



Finansdepartementet

Avdelningen för offentlig förvaltning,
Kommunenheten
Henrik Källsbo

Sveriges underlag till tjänstemannadelen vid Kommunministermötet 2019

1. Tema: Statlig styrning och effektivisering av kommunsektorn.

Tjänstemännen ska diskutera förutsättningarna för kommunerna att effektivisera utifrån handlingsutrymme. Ger statens styrning tillräckligt handlingsutrymme eller är det så att stramare ramar även för de centrala myndigheterna ökar deras förväntningar på kommunerna? Hur ser det ut i de olika nordiska länderna? Ökar eller minskar statens styrning? Är politiken anpassad för att hantera ökade krav på effektivisering?

1.1 Bakgrund

De svenska kommunerna står till följd av samhällsutvecklingen inför betydande utmaningar. Den demografiska utvecklingen med större andel äldre och unga, stora pensionsavgångar, den snabba urbaniseringstakten samt flyktingmottagandet och etableringen av nyanlända påverkar kommunerna i stor utsträckning, inte minst genom ökade behov av bostäder, utbildning och äldreomsorg. Kommunerna ska även hantera en förändrad näringslivsstruktur, ökade miljökrav, klimatförändringar, behov av stora investeringar och växande arbetsmarknadsregioner. Dessutom är det en stor brist på personal och kompetens inom många av de områden som kommunerna och landstingen ansvarar för.

Vidare ställs krav på kommunernas förmåga att möta samhällets ökade förväntningar på digitalisering och annan teknisk utveckling. Dessutom möter kommunerna medborgarnas växande anspråk på valfrihet och en likvärdig service av god kvalitet. Flera nationella medborgar- och kundundersökningar, t.ex. Svenskt kvalitetsindex samt Statistiska centralbyråns medborgarundersökningar och de öppna jämförelserna från

SKL visar att medborgare och brukare har en relativt positiv uppfattning om kommunernas service. Samtidigt visar undersökningarna att det finns såväl brister som behov av utveckling och förnyelse i den kommunala verksamheten. Detta innebär sammantaget att kommunerna och landstingen står inför en betydande utmaning att klara av alla förändringar och utmaningar mer eller mindre samtidigt. Detta kommer att ställa stora krav på kommunernas och landstingens ledningar. Det kommer även ställa krav på regeringen att hantera olika initiativ och insatser på ett samlat, effektivt och tydligt sätt gentemot sektorn.

Utgångspunkten för den svenska lagstiftningen är att alla kommuner har samma skyldigheter. Organisationen av den svenska förvaltningen är således i princip helt symmetrisk. Detta innebär att de minsta kommunerna med ca 2000 invånare har samma krav att möta som Stockholm som har mer än 900 000 invånare. Det kommunala utjämningsystemet utgör det huvudsakliga verktyget för att försöka hantera kommunernas olika förutsättningar och skapa möjligheter för att hantera de kommunala utmaningarna.

1.2 Särskilda insatser

1.2.1 Tillitsdelegationen

Som en del av tillitsreformen tillsatte Tillitsdelegationen, som främst har haft i uppdrag att främja utveckling och lyfta fram goda exempel på tillitsbaserad styrning, där kompetensen hos välfärdens medarbetare tas tillvara på ett effektivt sätt. Delegationen har t.ex. genomfört flera försöksverksamheter som har följts av forskare. Delegationen lämnade i juni 2017 ett delbetänkande om ersättningsmodeller där det finns analyser av olika ersättningsmodellens betydelse för verksamhetens effektivitet, kvalitetsutveckling och medarbetarnas handlingsutrymme. De slutsatser och rekommendationer som lämnas i delbetänkandet utgör ett bra stöd för kommuner och landsting. Delegationen lämnade sitt huvudbetänkande den 18 juni 2018 och det har sedan varit på remiss till den sista oktober förra året. För tillfället bereds förslagen i Regeringskansliet. Betänkandet innehåller även många rekommendationer som riktar sig direkt till kommuner och landsting som redan idag kan utgöra ett bra stöd till verksamhetsutveckling. Delegationen fortsätter fram till oktober 2019 med att även främja utvecklingsarbete inom statliga myndigheter.

1.2.2 Uppdrag för att följa utvecklingen av statens styrning

Regeringen har gett Statskontoret (en statlig utredningsmyndighet) i uppgift att årligen redogöra för utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting och vart fjärde år, med början 2019 genomföra en analys av utvecklingen. Statskontoret lämnade i februari 2019 en sådan analys till regeringen. I denna konstaterar Statskontoret att den statliga styrningen av kommuner och landsting har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år och att den idag är mycket omfattande och detaljerad. Detta gäller främst de riktade statsbidragen, kunskapsstyrningen och statens styrning med mål och inriktningsdokument. Även regelstyrningen har blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning.

Statskontoret konstaterar vidare att statens styrning måste hanteras med ett helhetsperspektiv, att kommunernas olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen riskerar att minska den nationella likvärdigheten. Dessutom visar analysen att den ökade styrningen leder till ökad administration och minskar det politiska handlingsutrymmet.

1.2.3 Effektiviseringsprojektet

Det ställs ökande krav på effektivt resursutnyttjande för en bibehållen omfattning av och kvalitet i välfärdstjänsterna. Även om det har skett en utveckling av mätning och redovisning av mått och indikatorer inom flera områden inom de kommunala verksamheterna under senare tid finns fortsatta utvecklingsbehov avseende mätning av insatta resurser i förhållande till de resultat som uppnås. Detta gäller på såväl kommun- och landstingsnivå som på aggregerad nivå.

Målet är att vidareutveckla mätning av effektivitet i kommunsektorn samt öka mätningarnas tillgänglighet och användbarhet i syfte att ge kommunsektorn förbättrade förutsättningar i sitt effektiviseringsarbete genom jämförelser och benchmarking.

1.2.4 Minska den administrativa bördan

Det finns flera olika utredningar som pekat på att statens styrning medför ökad administration i kommuner och landsting. Det finns behov av att skaffa sig en överblick över de åtgärder som görs inom olika områden i syfte att minska administrationen och bedöma om det finns behov av mer

sektorsövergripande åtgärder. Detta gäller särskilt administration som kommer sig av uppgiftsinlämnande, ansökningsförfaranden och liknande.

1.2.5 Statsbidrag till kommuner och landsting

Statsbidragen, såväl generella som riktade, till kommuner och landsting har ökat under den senaste tioårsperioden. Ökningen av statsbidragen till kommunerna förklaras främst av utbetalda kostnadsersättningar för asylsökande, men även för att flera nya statsbidrag har införts. Under 2018 uppgick de riktade statsbidragen (inkl. kostnadsersättningar) till 100 miljarder kronor, jämfört med 47 miljarder 2008. De riktade bidragen minskade dock något mellan 2017 och 2018. År 2018 uppgick de generella statsbidragen till 107 miljarder kronor, vilket var en ökning med 5 miljarder kronor jämfört med 2017. 2008 uppgick de generella bidragen till 62 miljarder kronor. Riktade statsbidrag har betalats ut inom främst fyra utgiftsområden under 2018; på det sociala området, samt utbildning, arbetsmarknad och näring.

Kritik har länge riktats mot omfattningen riktade statsbidrag från bl.a. statliga myndigheter, SKL samt enskilda kommuner och landsting. Kritiken rör framförallt att det är för många små bidrag, att bidragen inte är anpassade efter lokala behov och att hanteringen av dem medför mycket administration. Det är också svårt för framförallt de mindre kommunerna att hantera personalsatsningar, hålla reda på vilka bidrag som finns och vilka tider som gäller för ansökan.

1.2.6 Det kommunala utjämningsystemet

Utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan landets kommuner och landsting. Det nuvarande kommunalekonomiska utjämningsystemet infördes 2005 och därefter har vissa förändringar skett. Systemet utjämnar för skillnader i skattekraft (inkomstutjämnning) och för strukturella kostnadsskillnader (kostnadsutjämnning) som beror på skillnader i t.ex. åldersstruktur och bebyggelsestruktur. En kommun eller ett landsting kan få ett bidrag eller betala en avgift inom såväl inkomstutjämnningen som kostnadsutjämnningen. I utjämningsystemet ingår därutöver dels strukturbidrag, dels införandebidrag, som vissa kommuner och landsting har rätt till. Utjämningsystemet består i praktiken av två utjämningsystem, ett för kommunerna och ett för landstingen.

En särskild utredare fick i november 2016 i uppdrag att göra en översyn av systemet för kostnadsutjämning för kommuner och landsting. Utredarens uppdrag var att överväga om större samhällsförändringar, som påverkar kostnaderna för kommuner och landsting, i tillräcklig grad fångas upp av det nuvarande systemet. Vidare ingick att analysera om det finns möjligheter att förenkla utjämningen. Uppdraget redovisades i oktober 2018 och har remitterats till bl.a. samtliga kommuner och landsting. Förslaget bereds nu inom Regeringskansliet.

1.2.7 Kommunutredningen

Kommunutredningen gavs i februari 2017 i uppdrag att kartlägga vilka utmaningar kommunerna (på lokal nivå) står inför, analysera hur olika strukturåtgärder kan stärka kommunernas kapacitet, och lägga fram en strategi för det fortsatta arbetet. En viktig utgångspunkt i arbetet är att förutsättningarna att bedriva välfärdsverksamheterna är vitt skilda i olika delar av landet, vilket påverkar kommunernas förmåga att hantera utmaningarna. Detta påverkar även ändamålsenligheten i åtgärderna. De åtgärder som utredningen bl.a. kommer att titta på är:

- en mer strategisk samverkan och behovet av en mer sammanhållen struktur för samarbete,
- frivilliga kommunsammanläggningar och dess effekter på demokrati och effektivitet,
- en förändring av uppgifterna för alla kommuner för att bättre stämma överens med nuvarande kapacitet, och
- en asymmetrisk uppgiftsfördelning, dvs. att olika kommuner har olika uppgifter.

Kommunutredningen lämnade den 17 oktober 2017 sitt delbetänkande En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77). Nya bestämmelser i kommunallagen har införts som ger kommuner och landsting generella möjligheter till avtalssamverkan utan hinder av lokaliseringsprincipen. Genom avtalssamverkan kan kommuner och landsting överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller ett annat landsting. Vid avtalssamverkan är det möjligt för kommuner och landsting att delegera beslutanderätt till en anställd i en annan kommun eller ett annat landsting (extern delegering). Kommunutredningen ska lämna sitt slutbetänkande i februari 2020.

1.2.8 Digitalisering

Det pågår en mängd olika initiativ, både statliga och kommunala, med syfte att främja digitaliseringen i kommuner och landsting. Enheten ägnar mycket tid åt att försöka få en överblick över de statliga initiativ som riktas mot kommuner och landsting. Det finns ett antal mer principiella frågor som behöver uppmärksammas och analyseras t.ex. hur påverkas det kommunala självstyret av att staten tar ett större ansvar när det gäller den digitala infrastrukturen? Var går en godtagbar gräns för detta? Hur ska finansieringen se ut både på kort och lång sikt? På vilket sätt säkerställer vi att sektorn är ordentligt involverad i processerna?