krav på eleverna, dels genom att man styr med ett mer sammanhållt stöd åt invandrade elever. Enligt rapporten bör de ekonomiska bidragen ses över så att de kan ge alla elever lika förutsättningar för lärandet.
- *Bygg upp kapaciteten för undervisning och lärande genom en långsiktig personalstrategi.*
- *Stärk den statliga styrningen och ansvarsutkravandet med fokus på förbättring.* För att stärka styrningen och ansvarsutkravandet rekommenderar OECD att tydliggöra de viktigaste prioriteringarna inom skolan, att utveckla en nationell strategi för skolväsendets förbättring samt att utveckla skolornas egen utvärdering och planering. Skolinspektionens roll bör också stärkas, till exempel genom att vara mer utvecklingsfrämjande.

5.6.7 Skolkommissionens syn på skolan

I Skolkommissionens delbetänkande *Samling för skolan* beskrivs vissa svagheter i svensk skola.⁶⁵ I linje med OECD:s rapport pekar också de på bristande kapacitet och ansvarstagande hos skolhuvudmännen, men också på brister i resursfördelning, kompetensförsörjning och på en splittrad nationell styrning av skolan genom många olika statsbidrag.⁶⁶ Kommissionen ger även förslag på en reformstrategi. Syftet med strategin är att stärka statens styrning och närväro i skolsystemets olika nivåer, att involvera lärare och skolledare samt att främja kompetensförsörjningen och tilliten från medborgarna och professionerna.

5.6.8 SKL vill att ansvarsfördelningen ska bli tydligare

SKL publicerade 2012 ett så kallat positionspapper där de redovisade sin syn på skolan i Sverige.⁶⁷ De menade att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna inom skolområdet måste göras tydligare. Styrningen måste utgå från de lokala förutsättningarna, den måste vara resultatinriktad och antalet specialdestinerade statsbidrag bör minska till förmån för de generella statsbidragen. SKL argumenterade i likhet med OECD för att Skolinspektionens tillsyn i större utsträckning måste fokusera på att främja kvalitetsutvecklingen, bland annat genom att lyfta fram de skolor som är framgångsrika.

⁶⁵ SOU 2016:38, *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

⁶⁶ Ibid., s. 14–16.

⁶⁷ SKL 2012-04-20, *Positionspapper – Kommunernas roll i skolsystemet*, dnr 12/1414.

5.6.9 Vissa uppgifter ger tung administration

Många kommuner nämner att det är administrativt betungande att hantera klagomål om kränkande behandling enligt skollagen. Det gäller rutiner rörande anmälningar, krav på åtgärdsplaner med mera. De nationella proven är en annan verksamhet som kommunerna anser är administrativt betungande.

6 Social omsorg

6.1 Statskontorets iakttagelser

- Det är många myndigheter som styr den sociala omsorgen och det används många olika styrformer. En del av styrningen riktar sig direkt mot olika professioner och personalkategorier.
- Regeringen har under senare år stegvis genomfört en reformering av myndighetsstrukturen inom vård och omsorg.
- Regeringen har tagit flera initiativ till att utveckla den nationella kunskapsstyrningen av området, främst genom att förbättra förutsättningarna för kunskapsstöd och kunskapsutveckling mellan de statliga, regionala och lokala nivåerna.
- De ökade inslagen av kunskapsstyrning innebär att regelstyrningen inom området har kompletteras med mjukare styrning som råd, riktlinjer och vägledningar. Det innebär också en större betoning på dialog, snarare än ett uppifrån-ned-perspektiv.
- Insatser håller på att utvecklas för att stärka samordningen av den statliga styrningen av området. Det sker bland annat genom Rådet för styrning med kunskap.
- Sedan den 1 juli 2015 samlas alla föreskrifter och allmänna råd för de myndigheter som är med i Rådet för styrning med kunskap i en gemensam förfatningssamling. Även kunskapsunderlag samlas på en gemensam webbplats.
- Specialdestinerade statsbidrag är ett centralt styrmedel inom området och används i flera fall för att stärka kunskapsstyrningen.
- Det har under en tid funnits ett stort antal överenskommelser inom området, men de har minskat under senare år.
- Kommunerna upplever att uppföljningen och dokumentationskraven inom området är omfattande.

6.2 Inledning

Området social omsorg är brett och inrymmer frågor som rör

- barn och unga
- personer med funktionsnedsättning
- missbruk och boende
- psykisk hälsa
- äldreomsorg.

I avsnittet behandlar vi också översiktligt hälso- och sjukvården, med fokus på den sjukvård som kommunerna ansvarar för.

6.3 De politiska målen

I den här delen beskriver vi Regeringens övergripande mål för de olika huvudområdena. Det finns också mer detaljerade mål för de olika underområdena.

6.3.1 Hälso- och sjukvård

Målet är att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara jämlig, jämställd och tillgänglig.

6.3.2 Individ- och familjeomsorg

Målet är att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för män-niskor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer och att stärka skyddet för utsatta barn.

Socialtjänsten ska främja var och ens ekonomiska och sociala trygghet och hjälpa till med att skapa jämlika levnadsvillkor. På så sätt får män-niskor möjlighet att aktivt delta i samhällsgemenskapen.

Delaktighet, självbestämmande och rättssäkerhet är grunden för en väl funge-rande socialtjänst. Insatser inom socialtjänsten ska grundas på kunskap och ha god kvalitet. De ska utformas utifrån den enskildes behov och förutsätt-ningar. Kontinuitet och möjligheten att få välja hur omsorgen och stödet ska utformas och från vem man tar emot insatserna är en viktig del i detta.

6.3.3 Omsorg om äldre män-niskor

Äldre ska kunna leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållit oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg.

Kvaliteten i äldreomsorgen ska vara hög. Äldre och anhöriga ska kunna lita på att vården och omsorgen är bra och att det finns tillräckligt med anställda med lämplig utbildning och erfarenhet.

6.3.4 Personer med funktionsnedsättning

Ett mål för området är en samhällsgemenskap med mångfald som grund – att samhället utformas så att mänskor i alla åldrar med funktionsnedsättning blir fullt delaktiga i samhällslivet.

Hinder för mänskors delaktighet i samhället ska rivas. Det är en fråga om jämlighet och rättvisa. Kvinnor, män, flickor och pojkar med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att verka i vardagen på lika villkor vad gäller delaktighet och tillgänglighet.

6.3.5 Folkhälsopolitiken

Det övergripande målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Staten har satt upp elva folkhälsomål. Kommuner, landsting och frivilligorganisationer svarar för det huvudsakliga folkhälsoarbetet, som bland annat grundar sig på hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, smittskyddslagen, livsmedelslagen och plan- och bygglagen.

6.4 Ansvarsfördelning

Det finns en rad myndigheter och andra organisationer som är verksamma inom området. Här redovisar vi de viktigaste aktörerna.

Socialstyrelsen (SoS) är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Myndigheten arbetar bland annat med att ta fram och utveckla statistik, regler, kunskap och stöd till vården och omsorgen samt med att följa upp och utvärdera hur vården och omsorgen fungerar.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och har till huvuduppgift att utöva tillsyn över hälso- och sjukvården och socialtjänsten, pröva enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt göra vissa tillståndsprövningar.⁶⁸

Myndigheten för delaktighet (MFD) har till uppgift att främja ett systematiskt och effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken på alla nivåer i samhället.

Folkhälsomyndigheten ska verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta, främja hälsa och förebygga sjukdomar och

⁶⁸ Mellan 2010 och 2013 ansvarade Socialstyrelsen för tillsynen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Dessförinnan ansvarade länsstyrelserna för tillsynen av socialtjänsten.

skador genom kunskapsupphyggnad och kunskapsspridning samt verka för ett effektivt smittskydd.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har bland annat till uppgift att bedriva ett kunskapsbaserat arbete i frågor om socialnämndernas familjerrättsliga ärenden. Det kan till exempel handla om barns vårdnad, boende och umgänge, om fastställande av faderskap och föräldraskap samt om samarbets samtal.

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för delar av socialförsäkringen och andra förmåner. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta om och betala ut förmåner och ersättningar.

Rådet för styrning med kunskap inrättades den 1 juli 2015.⁶⁹ Myndigheter som ingår i rådet är Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, IVO, Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

6.4.1 Ansvaret för hälso- och sjukvården delas mellan landstingen och kommunerna

Landstingen och kommunerna är huvudmän för hälso- och sjukvården enligt hälso- och sjukvårdslagen.⁷⁰ Landstingen ska enligt 3 § erbjuda en god hälso- och sjukvård till dem som är bosatta inom landstinget.

I 18 § regleras kommunens ansvar för hälso- och sjukvården. Enligt lagen är kommunerna huvudmän för hälso- och sjukvård för personer som bor i äldreboende, i bostäder för personer med funktionsnedsättning och i samband med dagverksamhet. En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (så kallad hemsjukvård).

Kommunernas andel av de totala kostnaderna för hälso- och sjukvård i riket var år 2013 drygt 105 miljarder kronor. Det motsvarar 30 procent av de totala kostnaderna.⁷¹

6.4.2 I socialtjänstlagen regleras kommunernas ansvar för socialtjänsten

Socialtjänstlagen (SoL)⁷² är en så kallad målinriktad ramlag som reglerar kommunens ansvar, socialnämndens uppgifter och rätten till bistånd. I lagen sägs bland annat att kommunerna har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

⁶⁹ Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

⁷⁰ SFS (1982:763).

⁷¹ Prop. 2015:16:1, UO 9, s. 33.

⁷² SoL (2001:453).

I lagen finns särskilda bestämmelser för vissa grupper. De är barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning, personer med missbruks- och beroendeproblem samt personer som vårdar eller stödjer närtstående och brottsoffer. För personer med funktionsnedsättning finns också speciallagstiftning som närmare reglerar gruppens rättigheter och kommunens ansvar och uppgifter.

Individ- och familjeomsorgen omfattar socialtjänstens arbete med den sociala barn- och ungdomsvården, missbruks- och beroendevården, hemlöshet, stöd och hjälp till brottsoffer, ekonomiskt bistånd samt nationella och internationella adoptioner. Området omfattar också stöd till föräldrar i föräldraskapet.

6.4.3 Stöd och service till vissa funktionshindrade regleras i en särskild lag

År 1994 infördes lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)⁷³, som ett komplement till socialtjänstlagen. Då startade också reformen med att föra över huvudmannaskapet för flertalet insatser från landstingen till kommunerna.

LSS är en rättighetslag, vilket innebär att villkoren för rättigheten ska preciseras i lagen, samt att den enskilde kan överklaga beslutet till förvaltningsrätten som kan ändra på besluten.⁷⁴ Kommunerna är skyldiga att ge stöd och service till dem som begär det och uppfyller lagens krav. Några exempel på insatser är personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice, korttidsboende eller boende med särskild service. När behovet av personlig assistans överstiger 20 timmar per vecka utgår så kallad assistansersättning, ett statligt bidrag inom socialförsäkringen som Försäkringskassan hanterar.

6.4.4 Särskilda lagar reglerar tvångsvården

SoL och LSS bygger på frivillighet och innebär att man inte kan vidta åtgärder mot den enskildes vilja. Socialtjänstens möjligheter till tvångsvård regleras i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Det är socialnämnden som ansöker om och förvaltningsrätten som beslutar om tvångsvård. LVU omfattar både unga mäniskor som far illa på grund av bristande hemförhållanden och på grund av eget beteende. Om vården kan genomföras frivilligt tillämpas inte LVU.

⁷³ SFS (1993:387).

⁷⁴ Det pågår just nu en översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning, se dir. 2016:40. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

6.5 Statens styrning

I det här avsnittet beskriver vi översiktligt statens styrning av det sociala om-sorgsområdet. Utöver regelstyrning styr staten området med en rad olika styr-medel. Gemensamt för flera av dessa är att de syftar till att stärka *kunskapsstyrningen* på området. Kunskapsstyrning kan betraktas som ett system som syftar till att utveckla, sprida och tillämpa kunskap.

6.5.1 Området styrs av ramlagar och en stor mängd föreskrifter

Flera av lagarna som reglerar hälso- och sjukvården samt socialtjänsten är ramlagar, vilket innebär att de lämnar ett betydande utrymme för kommunerna att bestämma hur verksamheten ska utövas. Samtidigt är viss lagstiftning inom området rättighetslagstiftning, vilket begränsar kommunernas handlingsutrymme.⁷⁵ Det gäller till exempel LSS och delar av SoL. För att underlätta den praktiska tillämpningen av olika lagar finns en mängd förordningar och myndighetsföreskrifter som styr området. Socialstyrelsen och Folkhälso-myndigheten är några av de myndigheter som har föreskriftsrätt inom området.

En gemensam förfatningssamling för vård och omsorg

Från och med den 1 juli 2015 infördes en samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Ett led i förändringarna är en gemensam förfatningssamling (HSLF-FS).⁷⁶ Syftet är att öka överskådligheten där myndigheternas ansvarsområden ligger nära varandra. För närvarande finns cirka 500 föreskrifter och allmänna råd⁷⁷ i samlingen, varav ungefär 300 är från Socialstyrelsen.

EU: styrning inom området är begränsad

Inom social omsorg⁷⁸ är den direkta styrningen från EU begränsad. Området påverkas dock indirekt av den generella EU-lagstiftningen, i form av exempelvis Yrkeskvalifikationsdirektivet (2013/55/EU) som reglerar vissa uppgifter inom den sociala barn- och ungdomsvården. Det innebär att sionomexamen numera är lägsta utbildningsnivå för vissa uppgifter.⁷⁹

⁷⁵ Rättighetslagstiftning ger den enskilde rätten att överklaga kommunens beslut genom förvaltningsbesvär. På så sätt kan statliga rättsligt grundade beslut ersätta kommunalt tagna beslut.

⁷⁶ Förordningen (2015:55) om statlig styrning med kunskap anger att myndigheter som har bemyndiganden att meddela föreskrifter ska ge ut dessa i en gemensam förfatningssamling.

⁷⁷ Uppgifterna är från augusti 2016. I antalet ingår även ändringar och upphävanden av föreskrifter och allmänna råd.

⁷⁸ Exklusive hälso- och sjukvården.

⁷⁹ SOSFS 2014:7, *Socialstyrelsens föreskrifter om behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård*.

6.5.2 Ett nationellt system för kunskapsstyrning

Regeringen har under senare år tagit flera initiativ till att förändra den statliga styrningen av hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Styrningen syftar till att åstadkomma en evidensbaserad praktik där kvalitetssäkrad kunskap sprids och används, samtidigt som metoder som inte är evidensbaserade rensas ut.⁸⁰ En stor del av styrningen riktar sig därför direkt till olika professioner och personalkategorier.

Kunskapsstyrning anses vara en nyckelfråga för att möta de utmaningar som sektorn står inför. Regeringen definierar kunskapsstyrning som de olika former av kunskapsstöd och bindande föreskrifter som statliga myndigheter ansvarar för och som riktar sig till huvudmännen och den verksamhet dessa ansvarar för.

Inom socialtjänsten är det inte alltid möjligt att basera arbetet på de evidenskrav som ofta gäller inom hälso- och sjukvården, där den medicinska forskningen bygger på randomisering och standardisering. Det finns därför lägre kunskap inom socialtjänsten om hur pass effektiva olika åtgärder är. Verksamheterna har sällan vetenskapligt utvärderade metoder och arbetssätt som de kan tillämpa.⁸¹ Det finns inte heller samma författningsstöd för en verksamhet baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.⁸²

6.5.3 Stegvis reformering av myndighetsstrukturen

Flera statliga myndigheter är inblandade i kunskapsstyrningen av vård och omsorg. Utredningen *Gör det enklare!* (SOU 2012:33) konstaterade att det behövs ökad nationell samordning inom området, eftersom det stora antalet myndigheter innebär att kunskapsstödet inom sektorn är splittrat och otydligt.

Regeringen har valt att göra en stegvis reformering av myndighetsstrukturen på vård- och omsorgsområdet. Som ett första steg inrättades IVO, därefter omvandlades Apotekens service AB till E-hälsomyndigheten och i det tredje steget fördes uppgifter från Smittskyddsinstitutet och Statens folkhälsoinstitut till den nya Folkhälsomyndigheten. Det fjärde steget har varit att skapa ett långsiktigt hållbart system för kunskapsstyrning. Bland annat ska regeringens styrning av myndigheterna bli mer samlad och strategisk samt kunskapsstyrningen kommuniceras på ett mer samordnat sätt.⁸³

⁸⁰ Ds. 2014:9.

⁸¹ Socialstyrelsen 2014, *Vetenskaplig kvalitet i publicerade effektutvärderingar. 169 svenska utvärderingar av psykologiska och sociala interventioner.*

⁸² Ibid. Se även SOU 2008:18, *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten – till nytta för brukaren.*

⁸³ Ds. 2014:9.

6.5.4 Stärkt nationell samordning av social omsorg

Tidigare fanns det bestämmelser för att utveckla samverkan mellan myndigheter i myndigheternas instruktioner eller i särskilda uppdrag, men regeringen ansåg att detta inte räckte.⁸⁴ Därför regleras numera samverkan mellan myndigheter med centrala roller för den statliga kunskapsstyrningen i en särskild förordning.⁸⁵ Samordningen är formaliseras i två organ:

- *Rådet för styrning med kunskap* ska se till att den statliga kunskapsstyrningen är samordnad, effektiv och anpassad till de behov som finns inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.
- En *huvudmannagrupp*, bestående av förtroendevalda från kommuner och landsting, har inrättats.⁸⁶ Ett led i kunskapsstyrningen är att den ska vara behovsanpassad, vilket innebär att styrningen ska vara anpassad till brukarnas men även professionernas och huvudmännens behov. Detta förutsätter en dialog snarare än ett uppifrån-ned-perspektiv. Huvudmannagruppen ska informera Rådet för styrning med kunskap om områden där huvudmännen har behov av att kunskap tas fram och kommuniceras.

Sedan januari 2009 finns även *Nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning* (NSK) och *Nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning inom socialtjänsten* (NSK-s).⁸⁷ Dessa grupper har bland annat i uppdrag att bidra till att den kommunala och regionala nivån får bästa möjliga kunskapsstöd från aktörer på nationell nivå, och att hälso- och sjukvården har tillgång till den senaste och bästa kunskapen.

Flera pågående samverkansområden

Inom ramen för Rådet för styrning med kunskap har olika samverkansområden initierats, till exempel:

- *Digital lösning för samordnad kunskapsstyrning* i form av webbplatsen Kunskapsguiden. Webbplatsen är ett första steg att underlätta för målgrupperna att hitta samordnad och relevant kunskap inom evidensbaserad praktik, missbruk och beroende, psykisk ohälsa och vård och omsorg om äldre. Det gäller till exempel olika råd och riktlinjer.
- *En gemensam förfatningssamling*. Förfatningssamlingen finns tillgänglig på webbplatsen Kunskapsguiden

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

⁸⁶ Huvudmannagruppen består av sex ledamöter från landstingen och tio ledamöter från kommunerna. Ledamöterna har utsatts av regeringen på förslag av SKL.

⁸⁷ I NSK-s sitter ledamöter som representerar socialtjänsten i samtliga län, tillsammans med representanter från relevanta nätverk och kunskapsstyrande myndigheter.

- *Kartlägga och utveckla statens styrning med kunskap.* En myndighetsgemensam arbetsgrupp kartlägger befintliga kunskapsstyrande produkter. Kartläggningen ska presenteras i oktober 2016.
- *Bättre samordning av systematiska översikter och forskningsperspektiv.* En myndighetsgemensam arbetsgrupp ska lämna förslag på hur vetenskapliga underlag och systematiska översikter ska samordnas bättre.
- *Checklista för att minska den administrativa bördan.* En arbetsgrupp har utarbetat en checklista för att samordna dokumentationskraven i syfte att minska den administrativa bördan.⁸⁸

6.5.5 Överenskommelser är ett centralt styrmedel

De senaste åren har överenskommelser mellan regeringen och SKL blivit ett vanligt sätt för staten att styra vård- och omsorgssektorn. Överenskommelserna inom området har i flera fall använts för att utveckla kunskap och kunskapsstöd till de kommunala verksamheterna och har således varit ett viktigt led i att utveckla den nationella kunskapsstyrningen. Överenskommelser kombinerar vanligtvis olika styrmedel som specialdestinerade statsbidrag, informationsinsatser, med mera och används i regel för att stimulera och sätta ett område i fokus.⁸⁹ Tidigare har vissa överenskommelser inom social omsorg kopplats till prestationsbaserade krav, i form av prestationsbaserade statsbidrag, men dessa har successivt minskat.⁹⁰

Olika delområden har omfattats av insatserna

Socialtjänstens olika delområden har successivt fasats in i överenskommelserna. Det har inneburit att ett område varit högt prioriterat under en period, för att sedan få en lägre andel statligt stöd. Prioriterade delområden har varit äldreomsorgen, missbruks- och beroendevården och den sociala barn- och ungdomsvården. Personer med funktionsnedsättning är det område som senast blev en del av överenskommelserna.⁹¹ Även digitaliseringen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården, så kallad e-hälsa, kopplades tidigt samman med utvecklingsarbetet.

Kunskapsstyrningen har således kommit olika långt inom socialtjänstens olika delområden. Exempelvis inom äldreomsorgen har det under en tid funnits överenskommelser inriktade mot att utveckla systematiska arbetssätt som bygger på beprövade metoder, som utvecklingen av kvalitetsregister för behandlingen av mest sjuka äldre.

⁸⁸ Statskontoret, 2016:13.

⁸⁹ Statskontoret, 2014.

⁹⁰ Se Statskontoret 2015:18, *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Slutrapport.*

⁹¹ Statskontoret 2014:18, *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Slutrapport.*

Antalet överenskommelser har minskat

För närvarande finns tre överenskommelser som rör det sociala omsorgsområdet, men det har funnits fler.⁹² De aktuella överenskommelserna visas i tabell 6.

Tabell 6 Överenskommelser inom social omsorg 2016

Överenskommelse	Syfte	Medel
Evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten 2016	Stärka utvecklingen av evidensbaserad praktik i socialtjänsten	18 mnkr (tilldelas de regionala stödstrukturerna)
Utvecklingen och finansieringen av nationella kvalitetsregister 2012–2016	Finansiering, organisering och åtgärder för att öka användningen av nationella kvalitetsregister i vårdens förbättringsarbete samt underlätta registerbaserad forskning.	1 060 mnkr (statens del), 480 mnkr (tilldelas landsting) ⁹³
Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa 2016	Skapa förutsättningar för ett långsiktigt arbete på området psykisk hälsa och öka tillgängligheten till stöd och behandling av god kvalitet.	65 mnkr (utvecklingsarbete), 780 mnkr (tilldelas kommuner och landsting)

Källa: SKL.

6.5.6 Regionala stödstrukturer – en infrastruktur för kunskapsutveckling

Regeringen pekar ut uppbyggnaden av regionala stöd- och samverkansstrukturer för kunskapsutveckling som en grundläggande förutsättning för att uppnå en mer evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Stödstrukturerna har sedan 2011 utvecklats med hjälp av flera överenskommelser och kan liknas vid en slags infrastruktur för kunskapsstöd och kunskapsutveckling. Strukturerna består av olika nätverk av personer som är verksamma inom till exempel olika forskningsmiljöer, forskning- och utvecklingsenheter, socialförvaltningar eller hälso- och sjukvårdsenheter. I strukturerna ingår strategiska funktioner såsom politiska beredningar och styrgrupper samt så kallade plattforms- och utvecklingsledare.

Syftet med stödstrukturerna är att stödja utveckling, spridning och införande av kunskap som baseras på beprövad erfarenhet. I praktiken handlar det om att ge socialtjänsten ett praktiskt verksamhetsstöd. Respektive regional stödstruktur ansvarar för att prioritera vilka eller vilket område de anser har störst

⁹² Se Statskontoret, 2014.

⁹³ Godkännande av en överenskommelse om utvecklingen och finansieringen av nationella kvalitetsregister för vård och omsorg under åren 2012–2016, protokoll S2011/8471/FS.

utvecklingsbehov. Strukturerna ska även fungera som dialogpartner gentemot berörda myndigheter i frågor som rör kunskapsstyrning.

6.5.7 Nationella samordnare för särskilt prioriterade frågor

Nationella samordnare har under de senaste åren varit ett vanligt styrmedel för staten inom det sociala omsorgsområdet. Samordnarens roll har ofta varit av pådrivande karaktär, dvs. att de genom dialog med kommunala företrädare har arbetat för att driva på utvecklingen inom ett område.⁹⁴ För närvarande finns till exempel en nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården. Tidigare har det funnits nationella samordnare för exempelvis psykisk ohälsa respektive våld i nära relationer.

6.5.8 Nationell samordning av e-hälsa

Det har under flera år funnits nationella strategier och insatser som rör digitaliseringen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården, så kallad e-hälsa.⁹⁵ Under 2016 tog regeringen och SKL fram en gemensam vision för e-hälsoarbetet och som ersätter strategin från 2010. Avsikten är att visionen ska följas upp av en eller flera handlingsplaner som tydliggör kommande insatser inom området.⁹⁶ Inom ramen för Rådet för styrning med kunskap pågår även ett arbete med att kartlägga och samverka om data- och informationsinsamling. Syftet är att motverka dubbearbete.

6.5.9 Specialdestinerade statsbidrag är ett centralt styrmedel

Social omsorg är ett område där staten årligen fördelar en förhållandevis stor summa specialdestinerade statsbidrag till kommunerna. År 2015 fanns 1,39 miljarder kronor fördelade på åtta riktade statsbidrag.⁹⁷ Samtliga finansierades under utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*. Ett antal myndigheter fördelar bidragen till kommunerna, till exempel Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten, men också länsstyrelserna.

Statsbidrag för att stärka kunskapsstyrningen

Flera av de specialdestinerade statsbidragen är en del av regeringens satsning på styrningen med kunskap. Syftet är att ge bättre förutsättningar att basera insatserna inom socialtjänsten på bästa tillgängliga kunskap. Statsbidragen som är kopplade till överenskommelsen om evidensbaserad praktik är ett exempel på ett sådant bidrag (se avsnitt 6.5.5). För 2015 avsattes sammanlagt 60 miljoner kronor för satsningen.⁹⁸

⁹⁴ Se t.ex. Socialdepartementet 2015, *Plan för den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården*.

⁹⁵ Se t.ex. Socialdepartementet 2010, *Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information*.

⁹⁶ Socialdepartementet och SKL 2016, *Vision e-hälsa*.

⁹⁷ Av dessa medel betalades 1,38 miljarder kronor ut 2015, se Regeringens skrivelse 2015/16:102.

⁹⁸ Uppgifter saknas om hur stor del som fördelades till kommunerna.

Övriga statsbidrag kopplade till den nationella kunskapsstyrningen är

- statsbidrag till förbättrade stöd- och behandlingsinsatser vid omhänderstagande av berusade personer (35 miljoner kronor för 2015)
- statsbidrag till utbildning och kompetensutvecklingsinsatser inom den sociala barn- och ungdomsvården (57 miljoner kronor för 2015 och 24 miljoner kronor för 2016)
- satsning på stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården (210 miljoner kronor för 2016)
- utvecklingsmedel för arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn (70 miljoner kronor för 2015).⁹⁹

Stor satsning på ökad bemanning inom äldreomsorgen

Regeringen har beslutat att under perioden 2015–2018 satsa totalt 7 miljarder kronor på att öka bemanningen inom äldreomsorgen, den så kallade bemanningssatsningen. Målet är att satsningen ska leda till ökad kvalitet inom äldreomsorgen, ökad trygghet för äldre samt förbättrade förutsättningar för en jämställd, likvärdig och jämlik äldreomsorg i hela landet. Statsbidragen fördelar enligt en modell som innebär att kommuner med en ofördelaktig struktur kan fördelas mer statsbidrag jämfört med kommuner som har en mer fördelaktig struktur. Varje kommun ska redovisa till Socialstyrelsen hur medlen har använts.¹⁰⁰

Inom äldreomsorgen utgår, förutom bemanningssatsningen, statsbidrag för kunskapssatsning för äldre- och funktionshindersomsorgen (178 miljoner kronor för 2016) och ett nytt investeringsstöd till särskilda boenden för äldre (150 miljoner kronor för 2016). I det senare är det Boverket som beslutar hur medlen ska fördelas.

Tabell 7 sammanfattar statsbidragen riktade till kommunal verksamhet inom det sociala omsorgsområdet under perioden 2015–2018.¹⁰¹

⁹⁹ För de två förstnämnda statsbidragen betalas beloppen ut till kommuner och landsting. Uppgifter saknas om hur stor del av beloppen som fördelas till kommunerna. För utvecklingsmedlen betalandes 67 miljoner kronor ut till 119 kommuner 2015.

¹⁰⁰ Socialdepartementet 2015, *Uppdrag att fördela medel, administrera och följa upp satsningen på en ökad bemanning inom äldreomsorgen*.

¹⁰¹ Sammanfattningen gjordes i september 2016.

Tabell 7 Specialdestinerade statsbidrag inom social omsorg 2015–2018

Statsbidrag	Syfte	Anslag	Medel
Ökad bemanning inom äldreomsorgen 2015–2018	Öka bemanningen inom den kommunala äldreomsorgen	4:5 (UO 9)	7 mdkr (1 mdkr 2015, 2 mdkr/år 2016–2018)
Insatser för höjd kompetens- och kunskapsutveckling för baspersonal i äldre- och funktionshindersomsorgen	Ge äldre- och funktionshindersomsorgen bättre förutsättningar att öka kunskaperna genom olika kompetensutvecklingsinsatser	4:5 (UO 9)	178 mnkr (2016)
Motverka våld mot kvinnor och barn	Kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer, stödet till våldsutsatta kvinnor och barn, barn som har bevitnat våld samt arbetet med våldsutövare	4:7 (UO 9)	50 mnkr (till kommuner), 20 mnkr (till landsting) (2016)
Investeringsstöd till äldrebostäder	Stimulera anordnandet av särskilt boende för äldre och trygghetsbostäder	4:5 (UO 9)	264 mnkr (2015)
Förbättra förutsättningarna för socialtjänstens arbete i den sociala barn- och ungdomsvården	Stärka kommunernas arbete med att utveckla kompetensen inom barn- och ungdomsvården 2013–2016	4:7 (UO 9)	210 mnkr (till kommuner), 40 mnkr för att främja kompetens och stabilitet (kan även sökas av kommuner) (2016)
Förordning (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar	Bygga upp och utveckla kommunernas arbete med personligt ombud	4:1 (UO 9)	Statsbidraget per hel ombudstjänst och år är 302 tkr.
Förordning (2013:666) om statsbidrag till landsting och vissa kommuner för insatser mot hivinfektion	Förstärka och komplettera insatser som landstingen och vissa kommuner vidtar för att uppnå de angivna målen	2:4 (UO 9)	95 mnkr (samliga landsting; kommuner i storstadsregioner)

Källa: Socialstyrelsens webbplats; Regeringens skrivelse 2015/16:102.

6.5.10 Kommunal kostnadsutjämning för hälso- och sjukvård, social omsorg och LSS

Det finns flera modeller i kostnadsutjämningen som omfattar hälso- och sjukvården och social omsorg.

- Det finns en modell för *hälso- och sjukvård i kostnadsutjämningen mellan landsting*. Modellen bygger på uppgifter om befolkningens kostnader för hälso- och sjukvård, kostnader för hiv-smittade personer och tillägg eller avdrag för gles bebyggelsestruktur.
- Det finns en *kommunmodell för individ- och familjeomsorg* som ska utjämna för opåverkbara strukturella faktorer för kommunernas individ- och familjeomsorg. Modellen tar bland annat hänsyn till andelen arbetslösa utan ersättning i kommunen och andelen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader i kommunen.
- Det finns också en *särskild modell för äldreomsorgen* som syftar till att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommuner beträffande äldreomsorgen. Antal personer 65 år och äldre, inklusive uppgift om deras civilstånd, är en av variablerna i modellen.

Ett särskilt kostnadsutjämningssystem för verksamhet enligt LSS infördes 2004. Utjämningssystemet för LSS-kostnader ingår inte i det ordinarie kostnadsutjämningssystemet men har samma principiella uppbyggnad.

6.5.11 Tillsyn och uppföljning

Det finns en speciell tillsynsmyndighet på området

IVO har till huvuduppgift att svara för tillsyn och tillståndsprövning inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt verksamhet enligt LSS. Tillsynen regleras i flera lagar och sammanhörande förordningar som patientsäkerhetslagen och SoL. Bedömningarna utgår också från Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, samt bedömningsstöd som IVO har tagit fram för att bedömningen ska vara så likvärdig som möjligt över hela landet. Syftet med tillsynen är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och förordningar. Tillsynen ska bedrivas strategiskt och effektivt samt på ett enhetligt sätt i landet.

IVO använder sig av flera olika verktyg och tillvägagångssätt i sin tillsyn, till exempel olika rättsligt bindande sanktioner såsom förelägganden och förbud men även rekommendationer, råd och vägledningar. Statskontoret konstaterade i en utvärdering av myndigheten 2015 att IVO i liten utsträckning använder sig av sanktioner. I stället används främst metoder som inte är rättsligt bindande.¹⁰² Myndigheten har föreskriftsrätt med stöd i flera förordningar men har inte utfärdat några föreskrifter.

¹⁰² Statskontoret 2015:8, *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport*.

Tillsyn sker även utifrån arbetsmiljölagstiftningen

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn utifrån arbetsmiljölagen (AML) i syfte att förebygga ohälsa och olycksfall på arbetsplatser inom vård och omsorg. Det kan ibland uppstå motsättningar mellan lagstiftningen inom social omsorg, som utgår från medborgarnas behov, och AML som prioriterar arbetstagarnas arbetsmiljö. Socialtjänstlagen, LSS och AML är jämbördiga och gäller parallellt utan att någon av dem har företräde framför den andra. Det innebär att det är upp till kommunala eller andra utförare att hitta lösningar som tar hänsyn till både arbetstagare och brukare.

Uppföljningen är omfattande och ingår som en del i kunskapsstyrningen

Öppna jämförelser är en uppsättning indikatorer som redovisas återkommande och som speglar verksamheter med avseende på kvalitet, resultat, jämlighet och effektivitet. Syftet är att stimulera kommuner och landsting att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten. Öppna jämförelser är därmed en viktig komponent i det nationella systemet för kunskapsstyrning.

När det gäller hälso- och sjukvård redovisas i dag uppföljningsinformation om folkhälsa, hälso- och sjukvård, läkemedel och cancervård. När det gäller socialtjänsten redovisas information om brottsoffer, ekonomiskt bistånd, hemlöshet, missbruks- och beroendevård, social barn- och ungdomsvård och stöd till personer med funktionsnedsättning och äldre. Uppgifterna samlas i stor utsträckning in genom enkätdata, eftersom registerdata är sekretesskyddade.

Dessutom samlas uppgifter för specifika områden inom vård och omsorg in genom *Nationella kvalitetsregister*. Kvalitetsregistren samlar individbaserade data om olika diagnoser, åtgärder och behandlingsmetoder. Registren används för att förbättra och följa upp arbetet inom verksamheterna.

6.6 Synpunkter på statens styrning

6.6.1 Kommunerna upplever att uppföljningen och dokumentationskraven är omfattande

Statskontorets enkät och intervjuer med kommunföreträdare ger en samstämmig bild av att de upplever att det sociala omsorgsområdet är detaljstyrta. Flera kommuner lyfter fram uppföljningen och dokumentationskraven inom social omsorg som omfattande. I flera enkätsvar nämns Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av Sol, LVU, LVM och LSS (SOFS 2014:5) som särskilt betungande. Även IVO:s dokumentationskrav relaterat till tillsynsarbetet lyfts fram som betungande. Inom ramen för Rådet för styrning med kunskap pågår flera insatser för att minska den administrativa bördan för kommunerna, bland annat genom att samordna myndigheternas dokumentationskrav.

Flera kommuner pekar på att staten i alltför stor utsträckning fokuserar på processmått och kvantitet i sin styrning, i stället för på resultat och brukarnas uppfattning, dvs. kvalitetsmått. Det leder till att alltför stor fokusering läggs på att ”göra rätt formellt” i stället för att utveckla verksamhetens kvalitet.

6.6.2 Kunskapsstyrning – en mer interaktiv styrning

Statskontoret har i en utvärdering av Rådet för styrning med kunskap konstaterat att kunskapsstyrning innehåller att staten styr mer interaktivt med andra aktörer. Den bärande idén bakom kunskapsstyrningen är att de statliga myndigheterna ska kunna nå längre ut i verksamheterna med sin styrning och påverka det faktiska utövandet av vården och omsorgen. Styrningen måste samtidigt vara anpassad till de behov huvudmän och olika professioner har. Detta innehåller att de måste vara mer delaktiga i att ta fram metoder och evidens, annars finns risken att kunskapsstödet inte bli något stöd för professionerna. Styrningen kräver således ett perspektivskifte från myndigheternas sida eftersom den ger huvudmännen och professionerna ett tydligare inflytande.

Statskontoret bedömde i sin utvärdering att det fortfarande är långt kvar till ett läge där kunskapen är ett verkligt stöd i arbetet med evidensbaserad praktik. Vissa viktiga steg har dock tagits, bland annat genom webbplatsen Kunskapsguiden och den huvudmannagrupp som nu är formaliserad. Myndigheterna inom området behöver dock bli bättre på att identifiera vilka behov som finns bland huvudmännen. Socialstyrelsens roll som ett nav för kunskapsstyrning inom vård och omsorg kan också bli tydligare.¹⁰³

6.6.3 Förbättrade förutsättningar för samordning

Det har under flera år riktats kritik mot att den nationella styrningen av vård och omsorg inte har varit tillräckligt samordnad.¹⁰⁴ Det stora antalet statliga aktörer inom området har ibland lett till att kommunerna får många och i vissa fall motstridiga styrsignaler, exempelvis genom överlappande föreskrifter. I Statskontorets enkät lyfter flera kommuner fram brister kopplade till samordningen av den statliga styrningen inom social omsorg. Vissa kommuner pekar på att den omfattande regleringen av området gör att det saknas en helhet och att det leder till att styrningen spretar och blir inkonsekvent. Till exempel upplever vissa kommuner motsättningar mellan arbetsmiljölagstiftningen och viss lagstiftning inom social omsorg såsom SoL och LSS.¹⁰⁵

¹⁰³ Statskontoret 2016:13, *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Delrapport*.

¹⁰⁴ Se t.ex. SOU 2008:18 *Utredningen om kunskapsstyrning i socialtjänsten*. Utredningen lyfte bl.a. fram vikten av att de olika insatserna inom området understödjer varandra och sker utifrån gemensamma utgångspunkter.

¹⁰⁵ Motsättningen mellan LSS och arbetsmiljölagen illustreras bl.a. i JO 2003/04 s. 317.

Enligt Statskontorets utvärdering av Rådet för styrning med kunskap ger den tydliga regleringen av samverkan bättre förutsättningar för att stärka samordningen inom området. Det är emellertid ännu för tidigt att utläsa konkreta resultat av arbetet. Statskontoret konstaterar vidare att myndigheterna behöver ändra arbetssätt och perspektiv för att kunskapsunderlagen ska kunna anpassas till de lokala behoven. Det handlar bland annat om att bättre samordna det kunskapsunderlag som finns, men även att enas kring en gemensam problembild om prioriteringar.¹⁰⁶

6.6.4 Statsbidragen passar inte alltid de lokala prioriteringarna

Specialdestinerade statsbidrag är en central del av den statliga styrningen av det sociala omsorgsområdet. De fungerar i regel som stimulansbidrag, vilket betyder att de ska påverka de kommunala huvudmännens insatser eller prioriteringar. Statskontoret har tidigare konstaterat att det är svårt att mäta effekter och måluppfyllelse av statsbidrag, men att de ofta uppfattas ha ett starkt signalvärde och skapar engagemang på lokal nivå.¹⁰⁷ Enligt våra intervjuer med socialchefer har medlen också bidragit till att kommunerna avsätter större resurser till det sociala omsorgsområdet än vad som annars hade varit fallet.

Samtidigt lyfter flera kommuner fram att de statliga prioriteringarna inte alltid sammanfaller med de lokala prioriteringarna och behoven. Detta kan rubba det lokala planerings- och utvecklingsarbetet och skapa omprioriteringar utifrån statsbidragens inriktning. Vissa kommuner har heller inte alltid de lämpliga strukturella förutsättningarna för bidragen. Till exempel kan det vara svårt för vissa kommuner att anställa personal inom en viss personalkategori.

6.6.5 Svårt att ta del av de specialdestinerade statsbidragen

I Statskontorets enkät och intervjuer pekar flera kommuner på svårigheterna med att ta del av de specialdestinerade statsbidragen inom det sociala omsorgsområdet. Detta gäller särskilt mindre kommuner som har begränsade resurser och där administrationen upplevs som alltför krävande i förhållande till medlen. Det gäller såväl ansökningsförfarandet som återrapporteringskraven. De upplever också att tiden för satsningen ofta är begränsad, både vad gäller att hinna söka bidragen och för att genomföra satsningen.¹⁰⁸

Flera kommuner lyfter fram att kortsiktigheten i statsbidragen försvårar vissa satsningar. Insatserna kopplade till statsbidragen innebär i regel ett långsiktigt åtagande, till exempel att anställa ny personal. Särskilt för små kommuner

¹⁰⁶ Statskontoret, 2016:13.

¹⁰⁷ Statskontoret, 2011:22.

¹⁰⁸ Statskontoret har tidigare konstaterat att specialdestinerade statsbidrag kan medföra stora administrativa kostnader, Statskontoret, 2011:22.

kan detta medföra kostnadsökningar då statsbidragen endast innehåller en tillfällig resursförstärkning. Bemanningssatsningarna inom social omsorg lyfts i flera svar fram som satsningar som kan leda till högre kostnader på sikt.

Statskontoret har tidigare konstaterat att när det gäller kunskapsutvecklande arbete kan specialdestinerade statsbidrag bidra till en mer långsiktig förändring i kommunernas arbete. Detta eftersom statsbidragen syftar till att skapa förutsättningar som förändrar arbetssätt och ökar det framtida kunskapsutbytet mellan de kommunala verksamheterna.¹⁰⁹

6.6.6 Tillsynen inom området kan utvecklas

I Statskontorets utvärdering av IVO från 2015 konstaterades att flertalet kommuner är positivt inställda till myndighetens verksamhet och anser att den bidrar till en förbättrad vård och omsorg. Flera kommuner efterfrågar emellertid en bättre helhetssyn på verksamheternas kvalitet. De vill ha mindre fokus på detaljer och administrativa rutiner och mer fokus på dialog, råd och stöd. Statskontoret konstaterade vidare att IVO:s tillsyn kan bli effektivare om den i större utsträckning baseras på riskanalyser. Myndigheten har lagt en stor andel av sina resurser på författningsstyrdd verksamhet, vilket innehåller förhållandevis detaljerade krav.¹¹⁰

Även vår enkät till kommunerna om det sociala omsorgsområdet ger en bild av att tillsynen kan utvecklas. Flera kommuner upplever att tillsynen främst har ett kontrollerande syfte i stället för att genom vägledning och stöd bidra till verksamhetsutveckling. De upplever också att återkopplingen kommer alltför sent för att bidra till verksamhetsutveckling.

¹⁰⁹ Se Statskontoret, 2015:18.

¹¹⁰ Ibid.

7 Migration och integration av nyanlända invandrare

7.1 Statskontorets iakttagelser

- Ansvaret för områdets olika verksamheter är fördelat på stat, kommuner och landsting.
- Statens styrning på området kännetecknas av omfattande reglering genom lagstiftning, förordningar, föreskrifter och riktade statsbidrag.
- Statens styrning gentemot kommunerna har skärps när det gäller mottagning av ensamkommande barn och nyanlända vuxna och familjer.
- Migrationsverket anvisar asylsökande ensamkommande barn till kommunerna. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen anvisar kommunerna att ta emot nyanlända med uppehållstillstånd för bosättning.
- Den 1 december 2010 infördes en ny lag om etableringsinsatser. I samband med detta genomfördes åtgärder för att underlätta för personer som är nya i Sverige att etablera sig och klara sin egen försörjning i landet. Sedan 2010 är det Arbetsförmedlingen som har det samordnande ansvaret för etableringen.
- Statsbidragen till kommunerna har ökat kraftigt, eftersom antalet asylsökande, ensamkommande barn och nyanlända ökade 2014–2015. Statens ersättningar till kommunerna för flyktingmottagande och boende-kostnader har också ökat kraftigt, från 14 miljarder kronor 2015 till drygt 45 miljarder kronor 2016.
- Enligt de flesta kommuner är administrationen av statsbidragen betungande. Det betonas särskilt av de mindre kommunerna.
- För att asylprocessen och integrationen ska fungera effektivt krävs ett omfattande samarbete och dialog mellan kommunerna och de statliga myndigheterna.

7.2 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi statens styrning av integrations- och migrationsområdet. Ansvaret för de offentliga verksamheterna inom området är fördelat mellan staten, kommunerna och landstingen.

Förutom statlig styrning genom lag, förordningar och föreskrifter styr staten även genom tillsyn, uppföljning och vägledningar. Tillsynen bedrivs i vissa

fall på kommunal nivå. Det finns även specialdestinerade statsbidrag till kommunerna. Dessa bidrag är kopplade till olika åtaganden som kommunerna har, bland annat att ta emot nyanlända vuxna och familjer, ensamkommande barn samt asylsökande elevers skolgång. Bidragen betalas ut från olika anslag på statsbudgeten under utgiftsområdena 8 *Migration* och 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.¹¹¹

7.3 De politiska målen

Statens mål finns angivna i budgetpropositionen i utgiftsområde 8 *Migration och utgiftsområde* respektive 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.

Inom området migration är riksdagens fastlagda mål att:

”...säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet...”¹¹²

Vad gäller nyanlända invandrares etablering är riksdagens fastlagda mål:

”Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.”¹¹³

7.4 Ansvarsfördelning

7.4.1 De statliga myndigheterna

De statliga myndigheter som i första hand har olika typer av operativt ansvar inom asylprocessen och integrationsområdet är Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, IVO, Polismyndigheten, Centra-
la studiestödsnämnden (CSN) och Försäkringskassan. I det här avsnittet beskriver vi de statliga myndigheternas olika uppdrag inom området.

7.4.2 Ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting

Asylmottagning och integration av nyanlända invandrare är två områden som stat, kommuner och landsting har olika typer av ansvar inom. Staten har genom Migrationsverket ansvaret för asylmottagningen. Ansvaret för integrationen av nyanlända innehåller olika moment och är delat mellan staten och

¹¹¹ Prop. 2015/16:1, UO 8 och 13.

¹¹² Prop. 2009/10:1, UO 8, bet. 2009/10:SfU2, rskr. 2009/10:132.

¹¹³ Prop. 2008/09:1 UO 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

kommunerna. Det är i första hand tre grupper av individer som olika myndigheter har olika typer av ansvar för:

- asylsökande vuxna, med eller utan barn
- ensamkommande barn (asylsökande)
- nyanlända invandrare och kvotflyktingar.

Flyktingar som kommer till Sverige är oftast asylsökande och har då ännu inget uppehållstillstånd. Om en asylsökande beviljas uppehållstillstånd går han eller hon över från att vara ”asylsökande” till att bli ”nyanländ”. Kerotflyktingar är personer som erbjuds vidarebosättning i ett nytt hemland. Kerotflyktingar i Sverige har uppehållstillstånd och samma rätt till åtgärder för integration som andra flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.¹¹⁴

7.4.3 Asylmottagning för vuxna – i första hand statens ansvar

Staten har – genom Migrationsverket – huvudansvaret för att ta emot asylsökande. Det är också Migrationsverket som prövar och handlägger asylärenden. Dessutom ansvarar Migrationsverket för att anordna boende i statlig regi för vuxna och medföljande barn som behöver det under tiden för asylprövningen. Dessa tillfälliga boenden anordnas oftast genom upphandling av anläggningsboenden på olika håll i landet.

Genom socialnämnden ansvarar kommunen för att ge bistånd till personer som har ansökt om uppehållstillstånd och som av särskilda skäl har rätt att vistas i Sverige under prövningstiden.

Landstinget har ansvaret för att erbjuda hälso- och sjukvård åt asylsökande.

7.4.4 Mottagande av ensamkommande barn – ansvaret är delat mellan staten och kommunerna

Flera statliga myndigheter ansvarar för att ta emot ensamkommande barn. Liksom för andra kommunala verksamheter ligger det kommunala ansvaret formellt på politisk nivå. Det är dock socialtjänsten som sköter den praktiska verksamheten.¹¹⁵

¹¹⁴ För att kunna bli kvotflykting måste man vara registrerad hos UNHCR, FN:s flyktingorgan.

¹¹⁵ Migrationsverket 2015, *Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar*.

Migrationsverkets ansvar

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för att ta emot asylsökande ensamkommande barn. Migrationsverkets ansvar innebär att de ska

- prova barnets ansökan om asyl
- i förekommande fall göra åldersbedömningar
- efterforska barnens vårdnadshavare
- handlägga ärenden om ekonomiskt bistånd till barnen
- arbeta med återvändande för de barn som inte beviljas uppehållstillstånd.

I verkets uppdrag ligger också bland annat att

- ställa prognoser och planera för behovet av mottagningsplatser för asylsökande ensamkommande barn och ungdomar
- teckna överenskommelser med kommunerna om mottagande av ensamkommande barn och anvisa kommuner att ta emot ensamkommande barn¹¹⁶
- fatta beslut om statliga ersättningar till kommuner och landsting
- lämna uppgifter om det asylsökande barnet till berört landsting för att barnet ska kallas till hälsoundersökning.

Den 1 januari 2014 ändrades lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA) så att det inte längre krävs särskilda skäl för att Migrationsverket ska kunna anvisa en kommun att ta emot ett ensamkommande barn. Denna möjlighet fanns tidigare endast i de fall då det fanns en överenskommelse mellan kommunen och staten om mottagande av ensamkommande barn eller om det fanns särskilda skäl, till exempel anknytning genom släkt.¹¹⁷

Migrationsverket har därmed fått utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till kommunerna. För att skapa en jämnare fördelning över landet har Migrationsverket, på uppdrag av regeringen, tagit fram en ny modell för hur anvisningar ska fördelas mellan länen och kommunerna. Den nya modellen började tillämpas den 1 april 2016. Anvisningsmodellen innebär att varje kommun tilldelas en viss andel av de ensamkommande barn som ska placeras. Denna andel ska ställas i relation till totalt antal gjorda anvisningar från 1 januari 2016 och framåt.

Länsstyrelsernas ansvar

Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd. Länsstyrelsernas roll är att samordna statens insatser

¹¹⁶ Verksamheten med att teckna överenskommelser med kommunerna upphör 2017.

¹¹⁷ Migrationsverket har enligt 3 § möjlighet att anvisa ensamkommande barn till en kommun.

inom länen genom, genom att samverka med andra myndigheter och organisationer. Länsstyrelserna utövar tillsyn gentemot överförmyndare i kommunerna och granskar då också överförmyndarens arbete med godmanskap för ensamkommande barn. Länsstyrelserna samordnar mottagande av ensamkommande barn och Migrationsverket anvisar kommuner att ta emot ensamkommande barn.

Kommunernas ansvar

Det praktiska mottagandet sker i en kommun som ordnar boende, god man och utreder barnets behov av stöd. Det är i första hand kommunernas socialtjänst som arbetar med frågor som har med ensamkommande barn att göra.

Ankomstcommun och anvisningscommun – olika ansvar

Innan asylprocessen tar vid har den kommun där ett ensamkommande barn först gett sig till känna ansvar för att ordna ett tillfälligt boende och utreda barnets behov. Denna kommun kallas för *ankomstcommun* och det är socialnämnden som bedömer om barnet eller den unge behöver omedelbart skydd. Ankomstcommunen ska också göra en utredning för att tillgodose barnets eller den unges behov av boende.

Migrationsverket anvisar en kommun, en så kallad *anvisningscommun*, som får ansvaret att utreda och tillgodose barnets eller den unges behov av stöd och hjälp. Socialnämnden i anvisningscommunen ansvarar för barnet och för att behovet av boende och annat stöd tillgodoses.¹¹⁸ Placeringsbeslutet kan innebära att barnet placeras i ett hem för vård eller boende (HVB), för ensamkommande barn och unga, familjehem, stödboende eller jourhem. De bestämmelser som gäller för olika placeringsformer för barn och unga finns i SoL, socialtjänstförordningen (2001:937) samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende. Anvisningscommunen har det sammanhållna vårdansvaret så länge vårdbehovet inte är uppfyllt eller till dess ärendet har flyttats över till en annan kommun.

Socialnämnden har i uppdrag att verka för att barnet eller den unge får lämplig utbildning och en god hälso- och sjukvård.¹¹⁹ Ungdomar som på grund av sitt beteende behöver vårdas med stöd av LVU kan placeras i ett särskilt ungdomshem inom Statens institutionsstyrelse (SiS) eller vissa andra boendeförmer.

¹¹⁸ 2 kap. 1 § SoL.

¹¹⁹ SoL. Grundläggande bestämmelser om utbildning inom skolväsendet finns i skollagen (2010:800).

Ansvar för skolgång för asylsökande barn och nyanlända

Den kommun som ett asylsökande barn vistas i är skyldig att erbjudas plats i utbildning inom en månad från det att barnet anlant till Sverige.¹²⁰ De har då rätt till utbildning enligt bestämmelserna i skollagen och i övriga skolförfattningar. Detta innebär bland annat att de har rätt till undervisning i samma innehålls- och tidsomfattning som barn som är folkbokförda i Sverige och att de har samma rätt till särskilt stöd. Rätten till utbildning gäller även om Migrationsverket har meddelat beslut om avvisning eller utvisning och gäller fram till att barnet lämnar landet.¹²¹

Enligt skollagen har nyanlända rätt till utbildning i Sverige och den 1 januari 2016 infördes en ny definition i skollagen av vem som ska räknas som nyanländ. Principen är att en elev som har bott utomlands och som börjat i skolan efter höstterminens start det år eleven fyller sju år ska räknas som nyanländ. Den 1 januari 2016 infördes nya krav på kartläggning av kunskaper. Inom två månader efter att en elev för första gången har tagits emot i grundskolan ska det göras en kartläggning av vad eleven kan. Kartläggningen ska användas till att ta beslut om vilken årskurs och undervisningsgrupp eleven ska gå i, hur undervisningen ska planeras och hur undervisningstimmarna och fördelas på olika ämnen.

Landstingens ansvar

Landstingen ansvarar för barnens vård. De ska erbjuda barnen en hälsounder-
sökning, om det inte är uppenbart att det inte behövs, till exempel för att barnet bara kommet att vara i Sverige en kort tid.¹²²

7.4.5 Nyanländas etablering – ansvaret är delat mellan staten och kommunerna

Nyanländas boende – ett ansvar för kommunerna

Genom den nya bosättningslagen (2016:38) kan kvotflyktingar och asylsökande som beviljats uppehållstillstånd från och med den 1 mars 2016 anvisas till kommuner för bosättning. Det gäller även personer som har annat så kallat skyddsbehov enligt utlänningslagen. Den nya bosättningslagen ersätter de överenskommelser som tidigare träffats mellan länsstyrelser och kommuner om mottagande av nyanlända. Syftet med den nya lagen är att förbättra nyanländas möjligheter att komma in i samhället och på arbetsmarknaden. Statens styrning gentemot kommunerna kan sägas ha skärpts genom den nya lagregleringen om bosättning.

¹²⁰ 4 kap. 1a § skolförordningen (SFS 2011:185).

¹²¹ 29 kap. 4 § skollagen (SFS 2010:800).

¹²² 6 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:11) om hälsoundersökning av asylsökande med flera.

Under 2016 har Arbetsförmedlingen och Migrationsverket ett gemensamt ansvar för anvisningarna. Från den 1 januari 2017 tar Migrationsverket över hela ansvaret för att anvisa nyanlända till en kommun. Bosättningsuppdraget övergår då helt från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket.

Etableringsplan – ett statligt ansvar och en uppgift för Arbetsförmedlingen

Enligt lagen om etableringsinsatser (2010:197) har nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller andra skyddsbehövande rätt till en plan med insatser som ska underlätta deras etablering i Sverige. Sedan december 2010 är det Arbetsförmedlingens ansvar att upprätta etableringsplanen. Tidigare var det kommunernas uppgift.

Målgruppen är personer i åldrarna 20–64 år. Arbetsförmedlingen och den nyanlända ska upprätta etableringsplanen tillsammans, i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Kommunerna ansvarar för att tillhandahålla svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering.

Försäkringskassan betalar ut etableringsersättning till den nyanlända från när han eller hon har fått en etableringsplan vid Arbetsförmedlingen.¹²³

7.4.6 Landstingen ansvarar för nyanländas vårdbehov

Landstingen ansvarar för insatser inom hälso- och sjukvård och genomför hälsoundersökningar för nyanlända. Vissa landsting har verksamhet med hälsokommunikatörer som är särskilt inriktade på nyanlända.¹²⁴

7.5 Statens styrning

7.5.1 Överenskommelser mellan regeringen och SKL

I april 2010 ingick regeringen, SKL och idéburna organisationer en överenskommelse inom integrationsområdet (ÖKI). Syftet med överenskommelsen var att förtydliga relationen mellan staten, kommunerna, landstingen/regionerna och de idéburna organisationerna. Parterna har enats om en gemensam vision och sex principer som utgångspunkt för samverkan. Tanken med överenskommelsen är också att den ska bidra till att utveckla former och metoder för att de idéburna organisationerna bättre ska kunna medverka i insatser som bidrar till integration.¹²⁵

¹²³ Försäkringskassan betalar även ut etableringstillägg enligt vissa regler för de som har hemmavarande barn.

¹²⁴ Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

¹²⁵ Ramböll 2015, *En studie av uppföljning av integrationsöverenskommelsen*, PM mars 2015.

7.5.2 Kraftigt ökade statsbidrag på grund av flyktingtillströmningen

Den statliga bidragen till kommunerna återfinns under utgiftsområde 8 *Migration och utgiftsområde* respektive 13 *Jämställdhet och nyanländas etablering*. Som en följd av att antalet asylsökande ökade kraftigt under 2014 och 2015 har de totala offentliga utgifterna för asylmottagning och integration av nyanlända ökat kraftigt. De statliga bidragen till kommunerna väntas uppgå till drygt 45 miljarder kronor under 2016, en ökning med drygt 31 miljarder kronor från 2015 till 2016.¹²⁶

De två största bidragsposterna till kommunerna är statsbidrag till kommunerna för ersättning för boendekostnader och kommunersättningar för flyktingmottagande (se tabell 8). En del av statliga ersättningarna betalas ut utan ansökan, medan kommunerna behöver ansöka om andra.¹²⁷ Enligt bestämmelser i förordningar utgår bidraget med fasta belopp per volymenhet, som dygnsersättning och ersättning per person. Storleken på bidraget till kommunerna styrs därmed främst av hur många ensamkommande barn och nyanlända invandrare som kommunerna tar emot. Drygt hälften av de belopp som betalas ut till kommunerna utgår med automatik och behöver alltså inte sökas av kommunerna.

¹²⁶ Med anledning av ökat antal flyktingar infördes 2015 ett tillfälligt statligt stöd till kommunerna om 8 300 miljoner kronor. Stödet var i form av ett extra generellt statsbidrag. Av samma skäl tilldelades landstingen 1 470 miljoner kronor. Utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommunerna*, anslaget 1:5 Tillfälligt stöd till kommuner och landsting. Förslag av regeringen i Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47).

¹²⁷ Migrationsverkets webbplats, ”Statliga ersättningar till kommuner”, <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning.html> [2016-06-30].

**Tabell 8 Anslagsmedel till kommunerna budgetåren 2013–2016 inom utgiftsområde 8
Migration och 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering, belopp i
miljarder kronor**

Anslag	2013	2014	2015	2016*
Ersättningar och bostads- kostnader, anslag 1:2, UO 8	2,1	2,6	4,7	32,4
Kommunersättningar vid flyktingmottagande, anslag 1:2, UO 13	5,4	6,8	8,8	12,7
Summa	7,5	9,4	13,5	45,1
Övriga anslag under utgifts- område 8 och 13	0,6	0,7	0,5	**
Summa bidrag till kommu- nerna under utgiftsom- rådena 8 och 13	8,1	10,1	14,0	

Källa: Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter, uppgifter från ESV i mars 2016. Beloppen avser medel till kommunerna.

*Prognos enligt underlag till vårvädringsbudgeten för 2016 (prop. 2015/16:99), Justitiedepartementet.

** Uppgift finns inte tillgänglig då ESV:s realekonomiska fördelning för budgetåret 2016 ännu inte har utarbetats.

7.5.3 Kommunal kostradsutjämning för barn med utländsk bakgrund

År 2000 infördes en delmodell i det kommunala utjämningssystemet för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Motivet var att barn med utländsk bakgrund ofta har behov av särskilt stöd, både inom barnomsorgen och i skolan. Kommuner där andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund är högre än riksgenomsnittet får därför ett tillskott av medel, medan det omvänta gäller för kommuner där andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund är lägre än riksgenomsnittet.¹²⁸

7.5.4 Tillsyn och uppföljning – ensamkommande barn i fokus

Inom migrations- och integrationsområdet finns tillsyn och uppföljning från olika myndigheter som riktas mot kommunerna. Det mesta av tillsynen och uppföljningen gäller kommunernas placeringar av ensamkommande barn.

Tillsyn av boende för ensamkommande barn

Kommunerna utövar tillsyn över hem för vård eller boende (HVB-hem) och över stödboende. Det är sådana boenden som ensamkommande asylsökande barn kan placeras i av den ansvariga kommunen. Tillsynen utförs av de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Tillsynen av dessa boenden är

¹²⁸ Statskontoret, 2014:23.

viktig för att kunna säkra att barnen vistas i bra miljöer som inte orsakar problem för deras hälsa. För att underlätta för kommunerna att utöva tillsynen ger Folkhälsomyndigheten ut en tillsynsvägledning om vårdlokaler som bland annat riktar sig mot ensamkommande barns boenden.

Socialstyrelsen och IVO har också hand om tillsynen över de ensamkommande barns boenden.¹²⁹ För att en kommun eller ett landsting ska kunna driva ett sådant boende måste verksamheten anmälas till IVO innan den startar.¹³⁰ Socialstyrelsen kan också stänga eller vitesförelägga sådana boenden.

Tillsyn av god man och överförmyndare – ett statligt ansvar

De ensamkommande barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare ska ha en god man som vårdar barnets angelägenheter. En sådan god man förordnas av en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd.¹³¹ Överförmyndaren ska också utöva tillsyn över gode män i deras arbete med ensamkommande barn.

Länsstyrelserna har i sin tur ansvaret för att utöva tillsyn över de kommunala överförmyndarnas verksamhet.¹³² Länsstyrelserna ska också stödja överförmyndarna med råd för att säkra att rättstillämpningen är enhetlig och se till att överförmyndarna eller överförmyndarnämnderna har en tillfredsställande utbildning.¹³³

Tillsyn av insatser för nyanlända invandrare – ett statligt ansvar

Länsstyrelserna följer upp de samlade insatserna som genomförs för nyanlända invandrare på lokal och regional nivå. Länsstyrelserna gör årliga nationella uppföljningar av mottagande och etablering av nyanlända samt mottagandet av ensamkommande barn. Det gör de genom en bred enkätundersökning som riktar sig till samtliga kommuner i Sverige.

7.6 EU:s regelverk – fri rörlighet och gemensamt asylsystem

Sverige har förpliktelser gentemot EU som påverkar kommunerna. Kommunerna påverkas indirekt av EU:s generella lagstiftning som gäller fri rörlighet av personer inom EU och det gemensamma europeiska asylsystemet som inrättades 2013. För att underlätta genomförandet av asylsystemet arbetar Migrationsverket med flera europeiska nätverk och stödkontor så som European Asylum Support Office (EASO). Migrationsverket samarbetar även med det europeiska migrationsnätverket European Migration Network

¹²⁹ 13 kap. 1 § SoL.

¹³⁰ 7 kap. 1 § SoL.

¹³¹ 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

¹³² Migrationsverket 2015, *Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar*, maj 2015.

¹³³ Föräldrabalk (1949:381).

(EMN) vars syfte är att stödja utformningen av en gemensam asyl- och migrationspolitik inom EU.

7.7 Synpunkter på statens styrning

7.7.1 Stort antal asylsökande och nyanlända – en utmaning för kommunerna

Det stora antalet asylsökande under 2014 och 2015 har inneburit att resurserna på olika sätt har ansträngts i många kommuner. Det har ibland också varit svårt att på kort tid anställa personer med den kompetens som behövs. Även asylmottagningen, som i första hand är ett statligt ansvar, har inneburit ökade krav på kommunal service. Det märks främst i de kommuner där det bor många personer på flyktingförläggningar. Det gäller inte minst de kommunala skolorna, som ofta behöver särskilda resurser för barn som bor på flyktingförläggningarna.

Ett planeringsproblem som blivit allt vanligare på senare år är när kommuner med kort varsel får information om att Migrationsverket upphandlat ett anläggningsboende för asylsökande i kommunen. De som ska bo på anläggningsboendet har rätt till olika typer av kommunal service som kommunen inte har haft möjlighet att förutse i sin planeringsprocess. Det krävs främst extra resurser för flyktingbarnens skolgång.

Något som kommunerna speciellt nämner i Statskontorets enkätsvar är att det är svårt att planera för att ta emot nyanlända. Anledningen är att det ofta går snabbt från att beslut fattas om hur många personer som ska tas emot tills de nyanlända kommer. Kommunerna pekar på att prognoserna sällan stämmer och att det har kommit fler nyanlända än vad de har förväntat.

7.7.2 Tung administration för riktade statsbidrag

Administrationen och hanteringen av de riktade statsbidragen verkar vara en stor administrativ börd för kommunerna. I Statskontorets enkät finns en fråga om vilka regler eller regelverk som ger särskilt omfattande administration. Nästan alla kommuner som har svarat pekar på att hanteringen av återsökningsbara ersättningar – som innebär ansökningsförfaranden – tynger kommunens administrativa resurser.¹³⁴ Det finns emellertid inga uppgifter om hur omfattande handläggningen är i termer av exempelvis kostnader eller nedlagd arbetstid.

Det är främst mindre kommuner som bedömer att bidragshanteringen är ett problem. Mellan 20 och 30 procent av kommunerna anger att man har avstått

¹³⁴ Det finns bland annat ett stort antal blanketter för ansökan om bidrag på Migrationsverkets webbplats, se ”Blanketter för kommuner”, <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Blanketter.html>.

från att söka bidrag som man har bedömt att man skulle kunna få.¹³⁵ Bland dessa kommuner svarar i sin tur mellan 70 och 80 procent att man har avstått på grund av att ansökningarna tar alltför mycket resurser i anspråk.

7.7.3 Överväldring av kostnader på kommunerna

Som ovan nämnts är det Arbetsförmedlingens ansvar att upprätta etableringsplaner för personer som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande eller är anhörig till någon av dessa. Efter två år avslutas etableringsplanen oavsett utfallet av insatsen.

En synpunkt som framkommit i våra enkätsvar är att Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag som varar under två år, är för kort. Många nyanlända har inte fått fotfäste på arbetsmarknaden inom två år och kommunerna kan då belastas med bland annat ökade utgifter för underhållsstöd.

SKL pekar på att ankomstcommunerna belastas ekonomiskt innan Migrationsverket tar över i asylprocessen. Kommunerna får sina bidrag i efterhand och det är oklart om de kommer att få full kostnadstäckning för sina utgifter.

7.7.4 Ibland motstridiga regler

Många kommuner anser att regleringen av området är svår att överskåda och att reglerna ibland är motstridiga. Drygt 50 procent av kommunerna svarar i enkäten att reglerna på området är motstridiga i enstaka fall och 12 procent anser att reglerna är motstridiga i många fall. Ett problem som näms av många kommuner är att det är svårt att leva upp till socialtjänstlagens krav om barns rättigheter för ensamkommande barn. Kommunerna pekar också på att Socialstyrelsens och Migrationsverkets regler skiljer sig åt i ärenden som rör ensamkommande barn. Därför är det ibland oklart för kommunerna hur de ska agera i enskilda fall.

7.7.5 Stort behov av bostäder

Ett problem som kommuner och de berörda statliga myndigheterna påtalar är att det har blivit svårare att ordna tillfälliga bostäder åt asylsökande. Det beror på att antalet asylsökande har ökat. Problemet är svårt att lösa – staten kan inte tvinga enskilda kommuner att bygga bostäder samtidigt som Migrationsverket anvisar kommunerna att ta emot nyanlända.

¹³⁵ För statsbidrag som avser kostnader för ensamkommande barn bedöms 20 procent av kommunerna avstå från att söka. För statsbidrag som avser bidrag kopplade till mottagande av nyanlända bedöms 30 procent av kommunerna avstå från att söka.

7.7.6 Ett stort antal förslag till åtgärder från SKL

Enligt tjänstemän vid SKL brister helhetssynen i statens styrning av området. Styrningen utgår från olika regelverk som hanteras av olika statliga myndigheter. När kommunerna ska hantera mottagande av nyanlända med uppehållstillsstånd, asylsökande barns skolgång och ensamkommande barn konfronteras de med olika statliga regler och uppdrag som inte är samordnade. Ett exempel är när Migrationsverket upphandlar ett anläggningsboende i en kommun. Det kan leda till att kraven på skolan i kommunen ifråga ökar kraftigt, eftersom ett stort antal barn ska beredas plats på kort tid. Kommunerna får inte tillräckliga resurser eller förutsättningar att planera. Enligt SKL måste kommunerna få vara mer flexibla i hur de sköter olika uppgifter inom området. Staten och de berörda myndigheterna behöver dessutom agera mer samordnat.

Ett annat problem är att det finns en stor osäkerhet om finansieringen med bidrag från staten. Kommunerna får ersättning i efterhand och det är oklart om man kommer att få full kostnadstäckning för sina utgifter. SKL anser att ersättningssystemen måste vara förutsägbara, administrativt enklare och ge full kostnadstäckning.

När det gäller ensamkommande barn har ankomstcommunerna fått en oportionellt stor belastning under tider med högt mottagande. Enligt SKL vore det bättre om staten, i stället för att kommunerna, tog ansvar för ankomstboende för ensamkommande barn.

I promemoriorna *35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande* och *Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen* har SKL presenterat ett stort antal förslag till statliga åtgärder som syftar till att underlätta för kommuner och landsting i det ökade mottagandet av asylsökande, ensamkommande barn och nyanlända.

En generell synpunkt från SKL är att det behövs genomgripande förändringar i asyl- och flyktingmottagandet. Dessa förändringar ska bidra till ett långsiktigt hållbart och samordnat system som ger full kostnadstäckning till kommuner och landsting. Förslagen spänner över alla centrala områden i sammanhanget: boende för nyanlända, socialtjänsten, överförmyndarverksamheten, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, skola och utbildning, ersättningar till kommunerna, kollektivtrafik och tolkar.

7.7.7 Riksrevisionens synpunkter gällande nyanländas etablering

I Riksrevisionens rapport *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* som publicerades 2015 sammanfattas nio granskningar som Riksrevisionen har gjort om statens insatser för nyanlända invandrares etablering. I rapporten lämnar de ett stort antal rekommendationer till regeringen och

berörda myndigheter som på olika sätt syftar till att effektivisera etableringsprocessen för nyanlända. En central synpunkt är att regeringen i ökad utsträckning bör ta ett nationellt ansvar för landets flyktingmottagande.

8 Fysisk planering och bostadsförsörjning

8.1 Statskontorets iakttagelser

- Kommunernas planprocesser tar allt längre tid. De har också blivit mer komplicerade, på grund av att allt fler intressen och krav ska beaktas och jämkas samman.
- Den statliga styrningen av den fysiska planeringen och planeringen av bostadsförsörjningen utgörs främst av reglering och av länsstyrelserna tillsyn. Därutöver sker styrningen också genom informativa styrmedel som vägledningar och nationella mål. Styrning genom riktade statsbidrag har varit begränsad.
- Styrningen inom området utmärks av en blandning av mål- och detaljstyrning.
- Flera statliga myndigheter på nationell nivå utövar någon form av styrning. För flertalet av dessa handlar det om olika former av informativa styrmedel.
- På regional nivå har länsstyrelserna både en rådgivande roll och en tillsynsroll.
- EU:s påverkan är begränsad och sker främst genom unionens politik på miljöområdet. Olika regler och miljökrav påverkar planprocessen.

8.2 Inledning

I detta kapitel beskriver vi översiktligt hur den statliga styrningen av kommunernas fysiska planering¹³⁶ samt planering för bostadsförsörjning ser ut. Det kommunala planmonopolet ger kommunerna den avgörande bestämmarrätten över hur mark- och vattenområden ska utvecklas, vilket sätter gränser för statens möjligheter att påverka planeringen.

Den statliga styrning som finns riktar in sig på att stimulera kommunal planering där det behövs och reglerar vilka hänsynstaganden som kommunerna ska och bör göra när de väl bestämmer sig för att planera.

Trots kommunens utpekade roll att ansvara både för fysisk planering och bostadsförsörjning måste flera olika aktörer såsom staten, kommunerna och

¹³⁶ Med fysisk planering menas ”planering som handlar om hur mark och vattenområden bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska ligga och hur den bör vara utformad.”

privata byggbolag samordna sig för att faktiskt bostadsbyggande ska komma till stånd.

8.3 De politiska målen

8.3.1 Det finns många nationella politiska mål kopplade till den fysiska planeringen

Enligt en rapport från den sektorsansvariga myndigheten Boverket finns det över 100 nationella mål som har betydelse för den fysiska samhällsplanningen.¹³⁷ Fler än 40 av dessa bedöms vara övergripande mål.

Några av de mest aktuella politiska målen med koppling till fysisk planering och bostadsförsörjning fastslås i budgetpropositionen för 2016 under utgiftsområde 18 *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumpolitik*:

- Hela befolkningen ska leva och bo i en god livsmiljö.
- Det ska finnas en tydlig roll för fysisk planering i arbetet för hållbar utveckling av städer, tätorter och landsbygd.
- Det ska finnas regelverk och andra styrmedel som på bästa sätt tillgodosör kraven på effektivitet, samtidigt som rättssäkerhet och medborgerligt inflytande säkerställs.
- Det ska finnas förutsättningar för byggande av bostäder och lokaler, etablering av företag och för annat samhällsbyggande samtidigt som en god livsmiljö tryggs.
- Det långsiktiga utbudet av bostäder ska motsvara konsumenternas efterfrågan på bostäder.
- Det ska byggas 250 000 nya bostäder fram till år 2020.

Eftersom det saknas en tydlig hierarki av de nationella målen är det svårt att bedöma vilka av dem som är mest angelägna. Dock torde målet om ökat bostadsbyggande vara angeläget. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2016 bedömer 240 av 290 kommuner att det råder obalans i tillgång och efterfrågan på bostäder.

¹³⁷ Boverket 2011:17, *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*.

8.4 Ansvarsfördelning

8.4.1 Kommunerna har ansvaret för fysisk planering och för planering av bostadsförsörjningen

Kommunerna ska ta fram en översiksplan, detaljplaner och områdesbestämmelser som beskriver hur mark och vatten får användas och hur bebyggelsen ska utvecklas för ett visst område eller, i fallet med översiksplanen, för hela kommunen. Det är bara kommunen som får planera inom sitt geografiska område (på grund av det så kallade kommunala planmonopolet). Förutom att upprätta olika planer har de kommunala byggnadsnämnderna också en myndighetsroll eftersom de handlägger och prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.¹³⁸ Byggnadsnämnden utövar också operativ tillsyn över bland annat att fastighetsägare tar ansvar för att underhålla sina byggnader och att byggherrarna fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen (PBL).

De kommunala åtagandena regleras primärt av PBL, men även miljöbalken (MB) är viktig i sammanhanget, eftersom den innehåller bestämmelser som påverkar kommunen i den fysiska planeringen.

Även om PBL anger fysisk planering som en kommunal angelägenhet innehåller detta inte att kommunen är helt fri att planera. Planprocessen innehåller att en rad olika intressen och mål ska vägas mot varandra. Allmänna eller enskilda intressen samt hälso- och miljömässiga aspekter begränsar till exempel hur mycket och var kommunerna kan planera att bygga bostäder eller andra anläggningar. I MB finns det bestämmelser om områden av riksintressen som anses särskilt viktiga för bevarande eller exploatering. Därutöver finns det generella strandskyddet som gäller i hela landet och som bland annat innehåller att inga nya byggnader får anläggas i näheten av en strand.¹³⁹

Kommunen ska planera för bostadsförsörjningen med hjälp av riktlinjer

Förutom att planlägga mark- och vattenområden ska kommunerna också – enligt bostadsförsörjningslagen (BFL)¹⁴⁰ – planera för bostadsförsörjningen för alla i kommunen med hjälp av riktlinjer. Dessa ska baseras på aktuella analyser av den demografiska utvecklingen och förhållandena på bostadsmarknaden. Riktlinjerna ska antas under varje mandatperiod och måste innehålla följande uppgifter:

¹³⁸ 9 kap. 20 § plan- och bygglagen (2010:900).

¹³⁹ 7 kap. 13–18 §§ miljöbalken.

¹⁴⁰ Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383).

- Kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.
- Kommunens planerade insatser för att nå de uppsatta målen, och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål.
- Planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2016 har 48 procent av landets kommuner antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen under den nuvarande eller den gångna mandatperioden. Förutom att anta riktlinjer kan kommunen ta en mer aktiv roll i bostadsförsörjningen genom att ordna med bostadsförmédling.

Att planera för faktiskt bostadsbyggande är ett frivilligt åtagande

Även PBL innehåller krav på att kommunerna i översiktsplanen ska redovisa hur de tänker tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder.¹⁴¹ Men varken PBL eller BFL kräver explicit att kommunerna ska planera för till exempel ökat bostadsbyggande. PBL är mer att betrakta som en lagstiftning som ska reglera processen för hur olika intressen ska hanteras. BFL ställer inte heller den några krav på faktiskt bostadsbyggande.

I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att kommunerna inte ensamma styr utvecklingen på bostadsmarknaden. De är i många lägen beroende av andra aktörer, som till exempel byggbolagen.

8.5 EU:s miljölagstiftning påverkar indirekt kommunernas fysiska planering

Europeiska unionen har inga direkta möjligheter att påverka kommunernas planläggning av mark och vatten, men kan påverka indirekt.¹⁴² EU:s politik på miljöområdet, i form av reglering, strategier och policydokument, får följer för svensk planeringslagstiftning och därmed även för kommunernas fysiska planering. Ett exempel är kommunernas skyldighet att göra miljöbedömningar om en översikts- eller detaljplan kan antas få stora effekter på miljön. Den skyldigheten slås fast i plan- och bygglagen, men härstammar från EU:s direktiv om strategiska miljöbedömningar.

¹⁴¹ 3 kap. 5 § PBL.

¹⁴² Boverkets webbplats, ”EU påverkar svensk fysisk planering”, <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/eu-paverkar-planeringen/> [Hämtad:2016-05-13]; SKL 2010, *EU i lokalpolitiken*, s. 23–24.

8.6 Statens styrning

8.6.1 Regeringen styr genom nationella mål och justeringar i regelverken

Den nuvarande PBL trädde i kraft 2011 och ersatte den första plan- och bygglagen som infördes 1987.

Regeringens styrning inom plan- och byggområdet sker huvudsakligen genom återkommande översyner. Dessa leder till vissa ändringar i det befintliga regelverket, snarare än stora genomgripande förändringar. Det brukar bli några förslag till regelförändringar varje år.¹⁴³ Regeringen har också möjlighet att genom ett så kallat planföreläggande tvinga fram en markanvändning som staten önskar.¹⁴⁴

Utöver själva regelverket utövar regeringen styrning genom olika nationella mål som kommunerna måste beakta i sitt arbete med den fysiska planeringen. Regeringen ger också uppdrag till myndigheter att ta fram exempelvis vägledningar för hur kommuner ska agera i olika sammanhang. Myndigheterna kan också få göra uppföljningar, som sedan ligger till grund för regeringens förslag till regeländringar.

8.6.2 Relativt få statsbidrag för fysisk planering och bostadsförsörjning

Generellt över tid har det bara funnits en del mindre bidrag kopplade till kommunernas fysiska planering och bostadsförsörjningsplanering. Finansiell styrning med hjälp av specialdestinerade bidrag har således varit begränsad.

Under 2015 betalades totalt 35 miljoner kronor ut i bidrag till kommunerna från olika anslag inom utgiftsområde 18 *Samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet* i statens budget.¹⁴⁵ Det är dock endast en del av beloppet som avser bidrag kopplade till kommunernas fysiska planering och bostadsförsörjningsplanering. Enligt Boverket fanns det under budgetåret 2015 två mindre statsbidrag på några miljoner kronor varandra. Dessa avsåg dels stöd gällande planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära områden, dels stöd till nationella utvecklingsprojekt om tillämpningen av PBL. Kommuner som uppfyllde vissa villkor kunde ansöka och få ekonomiskt stöd ifrån dessa bidrag.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet (2016-04-25).

¹⁴⁴ 11 kap. 15–16 §§ PBL.

¹⁴⁵ Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter, uppgifter från Ekonomistyrningsverket. Beloppet avser bidrag som är avsedda för konsumtion i kommunerna.

Nytt statsbidrag för ökat bostadsbyggande

Regeringen införde dock budgetåret 2016 ett nytt och mer omfattande ekonomiskt stöd till kommunerna för ökat bostadsbyggande (även kallad byggbonus). Det totala beloppet för stödet är 1,85 miljarder kronor 2016.

Det nya statsbidraget är uppdelat i två delar. Den ena delen är på 60 procent av totalbeloppet och ska gå till nya bostäder som byggs för nyanlända. Den andra delen, på 40 procent, ska gå till nya bostäder för andra grupper än nyanlända.

Kommunerna måste ansöka om stöd från statsbidraget och för att kunna få ta del av det måste kommunerna uppfylla ett antal kriterier.

- De måste bland annat ha antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen under förra eller nuvarande mandatperioden.
- De måste ha antagit en ny översiktsplan eller åtminstone gjort en översyn av planens aktualitet under samma tidsperiod.

Investeringsstöd för att anordna hyresbostäder och bostäder för studerande

Under 2016 tillkom ett investeringsstöd för att anordna hyresbostäder och bostäder för studerande. Anslaget för detta stöd ligger på 2,2 miljarder kronor. Investeringsstödet riktas dock till fastighetsägare och det är i egenskap av fastighetsägare som kommunerna kan ta del av det. Stödet riktas däremed inte bara till kommunerna.

I utjämningssystemet finns en delmodell för bebyggelsestruktur

Förutom specialdestinerade statsbidrag kan finansiell styrning också omfatta generella statsbidrag. Inom ramen för kostnadsutjämningen i det kommunal-ekonomiska utjämningssystemet finns en särskild delmodell för bebyggelsestruktur mellan kommuner. Den ska kompensera för merkostnader på grund av geografiskt läge eller gles bebyggelsestruktur. Delmodellen utjämnar bland annat för merkostnader för drift och underhåll av gator och vägar samt för skillnader i byggkostnader¹⁴⁶.

8.6.3 Statliga myndigheter övervakar, stödjer och följer upp

Det finns en rad centrala myndigheter som i vår enkät har angett att de utövar någon form av styrning av kommunerna.¹⁴⁷ I detta avsnitt kommer vi att ge en mer detaljerad beskrivning av de viktigaste myndigheterna. Dessa är Bover-

¹⁴⁶ Med byggkostnader avses i detta fall nybyggnation och återinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar, som exempelvis gator och vägar samt VA-anläggningar.

¹⁴⁷ I bilaga 4 finns en sammanställning över myndigheter som har svarat på Statskontorets enkät med information om inom vilka verksamhetsområden de utövar styrning och på vilket sätt (med vilka styrmedel).

ket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Statens geotekniska institut, Trafikverket och Transportstyrelsen. Därtill kan läggas rikets 21 länsstyrelser. De myndigheter som har de allra mest framträdande rollerna är Boverket och länsstyrelserna. Den samlade bilden är att styrningen framför allt består i att följa upp och vägleda kommunerna i deras planeringsarbete samt bidra med underlag i olika sammanhang.

Boverkets styrning av kommunal verksamhet handlar främst om att vara vägledande och ge råd och stöd i olika frågor rörande planering och bostadsförsörjning.¹⁴⁸ Bland annat har de byggt upp en kunskapsbank för de aktörer som använder plan- och bygglagen.

I Boverkets uppdrag ingår att tillhandahålla tillsynsvägledning och att följa upp såväl de kommunala byggnadsnämndernas som länsstyrelsernas arbete med tillsyn. Myndigheten har också i uppdrag att följa upp kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen samt deras bostadsförsörjningsplanering. Detta sker främst genom två enkäter: plan- och byggenkäten samt bostadsmarknadsenkäten. I detta arbete samarbetar Boverket nära med länsstyrelserna, som står för den primära datainsamlingen från kommunerna. Avslutningsvis kan nämnas att myndigheten har bemyndiganden att utfärda föreskrifter enligt plan- och byggförordningen. De har utnyttjat dessa bemyndiganden till viss del.¹⁴⁹

Lantmäteriet ansvarar för frågor om fastighetsindelning, geografisk information och fastighetsinformation. Myndigheten tillhandahåller kommunerna aktuell information som ska vara ett stöd för att utveckla fastigheter och infrastrukturen på bästa sätt för ett hållbart samhällsbyggande.¹⁵⁰

Statens geotekniska institut (SGI) är en expertmyndighet i frågor om markbyggande och markanvändning. I myndighetens arbete ingår bland annat att förebygga jordskred, ras och stranderosioner. Myndigheten arbetar också med att ta fram ny kunskap och nya metoder för att sanera förorenade områden. Myndigheten tillhandahåller sina tjänster till kommunerna som ett stöd i den fysiska planeringen.

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för olika slags trafik. I den fysiska planprocessen ska Trafikverket stödja kommuner och medverka till en samhällsplanering som koordinerar infrastruktur, bebyggelse och kollektivtrafik. Myndigheten ska bland annat också bevaka att de kommunala detalj- och översiksplanerna tar hänsyn till riksintressen för

¹⁴⁸ Intervju med Boverket (2016-04-06).

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Myndigheten har förvisso inte uppgett att de utövar styrning inom plan- och byggområdet, men Statskontoret bedömer utifrån deras kommentarer att de bör ingå i sammanställningen av myndigheter som utövar styrning inom området.

kommunikation. Trafikverket är också remissinstans för bygglov som kan påverka eller påverkas av statliga vägar, järnvägar, flygplatser och hamnar.

Transportstyrelsen huvudsakliga uppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten är enligt plan och byggförordningen bemyndigad att genom föreskrifter ställa vissa tekniska krav på vägar, gator, järnvägar, spårvägar och tunnelbanor. Kraven rör bärformåga, stadga och beständighet, brandsäkerhet, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, säkerhet vid användning och skydd mot buller.

Naturvårdsverket uppgift inom området är främst att ge kommunerna råd och stöd för att tillämpa miljöbalken i planprocessen. Myndigheten har ett nationellt samordningsansvar för arbetet med omgivningsbuller. Naturvårdsverket har också ansvar för att hantera vissa riktade bidrag, exempelvis ett som rör sanering av förorenade områden för att bygga bostäder. Som riksintressemyndighet ska Naturvårdsverket också bevakat de kommunala detaljplanerna med hänsyn till naturvård, friluftsliv och anläggningar för avfallshantering.

Länsstyrelsen ska, inom sitt län, samordna och företräda de statliga intressena vid fysisk planering i enskilda kommuner. I själva planprocessen har myndigheten dels en rådgivande roll, dels en roll som tillsynsmyndighet.

Under samrådet i en planprocess ska länsstyrelsen ge råd och särskilt bevakat frågor som omfattar allmänna intressen, riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, regional samordning samt frågor som rör hälsa och säkerhet. De ska också bidra till att regionalisera de nationella målen som påverkar den fysiska planeringen i kommunerna.

Utöver att ge råd och lämna synpunkter har länsstyrelsen tillsyn över detaljplaner och kan i vissa fall överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner. Detta gäller också för områdesbestämmelser. För vissa geografiska områden kan överprövning även tillämpas för kommunernas beslut om lov. Därutöver är länsstyrelsen överklagandeinstans för de kommunala byggnadsnämndernas beslut om lov- och byggprocessen samt för kommunernas tillsyn.

När det kommer till bostadsförsörjningen ska länsstyrelserna enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar bistå kommunerna med råd och stöd i deras planering av bostadsförsörjningen.

8.6.4 Staten har med tiden blivit mer aktiv och ingriper oftare i planprocesserna

På ett övergripande plan har de styrmedel som staten använder sig av inte förändrats nämnvärt. Dock har staten blivit mer aktiv och ingriper i planprocesserna oftare och är mer ifrågasättande än tidigare. En orsak till det är att processen har blivit mer komplicerad, med fler aspekter att ta hänsyn till och nya krav. Detta beror bland annat på att det har blivit mer ekonomiskt

intressant att exploatera attraktiv mark i centrala lägen i storstadsregionerna. Exploateringen innebär större utmaningar och svårigheter på grund av exempelvis buller, strandskydd och olika typer av risker. Det finns också fler aspekter och nya krav som är en följd av EU-medlemskapet.¹⁵¹

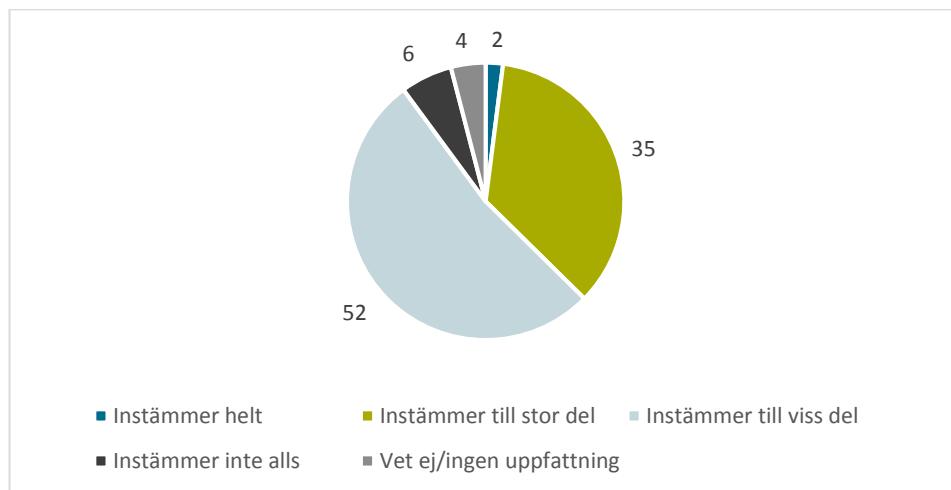
8.7 Synpunkter på statens styrning

I detta avsnitt redogör vi översiktligt för en del av de synpunkter som har kommit fram på statens styrning, i vår och i viss mån i andra utredningar. Eftersom styrningen inom verksamhetsområdet främst sker i form av olika regelverk och länsstyrelsernas tillsyn berör en övervägande del av kommunernas synpunkter detta.

8.7.1 Komplicerat och omfattande regelverk som omfattar många aspekter

Statskontorets enkät till kommunerna visar att 35 procent av de svarande i stor utsträckning är tillfreds med den samlade statliga regleringen av området och att 52 procent i viss utsträckning är tillfreds (se diagram 6). Det är 6 procent som anser att styrningen inte alls fungerar bra.

Diagram 6 Andel kommuner (%) som anser att den samlade statliga regleringen av området ger god vägledning för att uppnå målen för verksamheten (n=82)



Även om flertalet kommuner har en relativt positiv syn på den samlade statliga regleringen finns det en hel del synpunkter på styrningen. Både vår och andra utredningar visar att planprocessen över tid har blivit mer komplicerad och tar allt längre tid. Kommunerna måste hantera ett stort, och växande, antal statliga intressen och krav i planprocessen. Det är dock inte alltid de enskilda regelverken som är problemet – var för sig kan dessa ge god vägledning. Det

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet (2016-04-25).

handlar snarare om mängden krav och intressen som ska beaktas under planprocessen.¹⁵²

Många kommuner upplever att kraven ökar när det gäller att utreda vilka konsekvenser som planering och framtida bebyggelse kan ha på exempelvis naturvärden. Detta kan bli särskilt betungande för mindre kommuner som saknar relevant utredningskompetens och tvingas upphandla sådana utredningar.

Statskontorets enkätundersökning ger vidare en rad exempel på regelverk och ambitioner som hamnar i konflikt med varandra och där kommunerna förväntas göra avvägningar och prioriteringar. På ett mer övergripande plan syns denna intressekonflikt särskilt tydligt i relationen mellan plan- och bygglagens utvecklingsfokus och miljöbalkens bevarandefokus.

I intervjuerna med företrädare i några kommuner har det framkommit att reglerna kring exempelvis buller, miljöpåverkan och strandskydd sätter ramarna för vad kommunerna kan åstadkomma med den fysiska planeringen. Dessa regler förhindrar planering av bostäder i attraktiva lägen eller i nära anslutning till transportinfrastruktur. I vissa fall handlar synpunkterna också om bristande möjligheter till lokal anpassning av regelverken.

Även riksintressen har i olika sammanhang nämnts som ett hinder för planering. Riksintresseutredningen konstaterar att områden av riksintressen för tillfället täcker nästan hälften av Sveriges yta.¹⁵³ Enligt en rapport från Riksrevisionen pekas flera brister ut i systemet med riksintressen. Grunderna för att ett område utpekas som riksintresse är oftast oklara och i många fall inaktuella. Många riksintressemyndigheter har inte uppdaterat sina underlag sedan systemet infördes för över 30 år sedan. Länsstyrelsen, som ansvarar för att bearbeta riksintresseanspråken och lämna underlagen vidare till berörda kommuner, har därför stora problem med att fullgöra sina skyldigheter. Kommunerna anser i många fall att underlagen som de får inte går att använda i planeringen. Det är riksintressen för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som skapar de största hindren.¹⁵⁴

¹⁵² SOU 2015:109, *Bättre samarbete mellan stat och kommun - vid planering för byggande*, s. 85.

¹⁵³ SOU 2015:99, *Planering och beslut för hållbar utveckling*, s. 303.

¹⁵⁴ Riksrevisionen 2013:21, *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbygande*, s. 10

8.7.2 Bristande samordning och många mål med otydlig hierarki

Det statliga agerandet inom området utmärks av sektorisering. De statliga myndigheterna agerar inte tillräckligt samordnat i sina dialoger med kommunerna. Det leder till att kommunerna får för många budskap att förhålla sig till och för många intressen att väga mot varandra.¹⁵⁵

Ett problem som framför allt har lyfts fram i tidigare utredningar är det stora antalet nationella mål som påverkar kommunernas planering. Det är en utmaning för kommunerna att göra avvägningar och vidta åtgärder för att nå målen eftersom de är många och har olika karaktär. Några är tydliga medan andra är diffusa. Det finns inte heller någon inbördes prioritering mellan dem. Även för länsstyrelserna, som har i uppdrag att regionalisera målen, blir detta en utmaning, en uppgift som de inte fullt ut har mäktat med.¹⁵⁶

8.7.3 Kommunerna vill ha fler och tydligare vägledningar

På grund av alla regler, krav och intressen som finns önskar kommunerna tydligare och i viss mån fler vägledningar i hur de ska hantera de svåra frågorna som uppstår vid planeringen. Den bild som framträder är att det ökade antalet krav och intressen som har gjort planprocessen mer komplicerad och långdragen inte har motsvarats av samma ökning av stödjande insatser från statens sida. Bland annat efterfrågas tydligare vägledningar kring trafikbuller.

8.7.4 Brister i länsstyrelsernas arbete

I vår utredning har det framförts synpunkter som särskilt berör länsstyrelsens arbete. Dessa består i korthet av följande:

- brister i myndighetens tillsyn och tillsynsvägledning
- bristande kompetens hos myndighetens tjänstemän
- långa handläggningstider
- omfattande krav på underlag och utredningar
- bristande intern samordning mellan olika delar av myndigheten
- oklara besked, som dessutom kan ändras i ett senare skede

Många kommuner upplever också att olika länsstyrelser gör olika bedöningar eller fattar olika beslut i tillsynes liknande ärenden. Detta skapar osäkerhet hos kommunerna.

I sammanhanget är det viktigt att poängtala att kritiken inte nödvändigtvis är ett ifrågasättande av länsstyrelsens roll i sig. Många kommuner verkar ha

¹⁵⁵ SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*, s. 103–105.

¹⁵⁶ Ibid.

förståelse för att myndigheten helt enkelt inte har de resurser som behövs för att den ska kunna utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

Dessutom är det inte orimligt att anta att länsstyrelsen har behov av motsvarande stöd från de centrala myndigheterna som kommunerna har av länsstyrelsen. Detta gäller troligen framför allt riksintressena.

9 Avfallshantering, hälso- och miljötillsyn samt vattenförsörjning

9.1 Statskontorets iakttagelser

- Den statliga styrningen av området utmärks av reglering, tillsyn och tillsynsvägledningar. Det finns inga överenskommelser och omfattningen av riktade statsbidrag är förhållandevis begränsad jämfört med andra kommunala verksamhetsområden.
- Styrningen på miljöområdet inbegriper många myndigheter och är fragmenterad.
- De nationella politiska målen utgörs av det så kallade miljömålssystemet.
- Miljöområdet påverkas av många EU-regler.
- Styrningen har över tid utvecklats mot att bli mer detaljerad och ställer fler krav på återrapporteringar. Detta beror i stor utsträckning på EU-regler.

9.2 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi översiktligt statens styrning av kommunernas uppgifter inom tre olika, men delvis överlappande, verksamhetsområden: avfallshantering, hälso- och miljöskydd samt vattenförsörjning (tillgång till vatten och avlopp). Med hälso- och miljöskydd avser vi kommunens roll som tillsynsmyndighet över olika verksamheter och produktkategorier. Kommunernas tillsynsansvar omfattar även de två andra områdena, men inom avfallshantering och vattenförsörjning har kommunerna också verksamhetsutövande uppgifter, genom att de är ansvariga för att ordna med vissa tjänster.

9.3 De politiska målen

9.3.1 Miljömålssystemet

De övergripande nationella politiska målen för verksamhetsområdena är de som finns inom det så kallade miljömålssystemet. Miljömålssystemet består av 1 generansomål och 16 miljöökvalitetsmål som beskriver det önskvärda tillståndet i miljön. Det finns också 24 etappmål som anger vilka insatser som bör genomföras för att nå generansomålet och ett eller flera miljöökvalitetsmål. Intentionen med miljömålssystemet är att det ska vara styrande för allt miljöarbete som bedrivs. Kommunerna är således en av flera aktörer som förväntas bidra till att uppnå målen.

9.4 Ansvarsfördelning

9.4.1 Kommunernas uppgifter inom de olika verksamhetsområdena

Utöva hälso- och miljötillsyn

Kommunerna ska utöva operativ tillsyn över vissa verksamheter och produktkategorier. I varje enskild kommun är det miljönämnden, eller motsvarande, som är tillsynsmyndighet.¹⁵⁷ Kommuner kan dock ingå avtal om att överläta tillsynsverksamheten på en annan kommun.¹⁵⁸ Kommunfullmäktige kan också begära att få ta över tillsyn som enligt regelverket ligger på en statlig myndighet, exempelvis länsstyrelsen.¹⁵⁹

Ansvarsfördelningen av den operativa tillsynen enligt miljöbalken innebär att kommunerna i huvudsak utövar tillsyn över hälsoskydd och över avfallshantering. För miljöfarlig verksamhet (där avloppsreningsverk ingår) och verksamheter som orsakar miljöskador delar kommunen tillsynsansvaret med länsstyrelserna. Ansvaret för kemikalietillsyn är delat mellan kommunerna och centrala myndigheter, främst Kemikalieinspektionen.

Kommunerna ska i egenskap av operativa tillsynsmyndigheter göra utredningar om vilka behov det finns av att utöva tillsyn över olika verksamheter.¹⁶⁰ De ska ha ett register över de tillsynsobjekt som behöver kontrolleras regelbundet. Behovsutredningen och registret ska sedan ligga till grund för en årlig tillsynsplan. I den planen ska det också framgå hur kommunerna har tänkt använda sina resurser.

Ta hand om hushållsavfall samt ta fram lokala föreskrifter och avfallsplaner för all form av avfallshantering

Kommunerna är enligt lag¹⁶¹ skyldiga att ordna med insamling, transport, omhändertagande och återvinning av hushållsavfall. Det gäller både avfall från hushåll och liknande avfall från exempelvis restauranger, butiker, kontor med mera. I praktiken innebär det att hushållsavfall ska transporteras till en behandlingsanläggning där det kan återvinnas eller tas om hand på annat sätt. Det finns några undantag från det här ansvaret. Det gäller de avfallskategorier som omfattas av det så kallade producentansvaret.¹⁶²

Vidare ska varje kommun ha en renhållningsordning som består av en avfallsplan och föreskrifter för all form av avfallshantering inom kommunen.

¹⁵⁷ 26 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁵⁸ 26 kap. 7 § miljöbalken.

¹⁵⁹ 1 kap. 18–20 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁶⁰ 1 kap. 6–10 §§ miljötillsynsförordningen.

¹⁶¹ 15 kap. miljöbalken.

¹⁶² Omfattar: returpapper, förpackningar, elektriskt och elektroniskt avfall, bilar, däck, läkemedel och batterier.

Avfallsplanen ska bland annat innehålla uppgifter om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet. Avfallsplanen ska ses över minst vart fjärde år och uppdateras vid behov.¹⁶³

Det är upp till de enskilda kommunerna att bestämma hur de vill organisera sin avfallshantering. Kommunerna kan välja antingen egen förvaltning, kommunalt bolag (eget eller samägt med andra kommuner), gemensam nämnd eller kommunalförbund. Om kommunen både är tillsynsmyndighet och sköter driften för avfallshantering i egen regi ska det bedrivas som skilda verksamheter inom kommunen.

Ordna med allmänna vattentjänster och utöva tillsyn över vissa avloppsanläggningar

Enligt lag är det kommunernas ansvar att ordna med vattenförsörjning och avlopp inom sitt geografiska område, om det med hänsyn till människors hälsa och miljö behöver ordnas i ett större sammanhang.¹⁶⁴ Ansvaret gäller främst i ett område med befintlig eller blivande bebyggelse. Förutom att ordna med allmänna vattentjänster ska kommunerna också utöva tillsyn över vissa avloppsanläggningar. Sådan tillsyn avser alla mindre enskilda och kommunala avloppsanläggningar för 1–2 000 personer.¹⁶⁵ Kommunen kan också ha tagit över tillsynsansvaret från länsstyrelsen för avloppsanläggningar som betjänar fler än 2 000 personer.

Även ansvaret för vattenförsörjningen kan organiseras på olika sätt, exempelvis genom den enskilda kommunens egen förvaltning, kommunalförbund, gemensam nämnd¹⁶⁶ eller kommunala bolag. Detta kan ha som följd att styrningen från staten inte alltid träffar samma typ av aktör.

Oavsett hur kommunerna väljer att organisera vattenförsörjningen har de ett kontrollansvar för att dricksvattnet håller god kvalitet.

9.5 Många nya EU-regler som kommunerna måste förhålla sig till

En majoritet av den svenska miljölagstiftningen härstammar från EU. Direktiven genomförs i svensk rätt genom lagar, förordningar och föreskrifter. Miljöområdet är ett av EU:s tyngsta politikområden, med minst 250 rättsakter. Kommunerna påverkas både i sin roll som tillsynsmyndighet och som verksamhetsutövare.

¹⁶³ 80 § avfallsförordningen (2011:927).

¹⁶⁴ 6 § lagen om allmänna vattentjänster (2006:412). Enligt förarbetena till lagen har ett antal av 20–30 anslutna fastigheter ansetts utgöra ett riktvärde.

¹⁶⁵ 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 28 kap. 1 § miljöprövningsförordningen.

¹⁶⁶ En gemensam nämnd är, till skillnad från ett kommunalförbund, inte en egen juridisk person utan ingår i en av de samverkande kommunernas politiska organisation. Denna kommun brukar ofta omnämnas som ”värdkommunen”.

Som tillsynsmyndigheter kan kommunerna påverkas av de åtgärdsprogram som följer av olika EU-direktiv. Ett exempel är ramdirektivet för vatten, som rör krav på kvaliteten för yt- och grundvatten och åtgärder för att nå rätt kvalitet. Ett annat exempel som påverkar kommunerna även i utförarrollen är avfallsdirektivet, som bland annat ställer krav på hur deponier för olika typer av avfall ska vara utformade. Det är också ett krav från EU att det ska finnas en eller flera avfallsplaner. Detta uppnås dels genom Naturvårdsverkets arbete med en nationell avfallsplan där kommunerna är en samrådspart, dels genom kommunernas egna avfallsplaner. Även avlopps- och dricksvattenhanteringen regleras till stor del genom EU-direktiv.

EU-förordningar gäller direkt utan att först behöva omsättas i svensk lag. Här kan nämnas Reach-förordningen inom kemikalieområdet.¹⁶⁷

Utöver direktiven och förordningarna påverkar EU kommunerna också genom de så kallade miljökvalitetsnormerna för vatten, luft och buller. Normerna har ingått i den svenska miljölagstiftningen sedan 1999 men grundar sig på EU-direktiv.

Införlivandet av EU-regler är enligt miljö- och energidepartementet den främsta orsaken till att statens styrning av kommunerna har blivit mer komplex och detaljerad över tid. EU-reglerna medför också många krav på återrapporterings till EU.

9.6 Statens styrning

9.6.1 Statens styrning av kommunerna består huvudsakligen av reglering och vägledningar

Regeringen styr framför allt genom lagar och förordningar

Regeringens styrning av kommunernas arbete inom miljöområdet sker främst genom reglering. I lagar och förordningar regleras vad kommunerna ska och får göra. Hur verksamheten sedan ska organiseras och hur kommunerna genomför sitt åtagande bestämmer de själva.

Kommuner kan få riktade statsbidrag för olika lokala miljöinsatser

Styrning genom riktade statsbidrag är ovanligt för de kommunala verksamhetsområden som beskrivs i detta kapitel. Det finns dock en del bidrag för olika lokala miljöinsatser. I statens budget under utgiftsområde 20 *Allmän miljö- och naturvård* förekommer anslag där en del kan gå till kommunerna. Vissa av anslagen har ökat relativt mycket under de två senaste åren. Under

¹⁶⁷ EG-förordning nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet.

2015 betalades det ut totalt 347 miljoner kronor i bidrag från olika anslag inom detta utgiftsområde.¹⁶⁸

Exempelvis finns det bidrag som kan gå till lokala vattenprojekt (LOVA) och lokala naturvårdssatsningar (LONA). Dessutom finns det ett bidrag för att utreda och åtgärda förorenade områden. Det ska dock påpekas att statsbidragen inom utgiftsområdet kan gå till andra lokala aktörer än kommunerna.

Statliga myndigheter styr mest med föreskrifter och vägledningar

En rad myndigheter som har uppgifter inom miljöområdet anger i vår enkät att de utövar någon form av styrning av kommunerna. I resten av det här avsnittet beskriver vi de myndigheter som har en framträdande roll i styrningen inom ett eller flera av de berörda verksamhetsområdena. En viktig del av myndigheternas styrning går ut på att vägleda kommunerna i deras roll som tillsynsmyndigheter.

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för att stödja, samordna och övervaka genomförandet av landets miljöpolitik. Förutom Naturvårdsverket är det ytterligare fyra centrala myndigheter (Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen) och länsstyrelserna som har ansvarar för att vägleda kommunerna i deras tillsyn.

Flera av myndigheterna har genom bemyndigande att utfärda föreskrifter möjlighet att påverka kommunerna i deras roll som driftsansvariga för avfallshanteringen och vattentjänster.

Naturvårdsverket har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning om tillämpningen av miljöbalken och om föreskrifter som är meddelade med stöd av balken samt EU-förordningar. Dessutom har myndigheten ett rapporteringsansvar som innebär att de ska följa upp och utvärdera tillsynen. De skickar årligen ut enkäter till kommunerna.

Vidare har Naturvårdsverket ett ansvar för att samhällets avfallshantering är miljömässigt godtagbar och effektiv. I detta ansvar ingår bland annat att ta fram föreskrifter, allmänna råd och annan vägledning. Därtill har myndigheten i uppdrag att ta fram en nationell avfallsplan med olika mål och åtgärder som bland annat riktar sig till kommunerna. Även inom avloppsområdet tillhandahåller myndigheten vägledningar för kommunernas arbete och har utfärdat föreskrifter om avlopsreningsanläggningar.

Folkhälsomyndigheten har det nationella tillsynsvägledande ansvaret när det gäller hälsoskydd. Myndigheten erbjuder olika former av stöd och råd till kommunerna i deras hälsotillsyn över att verksamheter inte är skadliga för människors hälsa. Det kan handla om vägledningar som rör inomhusmiljön i

¹⁶⁸ Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter, uppgifter från Ekonomistyrningsverket. Beloppet avser bidrag som är avsedda för konsumtion i kommunerna.

skolor, bostäder och andra lokaler. Folkhälsomyndigheten följer också upp och utvärderar kommunernas hälsotillsyn.

Havs- och vattenmyndigheten vägleder kommunerna i deras tillsyn av enskilda mindre avlopp samt i deras planering av vatten och avlopp. Havs- och vattenmyndigheten tillhandahåller även vägledningar och utfärdar föreskrifter till kommunerna i badvattenfrågor.

Jordbruksverket ansvarar tillsammans med kommunerna för kontrollen av det så kallade retursystemet för plastflaskor och metallburkar. Detta system innebär att plastflaskor och metallburkar för till exempel öl eller läsk måste vara märkta med ett godkänt pantmärke och ingå i ett godkänt retursystem för att få säljas i Sverige. Jordbruksverket tillhandahåller vägledningsmaterial och en checklista för tillsynen av retursystemet.

Kemikalieinspektionen har i uppgift att bevaka olika aktörers kemikaliekontroll och har tagit fram en handlingsplan för en giftfri vardag. Myndigheten vägleder kommunerna i deras kemikalietillsyn. Vägledningen omfattar frågor som till exempel förpackning, märkning, begränsade ämnen i varor och informationsplikt om särskilt farliga ämnen i varor.

Länsstyrelserna har till stor del både ett vägledande och ett tillsynande uppdrag över kommunerna inom de berörda verksamhetsområdena. För kommunernas hälso- och miljötillsyn ska länsstyrelserna erbjuda tillsynsvägledningar utifrån de specifika lokala förhållandena som gäller inom länet.¹⁶⁹ De ska följa upp och hjälpa kommunerna att utveckla deras tillsyn. Myndighetens möjligheter att vidta åtgärder om man hittar brister i kommunernas arbete varierar. Om det gäller tillsyn över verksamheter som länsstyrelsen tidigare överlätit till kommunen har länsstyrelsen möjlighet att återkalla tillsynen. När det gäller tillsyn som kommunen har ansvar för från början kan länsstyrelsen endast komma med rekommendationer. Prövningen av tillstånd för miljöfarlig verksamhet, exempelvis kommunala avloppsreningsanläggningar, har koncentrerats till så kallade miljöprövningsdelegationer¹⁷⁰ vid tolv länsstyrelser.

Inom avfallsområdet ska länsstyrelsen göra en sammanställning av kommunernas avfallsplaner.¹⁷¹ Den ska innehålla en analys av vilka förutsättningar och vilken kapacitet kommunerna har att hantera och behandla avfallet. Länsstyrelsens samråder också med kommunerna om deras avfallshantering och avfallsplaner.

¹⁶⁹ 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen.

¹⁷⁰ 16 § förordning med länsstyrelseinstruktion (2007:825).

¹⁷¹ 81 § avfallsförordningen (2011:927).

Inom vatten- och avloppsområdet utövar länsstyrelsen tillsyn över kommunernas ansvar att ordna med vattentjänster.¹⁷² Om det saknas vattentjänster i ett område har länsstyrelsen mandat att beordra kommunerna att ordna det. Dessutom har länsstyrelsen operativ tillsyn över reningsverken, om den inte har överlätts till kommunerna. Fem länsstyrelser har också utpekats som vattenmyndigheter och har så kallade vattendelegationer som beslutar om miljökvalitetsnormer för vatten och om tillhörande åtgärdsprogram – något som påverkar kommunerna både som tillsynsmyndigheter och som verksamhetsutövare.

9.7 Synpunkter på statens styrning

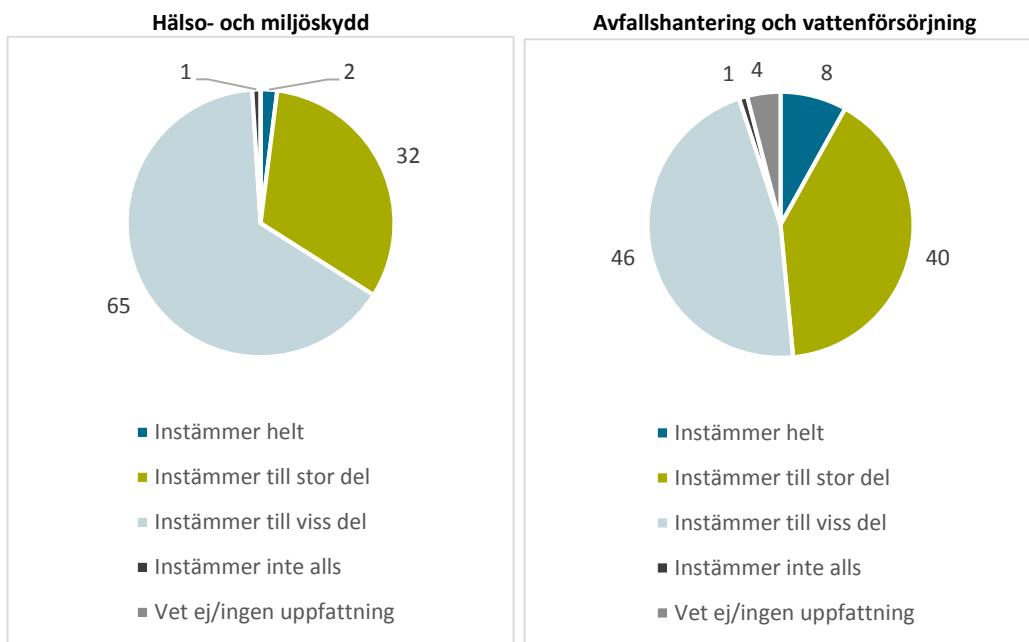
I detta avsnitt redogör vi översiktligt för de synpunkter på statens styrning som har kommit fram i vår utredning. Statens styrning av kommunernas avfallshantering, miljö- och hälsotillsyn samt vattenförsörjning sker främst genom reglering, tillsynsvägledning och uppföljning. De flesta kommuners kommentarer rör därför detta.

Statskontorets enkäter visar att kommunerna är förhållandevis tillfreds med den statliga regleringen inom verksamhetsområdena (se diagram 7). I stort sett samtliga kommuner anser att den statliga regleringen åtminstone till viss del ger god vägledning för att uppnå målen för verksamheterna. Endast 1 procent av kommunerna bedömer att den statliga styrningen inte alls fungerar tillfredsställande.

Vidare kan vi se att kommunerna är mer positiva till den statliga styrningen av avfallshanteringen och vattenförsörjningen, där de själva har verksamhetsutövande uppgifter, jämfört med styrningen av hälso- och miljöskydd, där de utför tillsyn. Nästan hälften av kommunerna, 48 procent, anser helt eller till stor del att den statliga regleringen av avfallshantering och vattenförsörjning ger god vägledning för att uppnå målen med verksamheten. Motsvarande andel när det gäller miljö- och hälsoskydd är 34 procent.

¹⁷² 51 § lagen om allmänna vattentjänster (2006:412), samt intervjuer med företrädare för Miljö- och energidepartementet.

Diagram 7 Andel kommuner (%) som anser att den samlade statliga regleringen av hälso- och miljöskyddsområdet respektive avfallshanterings- och vattenförsörjningsområdet ger god vägledning för att uppnå målen för verksamheten (n=92 resp. 72)



Skillnaden i kommunernas syn på den statliga styrningen mellan de olika verksamhetsområdena är intressant. Det finns flera möjliga förklaringar till den mera positiva inställningen till styrningen inom avfallshantering och vattenförsörjning. Det kan bero på att det rör sig om relativt avgränsade områden, medan hälso- och miljötillsynen (där också livsmedelskontrollen ingår) spänner över ett mycket större område. Det kan också bero på att kommunerna har bättre kunskap om dessa verksamheter, eftersom de själva ansvarar för driften.

9.7.1 Kommunerna efterfrågar en tydligare statlig styrning

Våra enkätundersökningar och intervjuer visar att många kommuner upplever att regelverket är både omfattande och komplext, och att det finns ett betydande utrymme för olika tolkningar och bedömningar av hur det ska tillämpas. Regleringens omfattning och det faktum att den inte alltid upplevs dra åt samma håll gör det svårt för kommunerna att få en överblick och veta vad som ska prioriteras. Många kommuner efterfrågar därför en tydligare statlig styrning, särskilt i hur de bör tolka lagen. Enligt kommunala företrädare har en del steg mot en tydligare styrning redan tagits, till exempel genom miljötillsynsförordningen (2011:13). Det kan dock bli ännu bättre.

Kommunerna vill gärna ha en starkare tillsynsvägledning. De menar att vägledning behövs, på grund av att miljöarbetet har en svag ställning, både i den egna organisationen och i relation till andra verksamheter i kommunen. Detta

problem finns särskilt i små kommuner med svag arbetsmarknad, där kommunerna kan vara beroende av arbetsgivare som bedriver till exempel miljöfarlig verksamhet. Att kommunerna har svårt att rekrytera och behålla kompetens – framför allt i små kommuner – gör också att de vill ha en tydligare statlig styrning.

När det gäller vilka regler och regelverk som kommunerna anser är otydliga finns det ingen entydig bild. Vissa tycker exempelvis att regleringen kring allmänna vattentjänster är tydligare än regleringen rörande avfallshantering, medan andra tycker tvärtom. Vissa regelverk anses ge extra mycket administration. Några regelverk som nämns är köldmediehanteringen¹⁷³ och miljösanktionsavgifterna.

I en rapport från 2014 påpekar OECD att bristen på enhetlig tillämpning av regelverken mellan olika regioner och kommuner är ett problem. De menar att problemet delvis bottnar i hur ansvaret för att genomföra miljöarbetet och miljöpolitiken är fördelat på central, regional och lokal nivå.¹⁷⁴

9.7.2 Bristande samordning och otydlig ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna

Kommunerna menar också att det behövs bättre samordning mellan olika statliga myndigheter, eftersom ansvaret är fördelat på ett stort antal aktörer. Den bristande samordningen leder exempelvis till ökad administration, eftersom många myndigheter skickar ut enkäter och begär in uppgifter som kommunerna måste avsätta tid och resurser för att fylla i. Det är inte heller ovanligt att flera myndigheter begär in liknande uppgifter eller att enkäterna skickas ut med dålig framförhållning. Dessutom anser många kommuner att de får dålig eller sen återkoppling på uppgifterna de rapporterar in. Drygt 20 procent av de kommuner som har svarat på Statskontorets enkät instämmer inte alls i påståendet att myndigheternas och statens återrapporteringskrav inom hälso- och miljöskyddsområdet är väl avvägda.

Det är flera statliga myndigheter som ansvarar för liknande frågor. Det kan leda till att myndigheterna lämnar olika och motstridiga besked. Bland annat bedömer kommunerna att tillsynsvägledningen skiftar mellan olika myndigheter.

9.7.3 Kommunerna bedömer att vägledningsstödet från enskilda myndigheter varierar stort

När det gäller enskilda myndigheters arbete med tillsynsvägledning upplever kommunerna stor variation i det stöd som de får. Exempelvis får Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Kemikalieinspektionen högst

¹⁷³ SFS (2007:846).

¹⁷⁴ OECD 2014, *OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014*, s. 42.

betyg för sitt arbete. En intressant reflektion i sammanhanget är att dessa myndigheter är sådana som bedriver sin verksamhet med EU-regler som grund. Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna får dock utstå betydligt mera kritik.¹⁷⁵

Statskontoret har i en tidigare rapport från 2014 konstaterat att kritiken mot Naturvårdsverket bottnar i att myndigheten har ett påtagligt bredare tillsynsvägledningsansvar än de andra tillsynsvägledande myndigheterna. Sedan Sveriges gick med i EU har Naturvårdsverkets roll också förändrats. Myndighetens uppgifter har förskjutits från politikgenomförande till politikutförande. Detta har medfört att myndigheten har lagt allt mindre resurser och kompetens på den praktiska tillsynsvägledningen. I stället har ansvaret i allt större utsträckning skjutits över på länsstyrelserna.¹⁷⁶ Detta har också haft till följd att tillsynskompetensen som tidigare fanns centralt samlad numera är utspridd och ojämnt fördelad, vilket i sin tur bidrar till att tillsynen inte är likvärdig över hela landet.

Kritiken mot länsstyrelsen handlar främst om att myndigheten inte anses ha tillräckliga resurser för sitt uppdrag. Kritiken kan också bero på att deras tillsynsvägledningsansvar är för omfattande och inte realistiskt med tanke på alla andra uppdrag myndigheten har.

Ett annat problem är att det råder oklarhet om länsstyrelsernas allmänna tillsynsvägledningsansvar. Vad detta ska omfatta preciseras inte i miljötillsynsförordningen. Om länsstyrelserna eller de centrala myndigheterna förväntar sig att någon annan ska tillhandahålla viss vägledning finns det en risk att kommunerna inte får all den vägledning de behöver. Länsstyrelsen har också svårt att vägleda kommunerna inom områden där de själva inte bedriver någon operativ tillsyn.

Att en myndighet själv bedriver operativ tillsyn framhålls som en stor tillgång när det gäller att ge bra tillsynsvägledning till andra. Här kan nämnas Kemikalielinspektionen, som är en av de myndigheter som kommunerna är mest nöjda med.

¹⁷⁵ Statskontoret 2014:17, *Vägledning till en bättre tillsyn – en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s. 60.

¹⁷⁶ Ibid., s. 51.

10 Livsmedelsområdet

10.1 Statskontorets iakttagelser

- Regleringen av livsmedelsområdet utgår främst från EU-lagstiftning. EU har därmed stor och direkt inverkan på kommunernas verksamhet inom området.
- Statens styrning av livsmedelskontrollen handlar i stor utsträckning om att säkerställa att kommunerna uppfyller de krav som följer av EU-lagstiftningen, samt att säkerställa likvärdighet och effektivitet.
- Staten kombinerar flera olika styrformer inom området. Föreskrifter, information och vägledning används för att förtydliga EU-lagstiftningen och stötta kommunerna i tillämpningen av lagstiftningen. Länsstyrelserna utövar tillsyn för att kontrollera att regelverket efterlevs.
- Styrningens detaljeringsgrad har ökat under den senaste tioårsperioden som ett resultat av direktverkande och mer detaljerad EU-reglering. EU-medlemskapet medför också uppföljningar och revisioner.
- Livsmedelskontrollen har till viss del centraliseras, genom att delar av kontrollansvaret har överförts till staten.
- Det behövs mer samverkan mellan kommunerna för en mer likvärdig livsmedelskontroll.
- Kommunerna efterfrågar tydligare statlig styrning inom livsmedelskontrollen, till exempel en tydligare kontrollvägledning.

10.2 Inledning

I följande avsnitt beskriver vi statens styrning inom livsmedelsområdet, med fokus på det ansvar som ligger på kommunerna. Merparten av statens styrning inom området sker i form av den offentliga livsmedelskontrollen. Staten styr även genom kostråd som riktar sig till verksamheter inom kommuner och landsting, till exempel skolor och vårdinrättningar. Vidare ansvarar staten, genom Livsmedelsverket, för den nationella samordningen av dricksvatten.

Den offentliga livsmedelskontrollen regleras genom olika lagar, förordningar och föreskrifter. Nästan alla regler om livsmedel är utarbetade inom EU och gäller för hela EU. Svensk lagstiftning kompletterar och preciserar EU-lagstiftningen. I den svenska lagstiftningen regleras även ansvaret för den offentliga livsmedelskontrollen mellan staten och kommunerna. Därutöver finns olika typer av vägledningar och kontrollhandböcker som fungerar som stöd för kommunernas tillämpning av lagstiftningen.

10.3 De politiska målen

Det övergripande syftet med EU:s livsmedelslagstiftning är att säkerställa en hög skyddsnivå för mänskor hälsa och tillvarata konsumenternas intressen när det gäller livsmedel.¹⁷⁷ Den offentliga livsmedelskontrollen ska i sin tur säkerställa att företag och andra som hanterar livsmedel följer lagstiftningen. Målen för livsmedelskontrollen på nationell nivå läggs fast i den så kallade nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan.¹⁷⁸ De övergripande målen i planen är inriktade på tre målgrupper:

- *Konsumenterna* ska ha trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för att välja produkt.
- *Företagen* ska ha tilltro till kontrollen och uppleva den som meningsfull.
- *Kontrollmyndigheterna* ska ha en optimal samverkan och förtroende för varandras sätt att ta ansvar för sin del i livsmedelskedjan. Kontrollverksamheten ska vara riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.

Livsmedelskontrollen ska vidare bedrivas effektivt och vara likvärdig i hela landet.

Regeringen avser att presentera en ny nationell livsmedelsstrategi under 2016, där hela livsmedelskedjan berörs.

10.4 Ansvarsfördelning

Ansvaret för den offentliga övervakningen och kontrollen av att livsmedelsföretagens följer lagar och regler delas mellan *Livsmedelsverket*, *länsstyrelserna* och *kommunerna*.¹⁷⁹ Livsmedelsföretagen är i sin tur ansvariga för att kraven i lagstiftningen är uppfyllda – företagen ska alltså se till att deras livsmedel uppfyller de krav som är tillämpliga för deras verksamhet. Det gör de bland annat med hjälp av riktlinjer som livsmedelsbranschen har tagit fram.

10.4.1 Kommunerna ansvarar för det största kontrollområdet

- *Livsmedelsverket* leder och samordnar den offentliga livsmedelskontrollen och verkar för att den är effektiv och likvärdig i hela landet.¹⁸⁰ Myndigheten kontrollerar också vissa större livsmedelsanläggningar, såsom

¹⁷⁷ EG-förordning nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättandet av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förvarande i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

¹⁷⁸ Livsmedelsverket 2015, *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2015–2018*.

¹⁷⁹ I livsmedelslagen (2006:804) anges vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter. Ansvarsfördelningen och respektive kontrollmyndighets uppgifter preciseras i livsmedelsförordningen (2006:813).

¹⁸⁰ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

slakterier, samt samtliga anläggningar som tillverkar livsmedel av animaliskt ursprung.

- *Länsstyrelserna* samordnar kommunernas livsmedelskontroller och lämnar råd och stöd i kontrollverksamheten. Samordningen avser kommunerna i det egna länet. Länsstyrelserna ansvarar också för kontrollen av primärproducenter av livsmedel, vilka till största delen är lantbruk.
- *Kommunerna* har det största kontrollområdet och ansvar för kontrollen av bland annat butiker, restauranger och storkök samt för kommunala vattenverk. Totalt rör det sig om cirka 68 000 organisationer. Kommunernas livsmedelskontroller finansieras med avgifter enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

10.4.2 Visst kontrollansvar har överförts till staten

Den offentliga livsmedelskontrollen har varit föremål för flera utredningar de senaste åren. Ansvarsfördelningen inom området har till viss del förändrats och vissa delar av kontrollansvaret har förts över från kommunerna till staten. Ett exempel är kontrollansvaret för livsmedelskontrollen i primärproduktionen, som fördes över från kommunerna till länsstyrelserna 2009. Ett annat är att Livsmedelsverket 2014 tog över kommunens kontrollansvar för mindre anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung.

Det har under en tid pågått en diskussion om livsmedelskontrollen borde centraliseras. Olika branschorganisationer hävdar att det skulle ge bättre förutsättningar för att säkerställa en likvärdig kontroll i hela landet då kommunernas kompetens och kontrollfrekvenser är väldigt varierande. SKL menar dock att närheten till livsmedelsföretagen riskerar att gå förlorad och har därför motsatt sig en centralisering.¹⁸¹

10.5 Statens styrning

10.5.1 Svensk lagstiftning kompletterar EU-lagstiftningen

Livsmedelslagstiftningen är, med några få undantag, gemensam för EU. EU:s reglering av livsmedelskontrollen finns i det så kallade hygienpaketet som består av tre EU-förordningar som berör hygien och kontroll.¹⁸² Svensk lagstiftning konkretisrar och preciserar EU-lagstiftningen. Lagstiftningen utmärks av att den är målstyrd, vilket betyder att målen är förutbestämda men att det lämnas utrymme för hur de ska uppnås. För livsmedelskontrollen innebär det att de inspektörer som utför kontrollen ges stort utrymme att göra egna

¹⁸¹ Riksrevisionen 2014:12, *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*

¹⁸² EG-förordning nr 852/2004 om livsmedelshygien; EG-förordning nr 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel om animaliskt ursprung; EG-förordning 854/2004 om offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

bedömningar. Hur livsmedelskontrollen ska bedrivas preciseras i den så kallade kontrollförordningen. Den innehåller de grundläggande bestämmelserna om kontrollens finansiering, organisering och genomförande.¹⁸³ Kontrollförordningen trädde i kraft 2006 och innebar att EU:s styrning på området blev betydligt starkare.

Den nationella regleringen av livsmedelskontrollen finns i livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och i den nationella kontrollplan som fungerar som vägledning för kontrollmyndigheterna.¹⁸⁴

10.5.2 Staten kombinerar olika styrformer inom livsmedelsområdet

Enligt sin instruktion ansvarar Livsmedelsverket för att leda, samordna och följa upp den kommunala livsmedelskontrollen. Myndigheten ska även verka för att kontrollen är effektiv och likvärdig i hela landet. Genom livsmedelsförordningen har Livsmedelsverket också fått föreskriftsrätt¹⁸⁵ och sedan 1 augusti 2014 har myndigheten utfärdat 31 föreskrifter. Livsmedelskontrollen sker även i form av vägledning och andra stödjande insatser. Det finns inga specialdestinerade statsbidrag riktade till kommunerna inom området.

Livsmedelsverkets instruktionerliga uppgifter och föreskriftsrätt innebär att myndigheten har en bredare lednings- och samordningsuppgift än länsstyrelserna. Även i praktiken finns det en uppdelning mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna när det gäller samordningen och vägledningen av kommunerna. Livsmedelsverket ansvarar för den konkreta vägledningen, i form av exempelvis skriftliga vägledningsmaterial och svar på frågor. Länsstyrelserna har i jämförelse en begränsad rådgivning. De anordnar främst länsmöten och följer upp kommunernas kontrollverksamhet genom revisioner.

10.5.3 Livsmedelsverket ger vägledning och stöd för en likvärdig livsmedelskontroll

Flera av de olika stöden och vägledningarna som Livsmedelsverket tillhandahåller till kommunerna syftar till att skapa en likvärdig livsmedelskontroll i landet.¹⁸⁶ Med tanke på att många kommuner är små är kraven som ställs på kontrollmyndigheterna på kommunal nivå relativt omfattande. Kommunernas

¹⁸³ EG-förordning nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

¹⁸⁴ Livsmedelsverket 2015, *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2015–2018*.

¹⁸⁵ Livsmedelsverket gör årligen en uppdaterad förteckning över gällande föreskrifter och allmänna råd, se Livsmedelsverket 2015, *Förteckning över Livsmedelsverkets gällande föreskrifter och allmänna råd den 1 januari 2016*.

¹⁸⁶ Det finns sammanlagt ett 30-tal skriftliga vägledningar, se Livsmedelsverkets webbplats: http://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel-kontroll/vagledningar_och_kontrollhandbocker/vagledningar/.

livsmedelskontroll kan också variera mycket när det gäller innehåll och frekvens.¹⁸⁷

Livsmedelsverkets stöd gäller dels hur kommunerna ska planera och följa upp själva kontrollverksamheten, dels hur länsstyrelsernas kontrollanter och kommunernas livsmedelsinspektörer ska bedöma livsmedelsföretagen. Myndigheten hjälper även kommunerna att tolka EU-bestämmelser.

Den nationella kontrollplanen är ett vägledande dokument för alla kontrollmyndigheter och tas fram gemensamt av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, SKL och Generalläkaren. Kontrollplanen är också ett underlag för EU:s revision av Sveriges livsmedelskontroll.

10.5.4 Lagstiftningen möjliggör samverkan mellan kommuner

Enligt kommunallagen och livsmedelslagen har kommunerna även möjlighet att samverka med varandra när det gäller livsmedelskontrollen. Både Statskontoret och Riksrevisionen har emellertid konstaterat att utvecklingen går för långsamt och att kommunerna behöver samverka mer för att minska omotiverade variationer i livsmedelskontrollen.¹⁸⁸ I 2016 års regleringsbrev har länsstyrelserna i uppdrag att rapportera på vilket sätt och i vilken utsträckning de har verkat för att öka samverkan mellan kommunerna inom livsmedelskontrollen.¹⁸⁹

10.5.5 Tillsyn och uppföljning sker i flera led

Länsstyrelserna har det löpande ansvaret för tillsynen över kommunernas livsmedelskontroll. Om länsstyrelserna hittar brister i kontrollen vändar de sig till Livsmedelverket, som har möjlighet att förelägga kommunen att rätta till brister i livsmedelskontrollen. Förelägganden kan dock inte kombineras med vite och myndigheten har heller ingen möjlighet att ta ut en sanktionsavgift. Om kommunen grovt eller under en längre tid har misskött den offentliga kontrollen av en viss verksamhet har Livsmedelsverket befogenheten att ta över kontrollen av verksamheten, efter beslut av regeringen. Regeringen får sedan besluta om kontrollen ska återlämnas till kommunerna.¹⁹⁰

Livsmedelsverket genomför revisioner

Sverige som EU-medlemsstat, och därmed regeringen, har ett ansvar för att följa upp hur livsmedelskontrollen fungerar och vidta åtgärder om de upptäcker brister. Enligt kontrollförordningen ska medlemsstaterna årligen rapportera till kommissionen om livsmedelskontrollen. I kontrollförordningen

¹⁸⁷ Bristerna i kontrollen hänger ofta samman med att ekonomiska eller personella resurser saknas, vilket är vanligare i små kommuner.

¹⁸⁸ Se Riksrevisionen 2014:12; Statskontoret 2015:17, *Avgifter i livsmedelskontrollen*.

¹⁸⁹ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna*.

¹⁹⁰ 17 § livsmedelslagen (2006:804).

finns även krav på att det ska finnas revision av livsmedelskontrollen i medlemsstaterna.¹⁹¹

Eftersom en stor del av ansvaret för livsmedelskontrollen är decentraliserat till kommunerna behöver staten följa upp att verksamheten bedrivs effektivt och ändamålsenligt. Revisionen av livsmedelskontrollen nämns inte explicit i svensk lagstiftning, men frågan tas upp i livsmedelsförordningen. Enligt den ska Livsmedelsverket utföra de inspektioner som behövs för att övervaka att Sverige fullgör de förpliktelser på livsmedelsområdet som följer av EU-medlemskapet. Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomför därför revisioner hos kommunerna. Dessa revisioner bygger dock på frivillighet, vilket innebär att kommunerna kan välja att låta Livsmedelsverket eller länsstyrelserna utföra revisionen. Sedan 2013 följer Livsmedelsverket upp revisionen genom att sammanställa resultaten av samtliga revisioner i en rapport.

EU genomför i sin tur revisioner och kontrollerar att Sveriges livsmedelskontroll följer den gemensamma lagstiftningen genom *Health and Food Audits and Analysis*.

Livsmedelsverket följer årligen upp livsmedelskontrollen

Kommunerna och länsstyrelserna lämnar årligen uppgifter till Livsmedelsverket om den livsmedelskontroll de bedriver. Livsmedelsverket har utfärdat föreskrifter om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheterna. Rapporteringen innehåller bland annat uppgifter om antal inspektörsårsarbetskrafter samt om planerade och genomförda livsmedelskontroller för olika riskklasser och olika kontrollområden.

Livsmedelverkets syfte med uppföljningen är tvådelad. Den syftar dels till att ge underlag till den årliga rapporten till kommissionen, dels ge en samlad bild av kontrollverksamheten i hela landet.

Ansvaret för uppföljning är inte tydligt reglerat i svensk lagstiftning. Till exempel anger inte lagstiftningen explicit att Livsmedelsverket ska följa upp kontrollverksamheten. Den kan dock anses vara en del i myndighetens roll att leda och samordna livsmedelskontrollen.¹⁹²

10.5.6 Övrig styrning inom livsmedelsområdet

Kostrådgivning

Livsmedelsverket har även i uppdrag att verka för att måltider utvecklas i vård, skola och omsorg. Styrningen av kostråd sker överlag genom mjukare styrformer såsom information, rekommendationer och vägledningar. Arbetet

¹⁹¹ Kommissionen har även beslutat om riktlinjer för utförande av revisioner. Dessa är inte bindande men ska ge vägledning till medlemsstaterna i tillämpningen av kontrollförordningen.

¹⁹² Se Livsmedelsverket 2015, *Livsmedelskontrollen – utveckling, brister och åtgärdsförslag*. Dnr 2015/08036.

sker via ett så kallat nationellt kompetenscentrum som samordnar, stödjer och sprider kunskap till de kommunala verksamheterna.

Dricksvattenförsörjning

Livsmedelsverket ansvarar vidare för den nationella samordningen av dricksvatten, vilket berör hela dricksvattenkedjan, inklusive de kommunala vattenverken.¹⁹³ Kommunerna har enligt vattentjänstlagen (2006:412) kontrollansvaret för dricksvattenförsörjningen.

Många aktörer är inblandade i samordningen av dricksvatten. Ett nationellt nätverk för dricksvatten, bestående av nio myndigheter och ett antal andra organisationer, arbetar för att skapa en helhetssyn och samordning inom området.¹⁹⁴ Nätverket har även tagit fram en gemensam strategi för dricksvatten.

10.6 Synpunkter på statens styrning

10.6.1 Behov av statliga insatser för att åtgärda vissa brister i livsmedelskontrollen

I en granskning från 2014 konstaterade Riksrevisionen att det krävs statliga insatser för att komma till rätta med vissa brister i kommunernas livsmedelskontroll. Många kommuner har svårt att uppfylla sitt kontrolluppdrag. Det ger konsekvenser både för kvaliteten i bedömningarna och för likvärdigheten i kontrollen.¹⁹⁵

Enligt Riksrevisionen behöver Livsmedelsverket göra kraven på kontrollmyndigheterna tydligare när det gäller hur de ska planera, genomföra och följa upp kontrollverksamheten. Det handlar bland annat om att Livsmedelsverket i större utsträckning behöver utnyttja sin föreskriftsrätt i stället för att främst använda sig av vägledningar.¹⁹⁶

Riksrevisionen påpekar vidare att Livsmedelsverket i ökad grad behöver utnyttja sina befogenheter att vidta åtgärder vid brister i livsmedelskontrollen. Även Statskontoret har påpekat att Livsmedelsverket kan agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. Livsmedelsverket har

¹⁹³ I Sverige kategoriseras dricksvatten som livsmedel.

¹⁹⁴ Dessa är Livsmedelsverket, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelserna, Vattenmyndigheterna, Sveriges Geologiska Undersökning (SGU), Sveriges Hydrologiska och Meteorologiska Institut (SMHI), Svenskt Vatten och SKL. Livsmedelsverket ansvarar för forumet.

¹⁹⁵ Riksrevisionen, 2014:12.

¹⁹⁶ Livsmedelsverket fick 2015 i uppdrag av regeringen att lämna en redogörelse för hur de har utnyttjat sin föreskriftsrätt och en bedömning av åtgärdernas effektivitet, se Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Livsmedelsverket.

haft ambitionen att arbeta mer med dialog än med förelägganden och övertagande av kontrollansvar.¹⁹⁷ I en skrivelse till regeringen har Livsmedelsverket dock lyft fram att regeringen behöver utvidga myndighetens möjlighet att förelägga kontrollmyndigheter och ta över kontrollansvar.¹⁹⁸

10.6.2 Vissa kommuner efterfrågar tydligare styrning och återkoppling

Statskontorets enkät riktad till kommunerna ger en tadelad bild av den statliga styrningen av livsmedelskontrollen. Vissa kommuner upplever att styrningen och samordningen av området är förhållandevis välfungerande. Samtidigt efterfrågas i flera avseenden en tydligare statlig styrning av området. Bland annat vill kommunerna att det ska bli tydligare hur EU-regleringen ska tillämpas. Kommunerna upplever i dag att målstyrningen inom området ger utrymme för olika tolkningar och tillämpningar.

Flera kommuner efterfrågar också tydligare och snabbare återkoppling av vad som bör åtgärdas när livsmedelskontrollen får anmärkningar. Livsmedelsverket behöver till exempel bli tydligare med vilka kommuner som inte lever upp till kraven. I våra enkätsvar från kommunerna lyfts även brister i länsstyrelsernas kontrollvägledning fram. Bland annat menar vissa kommuner att länsstyrelserna inte har tillräckligt med resurser eller kunskap för att ge effektiv kontrollvägledning.

10.6.3 Styrningens detaljeringsgrad har ökat

Styrningen av livsmedelskontrollen har blivit mer detaljerad under den senaste tioårsperioden. Det är ett resultat av mer direktverkande, detaljerad EU-reglering. Föreningar i lagstiftningen har ofta direkt inverkan på den kommunala livsmedelskontrollen. När EU:s regler genomförs i svensk lagstiftning har SKL och kommuner möjlighet att lämna remissyttranden. I detta skede är det dock ofta för sent att påverka utformningen av de regler och krav som kan få direkt bärning på kommunal verksamhet. SKL har påpekat att regeringen och statliga myndigheter bör verka för att kommunerna ska få möjlighet att lämna synpunkter på regelverket redan i samband med att reglerna tas fram inom EU.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Riksrevisionen, 2014:12; Statskontoret 2015:17.

¹⁹⁸ Livsmedelsverket, 2015.

¹⁹⁹ SKL 2012, *Kommunernas möjlighet att tidigt påverka myndigheternas EU-arbete*.

11 Krisberedskap och skydd mot olyckor

11.1 Statskontorets iakttagelser

- Krisberedskapen spänner över många av kommunernas verksamhetsområden. Verksamheten som innefattar skydd mot olyckor (räddningstjänst) kan utöver de operativa uppdragene och arbetet med att förebygga bränder även innehålla krisberedskapsarbete och brottsförebyggande arbete.
- Många aktörer – inom olika sektorer och på flera nivåer – delar på ansvaret och uppgifterna. Det gäller speciellt inom krisberedskapen.
- Den statliga styrningen av räddningstjänsten har gått från regelstyrning till målstyrning under den senaste tioårsperioden. Det innebär att organiseringen och dimensioneringen av verksamheten varierar mellan kommunerna.
- I hälften av kommunerna bedrivs räddningstjänsten av kommunalförbund.
- Krisberedskapsområdet styrs till stora delar genom kunskapsstyrning, även om regelstyrning och olika typer av statsbidrag förekommer.
- I vissa fall saknar länsstyrelserna resurser och kompetens för en effektiv tillsyn och vägledning av kommunernas arbete med krisberedskap och skydd mot olyckor.
- Finansieringen av de statliga myndigheternas arbete med krisberedskap präglas av kortsiktighet.

11.2 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi statens styrning och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller krisberedskap och skydd mot olyckor (räddningstjänst). Eftersom områdena ingår i samma politikområde och delvis överlappar varandra redovisar vi dem samlat.

Begreppet *krisberedskap* definieras som förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera kris-situationer.²⁰⁰

²⁰⁰ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Med *räddningstjänst* avses i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor. Räddningsinsatserna ska hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

11.3 De politiska målen

Målen som regeringen har angett för krisberedskapen förtydligades i budgetpropositionen för 2015. Målen är att

- minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet
- värna människors liv och hälsa
- värna grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet
- hindra eller begränsa skador på egendom och miljö när olyckor och krissituationer inträffar.

Målet för räddningstjänsten är att människors liv och hälsa samt egendom och miljö ska ha ett tillfredsställande skydd mot olyckor. Skyddet ska vara likvärdigt i hela landet, med hänsyn till lokala förhållanden.

11.4 Ansvarsfördelning och statens styrning

Ansvarsfördelningen av samhällets krisberedskap och skydd mot olyckor regleras av flera lagar och förordningar. De viktigaste, som även reglerar kommunernas ansvar, är lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE).

11.4.1 Principer för krisberedskapen

Det svenska krishanteringssystemet utgår från tre grundläggande principer:

- *Ansvarsprincipen* innehåller att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation.
- *Likhetsprincipen* innehåller att en verksamhet ska fungera på liknande sätt under en kris som under normala förhållanden.
- *Närhetsprincipen* innehåller att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

11.4.2 Ansvaret för krisberedskapen är fördelat på många statliga aktörer

Regeringen anger vilka krav som ställs på statliga myndigheter när det gäller deras krisberedskap i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Enligt instruktionen har myndigheten ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar – om inte någon annan myndighet har ansvaret. MSB har dessutom ett allmänt ansvar att följa upp och utvärdera samhällets krisberedskap. MSB har föreskriftsrätt enligt de ovan nämnda lagarna och ger också ut allmänna råd.

Förutom MSB har *drygt 20 centrala myndigheter* och *samtliga länsstyrelser* ett särskilt ansvar för att minska samhällets sårbarhet och för att hantera kriser. Dessa myndigheter ska genom planering och förberedelser skapa en samhällelig förmåga att hantera kriser, förebygga sårbarhet och motstå hot och risker.

Myndigheter med särskilt ansvar är indelade i så kallade samverkansområden utifrån de samverkansbehov som regeringen har identifierat. Syftet med samverkansområdena är att främja en helhetssyn i planeringen av krisberedskap och höjd beredskap. Det finns sex samverkansområden inom vilka cirka 50 myndigheter samt representanter från kommuner, landsting och frivilligorganisationer samverkar:

- teknisk infrastruktur (ansvariga myndigheter är bland annat Elsäkerhetsverket och Post- och telestyrelsen)
- transporter (ansvariga myndigheter är bland annat Luftfartsverket och Sjöfartsverket)
- farliga ämnen (ansvariga myndigheter är bland annat Livsmedelsverket och Socialstyrelsen)
- ekonomisk säkerhet (ansvariga myndigheter är bland annat Finansinspektionen och Försäkringskassan)
- geografiskt områdesansvar (ansvariga myndigheter är MSB och länsstyrelserna)
- skydd, undsättning och vård (ansvariga myndigheter är bland annat Polisen och Socialstyrelsen).

MSB bedriver just nu ett utvecklingsprojekt för arbetet i samverkansområdena. Bland annat har beslut fattats om att MSB från och med 2017 är ordförande i samtliga samverkansområden.

Av länsstyrelseinstruktionen (2007:825) framgår bland annat att länsstyrelserna ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sina geografiska

områden. De ska också verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behövs före, under och efter en kris.

Länsstyrelserna har också ett särskilt uppföljningsansvar för kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordnära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

11.4.3 Geografiskt ansvar och sektorsansvar

Kommunerna, länsstyrelserna och regeringen har ett geografiskt områdesansvar på lokal, regional respektive nationell nivå. Kommunernas geografiska områdesansvar regleras i LEH. I fråga om extraordnära händelser i fredstid ska kommunerna, inom sitt geografiska område, verka för att

- olika aktörer inom kommunens geografiska område samverkar i planerings- och förberedelsearbetet
- olika aktörers krishanteringsåtgärder samordnas
- informationen till allmänheten samordnas.

Krisberedskapsförordningen reglerar inte sektorsansvaret inom krisberedskapen. Inom vissa områden, till exempel livsmedelsområdet, finns det dock särskild reglering. Där ansvarar Livsmedelsverket, enligt sin instruktion, för nationell samordning samt kris- och beredskapsplanering avseende dricks- vattenförsörjning.

11.4.4 Kommunerna har en central roll inom krisberedskapssystemet

Den rådande ansvarsfördelningen innebär att det i första hand är den drabbade kommunen som ansvarar för att samordna insatser vid en kris. Det är först om de lokala resurserna inte räcker till som det blir det aktuellt med regionala och nationella insatser.

Kommunal krisberedskap regleras genom LEH

Krisberedskapen berör stora delar av kommunens organisation och spänner över flera lagstiftningsområden. Enligt LEH har kommunerna det geografiska områdesansvaret på lokal nivå, vilket innebär att de ska verka för att samverkan och samordning kommer till stånd med aktörer inom kommunen före, under och efter extraordnära händelser. I uppgiften ligger också att samordna information till allmänheten under sådana händelser.

Flera kommuner har i dag integrerat arbetet med krisberedskap med andra säkerhetsområden. Det kan till exempel gälla skydd mot olyckor, brottsförebyggande arbete, säkerhetsskydd, internt skydd, klimatanpassning, informationssäkerhet och folkhälsa.

11.4.5 Det finns en överenskommelse om kommunernas krisberedskap

Staten och SKL tecknade 2013 en överenskommelse om kommunernas krisberedskap. Överenskommelsen gäller under perioden 2014–2018 och reglerar kommunernas ersättning för de uppgifter kommunerna har enligt LEH.

I överenskommelsen preciseras statens förväntningar på hur uppgifterna ska genomföras för att uppnå syftet i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordnära händelser i fredstid och höjd beredskap. Exempelvis ska kommunerna i en *risk och sårbarhetsanalys* (RSA) analysera vilka extraordnära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Kommunen ska även för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordnära händelser. Denna plan ska utgöra en del i ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap.

Inom sitt geografiska område ska kommunerna verka för att olika aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Kommunerna ska vidare hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt 2 kap. i LEH.

Länsstyrelserna följer upp kraven på kommunerna

Länsstyrelserna kan föreslå att MSB minskar ersättningen till kommunen om en länsstyrelse finner att en kommun inte uppfyller lagens och överenskommelsens krav. MSB kan då fatta beslut om en minskning utifrån länsstyrelsens bedömning. Enligt Riksrevisionens rapport *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete* har tre kommuner fått reducerad ersättning under perioden 2011–2014, en av dem två år i följd.

MSB stödjer länsstyrelserna i arbetet med att följa upp kommunernas arbete enligt LEH. Bland annat skickas årligen en enkät ut till samtliga kommuner med frågor om efterlevnaden av LEH. Sedan 2016 samlas informationen in elektroniskt via det så kallade RSA-redovisningsverktyget.

11.4.6 Kommunerna har huvudansvaret enligt lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor

Skydd mot olyckor

Skyddet mot olyckor regleras i lag (2003:778) om skydd mot olyckor och i förordning (2003:789) om skydd mot olyckor (LSO). Syftet är att människors liv och hälsa samt egendom och miljö ska ha ett tillfredsställande skydd mot olyckor. Skyddet ska vara likvärdigt i hela landet, med hänsyn till de lokala förhållandena. Kommunerna ska enligt LSO bland annat utöva tillsyn för att säkerställa ett skäligt brandskydd, svara för sotning (rengöring) och brandskyddskontroll, samordna olika aktörer som är inblandade i skyddet mot

olyckor, ge råd och information till enskilda samt genomföra räddningsinsatser. Lagen ger stort utrymme för lokala anpassningar och dimensionering enligt lokala förhållanden.

MSB har en begränsad rätt att utfärda föreskrifter inom området. MSB kan till exempel inte reglera dimensionering av räddningstjänsten eller andra parametrar som reglerar räddningstjänstens utförande. *Länsstyrelserna* ska genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet. Länsstyrelserna har också tillsynsansvar för lagens efterlevnad på regional nivå.

Brandfarliga och explosiva varor

Syftet med kontrollen av brandfarliga och explosiva varor är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor, men även att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

MSB är central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor. MSB ska samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillsynen enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE). MSB har också rätt att ge ut föreskrifter.

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn medan MSB har ett ansvar avseende tillverkning av explosiva varor, Försvarsmaktens hantering av dessa varor och för naturgasledningar.

Kommunernas räddningstjänst har huvudansvaret

Enligt lagen om skydd mot olyckor ska kommunerna arbeta förebyggande, men också svara för insatser när en olycka har inträffat.

Det är kommunerna som ansvarar för räddningstjänsten. En kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet och ett handlingsprogram för räddningstjänst. Programmen ska ange målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet för räddningstjänst ska det också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa för att göra sådana insatser. Förmågan ska redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.

Handlingsprogrammen ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmen antas ska kommunerna samråda med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

Räddningstjänstens uppdrag har utökats

Den kommunala räddningstjänsten har kontinuerligt utvecklats under de senaste decennierna. Utöver de operativa uppdragen och arbetet med att förebygga bränder har räddningstjänsten även kommit att arbeta med krisbered-

skapsarbete, brottsförebyggande arbete samt arbetet med internt skydd. Utvecklingen går mot ett ökat fokus på att förebygga olyckor. Flertalet kommunala räddningstjänster har också börjat arbeta med ett brett förebyggande arbetet med till exempel trafiksäkerhet, suicidprevention och fallprevention.²⁰¹

11.4.7 Organiseringen av räddningstjänsten varierar

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har enligt LBE och LSO helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Enligt kommunallagen kan kommunerna också använda sig av en gemensam nämnd eller bilda kommunalförbund för räddningstjänsten.

I ungefär 120 av landets kommuner drivs räddningstjänsten i egen regi. I en del fall är räddningstjänsten organiserad under en gemensam nämnd för flera närliggande kommuner. Det finns också 36 kommunalförbund som ansvarar för räddningstjänsten.

Den kommunala räddningstjänsten är organiserad med brandmän som är anställda på heltid eller i beredskapstjänst. Närmare 60 procent (cirka 11 000) av personalen inom den kommunala räddningstjänsten är räddningspersonal i beredskap, RiB (deltidsanställda brandmän).

Kommunerna har under en längre tid haft problem med att rekrytera RiB, särskilt i glesbygd och landsbygd. MSB har vidtagit ett antal åtgärder för att stödja kommunerna i arbetet med att organisera räddningstjänsten med RiB.

11.4.8 MSB styr i huvudsak genom kunskapsstyrning

Tyngdpunkten i MSB:s styrning av de kommunala verksamheterna ligger på kunskapsstyrning. Kunskapsstyrningen innebär att MSB genom bland annat goda exempel, samverkan, information, metodstöd, utbildningar och övningar strävar efter att påverka olika aktörers förhållningssätt till samhällsskydd och beredskap – däribland kommunerna. Utöver detta har MSB även en stödjande och pådrivande roll både när det gäller att förebygga och att hantera olyckor, kriser och krig. Det görs genom att de tillhandahåller bland annat analyser, lägesbilder, kompetens om roller och ansvar samt platfformar för samverkan. Myndigheten ser sin roll främst som initiativtagare och kravställare, snarare än som genomförare.²⁰²

²⁰¹ *Öppna jämförelser – Trygghet och säkerhet 2015 tema kommunal räddningstjänst*, s. 40.

²⁰² *Budgetunderlag för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2017–2019*, dnr. 2016-975; *Inriktning för MSB:s verksamhet 2016–2018*, dnr. 2015-3475.

MSB ska utveckla stödet till kommuner och landsting

I MSB:s budgetunderlag för 2017–2019 anger myndigheten att man arbetar särskilt med att utveckla stödet till kommunerna, dels i arbetet med att utveckla specifika förmågor och dels i det bredare systematiska säkerhetsarbetet.²⁰³ När det gäller arbetet med LEH har MSB inte haft någon handläggare för området fram till 2016. MSB har i dag en ny organisation för dessa frågor, där två handläggare arbetar med att stödja och samordna kommuner och landsting i krisberedskapsfrågor som bland annat kopplar till LEH, överenskommelsen om kommunernas åtaganden enligt LEH, risk- och sårbarhetsanalyserna och uppföljningsfrågor.

11.4.9 MSB svarar för viss utbildning och tar fram informationsmaterial

MSB svarar för grund- och vidareutbildningar av räddningstjänst och annan säkerhetspersonal. Därutöver tillhandahåller MSB en rad utbildningar, till exempel i ledning och samverkan inom samhällsskydd och beredskap samt kriskommunikation. Utöver utbildningsverksamheten och omfattande stöd- och informationsmaterial har MSB också tagit fram en internetbaserad utbildningsplattform.

11.4.10 Stöd från övriga statliga myndigheter till kommunal krisberedskap

Även andra statliga myndigheter stödjer den kommunala krisberedskapen:

- *Livsmedelsverket* stödjer krisberedskapen när det gäller dricksvattenförsörjningen. Det görs genom metodutveckling, handböcker, utbildningar och övningsverksamhet.
- *Energimyndigheten* har tagit fram vägledningar inom energi- och värmeberedskap till kommuner.
- *Post- och telestyrelsen* har genomfört vissa regionala teleseminarier, samt viss projektbaserad försöksverksamhet angående robusthet i telekommunikationer.
- *Folkhälsomyndigheten* bedriver ett projekt i kommunerna om beredskap för värmebörlja.
- *Lantmäteriverket* har bedrivit projekt för att stödja användningen av geodata inom kommunal krisberedskap.

²⁰³ Ibid.

11.4.11 Finansieringen av krisberedskapen

Anslag 2:4 – särskilda medel för att stärka kommunernas arbete

Genom anslag 2:4 *krisberedskap* anslår riksdagen cirka 1,1 miljard kronor per år i syfte att stärka samhällets samlade krisberedskap och den samlade förstågan att hantera kriser.

Kommunerna fick 2015 cirka 290 miljoner kronor från anslaget, som ersättning för uppgifter de genomfört enligt LEH. Anslagen delades ut i enlighet med överenskommelsen om kommunernas krisberedskap. I överenskommelsen anges hur medlen till kommunerna fördelar, vilket bland annat är kopplat till invånarantal. Länsstyrelserna fick 2015 cirka 120 miljoner kronor från anslaget. Syftet är bland annat att medlen ska användas för att samordna, stödja och följa upp kommunernas arbete, med utgångspunkt i överenskommelsen.

Kommunerna och landstingen kan även söka delfinansiering från anslag 2:4 *krisberedskap* för ledningscentraler och räddningscentraler. Anslagsposten används även för att stärka reservkraftförsörjningen vid akutsjukhus.

Specialdestinerade bidrag inom ramen för överenskommelsen

Inom ramen för överenskommelsen om kommunernas krisberedskap finns det två ersättningar som i överenskommelsen kallas *samverkanstillägg*.

- Samverkansersättning som ska stimulera samverkan med externa parter i till exempel övningsverksamhet och planering inför kriser.
- Subventionerat abonnemangspris för radiokommunikationssystemet Rakel. Subventionen ska stimulera en ökad anslutning till Rakel.

Kommunen får en årlig ersättning för att stimulera samverkan med andra aktörer, under förutsättning att kommunen fullgjort sina uppgifter i överenskommelsen. För vissa kommuner beräknas ersättningen utifrån schablonbelopp och för övriga baseras den på antalet invånare. Samverkanstillägget omfattar totalt 74 miljoner kronor per år under perioden 2014–2018.

Övriga specialdestinerade statsbidrag

Därutöver finns *statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor* (anslag 2:2). Kommuner har möjlighet att söka statligt bidrag till förebyggande åtgärder om de har bebyggda områden som hotas av naturolyckor, områden där marken har för låg stabilitet och behöver förstärkas eller områden som behöver skydd mot översvämning. Staten står för 60 procent och kommunen för 40 procent av kostnaden om en åtgärd beviljas. Det är MSB som fattar beslut om statsbidrag efter att Statens geotekniska institut (SGI) och Sveriges metrologiska och hydrologiska institut (SMHI) bistått med

expertstöd. För budgetåret 2016 har regeringen anvisat drygt 20 miljoner för förebyggande åtgärder.²⁰⁴

Kommunerna har även rätt till *ersättningar enligt LSO* (anslag 2:3). En kommun som haft en kostsam räddningsinsats eller kostnader för sanering med anledning av utflöde av olja eller andra skadliga ämnen i vatten har rätt till ersättning av staten. När ersättningen beräknas görs avdrag för en självrisk som baseras på kommunens skatteunderlag. Ersättningen betalas ut av MSB. Beräkningarna av de ersättningsgilla beloppen görs delvis enligt schabloner.

11.4.12 Kommunal kostnadsutjämning för räddningstjänsten

I delmodellen *Bebyggelsestruktur* finns en komponent som ska kompensera för merkostnader i kommuner med lågt befolkningsunderlag och där invånarna bor glest. Dessa kommuner får ett tillägg på 150, 250 eller 500 kronor per invånare.

11.4.13 Tillsyn och uppföljning

Enligt LSO

Tillsyn över att LSO efterlevs utövas av kommunerna inom kommunens område och av länsstyrelserna inom länet. Länsstyrelserna ska ge råd och stöd till kommunen inom lagstiftningens område. MSB utövar den centrala tillsynen. MSB ska också ge råd, stöd och vägledning till alla aktörer inom lagstiftningen. Detta görs i första hand till länsstyrelserna, för att hjälpa och stödja dem i deras tillsynsansvar.

Enligt LBE

Uppdraget att utföra tillsyn och utfärda tillstånd enligt LBE delas mellan MSB och kommunerna. MSB bedriver främst tillsynsvägledning riktad mot kommunerna i deras tillsyn enligt LBE. Uppgiften har då definierats som uppföljning, utvärdering och samordning av kommunernas tillsyn samt stöd och råd till kommunala tillsynsmyndigheter.

Enligt LEH

Uppföljning är en viktig del i ett systematiskt krisberedskapsarbete. Vid sidan av kommunens eget ansvar att följa upp och utvärdera den egna verksamheten är det i första hand länsstyrelserna som ansvarar för att följa upp kommunens arbete med uppgifterna enligt LEH. LEH anger även att kommunerna vart fjärde år ska göra en risk- och sårbarhetsanalys. Resultatet ska rapporteras till länsstyrelserna.

Kommunerna redovisar sin LEH-uppföljning både till MSB och till länsstyrelserna, medan RSA-redovisningen endast går till länsstyrelserna. Länsstyrelserna i sin tur rapporterar till Regeringskansliet, med kopia till MSB,

²⁰⁴ För budgetåret 2017 har regeringen aviserat drygt 70 miljoner för förebyggande åtgärder, se prop. 2016/17:1, UO 6.

vilka åtgärder som kommunerna har vidtagit, samt redovisar en bedömning av effekterna av dessa förberedelser. MSB följer via länsstyrelserna även upp de medel som betalas ut till kommunerna.

Öppna jämförelser följer upp Trygghet och säkerhet

Inom ramen för Öppna jämförelser gör SKL, i samarbete med MSB, årligen en uppföljning av området Trygghet och säkerhet. Uppföljningen omfattar flera indikatorer som rör olyckskonsekvenser samt arbete med krisberedskap och skydd mot olyckor på kommunnivå. I 2015 års uppföljning var temat kommunal räddningstjänst.

11.5 EU styr inom vissa områden

Det finns flera EU-regleringar som påverkar den svenska krisberedskapen och samhällets skydd mot olyckor.

11.5.1 Översvämningsdirektivet

EU:s översvämningsdirektiv har omsatts i svensk reglering genom förordningen om översvämningsrisker²⁰⁵ och föreskrifter om riskhanteringsplaner.²⁰⁶ Enligt direktivet ska varje land peka ut geografiska områden där konsekvenserna för en översvämning kan bli betydande. Bedömningen utgår från områdena människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet. I Sverige har 18 geografiska områden hittills identifierats där konsekvenserna av en översvämning kan bli betydande.

MSB:s roll är att göra den nationella bedömningen och ta fram hotkort för områdena. Länsstyrelsen bedömer risker och tar tillsammans med berörda kommuner fram riskkort och riskhanteringsplaner. Processen löper under en sexårs cykel som är uppdelad i tre steg.

11.5.2 Sevesolagen

För att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor för människor och miljö har EU antagit det så kallade Sevesodirektivet. I Sverige är direktivet infört genom Sevesolagstiftningen, som omfattar lagen (1999: 381), förordningen (2015:236) och föreskrifterna (MSBFS 2015:8) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, samt miljöbalken, LSO och PBL.

MSB är central tillsynsmyndighet enligt Sevesolagstiftningen, men även kommuner och länsstyrelser har ett antal skyldigheter inom Sevesoområdet. Länsstyrelsen är operativ tillsynsmyndighet för Sevesoverksamheter. De ska

²⁰⁵ SFS (2009:956).

²⁰⁶ MSBFS 2013:1 *Föreskrifter om länsstyrelsens planer för hantering av översvämningsrisker (riskhanteringsplaner)*.

ta fram en tillsynsplan för berörda verksamheter samt upprätta ett tillsynsprogram för varje verksamhet. Kommunen ska upprätta en plan för räddningsinsatser för verksamheter på den så kallade högre kravnivån. Information till allmänheten från respektive Sevesoverksamhet ska finnas tillgänglig via kommunens webbplats. Kommunen ska genomföra god fysisk planering, som i möjligaste mån separerar Sevesoverksamheter från annan verksamhet.

11.6 Synpunkter på statens styrning

11.6.1 LSO lämnar utrymme för stora variationer i den kommunala räddningstjänsten

Lagen om skydd mot olyckor innebär att den kommunala räddningstjänsten till stor del är målstyrd. Detta kan jämföras med den detaljreglering som förekom i den tidigare räddningstjänstlagen. LSO ger i stor utsträckning kommunerna möjlighet att dimensionera och organisera verksamheten utifrån de risker som finns i kommunen. Det innebär att det förekommer stora lokala variationer, samtidigt som räddningstjänsten måste hålla en tillfredsställande och likvärdig nivå i hela landet.²⁰⁷

MSB konstaterar i en utvärdering av skogsbranden i Västmanland att målstyrningen och förmågan att bryta ner målen i LSO har ifrågasatts som styrmodell sedan den infördes.²⁰⁸ Flera utredningar har även konstaterat att kommunerna och länsstyrelserna upplever att det är svårt att tolka de centrala begreppen i målstyrningen. De efterfrågar mer vägledning och riktlinjer om hur reglerna ska tolkas och omsättas i praktisk handling.²⁰⁹ I Statskontorets enkätsvar framkommer också att flera kommuner upplever målen i LSO som svåra att omsätta. Det gäller främst vad ett ”likvärdigt skydd mot olyckor” innebär (1 kap 1 §). Även här framför flera av de svarande kommunerna och kommunförbunden att det finns behov av vägledning för att tolka lagstiftningen.

11.6.2 Brister i länsstyrelsernas tillsyn

Tillsynen är ett viktigt verktyg för att nå målen i LSO. Flera utredningar har pekat på brister i MSB:s och länsstyrelsernas förmåga att utöva tillsyn och uppföljning av kommunernas verksamhet.²¹⁰ Riksrevisionen lyfter fram att länsstyrelserna lägger alltför lite tid på att utöva tillsyn över kommunernas verksamhet enligt LSO och uppföljning enligt LEH. Riksrevisionen lyfter vidare behovet av att förtydliga målen som anges i LSO, eftersom det inte är tydligt hur måluppfyllelsen ska bedömas i tillsynen.

²⁰⁷ Ds 2009:47, *Reformen skydd mot olyckor*.

²⁰⁸ MSB 2015, *Ansvar, samverkan, handling – åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*, dnr. 2015-954.

²⁰⁹ Se t.ex. Riksrevisionen 2015:18.

²¹⁰ Riksrevisionen 2015:18; Skogsbrandsutredningen, rapport 2015.

I Statskontorets intervjuer med SKL och enkätsvar från kommuner framkommer att länsstyrelsernas bedömning av vad som anses vara en godtagbar nivå för såväl skydd mot olyckor som krisberedskap kan variera. I Riksrevisionens granskning framkommer att flera länsstyrelser uttrycker en förståelse för att mindre kommuner inte har möjlighet att tillämpa LEH med samma omfattning och kvalitet som större kommuner. I praktiken leder detta dock till att kraven på små kommuners tillämpning av LEH riskerar att bli lägre.²¹¹

En stor andel av de tillfrågade kommunerna och kommunförbunden i Statskontorets enkät är kritiska till länsstyrelsernas tillsyn enligt LSO. Av de svarande anser 45 procent att den statliga tillsynen inte är ändamålsenlig och inte bidrar till verksamhetsutveckling inom området. Flera av de svarande lyfter fram att länsstyrelserna saknar tillräcklig kunskap och kompetens för att vara ett stöd för kommunernas arbete inom området.

11.6.3 Kommunerna upplever att viss reglering är betungande

I Statskontorets enkät riktad till kommunerna anser cirka 36 procent av de svarande kommunerna att det finns regler eller regelverk inom krisberedskapsområdet som medför särskilt omfattande administration. Av dessa lyfter flera fram arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och tillhörande styrdokument som administrativt betungande. I enkätsvaren lyfter vissa mindre kommuner särskilt fram att det är ett omfattande arbete som dessutom är svårt att bemanna med rätt kompetens.

Även inom räddningstjänsten uppger 38 procent av de svarande att det finns regler eller regelverk som medför särskilt omfattande administration inom området. Här nämns bland annat sotningsupphandlingar, den skriftliga redogörelsen över brandskyddet som fastighetsägare ska skicka in till räddningstjänsten (enligt SRVFS 2004:4) och dokumentationen i samband med olycksundersökningar.

I våra enkätsvar och intervjuer framkommer också att arbetsmiljölagstiftningen är svår att förena med räddningstjänstens arbete. Regleringen inom arbetsmiljöområdet innebär att det i praktiken kan vara svårt att bedriva vissa räddningsinsatser.

11.6.4 Finansieringsprinciperna för anslag 2:4 behöver utvecklas

Enligt SKL behöver regeringen se över styrning, finansiering och uppföljning av svensk krisberedskap. Finansieringen av myndigheternas krisberedskapsarbete bör orienteras om från kortsiktiga projekt till långsiktiga program. SKL menar att svag styrning och finansieringsprinciperna för anslag 2:4 har bidra-

²¹¹ Riksrevisionen, 2015:18.

git till att krisberedskapsområdet i dag präglas av kortsiktighet och fragmentering.²¹² För myndigheterna som ingår i krisberedskapsförordningen är stödet till kommunerna baserat på kortsiktiga medel från anslaget. Det gör att det saknas kontinuitet i stödet.

MSB skriver i sitt budgetunderlag för perioden 2017–2019 att arbetet med utvecklingen av samhällets krisberedskap behöver ske mer långsiktigt. Myndigheten föreslår att bemyndiganderamen för anslaget ökas så att man kan bevilja bidrag till projekt som sträcker sig över en längre period.²¹³ MSB har därför startat ett utvecklingsprojekt där anslagshanteringen för centrala myndigheter ses över.

11.6.5 Statliga myndigheters stöd till kommuner bör preciseras

Det finns i dag ingen reglering av de statliga myndigheternas ansvar att stödja kommunal krisberedskap. Krisberedskapsförordningen reglerar inte stödjande uppgifter, utan är främst inriktad på myndigheter som har en operativ uppgift under en kris. I dag saknas nationellt stöd för krisberedskap inom stora samhällsverksamheter som skola, socialtjänst och miljö- och hälsoskydd. Det gör att till exempel Naturvårdsverket, Skolverket, Boverket och Upphandlingsmyndigheten inte ingår i krisberedskapsförordningen. De myndigheterna kan heller inte söka medel från anslag 2:4, eftersom denna möjlighet endast ges till myndigheter i krisberedskapsförordningen.²¹⁴

Enligt våra intervjuer med SKL bör statliga myndigheters ansvar att ge stöd till kommunal krisberedskap regleras och preciseras i krisberedskapsförordningen. Vidare anser SKL att fler myndigheter bör inkluderas i krisberedskapsförordningen.

²¹² Inledningsanförande av SKL:s ordförande Lena Micko på Mötesplats samhällssäkerhet den 24 november 2015; Yttrande från SKL (2015) – MSB:s redovisningar *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar) och Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas*.

²¹³ Budgetunderlag MSB 2017–2019.

²¹⁴ Yttrande från SKL (2015).

12 Kultur- och biblioteksverksamhet

12.1 Statskontorets iakttagelser

- Att bedriva kulturverksamhet är frivilligt för kommunerna. Det är däremot obligatoriskt för dem att driva viss biblioteksverksamhet.
- Kulturverksamhet drivs dels av kommunerna själva, dels av andra utförare.
- Statens styrning minskade i och med att kultursamverkansmodellen infördes och resursfördelningen flyttades från Statens kulturråd till regional nivå.
- Styrningen sker huvudsakligen genom ekonomiska styrmedel, med motkravet att kommunerna ska följa upp styrningen.

12.2 Inledning

Kulturverksamhet är ett frivilligt kommunalt åtagande men samtliga kommuner bedriver kulturverksamhet. Biblioteksverksamhet är däremot en obligatorisk uppgift för kommunerna. Även landstingen bedriver kulturell verksamhet, bland annat genom länsbiblioteken. Länsbiblioteken är regionala bibliotekssamordnare gentemot Kungl. biblioteket och resurscentrum för länens bibliotek. Landstingen ansvarar också för att fördela medel inom ramen för den så kallade kultursamverkansmodellen.

De sammanlagda offentliga utgifterna för kultur uppgick 2013 till cirka 25 miljarder kronor. Av dessa utgifter står staten för 44 procent, kommunerna för 41 procent och regionerna för 15 procent.²¹⁵

12.3 De politiska målen

De övergripande målen för kulturområdet är enligt budgetpropositionen för 2016²¹⁶ att

- kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund

²¹⁵ Myndigheten för Kulturanalys 2014:2, *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013*, Rapport.

²¹⁶ Prop. 2015/16:1, UO 17, s.22.

- alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet
- kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglia samhällets utveckling.

Målet för politiken för litteratur- och läsfrämjande är att alla i Sverige – oavsett bakgrund och med utgångspunkt i vars och ens särskilda förutsättningar – ska ges möjlighet att utveckla en god läsförmåga och ha tillgång till litteratur av hög kvalitet.²¹⁷ Den 1 januari 2014 trädde en ny bibliotekslag (2013:801) i kraft. Lagen gäller både för de kommunala folkbiblioteken och för andra offentligt finansierade bibliotek. I lagen anges bland annat att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling, genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Av lagen framgår också att folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning.

12.4 Ansvarsfördelning

12.4.1 Både landstingen och kommunerna arbetar med kulturfrågor

Landstingen ansvarar för medelsfördelningen i länet inom ramen för kultursamverkansmodellen. Landstingen kan också driva egen kulturverksamhet i form av till exempel museer.

Kommunerna är skyldiga att ha folkbibliotek, men vanligtvis driver de också musik- och kulturskolor. Även inom skolan förekommer kulturverksamhet, inom ramen för projektet Skapande skola.

12.4.2 Myndigheter med uppgifter inom kulturområdet

Statens kulturråd (Kulturrådet) har till uppgift att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, verka för kulturens utveckling och tillgänglighet genom att fördela och följa upp statliga bidrag och genom andra främjande åtgärder.

Myndigheten för kulturanalys har till uppgift att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Detta ska göras med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen. Myndigheten har också i uppdrag att bistå regeringen med underlag och rekommendationer för att utveckla den statliga kulturpolitiken.

²¹⁷ Prop. 2013/14:3.

Kungl. biblioteket (KB) samordnar det svenska biblioteksväsendet. Till exempel samlar myndigheten in statistik och fördelar bidrag. KB administrerar och utvecklar också den nationella bibliotekskatalogen Libris, som är ett viktigt verktyg för landets bibliotek.

Myndigheten för tillgängliga medier ska i samverkan med bibliotek och skolor arbeta för att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till litterära verk i den form de behöver för att kunna ta del av dem. Myndigheten ska också göra lättläst litteratur tillgänglig.

12.5 Statens styrning

12.5.1 Ett ökat regionalt inflytande över kulturverksamheten

Frågan om ett ökat regionalt inflytande över kulturpolitiken har diskuterats sedan 1970-talet. I början av 2000-talet lyftes frågan åter på allvar i samband med Ansvarsommitténs betänkande (SOU 2007:10) över strukturer och uppgiftsfördelning inom samhällsorganisationen. I betänkandet föreslog Ansvarsommittén att landstingen skulle omvandlas till mellan sex och nio regionkommuner med ansvar för bland annat hälso- och sjukvård, regional utveckling samt kultur. Förslaget fick ett mycket starkt stöd i remissvaren – särskilt från kommuner och landsting.

I betänkandet diskuterades även förhållandet mellan nationella övergripande mål och likvärdighet i relation till lokala lösningar och självstyre. Ansvarsommittén drog slutsatsen att ”de lokala företrädarnas strävan att förbättra den egna verksamheten i kombination med en nationell fokusering på likvärdighet skapar en samhällsorganisation där olika aktörer inspireras eller tvingas till förnyelse och därmed ökat värde för brukarna.”

Ansvarsommitténs förslag fick inte gehör hos den dåvarande regeringen. Grundtanken om ett decentraliserat regionalt ansvar inom det kulturpolitiska området fanns dock kvar och blev till verklighet när kultursamverkansmodellen infördes.

Syftet med modellen är att föra beslut om kulturen närmare medborgarna och att göra regionala prioriteringar och variationer möjliga i den regionala kulturverksamhet som får statligt stöd. Regionerna får därmed en ökad frihet, men även ett ökat ansvar inom kulturområdet.

I dag medverkar samtliga län, utom Stockholms län, i modellen.

12.5.2 Styrningen sker i huvudsak genom kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellen infördes successivt från 2011 och innebar ett nytt sätt för staten, regioner och kommuner att samspela när det gäller fördelningen av statliga medel till regional kulturverksamhet. Enligt Kulturrådets

instruktion²¹⁸ ska det finnas ett samverkansråd som ska samordna de nationella kulturpolitiska intressena i modellen.

För de län som medverkar i kultursamverkansmodellen regleras verksamheten i lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. I lagen regleras att ett landsting får fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet om

- en regional kulturplan har upprättats av landstinget
- kulturplanen överensstämmer med de föreskrifter som regeringen meddelar.

Kulturplanen ska avse tre år, om det inte finns särskilda skäl. Landstinget ansvarar för att den regionala kulturplanen utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Landstinget får endast ge statsbidrag till verksamhet som också får bidrag från landsting, kommun eller annan huvudman. Staten kan inte överpröva regionernas kulturplaner.

Kultursamverkansmodellen regleras också i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Förordningen reglerar att det är Statens kulturråd som beslutar om statsbidrag som får ges till landsting. Fördelningen av statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen nås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer. För 2015 uppgick bidraget till cirka 1,2 miljarder kronor. För Kulturrådets del innebar införandet av samverkansmodellen att den totala volymen bidrag som myndigheten fördelar direkt till de regionala kulturverksamheterna minskade med ungefär två tredjedelar.²¹⁹

För de län som har valt attstå utanför kultursamverkansmodellen gäller förordning (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet. I den regleras att statsbidrag får ges till:

- teater-, dans- och musikinstitutioner, inklusive länsmusikverksamhet
- regionala museer
- länsbibliotek
- verksamhet med länskonstnärer
- regionala konsulenter för mångkultur
- regionala arkivinstitutioner
- regionala resurscentrum för film och video.

Regionala och lokala institutioner kan bara få statsbidrag om de också får bidrag från ett landsting, en kommun eller någon annan huvudman. För länskonstnärer och regionala resurscentrum för film och video gäller också att de

²¹⁸ SFS (2012:515).

²¹⁹ Statskontoret 2011:18, *Myndighetsanalys av Kulturrådet*.

bara kan få statsbidrag om bidrag från ett landsting, en kommun eller någon annan huvudman uppgår till minst lika mycket det statliga stödbeloppet. Ansökan om statsbidrag ska göras hos Statens kulturråd.

Det finns också andra statsbidrag som kan sökas direkt av olika aktörer inom kulturområdet. En del av dessa kan enbart sökas av kommuner eller landsting. För vissa bidrag kan kommunerna söka i konkurrens med andra utövare. Det är Kulturrådet som prövar ansökningarna.

12.5.3 En nationell strategi för kulturskolan ska tas fram

Att bedriva musik- och kulturskoleverksamhet är ett frivilligt kommunalt åtagande. Under 2016 infördes ett nytt statsbidrag till kommuner som bedriver musik- och kulturskoleverksamhet.²²⁰

Syftet med statsbidraget är att bidra till låga elevavgifter, göra den kommunala musik- och kulturskoleverksamheten mer jämlig och förbättra möjligheterna för barn och ungdomar att delta i verksamheten. Statsbidrag får lämnas till en kommun som bedriver musik- och kulturskoleverksamhet

- med hög elevavgift till följd av att den har vidtagit kvalitetshöjande åtgärder i verksamheten och vill sänka elevavgiften, eller
- med låg elevavgift och vill göra kvalitetshöjande åtgärder i verksamheten utan att höja elevavgiften.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att ta fram förslag till en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan.²²¹ Utredningen ska bland annat kartlägga och beskriva verksamheten, identifiera hinder för elever att delta i verksamheten och föreslå hur en mer tillgänglig och jämlig kulturskola kan uppnås. Vidare ska utredningen föreslå hur försörjningen av lärare som ska undervisa i den kommunala musik- och kulturskolan kan säkras i framtiden. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2016.

12.5.4 Statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan

Skolor som deltar i projektet Skapande skola kan söka ett statsbidrag för verksamheten.²²² Syftet är att stärka samverkan mellan skolan och det professionella kulturlivet.

Statsbidrag får ges till den som är huvudman för förskolan, förskoleklassen eller grundskolans årskurs 1–9 enligt 2 kap. skollagen (2010:800). Statsbidraget kan användas för

²²⁰ SFS (2015:998).

²²¹ Dir. 2015:46, *En nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan*.

²²² Förordning (2007:1436) om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan.

- inköp av professionell kulturverksamhet
- insatser som främjar barnens och elevernas eget skapande som en del av undervisningen
- insatser som främjar en långsiktig samverkan mellan förskolan, förskoleklassen eller grundskolans årskurs 1–9 och kulturlivets parter.

För läsåret 2015/16 beslutade Kulturrådet om närmare 179 miljoner kronor. Det var 92 procent av kommunerna som sökte bidrag.

12.5.5 Biblioteksverksamhet är enligt lag en obligatorisk uppgift för kommuner och landsting

I bibliotekslagen (2013:801) finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet och omfattar folkbibliotek, skolbibliotek, regional biblioteksverksamhet, högskolebibliotek, lånecentraler och övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet.

Bibliotekshuvudmän är kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda. Kommunerna är huvudmän för folkbiblioteken. För skolbiblioteken ansvarar kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen. Landstingen och de kommuner som inte ingår i ett landsting svarar för den regionala biblioteksverksamheten. För övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet ansvarar den som enligt särskilda bestämmelser är huvudman för verksamheten.

Bibliotekslagen reglerar att det ska finnas ett folkbibliotek i varje kommun. Vidare regleras att varje landsting och de kommuner som inte ingår i något landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet. Syftet är att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.

I förordning (1996:1608) om statsbidrag till folkbibliotek regleras att en kommun kan beviljas statsbidrag till kostnader för:

- lånecentraler och depåbibliotek
- utveckling av folkbiblioteksverksamheten
- folk- och skolbibliotekens inköp av litteratur
- insatser för att främja vuxenstuderandes tillgång till biblioteksservice vid folkbiblioteken.

När det gäller biblioteksområdet har regeringen gett Kungl. biblioteket i uppdrag att i samverkan med andra berörda aktörer lämna förslag till en nationell biblioteksstrategi. Strategin ska främja samverkan och kvalitetsutveckling inom hela det allmänna biblioteksväsendet.²²³

²²³ Dnr Ku2014/01693, Ku2015/00747.

12.5.6 Det ska också finnas skolbibliotek

Eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek.²²⁴

Den 27 april 2016 beslutade regeringen om ett nytt statsbidrag för ökad bemanning av skolbibliotek. Syftet är att genom personalförstärkningar öka skolbibliotekens möjligheter att stödja elevernas lärande, stimulera deras läslust och främja deras språkutveckling. Bidrag får lämnas till den aktör som enligt skollagen är huvudman för grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Regeringen har avsatt 15 miljoner kronor för 2016 och beräknar att avsätta 30 miljoner kronor årligen för de kommande åren. Ansökan om statsbidrag sker till Skolverket.

Riksdagen har beslutat om nationella mål för litteratur- och läsfrämjande. Målen är styrande för de statliga myndigheternas arbete och är tänkta att inspirera och vägleda kommuner och landsting, och inspirera aktörer i det civila samhället. Kulturrådet fick i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att ta fram ett handlingsprogram för läsfrämjande utanför skolan, med utgångspunkt i de nationella målen för litteratur- och läsfrämjande. Arbetet har skett i samverkan med bland andra Statens skolverk, Myndigheten för tillgängliga medier, folkbildningens organisationer och Kungl. biblioteket.

12.5.7 Tillsyn och uppföljning

Det finns ingen statlig tillsyn av kulturområdet. Myndigheten för kulturanalys har dock till uppgift att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Detta ska göras med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen. Myndigheten ska också löpande utvärdera kultursamverkansmodellen och analysera modellens långsiktiga effekter. Myndigheten för kulturanalys ansvarar också för den officiella statistiken inom området.

Kommuner och landsting är sedan 2004 skyldiga att anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet. Kungl. biblioteket ska tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används.

Kungl. biblioteket är statistikansvarig myndighet inom biblioteksområdet. Biblioteksstatistiken innehåller uppgifter om de offentligt finansierade bibliotekens verksamhet. Alla bibliotekstyper som finansieras av staten, en kommun eller ett landsting ingår. Uppgifter om de kommunala biblioteken finns att hämta i databasen Kolada.

²²⁴ 2 kap. 36 § skollagen (2010:800).

12.6 Synpunkter på statens styrning

12.6.1 Kultursamverkansmodellen har minskat statens styrning

De kommunala verksamhetschefer som har intervjuats i vår studie upplever genomgående ett lågt inslag av statlig styrning inom kulturområdet. De menar att införandet av kultursamverkansmodellen i praktiken kommit att framför allt stärka den regionala nivån mot den nationella nivån. Flera svarande anser att införandet av modellen även har lett till en ökad samverkan mellan kommunal och regional nivå.

Det har framförts kritik mot statens finansiering av kultursamverkansmodellen och framför allt mot hur finansieringen har utvecklats över tid. SKL menar att flera kulturinstitutioner har varit tvungna att dra ner på sin verksamhet då medlen minskar.²²⁵ I budgetpropositionen för 2017 aviseras tillskott på 30 miljoner kronor per år 2017–2020 för att förstärka kultursamverkansmodellen.

I Statskontorets myndighetsanalys av Kulturrådet menade några regioner att myndigheterna hade alltför detaljerade synpunkter på de kulturplaner som regionerna tog fram.²²⁶

12.6.2 Delade meningar om bibliotekslagen

Några kommuner har såväl i Statskontorets enkätsvar som i intervjuer tagit upp att införandet av bibliotekslagen har lett till ökad styrning. Lagen är till sin karaktär en ramlag och ska ange övergripande principer och riktlinjer för biblioteksväsendet.

Beskrivningen av lagens faktiska inverkan varierar mellan personerna som har intervjuats. Ett par svarande beskriver den som att vara ospecifik och ”tandlös” medan en annan kommun beskriver att den i hög grad är styrande i hur man prioriterar resurser och inriktning.

Några kommuner har såväl i enkätsvaren som i intervjuer tagit upp att införandet av bibliotekslagen har lett till ökad styrning. En förändring är att lagen reglerar såväl skolbibliotek som folkbibliotek och att det är två olika förvaltningar som ansvarar för dessa två biblioteksformer. Vissa kommuner menar att detta är positivt då det har lett till ökat samarbete medan andra menar att detta skapar svårigheter.

²²⁵ SKL 2015, *Kultur i hela landet – Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen*, s. 7.

²²⁶ Statskontoret, 2011:18.

13 Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Statskontorets bedömning är att den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna. Det är många myndigheter som styr den kommunala verksamheten och inom vissa områden tillkommer också styrning från EU. Nya styrformer har tillkommit, i form av bland annat överenskommelser, handlingsplaner och kunskapsstyrning. Styrningen genom specialdestinerade statsbidrag har också ökat.

13.1 Kartläggning av den statliga styrningen

13.1.1 Det är svårt att beskriva statens samlade styrning

Det är svårt att på ett övergripande sätt beskriva statens samlade styrning, vilket innebär att det också är svårt att bedöma de samlade effekterna av styrningen. Ett av skälen är att styrningen riktar sig mot olika nivåer i kommunerna. Den mer detaljerade styrningen riktar sig sällan specifikt mot kommunerna som organisationer, utan ofta mot en verksamhet eller en del av en verksamhet som kan utföras helt, delvis eller i begränsad omfattning av kommunen. Det kan också vara svårt att skilja den statliga styrningen från intern styrning. Den statliga styrningen kan även tolkas på olika sätt av lokala förtroendevalda, kommunchefer och verksamhetschefer.

13.1.2 Det är många statliga myndigheter som styr den kommunala verksamheten

I vår kartläggning ingår ett sextiootal statliga myndigheter som styr den kommunala verksamheten (vi räknar då alla länsstyrelserna som en myndighet och alla universitet och högskolor som en myndighet). Av dessa har drygt 30 myndigheter rätten att utöva en hårdare form av styrning genom att utfärda föreskrifter eller utöva tillsyn. Av de myndigheter som har ett bemyndigande att utfärda föreskrifter har detta utnyttjats i flertalet fall men det finns också exempel på myndigheter som inte har utnyttjat föreskriftsrätten.

Vissa verksamhetsområden, som till exempel krisberedskap och miljö- och hälsoskydd, styrs av många myndigheter, som också representerar flera olika utgiftsområden.

Vår studie visar att förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter bara har tillämpats i ett enda fall.

13.1.3 Länsstyrelsen har många uppgifter och roller

Länsstyrelsen har uppgifter inom de flesta verksamhetsområden som ingår i studien. Uppgiften kan vara att utöva tillsyn, att ge råd och stöd och att sammordna statens insatser inom länen. Länsstyrelsen har också rätt att utfärda föreskrifter inom en rad områden och är i vissa fall också överklagandeinstans.

Länsstyrelsernas mångsidiga uppdrag, i kombination med att deras resurser och kompetens kan variera, har nämnts som ett problem i såväl tidigare genomförda utredningar som i våra enkätsvar. Det gäller ett flertal av de verksamhetsområden som vi har studerat.

13.1.4 Den statliga styrningen har blivit mer omfattande och detaljerad, och det har kommit nya styrformer

Sammanfattar man utvecklingen av statens styrning av kommunerna sedan slutet av andra världskriget ser man att en lång period av styrning för att främja kommunernas kapacitetsbyggande följdes av viss avreglering och decentralisering. Detta följdes i sin tur av en period av förnyad statlig styrning, särskilt vad gäller ökad granskning och kontroll.

Närmare 95 procent av de kommuner som har svarat på Statskontorets enkät anser att statens styrning har ökat i såväl omfattning som detaljeringsgrad under de senaste tio åren. Styrningen genom föreskrifter har ökat inom till exempel skolväsendet.

Styrningens omfattning har också ökat genom att kommunerna har fått nya ansvarsområden. Ett exempel är att Migrationsverket sedan 1 mars 2016 kan anvisa nyanlända som beviljats uppehållstillstånd och kvotflyktingar till kommuner för bosättning.

De specialdestinerade statsbidragen har blivit fler. Bidraget är speciellt många inom skolan och den sociala omsorgen, men förekommer inom många av de verksamhetsområden som vi har studerat. Statsbidraget medför ökade krav på uppföljning för kommunerna.

Inom vissa områden har statens tillsyn skärpts genom att särskilda tillsynsmyndigheter har bildats. Det gäller skolområdet, genom att Skolinspektionen har bildats och den sociala omsorgen, genom att Inspektionen för vård och omsorg har bildats.

Modellen med kunskapsstyrning har funnits sedan tidigare inom hälso- och sjukvården. Denna styrmodell har också börjat användas inom andra områden, som social omsorg och krisberedskap. Styrmodellen bygger på återföring av information, något som kan medföra att kraven på återrapportering ökar.

Överenskommelser mellan staten och SKL är en relativt ny styrform som har blivit vanligare. Det är inget styrmedel i formell mening, utan mer ett ramverk där flera styrmedel kombineras, till exempel specialdestinerade statsbidrag och olika informationsinsatser. Överenskommelser är vanligast inom det sociala omsorgsområdet men finns också inom skolan, migrationsområdet och krisberedskapen.

Även om undersökningen ger en ganska entydig bild av att styrningen både har ökat och blivit mer detaljerad finns det också förändringar som kan innebära att den statliga styrningen har blivit mer sammanhållen. Här kan nämnas den ökade samordningen mellan myndigheterna inom det sociala området. Det finns också områden där statens styrning har minskat. Det gäller kulturområdet och räddningstjänsten.

13.1.5 Styrningen varierar mellan olika verksamhetsområden

Det är svårt att jämföra styrningen mellan olika verksamhetsområden. Jämförelsen kan aldrig bli helt rättvisande, eftersom områdena har olika karaktär och omfattning. Vi har gjort ett försök att sammanfatta styrningen av verksamhetsområdena i tabell 9.

Tabellen visar att staten styr de kommunala verksamheterna i olika utsträckning och med olika styrmedel. Den statliga styrningen är omfattande inom de tunga kommunala ansvarsområdena skola och social omsorg. Där finns det ett stort antal föreskrifter, särskilda tillsynsmyndigheter och ett stort antal statsbidrag.

Tabell 9 **Styrmedel inom olika verksamhetsområden**

	Skola	Social omsorg	Migration och nyanlända	Fysisk planering och bostadsförsörjning	Hälso- och miljöskydd m.m.	Livsmedel	Krisberedskap och räddnings-tjänst	Kultur* och bibliotek
Föreskrifter	Ja, i stor utstr.	Ja, i stor utstr.	Nej	Ja, i viss utstr.	Ja, i viss utstr.	Ja, i viss utstr.	Ja, i viss utstr.	Nej
Tillsyn	Särskild tillsynsmynd.	Särskild tillsynsmynd.	Lst	Lst	Lst	Lst	Lst	Nej
Statsbidrag	Ja, i stor utstr.	Ja, i stor utstr.	Ja, i viss utstr.	Ja, i viss utstr.	Ja, i viss utstr.	Nej	Ja, i viss utstr.	Ja, i viss utstr.
Överens-kommelser	Ja, i viss utstr.	Ja, i stor utstr.	Ja, i viss utstr.	Nej	Nej	Nej	Ja, i viss utstr.	Nej
Kunskaps-styrning	Ja, i viss utstr.	Ja, i stor utstr.	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja, i viss utstr.	Nej
Direkt EU-styrning (gm förordningar)	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja, i stor utstr.	Ja, i stor utstr.	Nej	Nej
Indirekt EU-styrning (gm direktiv)	Nej	Nej	Ja, i viss utstr.	Ja, i viss utstr.	Ja, i stor utstr.	Ja, i stor utstr.	Ja, i viss utstr.	Nej

Lst = Länsstyrelsen

*Frivillig verksamhet

Anmärkning: EU:s direktiv och förordningar kan påverka flera områden. T.ex. påverkar yrkesdirektivet det sociala omsorgsområdet och olika miljöregler plan- och byggområdet.

Många myndigheter styr vissa områden

Kartläggningen visar också att vissa verksamhetsområden styrs av många myndigheter. Det gäller kanske framför allt styrningen av social omsorg, krisberedskap och hälso- och miljöskydd. När det är många myndigheter som styr ett område ställer det krav på samordning mellan myndigheterna. Bristande samordning kan leda till ökad administration, till exempel genom att flera myndigheter efterfrågar liknande eller olika typer av information till uppföljningar, men också till olika tolkningar av regelverk.

Inom den sociala omsorgsverksamheten har man genomfört insatser för att stärka samordningen av den statliga styrningen, bland annat genom att bilda Rådet för styrning med kunskap.

Styrningen kan variera beroende på kommunens roll

Kommunerna har olika roller och uppgifter inom olika verksamheter. När det gäller till exempel skolan och den sociala omsorgen är kommunens främsta uppgift att leverera tjänster med god kvalitet. När det gäller till exempel livsmedelsområdet handlar det främst om att tillse att andra följer lagar och regler.

Styrmedlen varierar till viss del mellan de studerade verksamhetsområdena. Det är till exempel ovanligt med specialdestinerade statsbidrag inom områden där kommunen främst har en myndighetsutövande roll, som exempel att utföra tillsyn.

En annan viktig skillnad mellan områdena är att styrkedjornas längd varierar. Styrningen kan gå från en statlig förvaltningsmyndighet via länsstyrelsen till kommunen ner till utföraren som i vissa fall kan vara en kommun och i andra fall en privat aktör. Det förekommer också styrning som riktar sig från staten direkt mot en profession. Ett sådant exempel är statens direkta styrning av rektorerna.

Inom vissa områden finns mål och styrning med oklar prioriteringsordning

Inom områdena miljö- och hälsoskydd samt plan- och bygg finns många mål, från flera olika utgiftsområden och myndigheter, utan prioriteringsordning. Den enskilda kommunen måste då själv värdera och väga målen mot varandra. Detta leder till att avvägningarna kan variera mellan kommunerna.

Inom vissa områden finns också en motsättning mellan speciallagstiftningen och den generella lagstiftningen. Det innebär att den enskilda kommunen eller utföraren måste göra avvägningar från fall till fall. I vår studie lyfter kommunerna särskilt fram att arbetsmiljölagstiftningen är svår att förena med vissa regler för räddningstjänsten och den sociala omsorgen.

Statens styrning av skolområdet är speciellt omfattande

Skolpolitiken har successivt lagts om. Från att ha varit en nationell skolpolitik där statens ansvar ”stannar vid kommungränsen” har staten, genom Skolverket och Skolinspektionen, blivit mer aktivt styrande, både i kommunerna och på enskild skolnivå.

Staten styr på ett annat sätt och med andra medel än tidigare. Ett exempel är statens satsning på att höja lärarnas löner. Flera kommuner anser att statens satsning har problematiska inslag för det kommunala självstyret, för lönesättningen bland andra grupper än lärare och för kommunernas möjligheter att planera och prioritera sin verksamhet. Det ansvar som skollagen numera ger skolledarna (rektorerna) ”rundar” också den kommunala politikens makt i vissa avseenden.

Antalet detaljregleringar som gäller krav på den kommunala skolans kvalitet har också ökat. Det gäller till exempel krav med koppling till karriärstegsreformen för lärare, betygssättning och lärarlegitimationer.

13.1.6 EU-medlemskapet har medfört fler och mer detaljerade regler inom vissa områden

EU styr främst inom områden där kommunerna inte själva bedriver verksamhet, utan är tillsynsmyndighet. Det innebär att kommunerna inte är det primära objektet för styrningen. Av de områden som vi har studerat närmare styr EU främst områdena hälsoskydd och miljöskydd och livsmedel. EU-medlemskapet har bidragit till fler och mer detaljerade regler att förhålla sig till.

EU utövar i vissa fall en direkt styrning mot olika professioner. I yrkeskvalifikationsdirektivet finns reglering som gäller till exempel socionomer.

De kommunchefer och andra i kommunerna som har intervjuats reflekterar inte över om styrningen kommer från EU eller från någon annan. En anledning kan vara att riktlinjer från EU i allmänhet inte styr verksamheterna direkt, utan oftast indirekt genom nationell lagstiftning.

13.1.7 Styrning av frivillig kommunal verksamhet sker främst genom statsbidrag

Statsbidrag är det främsta styrmedlet som staten har till sitt förfogande när det gäller att styra verksamhet som är frivillig för kommunerna. Mer statlig styrning av ett frivilligt område ger sannolikt större legitimitet åt att bedriva verksamhet inom området och kan därmed också ge mer interna resurser.

Att en verksamhet är frivillig att bedriva för kommunen betyder inte att det saknas styrning av området. När verksamheten väl bedrivs måste kommunen ta hänsyn till reglering och annan eventuell styrning. Det är tydligt när det gäller till exempel planering för bostadsbyggande.

Statens styrning av kulturområdet har minskat i och med införandet av kultursamverkansmodellen.

13.2 Effekter av den statliga styrningen

Det råder stor enighet mellan de intervjuade kommunpolitikerna och tjänstemännen när det gäller synen på statens *samlade* styrning. Den rådande uppfattningen är att statens styrning ger en tydlighet att förhålla sig till när de kommunala verksamheterna ska genomföras. Styrningen beskrivs dock också som kortsiktig, ryckig och som att den inte är anpassad efter lokala förhållanden.

Däremot lyfts de olika kommunala förutsättningarna när det gäller att hantera styrningen återkommande fram i våra enkätsvar, till exempel mellan små och stora kommuner.

I verksamheter där kommunerna främst har en myndighetsutövande roll uppfattas den statliga styrningen som något mer positiv än när det gäller verksamheter där kommunen har en utförarroll.

13.2.1 Påverkan på kommunernas prioriteringar

Den statliga styrningen – i form av exempelvis mer detaljerade förordningar och olika former av riktade insatser – kan underlätta för kommunerna att tolka vad som ryms inom ramlagstiftningen och vad de ska prioritera. Vida lagar och många nationella mål, inom exempelvis miljöskydd och fysisk planering, ger kommunerna stort handlingsutrymme, men kan samtidigt skapa stort tolkningsutrymme och ge upphov till intressekonflikter. Ett exempel är det ökade behovet av bostäder, som ställer naturskyddsintressen mot exploateringsintressen.

Specialdestinerade statsbidrag påverkar prioriteringarna

Många kommuner anser att statsbidragens utformning leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar i kommunerna. Statsbidragens prioriteringar stämmer inte alltid överens med kommunernas behov och möjligheter. Kommunernas planering försvaras av att de i vissa fall upplever att det är oförutsägbart om eller när beslut om ett nytt statsbidrag kommer att fattas. Kommunerna önskar därför mer långsiktiga satsningar.

Om bidraget handlar om att anställa personer i en viss verksamhet finns det risk att kommunerna själva får finansiera lönekostnaderna när statens bidrag upphör. Många av de mindre kommunerna är därför försiktiga med att finansiera löpande verksamhet med statsbidrag som inte upplevs som en varaktig finansieringskälla. Större kommuner har en större flexibilitet och vågar därför oftare anställa personer med finansiering via specialdestinerade statsbidrag, även när det är osäkert hur långvarigt det statliga stödet är. Detta gör att statens bidrag – kanske tvärtom mot vad syftet har varit – kan komma att öka skillnaderna i kvalitet mellan exempelvis mindre och större kommuner. I detta sammanhang nämns lärarlönelyftet och bemanningssatsningarna inom den sociala omsorgen.

Statsbidrag kommer ibland sent i förhållande till planeringsarbetet

Beslut om statsbidrag kommer i många fall för sent i förhållande till kommunernas planerings- och budgetarbete. Många, främst mindre kommuner, säger sig inte hinna planera för att uppfylla statsbidragens krav och missar därför hela eller delar av bidragen. Om statsbidragen dessutom är alltför tidsbegränsade, och kan innebära ökade kostnader för kommunerna när de upphör, kan i synnerhet mindre kommuner tveka om att söka vissa statsbidrag. Samtidigt är det svårt för kommunerna att avstå från resurstillskottet.

Kommunerna upplever att statsbidrag är ett starkt styrmedel

Statsbidragen upplevs som ett starkt styrmedel, särskilt när det gäller skolverksamheten. De allra flesta skolchefer menar att de riktade bidragen är bra, då det finns ett tydligt krav på att medlen ska användas till just de aktiviteter mot vilka de har destinerats. Styrningen och återrapporteringskraven gör det möjligt för verksamheterna att ”hålla fast” sina medel, så att bidraget inte

försvinner in i den allmänna kommunala kassan. Flera av de intervjuade skolcheferna anser dock att det inte är mödan värt att söka statsbidrag. Sett till den administration som bidraget kräver är det vanligtvis alltför lågt. Mest kännbart blir det i små kommuner.

Den typ av problem som kommunerna lyfter fram med vissa av de specialdestinerade statsbidragen är väl kända och har belysts i olika studier. För kommunerna är det självklart lättare att hantera ett generellt och permanent bidrag från staten, än ett riktat statsbidrag. Ett generellt bidrag kan disponeras fritt på samma sätt som de kommunala skattemedlen, det leder inte till särskild administration och det underlättar planeringen. Mot detta ska ställas de mål som riksdag och regering har ställt upp för bidragen med syftet att påverka en verksamhet i en viss riktning. För att belysa ett enskilt statsbidrags påverkan krävs särskilda studier som inte ligger inom ramen för detta uppdrag.

Den statliga styrningen kan hämma det långsiktiga lokala utvecklingsarbetet

Många kommuner menar att de specialdestinerade statsbidragen kan leda till kortsiktiga prioriteringar som kan hämma det långsiktiga lokala utvecklingsarbetet. Det är inte säkert att de satsningar som staten vill göra inom vissa områden överensstämmer med de behov och möjligheter som kommunerna själva ser.

Kommunerna pekar också på att spelutrymmet för att själva hitta de effektivaste lösningarna på olika utmaningar minskar om ett område är alltför detaljstyrta. Framför allt landsbygds- och glesbygdsstäder menar att den statliga styrningen i större utsträckning skulle behöva anpassas till kommun-specifika förhållanden. Konkreta exempel är möjligheten att använda sig av distansutbildning inom grund- och gymnasieskolan samt flexiblare strandskyddsregler.

En aktuell utmaning är flyktingmottagandet

En aktuell utmaning är det stora antalet asylsökande och nyanlända. Utvecklingen har snabbt lett till en ökad efterfrågan av och krav på olika slags kommunal service och bostäder. Det har i vissa fall också varit svårt att på kort tid anställa personer med den kompetens som behövs.

Asylmottagningen, som i första hand är ett statligt ansvar, har inneburit ökade krav på kommunal service – främst i de kommuner där många personer bor på flyktingförläggningar. Det gäller inte minst de kommunala skolorna, som ofta behöver särskilda resurser för de barn som bor på flyktingförläggningar.

Flyktingmottagandet kan också göra det svårt för kommunerna att planera sin verksamhet. Ett planeringsproblem som förekommer är när kommuner med kort varsel får information om att Migrationsverket upphandlat ett boende för

asylsökande i kommunen. De asylsökande har rätt till olika typer av kommunal service, som kommunen i allmänhet inte har haft möjlighet att förutse i sin planeringsprocess.

13.2.2 Administrativa konsekvenser av statens styrning

Tung administrativ börla inom vissa områden

Vi har tidigare konstaterat att flera kommuner pekar på att uppföljningen och dokumentationskraven inom det sociala omsorgsområdet är omfattande. Det är dock svårt att belägga om det är en konsekvens enbart av de ökade inslagen av kunskapsstyrning. Som vi tidigare har beskrivit pågår det olika insatser inom Rådet för styrning med kunskap för att minska den administrativa bördan för kommunerna. Bland annat samordnas berörda myndigheters föreskrifter och allmänna råd, men även myndigheternas dokumentationskrav ska samordnas.

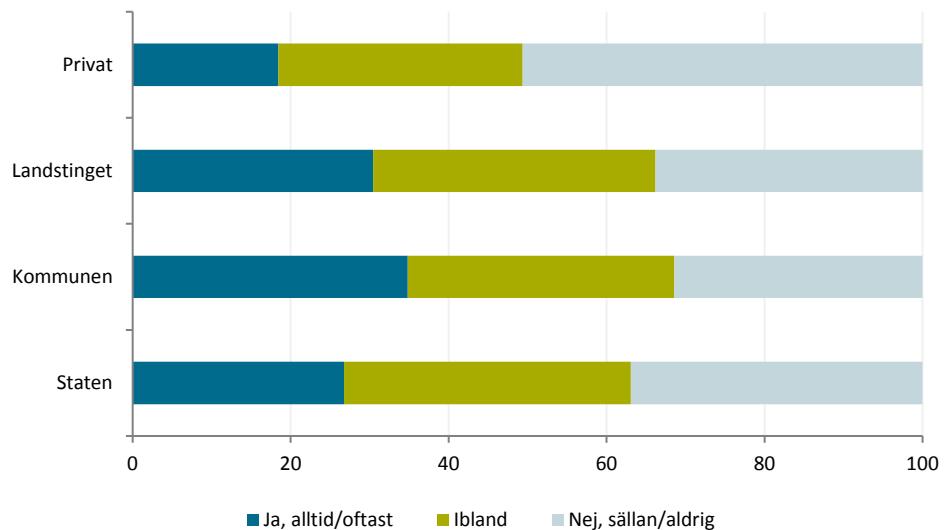
De specialdestinerade statsbidragen, där återsökning av kostnader sker, anses vara speciellt administrativt betungande. Kommunerna nämner främst bidrag inom skolan och migrationsområdet.

Kommunala medarbetare upplever i högre grad att administration tar tid från viktiga arbetsuppgifter

Statskontoret har i en enkät undersökt hur medarbetare i staten, kommunerna, landstingen och den privata sektorn uppfattar medarbetarskap och ledarskap på jobbet.²²⁷ Enkäten fokuserar inte specifikt på den statliga styrningen, utan på styrning överlag, dvs. även intern styrning. Undersökningen visar att medarbetare i kommuner och landsting i högre grad anser att administration tar tid från viktiga arbetsuppgifter, (35 procent respektive 30 procent), jämfört med staten och privat sektor (27 procent respektive 18 procent).

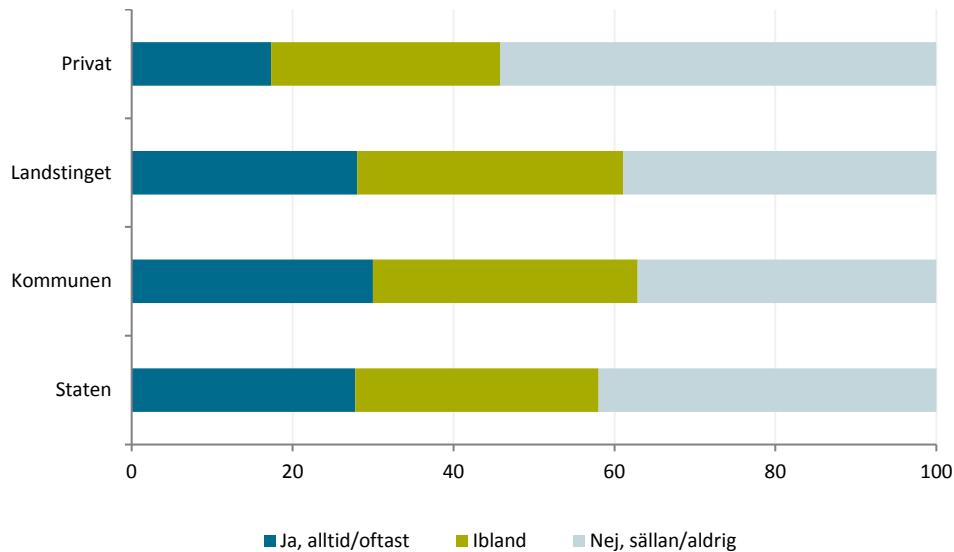
²²⁷ Se kapitel 1 för en närmare beskrivning av enkätens genomförande.

Diagram 8 Andel (%) som tycker att administrationen de utför tar tid från viktigare arbetsuppgifter



Anställda i kommuner är också mest benägna att instämma i att de ägnar sig åt mer administration än vad de anser är rimligt. Av de kommunalt anställda anser 30 procent detta, medan motsvarande resultat för anställda i landstinget och staten är 28 procent vardera. I privat sektor anser 17 procent av de svarande att de ägnar sig åt mer administration än vad som är rimligt.

Diagram 9 Andel (%) som uppger att de ägnar mer tid till administration än vad de tycker är rimligt



Enkätens resultat i sin helhet redovisas och analyseras närmare i en underlagsrapport till Statskontorets kommande rapport om regeringens styrning av statliga myndigheter som rapporteras den 30 november 2016.

Tillsyn och uppföljning leder till ökad administration

Många kommuner menar att det ställs alltför stora krav på uppföljning och inrapportering av uppgifter till staten. Många upplever också myndigheternas återkoppling efter tillsynsbesök, uppföljningar och inrapportering av uppgifter som näst intill obefintlig.

Till exempel medför Skolinspektionens tillsynsbesök att ett stort antal timmar läggs ned på förberedelser, att ta emot inspektionen och efterarbete kopplat till inspekionsbesöket. Enligt vad som har framkommit i intervjuer är det ett trettiootal olika återrapporteringar kopplade till statliga regler och krav som ska följas upp i samband med inspekionsbesök i skolan.

Det finns en risk för att mer tid och kraft ägnas åt uppföljning än åt att faktiskt åstadkomma god kvalitet i verksamheten. Inom social omsorg lyfter flera kommuner att kontrollen i samband med tillsynen ofta fokuserar på processer, regelverk och formalia, snarare än kvalitet och brukarnas behov.

13.2.3 Styrningens påverkan på kommunernas möjligheter att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet

Att tillvarata medarbetarnas kompetens och erfarenhet kan utgöra en grund för lärande, planering och utveckling av den kommunala verksamheten. Det kan också handla om att medarbetarna har frihet att utforma och ta ansvar för sina arbetsuppgifter.²²⁸ På ett mer övergripande plan kan det handla om kommunernas utrymme att styra över sin egen kompetensförsörjning.

Den statliga styrningen förutsätter en bred kompetens i samtliga kommuner

Den statliga styrningen och de krav som ställs på kommunerna är i stort sett lika för alla kommuner. Den statliga styrningen är också till stora delar generell för alla kommuner, även om staten i vissa fall kan genomföra riktade insatser till kommuner med olika förutsättningar, såsom glesbygds- eller storstadskommuner. I grunden bygger denna generella styrning på principen om att den kommunala verksamheten ska vara enhetlig och tillhandahållas på ett likvärdigt sätt över hela landet. Det innebär emellertid att många olika typer av kompetenser måste finnas i alla kommuner. Vissa verksamheter kräver i sig en specialistkompetens, till exempel inom hälso- och miljöskydd. Inom vissa verksamheter finns även särskilda bemanningskrav när det gäller kompetens och utbildningsnivå, exempelvis för legitimationsyrkena.

Förutsättningarna för att rekrytera och finansiera den nödvändiga kompetensen varierar mellan kommunerna. Vår studie visar att det kan vara särskilt svårt för mindre kommuner i glesbygd att upprätthålla kompetensen inom alla områden. Det gäller i synnerhet verksamhetsområden som kräver en speciali-

²²⁸ Se Statskontoret 2016:20, *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

serad kompetens, såsom livsmedelstillsynen. Ett sätt att hantera kompetenskraven är olika typer av samverkan, där kommunerna delar kompetens och resurser inom vissa områden.

Specialdestinerade statsbidrag påverkar vilken kompetens kommunerna prioriterar – oavsett behov

Kommunernas behov av och prioritering av en viss kompetens kan se olika ut och stämmer inte alltid överens med den generella styrningen. För att kunna ta del av vissa specialdestinerade statsbidrag måste kommunerna anställa bestämda personalkategorier. Det gäller till exempel inom olika bemanningssatsningar inom det sociala omsorgsområdet, men även inom skolan. Ofta är själva syftet med satsningarna att påverka kommunernas kompetensförsörjning. Samtidigt kan vissa kommuner ha behov av en helt annan kompetens. De kan också nyligen ha gjort en satsning på den personal som avses, men ändå se sig tvungna att satsa ytterligare på området.

Vissa former av styrning av skolan påverkar den kommunala kompetensförsörjningen

Statskontorets kartläggning visar att vissa satsningar inom skolan innebär utmaningar för den kommunala kompetensförsörjningen. Det specialdestinerade statsbidraget för att lyfta lärares löner – lärarlönelyftet – pekas i flera sammanhang ut som särskilt problematiskt för kommunerna. Satsningen anses påverka möjligheterna att rekrytera inte bara lärare utan också många andra nyckelkompetenser i kommunerna, vars löner kan påverkas av lärarnas löner. Lärarlönelyftet kan vidare innebära att kommunerna tvingas höja rektornas löner för att klara försörjningen av rektorer. Detta kan i sin tur få följdeffekter på lönenivåerna för andra chefer i den kommunala förvaltningen.

Många kommuner ser det också som ett problem att skollagen ger skolledarna mer ansvar och makt. Genom att skollagen pekar ut vilka befogenheter en verksamhetschef ska ha minskar kommunernas möjlighet att styra skolverksamheten. Det uppstår en resurs- och ansvarsdiskrepans i kommunerna som kan få effekter på rekrytering och prioritering. Skolledarna hamnar i sin tur i en situation där deras ansvar ökar, utan att de för den skull har något direkt inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna

Detaljstyrning upplevs minska handlingsutrymmet för personalen

Statskontoret samlade bild är att staten i högre utsträckning detaljstyr hur kommunerna ska utföra sin verksamhet, även om det varierar mellan verksamhetsområdena. En hög grad av detaljstyrning kan direkt påverka de kommunala verksamheternas möjlighet att använda sin kompetens och erfarenhet för att utforma verksamheten, eftersom utrymmet för verksamheten att ta egna initiativ minskar. Den kan också minska utrymmet för att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och behov. Samtidigt kan staten ha behov

av att detaljstyrta verksamheten, till exempel för att öka likvärdigheten. Detaljstyrningen kan också syfta till att säkerställa att säkerhetsnivåer och olika tekniska krav följs.

Bland de kommuner som vi har intervjuat är det främst styrningen av verksamhetens utförande som man anser begränsar medarbetarnas möjlighet att utforma verksamheten. Flera kommuner pekar på att staten i alltför stor utsträckning fokuserar på processmått och kvantitet i sin styrning, i stället för på resultat och brukarnas behov. Det leder till att personalen lägger alltför stor vikt vid formella krav på processer, i stället för på kvalitetsutveckling utifrån verksamhetens resultat eller brukarnas behov. Det är främst inom de stora kommunala ansvarsområdena som skolan och social omsorg som detta tas upp och ofta i samband med tillsynen av verksamheterna. Tillsynen upplevs överlag som alltför inriktad på kontroll i stället för på verksamhetsutveckling.

Kunskapsstyrning öppnar för ökat inflytande från olika professioner

Kunskapsstyrning syftar till att förändra arbetsätt och metoder för att åstadkomma en verksamhet som bygger på forskning och beprövade metoder. Statskontoret kan konstatera att en väsentlig del av kunskapsstyrningen riktar sig direkt mot olika professioner och personalkategorier, till exempel genom olika typer av föreskrifter och riktlinjer samt nationella uppföljningssystem. Att påverka professionernas kompetens och kunskap är således själva syftet med styrningen.

Vår kartläggning visar att kunskapsstyrning används inom flera kommunala verksamhetsområden, som skolan, den sociala omsorgen och krisberedskapen. Genomförandet av kunskapsstyrningen ser emellertid olika ut. Inom social omsorg betonas att styrningen ska bygga på ett samspel, dvs. att huvudmännen och professionerna är involverade i utvecklingen av kunskap till sammans med statliga aktörer. Som vi tidigare har konstaterat förutsätter detta en mer interaktiv form av styrning. Inom området har det etablerats särskilda strukturer för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling. Inom krisberedskap och skolan sker kunskapsstyrningen enligt en mer traditionell uppifrån-nedstyrning från statliga myndigheter.

Referenser

Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten (2016) ”Att gör rätt – även när ingen ser på”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 2016/1.

Boverket 2011:17 *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2015) *Statlig styrning av kommunene*. Difi-rapport 2015:19.

DN Debatt 2013-11-15 *Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter*.

DN Debatt 2016-02-06 *Så ska detaljstyrningen i välfärdssystemen minska*.

Ds. 2009:47 *Reformen skydd mot olyckor*.

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

Kommittédirektiv 2011:68 *Regler och villkor för fristående skolor m.m.*

Kommittédirektiv 2015:46 *En nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan*.

Kommittédirektiv 2016:40 *Översyn av insatser enligt LSS och assistans- ersättningen*.

Livsmedelsverket (2015) *Livsmedelskontrollen – utveckling, brister och åtgärdsförslag*. Dnr 2015/08036.

Livsmedelsverket (2015) *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2015-2018*.

Länsstyrelserna (2015) *Mottagande och etablering av nyanlända 2014 – Enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner*.

Migrationsverket (2015) *Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar*.

MSB (2015) *Ansvar, samverkan, handling – åtgärder för starkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*. Dnr. 2015-954.

MSB (2015) *Inriktning för MSB:s verksamhet 2016–2018*. Dnr. 2015-3475.

MSB och SKL (2015) *Öppna jämförelser – Trygghet och säkerhet 2015 tema kommunal räddningstjänst.*

MSB (2016) *Budgetunderlag för MSB 2017–2019.* Dnr. 2016-975.

Myndigheten för Kulturanalys 2014:2 *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013.*

OECD (2014) *Granskning av Sveriges miljöpolitik 2014.*

OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*

Proposition 2013/14:3 *Läsa för livet.*

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016.*

Proposition 2015/16:47 *Extra ändringsbudget för 2015.*

Proposition 2015/16:99 *Vårändringsbudget för 2016.*

Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017.*

Ramböll (2015) *En studie av uppföljning av integrationsöverenskommelsen,* mars 2015.

Regeringens skrivelse 2015/16:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*

Riksrevisionen 2013:21 *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande.*

Riksrevisionen 2014:12 *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*

Riksrevisionen 2014:20 *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att säga nej.*

Riksrevisionen 2014:25 *Specialdestinerade statsbidrag. – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

Riksrevisionen 2015:17 *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?*

Riksrevisionen 2015:18 *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.*

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

Skogsbrandsutredningen (2015) *Beskrivning och utvärdering av den operativa insatsen och övrigt arbete som har bedrivits av de berörda aktörerna i samband med skogsbranden i Västmanlands län.*

Skolverket (2011) *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken.* Rapport 362.

Socialdepartementet (2010) *Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*.

Socialdepartementet (2015) *Plan för den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården*.

Socialdepartementet och SKL (2016) *Vision e-hälsa*.

Socialstyrelsen (2014) *Vetenskaplig kvalitet i publicerade effektutvärderingar. 169 svenska utvärderingar av psykologiska och sociala interventioner*.

SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting*.

SOU 1998:166 *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion*.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten – till nytta för brukaren*.

SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.

SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling*.

SOU 2015:109 *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande*.

SOU 2016:38 *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

Statskontoret 1999:7 *Regelförenkling i EU och Sverige*.

Statskontoret 2005:12 *EU:s påverkan på kommuner och landsting*.

Statskontoret 2005:29 *Statliga myndigheters reglering av kommunala verksamheter*.

Statskontoret 2011:17 *Kommunalt självstyrelse och proportionalitet*.

Statskontoret 2011:18 *Myndighetsanalys av Kulturrådet*.

Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*.

Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

Statskontoret (2014) *Överenskommelser som styrmedel*.

Statskontoret 2014:2 *Det kommunala utjämningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014.*

Statskontoret 2014:17 *Vägledning till en bättre tillsyn – en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet.*

Statskontoret 2014:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL.*

Statskontoret 2014:26 *Informationsförsörjning om kommuner.*

Statskontoret 2015:8 *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg.*

Statskontoret 2015:17 *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering.*

Statskontoret 2015:18 *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL.*

Statskontoret, 2016:13 *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

Statskontoret 2016:20 *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.*

SKL (2010), *EU i lokalpolitiken – En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner.*

SKL (2015) *Kultur i hela landet – Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen.*

SKL (2015) *MSB:s redovisningar Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar) och Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas.*

SKL (2016) *Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen.* PM 2016-03-22.

SKL (2016) *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner.* 2016-04-20, ärendenr. 16/022375.

Bilaga

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut III 2

2016-02-04 Fi2016/00372/SFÖ (delvis)

Finansdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet.

Statskontoret ska

- identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur statliga myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenkla eller automatiseras,
- analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara, vilka krav det ställer på ledarskapet samt hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för en innovativ och samverkande förvaltning,
- analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv,
- kartlägga den statliga styrningen av kommuner och landsting, övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen på enskilda kommuner och landsting,
- analysera och föreslå hur staten sammanhållit kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting, samt
- analysera behovet av ytterligare samverkan genom att sluta avtal inom kommunsektorn.

Bakgrund

Sedan 1990-talets början har många åtgärder genomförts i syfte att effektivisera offentlig verksamhet. Reformer har genomförts som bl.a. kännetecknas av fokus på resultat, decentralisering, ekonomisk ramstyrning, delegerat ansvar för budget, kompetensförsörjning och organisation samt större fokus på medborgarnas behov. Till detta har

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 24

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

kopplats krav på förbättrad uppföljning för att svara upp mot ökade behov av information och kontroll. Flera av dessa reformer har bidragit till att Sverige har en effektiv förvaltning. I en del avseenden har dock reformerna medfört negativa effekter, såsom ökad administration och snedvridna incitament.

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

I budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) bedömde regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter behövde utvecklas i vissa avseenden. Bakgrunden var de brister och problem som hade uppmärksammats i Riksrevisionens årliga rapporter för 2005 och 2006, och i Styrutredningens (SOU 2007:75) respektive Förvaltningskommitténs (SOU 2008:118) betänkanden. För att komma till rätta med bristerna och åstadkomma en mer långsiktig och strategisk orientering ville regeringen i högre grad anpassa sin styrning efter varje verksamhets karaktär och styrbehov.

Regeringen har inom flera områden utvecklat styrningen och uppföljningen av myndigheter och verksamheter. En verksamhetsanpassad styrning har fått genomslag bl.a. i hur instruktioner och regleringsbrev används. Förändringarna har beskrivits i bl.a. konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU10 och i Statskontorets rapport, Stärk kedjan, 2013.

Regeringen har därefter uttryckt bl.a. i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande än vad som gäller i dag. Detaljstyrningen ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Inrikningen är att skapa bästa möjliga förutsättningar för den offentliga förvaltningen att förverkliga regeringens politik, att utföra sina uppgifter i övrigt samt att upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet, jämlikhet, jämställdhet och medborgarperspektivet.

I enlighet med 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör regeringens styrning av statliga myndigheter vidare vara tydlig, inriktad mot verksamhetens resultat och verksamhetsanpassad. Det är också väsentligt att i större utsträckning se till helheten i utformningen av den statliga styrningen. Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser och med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser, m.m. Vidare är det angeläget att fortsätta utveckla uppföljningen av den offentliga förvaltningens utveckling.

Sammanfattningsvis bör regeringens styrning inriktas på att bli mer strategisk. Detta för att uppfylla regeringens mål för statsförvaltningen om en innovativ och samverkande förvaltning som är rättssäker och

effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Statens styrning av kommuner och landsting

Sverige är en enhetsstat med ett långtgående kommunalt självstyre. Kommuner och landsting ansvarar för många av de verksamheter som medborgarna möter i det dagliga livet bl.a. skola, förskola, äldreomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Även om de uppvisar stora skillnader, t.ex. när det gäller befolkning, demografi, geografiska förutsättningar och antal anställda så har de ansvar för samma uppgifter. Staten har möjligheter att styra de kommunala verksamheterna för att säkerställa att nationella mål och likvärdighet uppnås.

I regeringsformen (RF) fastställs grunderna för det kommunala självstyret och hur staten i sin styrning ska förhålla sig till detta. Styrningen av den kommunala sektorn ska ske genom lag och den ska vara proportionerlig (8 kap. 2 § 3 och 14 kap. 3 § RF). Viss lagstiftning kan delegeras genom bemyndiganden från riksdagen till regeringen som i sin tur kan ge de statliga myndigheterna möjligheter att meddela föreskrifter. Enligt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter ska regeringens medgivande inhämtas innan beslut fattas om föreskrifter som kan få inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting. Det förekommer också annan styrning, t.ex. genom överenskommelser, handlingsplaner och specialdestinerade statsbidrag. Dessutom utövar staten sin styrning genom uppföljning, tillsyn och utvärdering av de kommunala verksamheterna.

Ansvarsommittén anger i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) att den statliga styrningen av kommunsektorn blivit allt mer komplicerad, sektoriserad och bristfälligt samordnad vilket medfört negativa effekter för kommunsektorn. Vidare anger committén att det i praktiken är omöjligt att överblicka vilka effekter styrningen ger. Sammantaget ökar detta risken för dels att de offentliga medlen inte används effektivt eller leder till de effekter som varit avsedda, dels att kommuner och landsting tvingas använda resurser från viktiga områden, som skola och omsorg, för att möta upp statliga krav på t.ex. uppföljning och tillsyn.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömde regeringen att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande och långsiktig statlig styrning av den kommunala sektorn.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 uttryckt att det mot bakgrund av förändringar i omvärlden även i framtiden måste skapas utrymme för att kommunerna och landstingen ska kunna ta sig an nya uppgifter, utveckla, tillhandahålla och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet. Kommunerna och landstingen behöver

därför goda förutsättningar att hantera utvecklingen i omvärlden och de utmaningar som dessa ställer kommunerna och landstingen inför.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en övergripande kartläggning av hur staten följer upp kommunerna och deras verksamheter. Uppdraget redovisades i rapporten Informationsförsörjning om kommuner (2014:26). En del av uppdraget omfattade också att kartlägga möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och av staten använda styrformer. Statskontoret konstaterar att det finns relativt få analyser och studier av olika statliga styrformer ur ett tvärsektoriellt eller sektorsövergripande perspektiv.

Skälen för regeringens beslut

Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Den offentliga förvaltningen möter löpande utmaningar i form av t.ex. den demografiska utvecklingen, migrationsströmmar, medborgarnas förändrade förväntningar på service och allt mer komplexa samhällsproblem. Detta ställer stora krav på både organisationerna i sig och på verksamheterna. När det gäller kommuner och landsting varierar dessutom förutsättningarna t.ex. avseende geografiskt läge och storlek, samt befolkningens storlek och sammansättning. Detta innebär stora skillnader när det gäller de kommunala organisationernas kapacitet och förmåga att hantera den statliga styrningen.

Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2016 aviserat att ett arbete ska initieras med att stimulera metodutveckling och utveckla styrning och uppföljning. Det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. En minskad detaljstyrning ger större utrymme för strategisk styrning. Kvaliteten i den offentliga förvaltningen är avhängig en tydlig och verksamhetsanpassad styrning som bygger på tillit.

Under våren 2015 genomförde Finansdepartementet nio s.k. kunskapsseminarier i syfte att närmare precisera angelägna utvecklingsbehov i den offentliga förvaltningen. Återkommande frågor i diskussionerna med forskare, fackliga förträdare och offentliga arbetsgivare var behovet av att stärka tilliten som utgångspunkt för styrning på alla nivåer, effektivisera och minska eventuell onödig administration för att frigöra mer tid för kärnuppgifter. Andra frågor som berördes var behovet av att i ökad grad ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter, och att öka utrymmet för strategisk styrning bl.a. genom minskad detaljstyrning och ökad långsiktighet.

Statskontoret har vidare i sin rapport *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning* (2015:104) identifierat ett antal utmaningar och större förändringar i omvärlden som Statskontoret bedömer kan få konsekvenser för den svenska förvaltningen och dess framtid utveckling. Utifrån dessa utmaningar och förändringar har Statskontoret identifierat tre områden där det finns mer strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov. De tre områdena är mer tillitsbaserad styrning av myndigheterna, utveckling av samverkan och koordinering i förvaltningen samt bättre förutsättningar för omprövning av det statliga åtagandet. Statskontoret har också identifierat att frågan om relationen mellan stat och kommun är en av de största utmaningarna för den offentliga sektorn på längre sikt.

Såväl Ekonomistyrningsverket som Statskontoret har i flera rapporter under de senaste åren analyserat styrningsfrågor i statsförvaltningen avseende bl.a. effektivisering av kärnverksamheten, behov av att stärka helhetsperspektivet i styrningen och mer ändamålsenlig samverkan.

Det finns behov av ytterligare analys och konkreta förslag som stärker den inriktning av styrningen som regeringen eftersträvar för den statliga förvaltningen och som tar tillvara digitaliseringens möjligheter.

En viktig utgångspunkt är att styrningen av kommuner och landsting är effektiv, både för stat och kommun, och att den t.ex. kan bidra till en större likvärdighet. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting behöver regeringen kunskap om hur styrningen utvecklas. Dessutom behövs kunskap om styrningens effektivitet t.ex. när det gäller resultat i verksamheterna men även avseende konsekvenser på kommuner och landsting, deras förmåga att hantera och implementera styrningen och hur administrationen påverkas. Vidare behövs det kunskap om hur kommunernas och landstingens prioriteringar, utrymme för verksamhetsutveckling och möjligheter till anpassning till lokala och regionala förutsättningar påverkas.

Som grund för det fortsatta utvecklingsarbetet behövs ett aktuellt sammanställt underlag av hur statens styrning av kommuner och landsting ser ut när det gäller hur omfattande, diversifierad och detaljerad den är. Till största delen sker statens styrning sektorsvis vilket gör att mycket av den kunskap som finns om statens styrning avgränsas till respektive sektor men saknas när det gäller de sammantagna konsekvenserna av statens styrning.

Statskontorets uppdrag syftar till att ge ett fördjupat underlag för regeringens fortsatta utvecklingsarbete om styrning.

Närmare om uppdraget

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

Mer tid till kärnverksamheten

Statskontoret ska identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras i syfte att frigöra mer resurser för kärnverksamheten.

Analysen ska belysa vilken nytta administrativa krav för med sig för myndigheter och regeringen, t.ex. när det gäller rättssäkerhet och uppföljningsbehov. Samtidigt ska analysen ta hänsyn till myndigheters kostnader för att leva upp till administrativa krav, regeringens åter-rapporteringskrav och andra myndigheters krav m.m., t.ex. i form av resursåtgång för att ta fram och bearbeta information och omfattningen av den administration som genereras i myndigheterna. Statskontoret ska identifiera onödigt tidskrävande administration, s.k. tidstjuvar, som myndigheten själv inte kan påverka respektive sådana tidstjuvar som myndigheterna själva kan påverka och arbeta med att ta bort.

I uppdraget ingår också att identifiera, analysera och, i den mån det är möjligt, uppmärksamma regeringen på sätt att minska den administration som följer av EU:s återrapporteringskrav.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

Medarbetares kompetens och utvecklat ledarskap

Statskontoret ska analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara i myndigheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning av olika verksamheter. Ett aktivt medarbetarskap förutsätter ett ledarskap som möjliggör detta.

Statskontoret ska därför även analysera vilka krav som bör ställas på ett ledarskap som tar tillvara och stärker medarbetares kompetens och erfarenhet och med beaktande av ett jämställdhetsperspektiv.

Statskontoret ska också föreslå hur statliga ledares kompetens bör utvecklas så att statsförvaltningen stärks i dess förmåga att vara innovativ och samverkande i enlighet med det förvaltningspolitiska målet som det uttrycks i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Syftet är att identifiera centrala faktorer som bygger ett starkt och framgångsrikt ledarskap. Vidare ska Statskontoret föreslå hur arbetet med ledarskapsfrågorna kan stimuleras ytterligare.

Statskontoret ska efter samråd med Arbetsgivarverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

Utvecklad styrning

Statskontoret ska analysera och föreslå inom vilka verksamhetsområden det finns ett särskilt behov att utveckla en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. I uppdraget ingår också att analysera behovet av styrning av samverkan mellan myndigheter i syfte att få till en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering över organisatoriska gränser.

I uppdraget ingår att genom några fallstudier analysera hur regeringens styrning utformas i dag och hur den förhåller sig till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling kan tillgodoses. Analysen ska omfatta bl.a. styrning genom lagar och förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag, uppföljning och utvärdering. Användningen av informella kontakter ska ingå i analysen. Fallstudier ska inte inkludera sådan verksamhet där det i stor omfattning förekommer uppgifter som omfattas av sekretess.

Statskontoret ska även undersöka om det är möjligt och lämpligt att utveckla regeringens styrning med utgångspunkt från en grupp av myndigheter med gemensamma nämnare, t.ex. myndigheter med många medborgarkontakter respektive verksamhet nära kopplad till kommuner.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Statens styrning av kommunal verksamhet

Den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting

Statskontoret ges i uppdrag att kartlägga den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker som en följd av EU-medlemskapet. Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret kartlägga:

- styrning när det gäller lagstiftning, myndighetsföreskrifter, allmänna råd, tillsyn och uppföljning,
- annan styrning, t.ex. överenskommelser, handlingsplaner, specialdestinerade statsbidrag,

- bemyndiganden som ges till statliga myndigheter att meddela föreskrifter och i vilken utsträckning myndigheterna utnyttjar dessa,
- skillnader mellan olika verksamhetsområden, t.ex. avseende hur den statliga styrningen tillkommer, vem som beslutar om styrningen och regleringen av tillsyn och uppföljning,
- eventuella skillnader i styrningen mellan olika verksamhetsområden beroende på i vilken utsträckning förekomsten av EU-lagstiftning, eller olika krav från EU inom området, och
- omfattningen av styrning avseende kommunernas och landstingens icke obligatoriska verksamheter.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret i särskild ordning redovisa omfattningen och detaljeringsgraden av de ålligganden som sammantaget lagts på kommuner och landsting. Erfarenheter av motsvarande kartläggningar i övriga nordiska länder ska särskilt tas tillvara.

Statskontoret ska utifrån kartläggningen även översiktligt belysa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting över tid.

Statskontoret ska vidare i samband med kartläggning av myndigheternas bemyndiganden och föreskrifter särskilt redovisa tillämpningen av förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

I uppdraget ingår även att redovisa övergripande slutsatser utifrån kartläggningen.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting

Kommuner och landsting har olika förutsättningar bl.a. beroende på deras geografiska läge, befolkningens storlek, demografi och geografisk omfattning. Sammantaget påverkar detta kommunernas och landstingens förmåga att hantera den statliga styrningen. Statskontoret ska i dialog med enskilda kommuner och landsting övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen för enskilda kommuner och landsting, t.ex. när det gäller deras prioriteringar, eventuell ökad administration och möjligheter att utveckla verksamheterna.

Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret översiktligt analysera i vad mån möjligheten att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet påverkas av den statliga styrningen. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker från EU. I uppdraget ingår inte att

värdera enskilda styrmedel eller styrningen av enskilda verksamhetsområden.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Samlad uppföljning av den statliga styrningen

Statskontoret ska analysera och föreslå hur staten samlat, på en övergripande nivå, kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Inom ramen för detta uppdrag ska särskilt möjligheterna att använda befintlig information beaktas, t.ex. informationsförsörjning inom olika verksamhetsområden eller information som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samlar in. Om Statskontoret konstaterar att viss information saknas som är av sådan karaktär att myndigheten bedömer den som nödvändig för att säkerställa en relevant uppföljning, ska Statskontoret ge förslag på hur denna information kan säkerställas.

Statskontoret ska under arbetets gång i samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) anordna ett seminariet om statens styrning av kommunerna. Statskontoret ska också inhämta synpunkter och föra en dialog med enskilda kommuner och landsting och SKL samt berörda statliga myndigheter.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2016.

Kommunal samverkan

En möjlighet för kommunerna att möta sina utmaningar är genom interkommunal samverkan. Sådan samverkan kan ske i formaliserade former men även till viss del genom avtalssamverkan. Det behöver analyseras inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtals-samverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. Statskontoret ska därför, i dialog med enskilda kommuner, analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Genomförande

Statskontoret ska för samtliga uppdrag löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets fortskridande.

Statskontoret ska för samtliga uppdrag som rör kommunsektorn under arbetets gång även inhämta synpunkter från och föra en dialog med SKL.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Ann Lemne

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet
Justitiedepartementet/LP
Utrikesdepartementet/PLAN
Försvarsdepartementet/ESL
Socialdepartementet/SAM
Finansdepartementet/BA1, BA3, BA Tot, E2, EK, K och ESA
Utbildningsdepartementet/BS
Miljödepartementet/S
Näringsdepartementet/KLS
Kulturdepartementet/LS
Arbetsmarknadsdepartementet/SV
Regeringskansliets förvalningsavdelning/FCK
Arbetsgivarverket
Ekonomistyrningsverket
OFR/S, P, O
Saco-S
Seko
Sveriges Kommuner och Landsting