

Självstyrelsens potential

FRIHET OCH ANSVAR STÄRKER
SAMHÄLLETS KAPACITET



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Självstyrelsens potential

FRIHET OCH ANSVAR STÄRKER SAMHÄLLETS KAPACITET

Upplysningar om innehållet:
Lena Langlet, lena.langlet@skr.se
Björn Kullander, bjorn.kullander@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2020
ISBN: 978-91-7585-891-3
Text: Bo Per Larsson, Intellectum
Produktion: Advant

Förord

Den svenska modellen med flernivåstyre och en stark – grundlagsskyddad – kommunal och regional självstyre är en väl fungerande modell. Den behöver vårdas och utvecklas för att följa sin samtid, men grundprincipen och maktfördelningen är bra. Principen har byggt vårt land och vår fungerande välfärd. Den har skapat engagemang, gett möjligheter till inflytande och alltid utgått från medborgarnas behov och andra lokala förutsättningar. Samtidigt utgår huvuddelen av kommunsektorns verksamheter från nationella uppdrag och är därmed föremål för en mer eller mindre omfattande statlig reglering. Den historiska relationen kan liknas vid ett kontrakt där staten erbjuder kommuner och regioner handlingsutrymme och i gengäld förväntar att de tar ansvar för välfärd, samhällsutveckling och demokrati.

Under de senaste decennierna har dock den samlade statliga styrningen av kommuner och regioner ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad. Parallellt med den tilltagande styrningen ser vi allt fler förespråkare för en ökad centralisering och ibland även krav på ett statligt huvudmannaskap för verksamheter som hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola.

Mot den bakgrunden har Sveriges Kommuner och Regioner sett behov av denna rapport, som beskriver motiven för vår decentraliserade samhällsorganisation, problematiserar hur förhållandet mellan stat och kommun fungerar idag och diskuterar hur det bör utvecklas framöver. Vi tror att en tydlig och tillitsfull stat i nära samverkan med en ansvarstagande kommunal självstyrelse är vägen framåt mot en väl fungerande samhällsorganisation.

Texten har skrivits av Bo Per Larsson, konsult och tidigare sektionschef på SKR med ansvar för bland annat demokrati, självstyrelse och statlig styrning.

Stockholm i september 2020

Anders Knappe
Ordförande

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 6 Sammanfattning
- 9 Kommunal självstyrelse och statlig styrning
- 9 Enhetsstat med stark kommunal självstyrelse
- 10 Varför kommunal självstyrelse?
- 13 Staten som uppdragsgivare - höga förväntningar eller klåfingrig misstro
- 18 Konsekvenser av statens styrning
- 21 Kan nationell likvärdighet förenas med kommunal självstyrelse?
- 23 Hur bör staten styra mot likvärdighet och kvalitet?
- 28 Statligt huvudmannaskap - systemskifte med osäkra effekter
- 31 Avslutande reflektioner

Sammanfattning

Sveriges har en decentraliserad samhällsorganisation där den kommunala nivån, det vill säga kommuner och regioner, spelar en avgörande roll. Detta har flera förklaringar och motiv. Det finns en lång tradition och omfattande erfarenheter av lokalt ansvar och beslutsfattande. Den kommunala självstyrelsen förväntas stärka demokratin genom att frågor avgörs nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva valt. Den lokala demokratin skapar engagemang och ger möjligheter att ta till vara människors kunskaper om lokala förutsättningar och behov. Den offentliga verksamheten kan bli mer effektiv när verksamheten utformas efter de varierande förutsättningarna i olika kommuner och regioner. Maktindelningen mellan riksdag och 310 lokala och regionala fullmäktigeförsamlingar öppnar för ökad mångfald och olika lösningar som i sin tur bidrar till att kommuner och regioner kan lära av varandra.

Det finns från statens sida högt ställda förväntningar på kommunernas bidrag till samhällets utveckling och det återspeglas också i Regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Relationen mellan staten och den kommunala sektorn kan liknas vid ett kontrakt där staten ger kommuner och regioner frihet och förväntar sig att de tar ansvar för välfärd, samhällsutveckling och demokrati. Staten erbjuder dock inte obegränsat handlingsutrymme och ytterst avgör riksdagen självstyrelsens omfattning. Staten tilldelar kommunerna uppgifter, anger nationella mål och utformar styrningen för att säkerställa en likvärdig och rättssäker samhällsservice.

Under de senaste decennierna har den samlade statliga styrningen av kommuner och regioner kommit att öka i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad. Den ökade styrningen kan förklaras av brister och tillkortakommanden inom de verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för och av svårigheter att möta växande anspråk från medborgarna. Dessutom har

mätningar och jämförelser synliggjort skillnader mellan kommuner och mellan regioner vilket har tolkats som bevis för orättvisor och bristande likvärdighet. Det finns även principiella argument mot en decentraliserad samhällsorganisation, till exempel att den leder till bristande likvärdighet, att den inte tar tillvara på stordriftsfördelar, att den gör det svårt att agera kraftfullt vid kriser och att det blir svårare för medborgarna att utkräva ansvar.

Det finns en acceptans bland kommunala företrädare för att staten utövar en viss styrning. Det finns också tecken på en växande insikt inom staten om att styrningen behöver bli mer strategisk och långsiktig. Den dominerande bilden är dock att såväl det politiska som professionella handlingsutrymmet minskat. Kommunernas långsiktiga och strategiska planering har rubbats – inte minst genom de riktade statsbidragen. Anpassningen efter lokala förutsättningar och behov har begränsats liksom utrymmet för praktisk problemlösning och lokala initiativ. Det har stundtals blivit viktigare att undvika misstag än att utveckla verksamheten. Mängden och den bristande koordineringen av styrsignaler skapar dessutom osäkerhet om statens ambitioner. Sammantaget innebär den ökande styrningen att kommuner och regioner får svårare att förverkliga självstyrelsens potential.

Den här rapporten ifrågasätter antagandet att det krävs ökad statlig detaljstyrning eller ett statligt huvudmannaskap för att skapa en likvärdig välfärd av hög kvalitet. Den uppgiften blir tvärtom svårare utan kommuner och regioner med stort handlingsutrymme och eget ansvar. Staten bör istället skapa goda och likvärdiga förutsättningar för kommuner och för regioner – främst när det gäller ekonomi, personalförsörjning och digitalisering. Staten bör vidare utforma styrmedel som skapar balans mellan nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse. Det kan till exempel ske genom:

- Nationella mål och övergripande riktlinjer, som tydliggör uppdrag men samtidigt ger utrymme för variationer.
- Grundläggande principer om vad som ska känneteckna genomförandet.
- Granskning av hur målen uppnås och hur grundläggande principer tillämpas.
- Generella statsbidrag för att ge utrymme för egen prioritering och anpassning till lokala förutsättningar och behov.
- Frikommunförsök, där enskilda kommuner och regioner ges dispens från viss statlig detaljstyrning som förhindrar effektiva lösningar.
- Initiativ till diskussioner om acceptabla resultat- och kvalitetsnivåer och incitament för att ta itu med allvarliga brister.
- Interaktiv kunskapsstyrning där forskning och praktiska erfarenheter från de kommunala verksamheterna befruktar varandra.

Samtidigt har kommunerna och regionerna den avgörande rollen för att utveckla en likvärdig välfärd. Politiken behöver ge tydliga styr signaler och fokusera på resultat och kvalitet och samtidigt främja en kultur som kännetecknas av tillit och dialog. Man behöver dra nytta av utvärderingar och jämförelser och initiera analys-, utvecklings- och förbättringsarbete utifrån de brister och behov som identifieras. Medarbetarnas kompetens behöver stärkas och det professionella handlingsutrymmet öka. Vidare behöver medborgarna involveras i dialoger om kommunens eller regionens resultat och kvalitet.

Den kommunala självstyrelsen har en potential som riskerar att gå förlorad om centralisering och statlig styrning blir lösningen på de problem som uppstår. De flesta stora samhällsutmaningar har en lokal dimension och kräver därför lokal kapacitet för att hanteras. Lokalt ansvarstagande, demokratisk förankring, helhetssyn vid avvägningar mellan olika behov och anpassning efter lokala förutsättningar bidrar till att utveckla en sådan kapacitet.

Samtidigt får inte staten abdikera. Höga krav och förväntningar på kommuner och regioner måste förenas med ett nationellt ansvar för att skapa likvärdiga förutsättningar och ge ett relevant stöd. Här finns behov av ett konstruktivt samspel och en kontinuerlig dialog mellan samhällsnivåerna. En tydlig och tillitsfull stat i nära samverkan med en ansvarstagande kommunal självstyrelse visar vägen mot en väl fungerande samhällsorganisation.

Kommunal självstyrelse och statlig styrning

Den kommunala sektorn har haft en viktig roll vid hanteringen av coronapandemin och det är därför nödvändigt att värdera vad som fungerat väl, vad som har brustit och vilka lärdomar som behöver dras. En del debattörer drar dock andra och mer långtgående slutsatser och förespråkar ökad centralisering i form av starkare statlig styrning eller statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola. Även oberoende av coronaepidemin finns starka förespråkare för en mer omfattande statlig styrning – ofta utan närmare beskrivningar av statens förutsättningar att hantera olika välfärdsutmaningar eller hur en utökad statlig styrning bör utformas. Det finns därför skäl att närmare beskriva motiven för vår decentraliserade samhällsorganisation och att diskutera hur förhållandet mellan stat och kommun fungerar idag och bör utvecklas framöver.

Enhetsstat med stark kommunal självstyrelse

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation där kommunsektorn spelar en avgörande roll. Sektorn svarar för ungefär en fjärdedel av BNP, hälften av den offentliga sektorns utgifter och en fjärdedel av sysselsättningen. Kommuner och regioner¹ har ett brett uppdrag och ansvarar för en rad uppgifter som rör välfärd och lokal och regional samhällsutveckling samtidigt som de ska upprätthålla väl fungerande demokratiska institutioner, skapa goda möjligheter för medborgarnas delaktighet och utforma den politiska styrningen så att folkviljan förverkligas. Den kommunala nivån har därmed ett omfattande välfärds-, utvecklings- och demokratiuppdrag.

Not. 1. I texten används genomgående den nuvarande beteckningen *regioner* för den regionala samhällsnivån utom vid direkta citat där den tidigare beteckningen landsting används.

Samtidigt är Sverige en enhetsstat med ambitionen att erbjuda sina medborgare en likvärdig samhällsservice av god kvalitet i hela landet. Huvuddelen av kommunsektorns verksamheter utgår från nationella uppdrag och är därmed föremål för en mer eller mindre omfattande statlig reglering.

Det reser frågan om varför det offentliga åtagandet och i synnerhet välfärdstjänsterna i så stor utsträckning överlåtits till kommunerna och varför den kommunala sektorn är mer omfattande, omsätter större resurser och sysselsätter fler medarbetare än den statliga. Men också hur staten på bästa sätt ska kunna medverka till likvärdig välfärd av god kvalitet inom ramen för en decentraliserad samhällsorganisation.

Varför kommunal självstyrelse?

Historiska erfarenheter

Självstyrelsen har djupa historiska rötter. Den växte fram i ett glesbefolkat samhälle där den stora majoriteten levde på landsbygden och i relativt små hushåll. Det innebar att människor var tvungna att gemensamt söka tillgodose behov och hantera problem som låg utanför det egna hushållets förmåga. Utifrån ett starkt och uppenbart egenintresse var man beredd att ta ansvar givet att man också hade insyn och inflytande över de beslut som fattades. Den långa traditionen av lokalt ansvar och beslutsfattande vid sockenstämmor och rådstugor gav erfarenheter som var viktiga underlag i samband med 1862 års kommunreform.

Sedan dess har samhället genomgått djupa och dramatiska förändringar som till exempel nya livs- och försörjningsmönster, ett förändrat näringsliv, övergång till demokrati, ökad välfärd och en kontinuerlig urbanisering. I takt med samhällsutvecklingen har kommuner och regioner successivt fått ta sig an nya uppgifter. När välfärden skulle byggas ut var det naturligt att ge kommuner och regioner ansvaret samtidigt som stora förändringar genomfördes av deras struktur, organisation och arbetssätt. Det finns således en lång tradition med i huvudsak goda erfarenheter av kommunsektorns förmåga att ta sig an de behov och hantera de uppgifter som samhällsutvecklingen medfört.

Lokal demokrati skapar engagemang och förankring

Ett samhälle stärks av att ansvaret för lokala frågor ligger hos den lokala befolkningen. Det skapar engagemang och ger möjligheter att ta till vara människors kunskaper om lokala förutsättningar och behov. Den kommunala beskattningsrätten synliggör det egna ansvaret samtidigt som den samlar resurser och ger handlingskraft. Dessutom bidrar den till djupare insikter om att resurserna inte är oändliga och om betydelsen av att kunna göra avvägningar mellan olika intressen och att prioritera mellan olika behov.

Den lokala demokratin innebär att medborgarna kan utöva inflytande genom att utse och utkräva ansvar av lokala beslutsfattare genom allmänna val. Men också att de mellan valen kan ta kontakt och föra dialog med sina förtroendevalda. Idag har drygt 14 000 fullmäktigeledamöter blivit valda att företräda medborgarna i sina kommuner och regioner. Sammanlagt finns drygt 40 000 förtroendevalda som innehar drygt 68 000 förtroendeuppdrag i fullmäktige, styrelser och nämnder i kommuner och regioner. Det innebär en bred representation av förtroendevalda som har omfattande och kontinuerliga kontakter med olika kategorier medborgare i olika delar av sin kommun eller region.

För de förtroendevalda ger denna breda kontaktyta, tillsammans med deras egna kunskaper och erfarenheter av lokala förhållanden, goda förutsättningar för beslutsfattandet. Det gör det möjligt för dem att skaffa sig överblick och att anlägga en helhetssyn när avvägningar och prioriteringar ska göras och beslut fattas.

Det är värt att notera att Sverige genom sitt bistånd och genom kommunala partnerskap, utbildningar och utvecklingsprojekt ger stöd för att etablera denna modell med lokal demokrati och självstyre i utvecklingsländer. Ett kommunalt självstyre med lokala förtroendevalda, som tar ansvar, ses som ett gott föredöme för att skapa transparens, delaktighet och förtroende och att möjliggöra ansvarsutkrävande för en god välfärd. Det ses också som en viktig förutsättning för att utveckla demokratiska institutioner på nationell nivå.

Lokal anpassning till varierande förutsättningar

Förutsättningarna för att bedriva den kommunala verksamheten varierar mellan olika kommuner beroende på bland annat befolkningens storlek, utveckling, åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden, om kommunen är tät- eller glesbefolkad och på kommunens näringslivsstruktur och ekonomiska situation. Lokalt handlingsutrymme gör det möjligt att utforma verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utifrån dessa varierande förutsättningar. Och när kommuner och regioner prövar olika lösningar får de samtidigt möjlighet att jämföra sig med och lära av andra. Det skapar i sin tur förutsättningar för innovationer och ökad effektivitet.

Ansvarstagande stärker lokal kapacitet och kompetens

Den kommunala verksamheten bedrivs i människors närhet, ibland till och med i deras hem. Verksamhetens kvalitet är beroende av vad som sker i mötet mellan medarbetare och brukare. Det innebär att det behöver finnas kapacitet och förmåga att lokalt hantera situationer och att lösa problem. Den förmågan kan stärkas och utvecklas när människor har och tvingas ta ansvar. Ansvarstagande leder till lärande som leder till förmåga. Detta står inte i motsättning till behovet av välutbildad personal, kompetensutveckling eller olika former av kunskaps- och beslutsstöd. Men ansvar i kombination med handlingsutrymme bygger kapacitet och kompetens.

Välfärd och samhällsutveckling stärker varandra

Kommunernas breda ansvar skapar synergier: Bra välfärd och en väl fungerande samhällsplanering liksom insatser för att stimulera kultur och föreningsliv bidrar till att göra det attraktivt att bosätta sig i eller bo kvar i en kommun. Det gör det i sin tur lättare att rekrytera medarbetare och att klara kompetensförsörjningen, inte minst inom de personalkrävande välfärdstjänsterna. Insatser för att skapa ett bra näringslivsklimat och underlätta företagande verkar i samma riktning – goda möjligheter till sysselsättning underlättar t.ex. för medföljande att få arbete. Man utvecklar inte enbart fungerande verksamheter, man bygger ett väl fungerande samhälle.

Det betyder inte att en kommun är den enda viktiga aktören på en ort. Men kommunens breda ansvar och demokratiska mandat skapar legitimitet för att utöva ett konstruktivt lokalt ledarskap och för att initiera samverkan med näringsliv, civilsamhälle och med statliga myndigheter som t.ex. Polisen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Trafikverket och Länsstyrelsen.

Sund maktindelning

I Sveriges kommuner och regioner finns 310 folkvalda fullmäktigeförsamlingar. Det bidrar till en sund maktindelning och skapar förutsättningar för en ökad mångfald jämfört med om de politiska besluten enbart skulle fattas av regering och riksdag. Man kan bara föreställa sig vilken maktkoncentration det skulle innebära om ett 20-tal statsråd i regeringen och 349 riksdagsledamöter skulle hantera den mångfacetterade verksamheten i landets kommuner och regioner – något som i praktiken sannolikt skulle flytta makt till tjänstepersoner vid departement och statliga myndigheter. Avståndet till medborgarna skulle under alla omständigheter öka.

Maktindelningen får flera konkreta konsekvenser. Den viktigaste är att medborgarnas politiska preferenser får genomslag i kommuner och regioner. Den styrande majoriteten i ungefär hälften av landets kommuner och regioner brukar bestå av andra partier än de som ingår i regeringen. Efter 2018 års val är för övrigt den andelen betydligt större. Det skapar utrymme för politiska partier och koalitioner att förverkliga olika politiska inriktningar – och att belönas eller bestraffas av sina väljare för resultatet.

Utrymmet för lokalt beslutsfattande ger också möjlighet i enskilda kommuner och regioner att hantera problem, pröva idéer och utveckla lösningar som inte följer en nationellt konstruerad mall. Det ger i sin tur möjlighet för andra kommuner och regioner att lära eller varnas av andras erfarenheter och vidareutveckla goda idéer utifrån sina egna förutsättningar och ambitioner. Kommunerna och regionerna kan fungera som varandras laboratorier.

Staten som uppdragsgivare - höga förväntningar eller klåfingrig misstro

Kommunsektorns roll och betydelse kan således förklaras med att det finns högt ställda förväntningar från statens sida på hur kommunerna utför sina uppgifter och hur de bidrar till samhällets utveckling. Kommuner och regioner förutsätts ta ett omfattande och betydande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling och ha goda förutsättningar att möta framtida utmaningar. De kommunala verksamheterna anses kunna fungera mer effektivt genom att de leds av lokala företrädare för befolkningen med god medborgerlig förankring, lokalkännedom och helhetssyn på sitt uppdrag.

Regeringsformen skyddar självstyrelsen

Dessa högt ställda förväntningar återspeglas även i Regeringsformen (RF), som slår fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick samt genom kommunal självstyrelse (RF 1:1). Beslutanderätten utövas av valda församlingar (RF 14:1) och kommuner och regioner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund (RF 14:2). Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (RF 14:4). Vidare stadgar en proportionalitetsprincip att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (RF 14:3). Riksdagen har dessutom beslutat om en finansieringsprincip² som bland annat syftar till att förhindra att statligt beslutade åtgärder behöver finansieras genom kommunala skattehöjningar, besparingar eller omprioriteringar. Allt detta är tänkt att definiera och utgöra ett skydd för självstyrelsen.

Ifrågasatt kontrakt

Denna grundläggande, positiva hållning från statens sida gentemot kommuner och regioner kan beskrivas som ett informellt kontrakt: staten erbjuder kommuner och regioner handlingsutrymme, men förväntar sig i gengäld ett lokalt och regionalt ansvarstagande. På motsvarande sätt är den kommunala nivån beredd att ta på sig ett betydande ansvar om man också ges frihet att utföra sina uppgifter och forma sin verksamhet utifrån lokala och regionala förutsättningar och behov.

Det betyder inte att staten ger kommunerna obegränsat handlingsutrymme. Det är riksdagen som ytterst avgör den kommunala självstyrelsens omfattning. Staten kan tilldela kommunerna uppgifter och utforma styrningen av deras verksamhet. Statens styrning syftar till att säkerställa att kommunerna utför de tilldelade uppgifterna i enlighet med nationellt fastställda mål och krav och att den offentliga servicen är likvärdig och rättssäker.

Not. 2. Prop. 1993/94:150, bilaga 7.

Det skulle vara möjligt att utforma en styrning som tillgodoser dessa syften och som samtidigt ger ett omfattande lokalt och regionalt handlingsutrymme. Erfarenheten visar dock att staten ofta är benägen att tillämpa en betydligt mer ingripande och detaljerad styrning. När Statskontoret analyserat konsekvenserna av den samlade statliga styrningen av kommuner och regioner har man funnit att styrningen har ökat i omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna³. Det innebär att staten ifrågasätter ”kontraktet” och riskerar i förlängningen att göra det betydligt svårare att förverkliga decentraliseringens möjligheter.

Varför har statens styrning ökat?

Det finns en rad anledningar till att den statliga styrningen har ökat i omfattning under de senaste decennierna:

- › Brister och tillkortakommanden inom de verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för är ofrånkomliga liksom inom all offentlig verksamhet. Men när bristerna beskrivs som allvarliga och får stor uppmärksamhet uppstår ett tryck på regering och även opposition att reagera med olika typer av styråtgärder. Det spelar då mindre roll om de problem som identifieras enbart gäller ett begränsat antal kommuner eller regioner, om problemens orsaker är oklara och om de åtgärder som vidtas verkligen utgör en lösning.
- › Växande förväntningar och anspråk från medborgarnas sida på kommunernas tjänster skapar ett starkt förändringstryck inom framför allt välfärdsområdet. Det är i sig positivt och bidrar till utvecklingen av tjänsternas kvalitet men leder också till besvikelser och frustration när en kommun eller region inte lever upp till medborgarnas krav eller när kommunala prioriteringar leder till att vissa brukargrupper känner sig åsidosatta. I ett sådant skede kan den nationella nivån upplevas som en garant för att ställa saker och ting till rätta.
- › Kritik gentemot kommuner från statliga sektorsmyndigheter riktas ofta mot brister och otillräckliga resurser inom ett enskilt verksamhetsområde. Kritiken bortser då från att det normalt krävs avvägningar och politiska prioriteringar mellan behov inom olika verksamhetsområden när resurserna är begränsade och att det krävs helhetssyn för att utveckla väl fungerande kommuner eller regioner. Sådana avvägningar sker för övrigt även på nationell nivå, men utan att vare sig vägval, alternativ eller konsekvenser blir lika synliga som i en kommun eller region.
- › Mätningar och jämförelser har synliggjort olika typer av skillnader mellan kommuner, vilket tas som bevis för orättvisor och bristande likvärdighet. Det leder i sin tur till krav på att staten genom sin styrning ska reducera dessa skillnader och därmed säkerställa en mer likvärdig välfärd.

Not. 3. Statens styrning av kommunerna (Statskontoret 2016:24).

› Därutöver finns även mer principiella argument mot en decentraliserad samhällsorganisation. De handlar först och främst om att den anses leda till bristande likvärdighet, men även att den inte tar tillvara på stordriftsfördelar, att kommunernas verksamhet är för komplex för att ledas av lekmän, att det delade ansvaret mellan samhällsnivåerna gör det svårt att agera kraftfullt vid kriser och att det blir svårare för medborgarna att veta av vem man bör utkräva ansvar. En del debattörer anser att antalet kommuner och regioner är för stort och att de minsta kommunerna och regionerna inte har kapacitet för att klara sitt uppdrag. Andra menar istället att kommuner och regioner har svällt och blivit alltför stora och tröga organisationer som tappat sin demokratiska förankring. Det finns också de som hävdar att kommuner drivs av ett snävt egenintresse. Det anses till exempel leda till att man inte prioriterar skolan därför att många elever förväntas flytta från kommunen efter avslutad utbildning och därför inte kommer att bidra till kommunens framtida skatteintäkter. Man bortser då från att elever och deras föräldrar är en stor grupp, som har ett starkt intresse av en skola med hög kvalitet. Dessutom tilltror man tydligen inte kommuners medborgare och beslutsfattare insikter om att skolans kvalitet även har stor betydelse för en kommuns attraktionskraft och utveckling i ett vidare perspektiv.

Det finns således flera förklaringar till ökade krav på statlig styrning och i vissa fall även statligt huvudmannaskap. Hur fungerar då den statliga styrningen? I vilken utsträckning kan den bidra till ökad likvärdighet och bättre fungerande verksamheter i kommuner och regioner?

Hur styr staten?

Staten använder sig av olika styrmedel gentemot den kommunala sektorn. Det är juridiska styrmedel som lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter (reglering), olika former av kontroll (tillsyn, utvärdering och uppföljning) och ekonomiska styrmedel (generella och specialdestinerade statsbidrag samt utjämnningssystemet). Dessutom använder staten annan (»mjuk«, indirekt) styrning, det vill säga medel som inte är bindande, men som syftar till att påverka kommunernas och regionernas agerande. Det kan till exempel handla om kunskapsstyrning, nationella mål och strategier, inriktningsdokument, riktlinjer, samordnare och överenskommelser. Styrningens omfattning varierar både inom och mellan olika områden. Vissa verksamheter präglas av en så omfattande styrning att kommunen snarast kan betraktas som utförare av myndighetsuppgifter som även skulle kunna bedrivas i statlig regi, till exempel tillsyn. Andra verksamheter är helt oreglerade och därmed frivilliga eller

föremål för en mer översiktlig reglering som ger kommunen eller regionen mycket vida ramar. För huvuddelen av verksamheten gäller dock att kommunen eller regionen kan sägas ha ett genomförandeansvar utifrån ett statligt uppdrag och en mer eller mindre omfattande statlig reglering.

Statskontoret har från och med 2017 haft i uppdrag att årligen kartlägga utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner. Dessa kartläggningar⁴ ger en god bild av omfattningen, bredden och komplexiteten av styrningen vilket framgår av följande exempel:

- Under de senaste tre åren (2017–2019) har 37 nya och 62 ändringar i befintliga *lagar och förordningar* börjat gälla som har en betydande påverkan på kommuner och regioner.
- *Statsbidragen* utgör knappt 20 procent av kommunernas och regionernas intäkter. Av totalt 194 statsbidrag var 3 generella, 165 riktade och 26 kostnadsersättningar. Kommunerna har kunnat använda 136 riktade statsbidrag och 18 kostnadsersättningar och regionerna 68 riktade statsbidrag och 15 kostnadsersättningar. De riktade statsbidragens andel av de totala statsbidragsmedlen ökade från 14 procent 2015 till 23 procent 2018 i kommunerna och från 9 procent till 17 procent under samma period i regionerna.
- *Överenskommelser* mellan regeringen (eller i några fall en myndighet) och SKR innebär en uppgörelse mellan parterna om att tillsammans åstadkomma en önskad utveckling inom ett specifikt område. Under 2019 fanns 25 sådana överenskommelser varav 11 var nya eller hade omförhandlats under året.
- *Nationella samordnare* är en person utsedd av regeringen som verkar utanför myndighetsstrukturen för att genomföra regeringens politik. Under perioden 2010–2019 utsåg regeringen 32 nationella samordnare med uppdrag som innebär att de påverkar kommuner och regioner. Mellan 2011–2014 tillsattes 4–6 samordnare per år medan antalet minskat de senaste åren. Sett över tid är nationella samordnare framför allt vanliga inom Socialdepartementets (14) och Näringsdepartementets (9) områden.
- *Nationella inriktningsdokument* är ett samlingsnamn för strategier, handlingsplaner och handlingsprogram där regeringen uttrycker vad de vill uppnå inom ett visst område och de innebär ingen tvingande styrning. Under perioden 2010–2019 har regeringen beslutat om 66 nationella inriktningsdokument som innehåller åtgärder som påverkar kommuner och regioner. Nationella inriktningsdokument är vanligast inom Socialdepartementets (24) och Näringsdepartementets (16) områden.

Not. 4. Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2017, Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2018, Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019 (Statskontoret).

- Under 2019 har regeringen beslutat om cirka 81 *särskilda regeringsuppdrag* samt 30 nya uppdrag i myndigheters *regleringsbrev* som gäller styrning av kommuner och regioner. Flertalet handlar om att en myndighet ska kartlägga eller analysera någon del av en kommuns verksamhet. Socialstyrelsen är den myndighet som tagit emot i särklass flest uppdrag.
- Under perioden 2017–2019 har 170 statliga *utredningar, större utvärderingar och rapporter* presenterats som tar upp betydande frågor om statens styrning. Närmare en fjärdedel av dessa innehåller förslag på nya krav eller skyldigheter för kommuner och regioner.
- Drygt 50 *statliga myndigheter* utövar någon form av styrning över verksamheter i kommuner och regioner. Vanligast är mjukare styrmedel som olika former av kunskapsunderlag, men 24 myndigheter utfärdar föreskrifter och 18 utövar tillsyn. I dessa tal ingår inte länsstyrelserna som också använder sig av flera olika styrmedel.
- Flera myndigheter utövar styrning inom ett och samma verksamhetsområde. Det finns exempelvis 16 myndigheter som utövar styrning inom området skola, bibliotek och samhällsorientering, 16 myndigheter inom hälso- och sjukvård och 13 myndigheter inom social omsorg.

Exemplen ovan bekräftar Statskontorets konstaterande i en analysrapport från 2019⁵ att den statliga styrningen fortsätter att öka i omfattning och detaljeringsgrad. Det bidrar, enligt Statskontoret, till att styrningen blir mindre effektiv. Styr signaler från olika departement och myndigheter är ofta dåligt koordinerade och innebär i vissa fall direkta målkonflikter. Styrningen sträcker sig långt in i verksamheterna och påverkar inte bara *vad* kommuner och regioner ska göra utan även *hur* de bör göra det. Det blir därmed svårt för en enskild kommun eller region att bedriva verksamheterna på det sätt som skulle vara mest ändamålsenligt utifrån deras specifika förutsättningar. Vidare konstateras att mindre kommuner och regioner har svårare att hantera styrningen än större och att den statliga styrningen har minskat det politiska handlingsutrymmet i kommuner och regioner. Dessutom riskerar styrningen att leda till en maktförskjutning från politiker till tjänstemän och att öka den administrativa bördan.

Not. 5. Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys, Statskontoret 2019:02.

Konsekvenser av statens styrning

Acceptans för att staten styr

Det ska först och främst framhållas att ny respektive förändrad reglering inte enbart innebär att kommunernas handlingsutrymme minskar. Det finns exempel på lagstiftning som innebär att ansvaret stärks och att hinder för en effektiv verksamhet avlägsnas. Det ska också sägas att det finns förståelse inom den kommunala sektorn för att den omfattande och komplexa verksamhet som kommuner och regioner bedriver också kan resultera i en omfattande och komplex styrning. Överhuvudtaget finns en acceptans i kommuner och regioner för att staten utövar en viss styrning och för vilka områden den riktar sig mot. Det gäller till exempel styrning som:

- › Anger ramvillkor och allmänna spelregler för kommuner och regioner och som i form av mål och övergripande riktlinjer tydliggör deras uppdrag.
- › Innebär granskning i form av tillsyn, utvärdering och uppföljning av regelefterlevnad, måluppfyllelse, resultat och kvalitet.
- › Förmedlar kunskaper och erfarenheter och ger råd och vägledning utan att begränsa det strategiska och operativa ansvaret lokalt eller regionalt.

Det finns också acceptans för att styrningen behöver:

- › Utformas på olika sätt inom olika verksamheter beroende på verksamhetens karaktär och uppdragets utformning.
- › Vara mer detaljerad när det gäller den tillsyn som kommunerna själva bedriver eller när det gäller säkerhetsmässiga, tekniska eller medicinska krav på hur den operativa verksamheten bedrivs.

Positiva tecken

Man kan också notera att det finns flera försiktigt, positiva tecken på en växande insikt inom staten om att deras styrning behöver förändras. Det handlar om:

- › Den uttalade ambitionen i flera budgetpropositioner om att utveckla en mer strategisk och långsiktig statlig styrning.
- › Ifrågasättandet av riktade statsbidrag och den uttalade ambitionen att minska deras antal och omfattning.
- › Initiativ inom några politikområden för att åstadkomma en mer samordnad kunskapsstyrning och en ökad dialog med företrädare för huvudmän för berörda verksamheter.
- › Ett ökad intresse för att statens tillsyn ska fokusera verksamhetens resultat och kvalitet och bidra till lärande och verksamhetsutveckling.
- › Etableringen av nya dialogformer på politisk nivå mellan kommuner och/eller regioner och berörda departement till exempel Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Kulturdepartementet.

Omfattning och utformning djupt problematisk

Trots dessa positiva tecken är den dominerande bilden att statens styrning är djupt problematisk och att det finns all anledning att rikta stark kritik mot styrningens omfattning och dess utformning.

- › Styrningen tar inte tillräcklig hänsyn till att kommuner och regioner har olika förutsättningar och att det därför kan finnas behov av en mer omfattande lokal anpassning än vad bestämmelserna medger.
- › En stor del av styrningen utformas av olika sektorsmyndigheter och ställer krav och uttrycker ambitioner för en specifik verksamhet. Det kan finnas sakliga skäl för de åtgärder som följer av styrningen. Men när styrningen blir omfattande, och riktas mot olika verksamhetsområden begränsas utrymmet för kommunen eller regionen att prioritera mellan åtgärder som är särskilt angelägna och sådana som lokalt bedöms som mindre viktiga eller brådskande. Här saknar många myndigheter förståelse för det helhetsperspektiv som kommunen eller regionen har ansvar för att anlägga.
- › Antalet riktade statsbidrag har ökat i omfattning. Även om en kommun eller region själv avgör om den ska söka dessa bidrag är det i praktiken svårt att avstå. Det leder alltför ofta till att man inte satsar där det lokala behovet är som störst utan där det finns bidrag att söka och att den långsiktiga planeringen därmed rubbas. Många av de specialdestinerade statsbidragen medför dessutom ett administrativt merarbete som tar kraft från den operativa verksamheten.
- › Myndigheter har långt ifrån alltid koordinerat sin styrning vilket kan skapa oklarheter om hur de statliga ambitionerna egentligen ser ut. I vissa fall kan olika regelverk krocka och målkonflikter uppstå och det händer att kommuner tvingas välja vilken bestämmelse de måste bryta mot. Det är särskilt vanligt att reglering som rör arbetsmiljön krockar med annan reglering.
- › Styrning som är alltför detaljerad kan därmed förhindra initiativ till verksamhetsutveckling eller möjligheter att lösa problem och tillgodose viktiga behov. I flera fall har nationella myndigheter intagit en restriktiv hållning till framställningar om att göra avsteg från regler som förhindrar ändamålsenliga lösningar. Ibland har visserligen regelsystemen så småningom kommit att ändras utifrån lokala initiativ och behov. Men med en mindre strikt reglering och en större öppenhet för försök skulle problem kunna hanteras snabbare och mer effektivt och erfarenheter spridas som stöd för övriga kommuner eller regioner.

- › Den så kallade kunskapsstyrningen består av råd, rekommendationer, handböcker, riktlinjer och kunskapsunderlag. Dessa är inte bindande utan avsedda att sprida ny kunskap, i första hand till berörda personalgrupper inom ett verksamhetsområde. Denna kunskapsstyrning skulle sannolikt få ökad träffsäkerhet och starkare genomslag om underlagen i högre grad tas fram i dialog med berörda verksamhetsföreträdare från olika typer av kommuner eller regioner.
- › En stor del av styrningen innebär ett omfattande administrativt merarbete och krav på dokumentation, inte minst för professionen. Merarbetet ökar ytterligare när olika myndigheter vid olika tillfällen efterfrågar samma uppgifter eller genomför tillsyn, uppföljningar eller utvärderingar av samma verksamhet utan att ha samordnat sina insatser.
- › Delar av den tillsyn som avser kommuners och regioners verksamhet har haft sitt fokus på rättstillämpning snarare än verksamhetsutveckling och på att identifiera brister snarare än att bidra till lärande. Det har snarare bidragit till försiktighet av rädsla att göra fel än till att våga pröva nya vägar för att förbättra verksamheten.

Minskat handlingsutrymme och begränsat genomslag

Statens styrning har således inneburit att det politiska och det professionella handlingsutrymmet minskat genom att:

- › Anpassningen efter lokala förutsättningar och behov begränsats.
- › Kommunernas långsiktiga och strategiska planering rubbats.
- › Utrymmet för praktisk problemlösning och lokala initiativ och innovationer minskat.
- › Fokus flyttats från förnyelse och initiativkraft till försiktighet för att undvika misstag.

Samtidigt har utformningen av statens styrning även haft negativa konsekvenser utifrån ett statligt perspektiv på grund av:

- › Bristande kunskap om lokala förutsättningar och lokal mottagarkapacitet lett till svaga, otydliga eller ibland missriktade styrsignaler.
- › Dåligt koordinerade styrsignaler har bidragit till missuppfattningar om statens ambitioner och därmed till ett till svagt genomslag.

Å ena sidan innebär således det minskade handlingsutrymmet att kommuner och regioner får svårare att förverkliga självstyrelsens fulla potential. Å andra sidan leder en fragmenterad och svagt koordinerad styrning till att staten inte får det genomslag för sina ambitioner som den eftersträvar.

Kan nationell likvärdighet förenas med kommunal självstyrelse?

Det kanske viktigaste och oftast framförda motivet för en stark statlig styrning handlar om behovet av att säkra en nationellt likvärdig välfärd. Här uttrycks ofta en skepsis mot möjligheten att förena nationell likvärdighet med kommunal självstyrelse. I en medborgarenkät⁶ instämde en majoritet i påståendet att ”Det är bra att kommuner och landsting bedriver skola, vård och omsorg efter sina egna förutsättningar och prioriteringar” och i att ”Medborgarna i en kommun eller ett landsting ska själva få bestämma över skola, vård och omsorg även om det leder till att det blir olika på olika ställen”. Samtidigt instämde nästan alla svaranden i att ”Det är viktigt att alla kommuner och landsting erbjuder sina medborgare samma vård, skola och omsorg i hela Sverige”.

Resultaten rymmer en intressant paradox: Kommuner och regioner ska kunna bedriva vård, skola och omsorg efter sina egna förutsättningar och prioriteringar och medborgarna ska ha inflytande över verksamheten även om det leder till skillnader. Ändå ska kommuner och regioner erbjuda samma välfärd i hela landet. Medborgarnas svar understryker behovet av att hitta en rimlig balanspunkt där statens strävan efter nationell likvärdighet inte begränsar kommunernas och regionernas handlingsutrymme mer än nödvändigt. Men först behöver vi försöka ringa in vad som menas med likvärdighet för att sedan diskutera hur detta värde ska kunna förverkligas.

Likställighet och likvärdighet

Principen om likabehandling är djupt rotad i vårt samhälles jämlikhetsideal och den höga värderingen av rättvisa och jämlika levnadsvillkor. Den ligger i linje med likställighetsprincipen som innebär att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat⁷. Likställighetsprincipen gäller all kommunal verksamhet, oavsett om den är frivillig eller specialreglerad och tillämpas *inom* en kommun eller en region.

När man använder begreppet likvärdighet avser man däremot samtliga kommuner och regioner. Beslut om krav på nationell likvärdighet i kommunala tjänster fattas på nationell nivå och bör föregås av avvägningar mellan å ena sidan nationella övergripande mål och enhetlighet och å andra sidan öppenhet för lokala lösningar och utrymme för lokalt självstyre. Likvärdighetsbegreppets innebörd är dock inte alltid självklar och regelverkens krav på likvärdighet är ofta allmänt hållna och lämnar ett stort utrymme för tolkningar.

Not. 6. Hur olika får det bli? s 25-26, SKL 2014.

Not. 7. 2 kap. 3 § kommunallagen.

Vad är det som ska vara lika?

En central fråga är *vad* som ska vara lika: Är det tjänstens utformning, resurserna som satsas för att producera tjänsten eller strukturer och processer som är tänkta att leda till en effektiv verksamhet? Är det erbjudandets innehåll eller är det vad som kommer ut i form av resultat och kvalitet? Likvärdighet har definierats som att en offentlig tjänst ska vara av lika värde för alla medborgare oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort⁸. Med den definitionen fokuseras *värdet* av en tjänst, det vill säga det utbyte som tjänsten ger varje berörd medborgare och inte de insatser som krävs för att skapa den. Utifrån detta synsätt blir skillnader i resursinsats, arbetsorganisation och processer sekundära när det gäller att bedöma likvärdigheten. Bemanningen inom särskilt boende, barngruppers storlek i förskola och på fritidshem, klasstorlek och andelen behöriga lärare i skolan och andra insatser har naturligtvis stor betydelse för den enskilda kommun eller region som vill styra sin verksamhet mot förbättrade resultat. Men det är inte genom att mäta skillnader i dessa avseenden som man kan se om verksamheten har någorlunda lika värde i förhållande till andra kommuner eller regioner.

När det gäller såväl hälso- och sjukvård som utbildning finns dessutom ett fördelningsperspektiv som innebär att den som har större behov eller sämre förutsättningar bör ges företräde och ta del av kompensatoriska insatser för att värdet i slutändan ska bli det önskade. Här måste kommunen eller regionen "göra olika" för att skapa likvärdighet. Dessutom behöver de mått och indikatorer som används för att bedöma resultaten relateras till verksamhetens mål. Om skolan bland annat ska bidra till elevers kunskapsutveckling räcker det inte med att analysera meritpoäng och gymnasiebehörighet. Det krävs också att man identifierar vilken förbättring av kunskaperna som skolans undervisning bidragit till, det vill säga dess mervärde.

Positiva skillnader

Det finns också anledning att mer generellt nyansera synen på skillnader. Skillnader mellan kommuner respektive regioner är oundvikliga och många gånger positiva. De kan vara uttryck för att kommuner och regioner tillgodoser medborgarnas önskemål om hur verksamheterna ska utformas och prioriteras sinsemellan. De kan också vara en konsekvens av att kommuner och regioner tillgodoser individuella behov som varierar i olika delar av landet eller att verksamheter anpassats efter skilda lokala förutsättningar i olika kommuner och regioner. Exempelvis är skillnader i organisationsstruktur, processer, resurser och bemanning en självklar konsekvens av att varje kommun och region behöver kunna skapa en effektiv arbetsorganisation utifrån sina egna,

Not. 8. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10, s. 81-82).

unika förutsättningar. Skillnader kan även bero på att enskilda kommuner och regioner lyckas utveckla och förbättra sina resultat mer och snabbare än övriga. Det är knappast ett likvärdighetsproblem att några är framgångsrika och skaffar sig positiva erfarenheter som andra sedan kan dra nytta av.

Förbättrade nivåer viktigare än minskade skillnader

Trots att det alltså många gånger finns goda skäl för skillnader finns det också exempel på skillnader som kan uppfattas som orättvisa och som det finns goda skäl att söka minska. Ändå är det sannolikt främst otillfredsställande nivåer som upprör mest. Vem vill reducera skillnader genom att tvinga framgångsrika kommuner och regioner att avstå från fortsatt förbättringsarbete i väntan på att övriga ska komma ikapp? Om man vill öka likvärdigheten bör man snarare fokusera på att förbättra svaga *nivåer* än att minska *skillnader* som upplevs stötande. Därmed blir det tydligt att insatser för en likvärdig *väl-färd* till stor del handlar om att utveckla dess *kvalitet*.

Hur bör staten styra mot likvärdighet och kvalitet?

Skapa likvärdiga förutsättningar

Kommunernas respektive regionernas förutsättningar skiljer sig åt i en rad olika avseenden. Demografi och skattekraft påverkar deras kostnader och intäkter. Storlek och struktur påverkar deras kapacitet och behov av samverkan. En rad olika faktorer påverkar deras attraktionskraft och rekryteringsmöjligheter. Staten spelar därför en synnerligen viktig roll för att ge kommuner och regioner mer *likvärdiga förutsättningar*. Det sker främst genom det kommunala utjämningsystemet men också genom att dimensionera och lokalisera högskoleutbildningar av god kvalitet som tillgodoser rekryterings- och kompetensbehov i kommuner och regioner. Staten behöver även stimulera forskning och annan kunskapsutveckling och medverka till att denna görs tillgänglig. Vidare är Polisen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Länsstyrelsen exempel på myndigheter som behöver vara tillgängliga för medborgarna och kunna samspela med kommunerna i arbetet med att till exempel skapa trygghet, sysselsättning, rehabilitering eller hållbar utveckling. Därutöver har statens åtgärder för att underhålla och förbättra fysisk och digital infrastruktur stor betydelse för kommunernas och regionernas utveckling.

Styrmedel som medger handlingsutrymme

Staten bör sträva efter att utforma styrmedel som skapar en rimlig balans mellan nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse. Det kan till exempel ske genom:

- › Nationella mål och övergripande riktlinjer som tydliggör uppdrag men samtidigt ger utrymme för variationer.
- › Grundläggande *principer* om vad som ska känneteckna genomförandet - till exempel att vård ska ges på lika villkor, att medborgares liv och hälsa inte får äventyras, att kommuner och regioner har ett kompensatoriskt uppdrag och att de ska ha riktlinjer för god ekonomisk hushållning och ange verksamhetsmål.
- › Granskning av hur målen uppnås och hur grundläggande principer tillämpas (genom utvärdering och uppföljning) och av hur konkreta åtaganden efterlevs (genom tillsyn). Inriktningen bör vara att granskningen ska syfta till lärande och verksamhetsutveckling. Ett ökat fokus bör läggas på att identifiera sådana faktorer och lösningar som bidragit till ökad likvärdighet och kvalitet.
- › Generella statsbidrag som ger utrymme för egna prioriteringar och anpassning till lokala förutsättningar och behov.
- › Reglering som i särskilt angivna fall ger brukare rätt till service hos annan kommun/region på den egna kommunens/regionens bekostnad om denna inte själv kan erbjuda denna service.
- › Utrymme för enskilda kommuner och regioner att kunna begära och få dispens från lagstiftning som förhindrar välmotiverade insatser och innovationer (frikommunförsök). Sådana försök gör det möjligt att inte bara utreda men även praktiskt pröva idéer och skaffa erfarenheter som kan komma övriga kommuner eller regioner till del.

Kan lägstanivåer bidra till ökad likvärdighet?

Ett styrmedel som syftar till ökad likvärdighet är att fastställa lägstanivåer för att begränsa den lokala variationen när det till exempel gäller erbjudanden, avgifter, tillgänglighet, resultat och kvalitet. Detta styrmedel skiljer sig från de som nämnts ovan i och med att det tydligt anger gränsen för vad som kan accepteras som likvärdig samhällsservice. Det finns redan en rad sådana minimi- eller maximinivåer när det gäller avgifter, tillgänglighet och erbjudanden. Som exempel kan nämnas maxtaxor, högkostnadsskydd, förbehållsbelopp, maximala handläggnings- och väntetider för vissa tjänster, riksnorm för försörjningsstöd och garanterad tid i förskola för barn till arbetslösa/långtidssjukskrivna föräldrar. Men lägstanivåer finns även för resultat och kvalitet. Ett exempel är skolans kunskapsmål för godkänt betyg.

Denna typ av regleringar har både fördelar och nackdelar. De kan förhindra extremt svaga nivåer och därmed skapa ett skydd för enskilda medborgare – oftast utan att det stora flertalet kommuner och regioner påverkas. Det finns samtidigt en risk för att de motverkar en ändamålsenlig anpassning till lokala förhållanden och därmed försämrar effektivitet och resultat för berörda medborgare. Det är knappast realistiskt att staten specificerar mått på kvalitet och resultat som vid varje tidpunkt ska vara uppfyllda i hela landet. En nationell styrning som anger lägstanivåer för en viss offentlig service skulle dessutom riskera att skapa ett tak för denna. En alternativ ordning baserad på lokal handlingsfrihet kan tillgodose krav på likvärdighet genom att den driver en utveckling med ständiga förbättringar. Den utgår från kommuners och regioners strävan att förbättra den egna verksamheten i kombination med en nationell fokusering på likvärdighet. Staten kan också initiera diskussioner om vilka nivåer som är acceptabla och vilka som inte är det. Genom att sammanställa och publicera mått och indikatorer för kvalitet och likvärdighet skapas kraftfulla incitament för lokalt och regionalt analys- och förbättringsarbete. Därmed kan staten skapa ett tryck för att berörda aktörer ska ta itu med allvarliga brister och genom dialog identifiera och inspirera till konstruktiva angreppssätt och metoder.

Stöd och kunskapsutveckling

Staten har kraftfulla medel för att påverka kommunernas verksamhet även utan reglering, granskning eller statsbidrag. Det finns en stor potential i den så kallade kunskapsstyrning som sker i olika former och inom i stort sett samtliga verksamhets- och uppgiftsområden. Det handlar om kunskapsutveckling som grund för jämförelser, lärande och verksamhetsutveckling, men också om konkreta satsningar för att komma till rätta med konstaterade brister och problem. En betydande del av den kunskap och de erfarenheter som förmedlas har sitt ursprung i den kommunala vardagen. Det kan handla om klinisk medicinsk forskning men även annan praktisknära forskning och beprövad erfarenhet från till exempel skola och äldreomsorg. Klokt tillämpad kan kunskapsstyrning utgöra ett konstruktivt stöd för politiker, chefer och medarbetare i kommuner och regioner. Det ställer dock krav på att fackdepartement och myndigheter koordinerar sina insatser, involverar företrädare för kommuner och regioner och beaktar förutsättningarna att lokalt ta emot och dra nytta av den kunskap som erbjuds. Det krävs också respekt för att det är kommunerna själva som har att leda, styra och strukturera sin verksamhet och därvid söka integrera det potentiella stöd som erbjuds genom kunskapsstyrningen. Framför allt krävs insikter om att kommuners och regioners kapacitet bara kan upprätthållas och stärkas om de har handlingsutrymme och tar eget ansvar utifrån de uppdrag de har.

Kommunernas och regionernas egen styrning avgörande

Även om statens insatser har betydelse är det ändå till syvende och sist kommunerna och regionerna själva som har den avgörande rollen för att utveckla en likvärdig välfärd. Principen om nationell likvärdighet har en stark förankring i kommunsektorn och det finns få kommunala företrädare som ifrågasätter dess värde. Däremot ser man betydelsen av att kunna välja lösningar för att uppnå likvärdighet och kvalitet utifrån lokala förhållanden och behov. Dessutom kan olika kommuner och regioner göra olika prioriteringar och lägga fast olika ambitionsnivåer för de uppgifter de ansvarar för.

Inom stora och komplexa verksamheter som hälso- och sjukvård, omsorg och undervisning skapas kvalitet i mötet mellan medarbetare och brukare och den vare sig kan eller bör detaljregleras. Medarbetarnas kompetens och handlingsutrymme har en avgörande betydelse liksom tillgången till ett nära ledarskap. Inom exempelvis skolan uppnås ökad likvärdighet när lärarnas undervisning lyckas stärka elevers kunskapsresultat oberoende av deras bakgrund. Det handlar om undervisningens innehåll och utformning liksom om skolans arbetsorganisation. Det ställer krav på lärares kompetens för just denna form av undervisning, deras möjligheter till planering och utvärdering och till kollegialt stöd och kompetensutveckling. Det förutsätter resurser som möjliggör erforderliga insatser inom ramen för en ändamålsenlig arbetsorganisation. Samtidigt behöver ett lokalt, individanpassat lärararbete kunna hämta näring från ett flöde av relevanta kunskaper och erfarenheter från och till andra lärare, skolor, kommuner, forskare och myndigheter. Det finns sannolikt värdefull kunskap om vilka metoder och arbetssätt som generellt är framgångsrika och som berörda lärare kan dra nytta av⁹. Samtidigt är det inte självklart att sådant som brukar fungera utmärkt *alltid* gör det i ett annat sammanhang med andra elever och lärare. Att skapa en optimal mix av goda förutsättningar för en likvärdig undervisning är därför inte någon lätt uppgift. Men det är definitivt en uppgift som behöver utföras i sitt lokala sammanhang och i samspel mellan lärare och skolläring.

Detta ”skolexempel” har även relevans för andra välfärdstjänster som utförs i mötet mellan medarbetare och brukare. En slutsats är att staten inte bör falla för frestelsen att söka styra faktorer som resurser och bemanning. Det ställer samtidigt höga krav på kommuners och regioners förmåga att skapa optimala förutsättningar för att mötet mellan medarbetare och brukare ska bidra till likvärdighet och kvalitet. Det är i välfärdens vardag som den förmågan kan utvecklas och växa.

Not. 9. På senare år har t.ex. Skolforskningsinstitutet och Ifous (Innovation, forskning och utveckling i skola och förskola) medverkat till detta.

Politiken har en viktig roll när det gäller att ge tydliga styrsignaler och att fokusera på resultat och kvalitet samtidigt som den behöver främja en kultur som kännetecknas av tillit och dialog. En fungerande resultatstyrning drar nytta av utvärderingar och jämförelser, tar konstaterade skillnader på allvar och initierar analys-, utvecklings- och förbättringsarbete utifrån de brister och behov som identifieras. Här är det inte bara skillnader *mellan* kommuner respektive regioner som är viktiga. Skillnaderna *inom* en kommun eller region kan vara nog så stora och minst lika viktiga att hantera för att kunna erbjuda en mer likvärdig och jämlik välfärd.

Ytterligare en utmaning består i att göra resultaten synliga för medborgarna och att involvera dessa i dialoger om kommunens eller regionens resultat och kvalitet. Det är viktigt att ta reda på vilka bedömningar medborgare och brukare gör och att diskutera med dem vilka prioriteringar som bör ske. En kommun- eller regionledning får aldrig dölja mindre smickrande resultat för sina medborgare. Bristande öppenhet skapar lätt misstro och kan tolkas som att ledningen har något att dölja. Och medborgarna har rätt att få en rättvis bild av tillståndet i den egna kommunen eller regionen. En nyanserad och konstruktiv diskussion utifrån resultaten bidrar till större förståelse och ökar därmed förutsättningarna för medborgarnas delaktighet, inflytande och ansvarstagande.

Fler eller färre problem med ökad statlig styrning

Vi ser idag ett starkt genomslag i den offentliga debatten för uppfattningen att statens styrning behöver stärkas och bli mer omfattande. Centralisering framställs som ett effektivt medel för ökad likvärdighet och förbättrad kvalitet inom framför allt vård, skola och omsorg. Mot bakgrund av de många och stora utmaningar som kommuner och regioner står inför kan denna hållning tyckas begriplig.

Det är ändå anmärkningsvärt att förespråkarna för centralisering bortser från de problem som dagens omfattande styrning orsakar. Det finns all anledning att varna för en naiv tilltro till att komplexa problem kan hanteras med reglering, likformighet och centralisering. Utifrån Statskontorets kartläggningar och analyser kan det till och med vara berättigat att ställa frågan om inte dagens omfattande styrning snarast förstärker de problem man haft ambitionen att lösa.

Det finns visserligen en inbyggd motsättning mellan nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse. Krav på att kommuner och regioner ska erbjuda likvärdig samhällsservice sätter gränser för deras handlingsutrymme. Det betyder dock inte att det alltid krävs centrala lösningar för att skapa ökad lik-

värdighet och förbättrad kvalitet. Självklart har befintliga gränsvärden (dvs minimi- eller maximinivåer) för avgifter, väntetider och erbjudanden bidragit till minskade skillnader mellan olika kommuner och regioner när det gäller tillgång och tillgänglighet till berörda välfärdstjänster. När det däremot gäller det kvalitativa innehållet i vård, skola och omsorg krävs politiskt och professionellt handlingsutrymme för att öka måluppfyllelsen, inte minst när det gäller det kompensatoriska uppdraget. Staten kan och bör skapa goda förutsättningar och erbjuda stöd för kommunernas och regionernas insatser. Men utan den kapacitet som kan utvecklas när kommuner och regioner har eget ansvar och handlingsutrymme blir det väsentligt svårare att skapa en mer likvärdig välfärd.

Statligt huvudmannaskap – systemskifte med osäkra effekter

Det förekommer även förslag om att ta ännu ett steg mot ökad centralisering i form av ett statligt huvudmannaskap för att komma till rätta med verkliga eller påstådda brister inom kommunala verksamheter. Det gäller såväl skolan som hälso- och sjukvården. Det har däremot varit mindre vanligt med beskrivningar av vad ett statligt huvudmannaskap skulle innebära och varför en statlig myndighet skulle ha bättre förutsättningar att komma till rätta med olika brister och problem. Detta kan tyckas märkligt eftersom ett förändrat huvudmannaskap av skola och hälso- och sjukvård skulle innebära en stark centralisering av den svenska samhällsorganisationen och en radikal omläggning av såväl statens som kommunernas och regionernas roll i produktionen av välfärdstjänster. Staten skulle, förutom att som idag styra, stödja och granska skola och hälso- och sjukvård även överta driftansvaret, en roll som man saknar erfarenhet av för dessa verksamheter. Samtidigt äventyras de mervärden som följer av ett lokalt respektive regionalt ansvar.

Det är sannolikt att förespråkarna för ett statligt huvudmannaskap underskattar omfattningen av de verksamheter som berörs och av komplexiteten i de uppgifter som ska utföras. Det är dock viktigt att inse att välfärdstjänster typ vård, skola och omsorg utgör verksamheter som

- › nyttjas under lång tid och i stor omfattning av ett mycket stort antal brukare och som tillgodoser synnerligen betydelsefulla och ofta livsavgörande behov. Förutom förskolebarn, skolungdomar, patienter och vård- och omsorgstagare med flera berörs även ett stort antal föräldrar och anhöriga.
- › utförs av ett mycket stort antal medarbetare med omfattande kunskaper och färdigheter, ofta med krav på högskoleutbildning och behov av kontinuerlig kompetensutbildning.

- › bedrivs vid ett stort antal enheter som förskolor, fritidshem, skolor, äldreboenden, vårdcentraler och sjukhus med omfattande geografisk spridning
- › omsätter mycket stora resurser. Förutom personalkostnader handlar det om kostnader för bland annat lokaler (inklusive underhåll och inventarier), utrustning (medicinsk/pedagogisk/omvårdnad) och olika stödtjänster.
- › har stora och kontinuerliga behov av stöd och samverkan med andra verksamheter och aktörer såväl inom den kommunala och regionala organisationen som i det omgivande samhället.

Det är också sannolikt att förespråkarna för ett statligt huvudmannaskap överskattar statliga myndigheters kapacitet och deras förmåga att upprätthålla en likvärdig service i hela landet. Men lokala och regionala kvalitetskillnader förekommer även inom i statlig verksamhet som bedrivs med geografisk spridning och lokal närvaro. Ett statligt huvudmannaskap utgör således inte någon garanti för en jämn skol- eller vårdkvalitet. Det finns därför anledning att starkt ifrågasätta föreställningen att statligt driftsansvar per automatik skulle leda till att man kommer till rätta med otillfredsställande skolresultat, likvärdighet, vårdköer och så vidare.

Reflektioner kring ett statligt driftsansvar för skolan

Även om det verkar saknas genomarbetade beskrivningar av vad ett statligt huvudmannaskap skulle innebära finns det anledning att kort reflektera över tänkbara konsekvenser. Det råder ingen tvekan om att förespråkare för centrala lösningar kan se en rad fördelar med en förändring. Om man tar skolan som exempel skulle det kunna innebära en ”rättvis” resursfördelning till skolor/skoldistrikt i olika kommuner genom att staten tillämpar en nationell fördelningsnyckel baserad på statistiska samband om vilka socioekonomiska och andra egenskaper hos elever och skolor som motiverar mer respektive mindre resurser. Man skulle då kunna vikta bidragen så att skolor/skoldistrikt med större utmaningar kan öka lärartätheten. Läromedelsanslaget skulle på motsvarande sätt kunna fördelas enligt gemensamma kriterier för hela landet. Inom ramen för ett statligt huvudmannaskap skulle det vara möjligt att etablera ett enhetligt rikstäckande system med karriärtjänster. Det skulle eventuellt vara enklare att implementera en mer konsekvent metodik och didaktik baserad på resultat från skolforskningen. Det skulle dessutom vara betydligt enklare att genomföra effektiviseringar i form av nedläggningar av små skolor med låg beläggning. Inom ramen för en stor myndighet skulle det dessutom finnas underlag för olika typer av stödinsatser, program för kompetensutveckling, gemensamma IT-system, rutiner, handböcker etcetera.

Om detta skulle innebära förbättrad kvalitet och ökad likvärdighet är en annan fråga. Kommuner har oftast bättre möjligheter att erbjuda olika typer av stöd för det pedagogiska utvecklingsarbetet och att fördela resurser och utforma andra insatser utifrån lokala förutsättningar och behov. Man kan dessutom ifrågasätta om en rektor skulle ha andra och bättre möjligheter än idag när det gäller att

- › Fördela tilldelade resurser till skolenheter, klasser och elever utifrån skolans kompensatoriska uppdrag.
- › Få de skickligaste och mest erfarna lärarna att tjänstgöra på skolor med de största pedagogiska utmaningarna.
- › Rekrytera en större andel behöriga lärare, till exempel till skolor i landsbygdskommuner.
- › Erbjuder lärare goda möjligheter till fortbildning utan att kortsiktigt äventyra undervisningens kvalitet på grund av brist på behöriga vikarier.

Man kan också ställa frågan på vilket sätt som förutsättningarna ökar för skolans lärare att erbjuda en individanpassad undervisning som leder till bättre kunskapsresultat. En rimlig hypotes är att huvudmannaskapsförändringen i sig inte förbättrar rektors och lärares möjligheter att hantera dessa genuint komplexa och utmanande uppgifter. Det är inte heller givet att dagens variationer mellan kommuner och skolor när det gäller meritpoäng och mervärden skulle bli mindre eller att en enhetlig resursfördelningsmodell skapar bättre förutsättningar för en mer kompensatorisk undervisning.

Den här typen av antaganden är naturligtvis omöjliga att verifiera – bland annat därför att man enbart kan spekulera om hur en ny skoldriftsmyndighet skulle organisera sin verksamhet, i vilken utsträckning som den skulle betona enhetlighet eller lokal frihet i olika avseenden och vilka medel den skulle använda. Mycket talar dock för att myndighetsmodellen minskar det lokala handlingsutrymmet och möjligheten till lokalt inflytande och skraddarsydd lösningar. Mycket talar dessutom för att det skulle uppstå stora och svårförklarade variationer inom och mellan skolor och kommuner även för en statlig skoldriftsmyndighet. Sannolikt krävs helt andra åtgärder än ett förändrat driftsansvar om man vill komma till rätta med problemen inom skolverksamheten. Då behöver man snarare bygga vidare på det faktum att stat och kommun har ett gemensamt intresse när det gäller elevernas skolutbildning och ha tilltro till kommuners vilja och förmåga att utveckla skolan.

Huvudmannaskapsförändringar ska inte uteslutas

Det ska avslutningsvis sägas att det under vissa omständigheter och för vissa uppgifter kan vara motiverat att flytta uppgifter från kommunal till nationell nivå. Frågan om vilken samhällsnivå som har bäst förutsättningar att bedriva en viss offentlig verksamhet har inget generellt svar. Man bör dock vara försiktig med att betrakta huvudmannaskapsförändringar som en enkel lösning på brister i likvärdighet och kvalitet. Sådana brister uppträder inom såväl den kommunala som den statliga sektorns verksamheter och det går inte att be- lägga att en statlig huvudman skulle ha bättre förutsättningar att åstadkomma en mer likvärdig välfärd.

När det gäller starkt regelstyrda verksamheter som kommunal tillsyn föreslås med jämna mellanrum att huvudmannaskapet flyttas till Länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet. Motivet för att behålla ett kommunalt huvudmannaskap för denna typ av verksamhet har framför handlar allt om effektivitet. Kommunernas lokalkännedom skapar förutsättningar för att bedöma var behovet av tillsyn är som störst och vilka insatser som bör prioriteras. Dessutom skapar de nära sambanden mellan till exempel miljötillsyn, byggtillsyn och tillsyn som avser skydd mot olyckor och kommunernas övriga verksamhet inom dessa områden viktiga synergieffekter. Här handlar det inte om medborgarinflytande och handlingsutrymme utan om effektivitet.

Avslutande reflektioner

Självstyrelsens potential

En decentraliserad samhällsorganisation bidrar till att utveckla ett väl fungerande samhälle. Lokalt ansvarstagande, demokratisk förankring, helhetssyn vid avvägningar mellan olika behov och anpassning efter lokala förutsättningar skapar ökad förmåga att lösa uppgifter och möta utmaningar. Kommunal självstyrelse gör det möjligt att utveckla och stärka denna förmåga i hela landet. Beskrivningen i denna rapport av självstyrelsens mervärden kan naturligtvis beskyllas för att teckna en idealbild. Och visst kan den kommunala verkligheten även uppvisa exempel på brister och tillkortakommanden. Men den kommunala självstyrelsen har en potential som riskerar att gå förlorad om centralisering och statlig styrning blir lösningen på alla problem som uppstår. Det gäller i synnerhet som de flesta stora samhällsutmaningar har en lokal dimension och därför kräver lokal kapacitet för att hanteras.

Statens insatser spelar roll

Kommuner och regioner är idag utsatta för stark press där framför allt demografiska förändringar skapar svårigheter att finansiera välfärden och att klara kompetensförsörjningen. Kommuner och regioner har ett stort eget ansvar för att stärka och utveckla sin förmåga att lösa uppgifter och möta utmaningar. Samtidigt spelar statens insatser en synnerligen viktig roll.

Höga förväntningar eller bristande tillit

Det handlar först och främst om statens grundläggande inställning till den kommunala sektorn. Staten kan välja att erbjuda ett stort handlingsutrymme som baseras på fortsatt tilltro och höga förväntningar till kommunernas vilja och förmåga att ta ansvar. Men staten kan också betrakta sig själv som den som bäst förstår hur frågor ska hanteras och därför söka begränsa de misstag och tillkortakommanden som man förväntar sig från den kommunala nivån. Om man väljer det första alternativet behöver man utveckla en mer strategisk och långsiktig styrning med färre riktade statsbidrag, minskad detaljreglering och därmed ökade möjligheter till helhetssyn, lokal anpassning och innovativa lösningar i kommuner och regioner. Med det andra alternativet riskerar man däremot att se hur kommuner och regioner successivt stagnerar och utvecklas till ängsliga och osjälvständiga lokalkontor som fjärrstyrs från den nationella nivån.

Likvärdiga förutsättningar

Staten har en oerhört viktig roll i att skapa goda och likvärdiga förutsättningar mellan landets kommuner och dess regioner – främst när det gäller ekonomi, personalförsörjning och digitalisering. Generella statsbidrag och utjämningsystem är nödvändiga för att skapa rimliga förutsättningar för kommuner och regioner. Dimensionering och kvalitet inom högskoleutbildningen är avgörande för kompetensförsörjning och verksamhetsutveckling. Staten har också en viktig roll i att skapa goda förutsättningar för den fortsatta digitaliseringen,

Interaktiv kunskapsstyrning

Staten har nationell överblick och internationell utblick som skapar förutsättningar för en väl fungerande kunskapsstyrning. Kunskap kan skapas vid laboratorier och genom experiment och utvecklas och systematiseras vid universitet och högskolor. Men det finns också en omfattande, ”tyst” kunskap som växer fram i välfärdens vardag inom till exempel vård, skola och omsorg och som behöver synliggöras och tas till vara. Genom att utveckla en mer interaktiv kunskapsstyrning där forskning och vardagskunskaper befruktar varandra kan staten skapa goda förutsättningar för en kontinuerlig utveckling av välfärdens kvalitet.

Riktade krisinsatser

Även i den bästa av världar uppstår på olika platser allvarliga brister och tillkortakommanden som ibland utvecklas till kriser. Här behöver staten öka sin beredskap för att kunna erbjuda riktad stöd. Det kan handla om kommuner eller regioner som hamnat i en akut ekonomisk kris eller som uppenbarligen saknar förmåga att leda och styra sin verksamhet. Det kan också handla om enskilda verksamheter som uppvisar stora brister och där man lokalt misslyckats med att komma till rätta med problemen. Exempel på denna typ av insatser finns redan idag. Det bör betonas att det inte handlar om att staten tar över ansvaret utan att man aktivt deltar i den process som krävs för att kommunen, regionen eller verksamheten själv ska kunna hantera situationen. Det innebär att insatserna innehåller såväl krav som stöd och vägledning.

Konstruktivt samspel och tillitsfull dialog

Det finns starka skäl att ifrågasätta föreställningen att den avgörande kunskapen och kapaciteten enbart finns på nationell nivå och att statlig detaljstyrning eller statligt huvudmannaskap ger den bästa garantin för en väl fungerande välfärd. Det är dessutom ytterst tveksamt om den nationella nivån på egen hand kommer att kunna hantera alltmer komplexa samhällsproblem utan kommuner och regioner med stor handlingsfrihet och vilja och förmåga att ta ansvar.

Samtidigt finns det lika stor anledning att understryka behovet av ett konstruktivt samspel och en kontinuerlig dialog mellan samhällsnivåerna. Det finns ingen anledning att önska sig en stat som abdikerar. Coronapandemin är ett tydligt exempel på att samhällsnivåerna inte bara kan utan i allt högre grad måste samverka.

Pandemin är dessutom bara ett exempel av flera på hur vi ställs inför alltmer komplexa samhällsutmaningar. Här finns det sällan beprövade erfarenheter att luta sig mot. De problem som uppstår kan vara av sådan karaktär att de flesta människor inte ens kan föreställa sig att de skulle kunna hända. De kännetecknas också av att de berör många olika aktörer, vilka ofta har olika uppfattningar om problemens grundläggande orsaker och hur de skall hanteras. Det kan också handla om komplexa förhållanden som är i ständig förändring. De är därför svåra att identifiera och går sällan att lösa en gång för alla. Det gör att det knappast finns en enskild aktör som själv har förmåga att identifiera problemen i dess fulla vidd, än mindre att på egen hand identifiera lämpliga förhållningssätt. Denna typ av komplexa samhällsutmaningar som saknar självklara lösningar kommer att ställa stora krav på samverkan, lärande och gemensam problemlösning för att kunna mötas och hanteras.

Sveriges offentliga sektor bygger på samverkan mellan samhällsnivåerna. Höga krav och förväntningar på kommuner och regioner måste förenas med ett nationellt ansvar för att skapa likvärdiga förutsättningar och för att ge ett relevant stöd. Det får dock inte ske på bekostnad av den kommunala sektorns handlingsutrymme och dess möjligheter till anpassning efter lokala förutsättningar och behov. Här kan istället en tydlig och tillitsfull stat i nära samverkan med en ansvarstagande kommunal självstyrelse visa vägen mot en väl fungerande samhällsorganisation.

Självstyrelsens potential

FRIHET OCH ANSVAR STÄRKER SAMHÄLLET'S KAPACITET

Sveriges har en decentraliserad samhällsorganisation där den kommunala nivån, det vill säga kommuner och regioner, spelar en avgörande roll. Det finns en lång tradition och omfattande erfarenheter av lokalt ansvar och beslutsfattande. Den kommunala självstyrelsen förväntas stärka demokratin genom att frågor avgörs nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva valt.

Trots en växande insikt inom staten om att styrningen av kommuner och regioner behöver bli mer strategisk och långsiktig har styrningen snarare ökat i omfång och komplexitet. Parallellt med den tilltagande styrningen höjs också röster för en ökad centralisering och ibland även krav på ett statligt huvudmannaskap för verksamheter som hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola.

Rapporten "Självstyrelsens potential" belyser syftet med och vikten av ett lokalt självstyre samt hur den statliga styrningen över kommuner och regioner ser ut. Rapporten lyfter också argument mot en ökad detaljstyrning och statligt huvudmannaskap samt hur samspelet mellan stat, kommuner och regioner kan utvecklas för att skapa en likvärdig välfärd av hög kvalitet.

ISBN 978-91-7585-891-3

Ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner