

2

Nationell likvärdighet och kommunalt självstyre



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Nationell likvärdighet och kommunalt självstyre

Upplysningar om innehållet:

Björn Kullander, bjorn.kullander@skr.se

Lena Langlet, lena.langlet@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-049-0

Text: Bo Per Larsson

Produktion: Advant

Förord

För drygt 20 år sedan tog Svenska Kommunförbundet initiativ till **Självstyrelseforum** som innebar en särskild satsning på att fördjupa kunskapen och skapa debatt om den lokala självstyrelsen syfte, mål och relationen mellan staten och den lokala nivån. Bakgrunden var att självstyrelsen uppfattades vara utmanad med återkommande initiativ från staten till rättighetslagar och specialdestinerade bidrag. Detta trots att den nyss utkomna Demokratiutredningens betänkande (SOU 2000:1) pläderade för ökad och tydligare självstyre.

2022 ser SKR behov av att fokusera på att återigen skapa kunskap, diskutera, debattera och utveckla samarbete mellan staten och den lokala nivån för att nå självstyrelsens potential. SKR kommer därför genomföra aktiviteter och producera ett antal skrifter för att belysa olika perspektiv på det kommunala självstyret.

Den skrift du håller i handen är den första och belyser olika perspektiv på nationell likvärdighet i relation till kommunalt självstyre. Likvärdighet är ett perspektiv som ofta lyfts fram för att motivera mer statlig styrning eller statligt huvudmannaskap. SKR menar att det är att göra frågan om välfärdens utförande allt för enkel och vill med denna skrift fördjupa diskussionen om nationell likvärdighet och kommunalt självstyre.

Vi hoppas att skriften kan stimulera och vitalisera självstyrelsedebatten.

Stockholm i januari 2022

Anders Knappe
Ordförande

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 6 Kapitel 1. Inledning

- 8 Kapitel 2. Vad innebär begreppet likvärdighet?

- 11 Kapitel 3. Förbättrade nivåer viktigare än minskade skillnader
- 11 Nyansera synen på skillnader
- 12 Vissa skillnader är aldrig godtagbara
- 13 Förbättrade nivåer stärker likvärdigheten
- 13 Skillnader som varningssystem

- 14 Kapitel 4. Likvärdighet handlar om värdet för medborgaren
- om utfallet
- 15 Insatser för att erbjuda tjänsten (input) bör inte regleras...
- 16 ...men med vissa undantag

- 18 Kapitel 5. Ansvar för ökad likvärdighet inom kommunen eller regionen

- 19 Kapitel 6. Ansvar för ökad likvärdighet i olika delar av landet
- 19 Staten kan ge kommuner och regioner likvärdiga förutsättningar
- 20 Statliga styrmedel som medger handlingsutrymme
- 21 Lågstanivåer - ett skarpare styrmedel
- 24 Stöd för förbättringsarbete

- 27 Sammanfattning

Inledning

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation där kommuner och regioner spelar en avgörande roll. Den kommunala självstyrelsen bidrar till att den offentliga verksamheten är effektiv och har en stark medborgerlig förankring. Samtidigt är det riksdagen som ytterst avgör självstyrelsens gränser och som ska väga dess värden mot andra värden med ett starkt, nationellt intresse. I många fall är denna avvägning okomplicerad. Det upplevs sällan som någon reell begränsning av det kommunala handlingsutrymmet att staten fastställer nationella spelregler för demokrati och rättssäkerhet eller att den vidtar åtgärder för att säkerställa samhällsekonomisk stabilitet. Det finns också en acceptans för att staten i samband med kriser ska kunna fatta beslut och vidta åtgärder som under normala förhållanden av görs lokalt eller regionalt.

En mer komplex utmaning består i att väga den kommunala självstyrelsens värden mot behovet av en nationellt likvärdig välfärd. Här finns tydliga målkonflikter och ett genuint dilemma som måste kunna hanteras.

Likvärdighetsbegreppets innebörd är långt ifrån självklar och regelverkens krav på likvärdighet är ofta allmänt hållna och lämnar ett stort utrymme för tolkningar. Skriften inleds därför med en diskussion om vad likvärdighet innebär. Sedan diskuteras hur man kan skapa en rimlig balans mellan självstyrelse och likvärdighet och hur stat, kommuner och regioner kan bidra till detta.

Vad innebär begreppet likvärdighet?

Ansvarskommittén definierade principen om likvärdighet som att ”en offentlig tjänst skall vara av lika värde för alla medborgare oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort”¹. Kommittén konstaterade att likvärdighet ibland handlar om att utformningen av en tjänst ska vara lika för alla, till exempel att tillgängligheten är lika god för alla medborgare. Ibland är det snarare medborgarens nytta av den offentliga tjänsten som betonas. Ibland betonas att likvärdighet förutsätter kompensatoriska insatser som innebär att några får mer omfattande insatser än andra. Kommittén konstaterade vidare att likvärdighet inte är en aspekt som är enkel att tillämpa. Även om en tjänst ska vara av lika värde för olika medborgare behöver den inte vara identiskt lika och krav på likvärdighet kan vara uppfyllda även om det finns praktiska skillnader mellan samma verksamhet på olika håll.

Not. 1 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10), s 79 och 81-82.

Kommittén varnade också för ett alltför statiskt synsätt när det gäller likvärdighet. Den såg stora avvikelser med en nationell styrning som inriktas på specificerade mått på kvalitet och resultat som vid varje tidpunkt skall vara uppfyllda i hela landet. Kommittén argumenterade istället för ett dynamiskt synsätt där lokal handlingsfrihet tillgodoser krav på likvärdighet genom att den driver en utveckling med ständiga förbättringar. De lokala aktörernas strävan att förbättra den egna verksamheten i kombination med en nationell fokusering på likvärdighet kan då leda till att berörda aktörer inspireras och/eller tvingas till förnyelse och därmed skapar ett ökat värde för medborgarna. Här kan man notera att kommittén verkar omformulera sin egen definition från **lika till ökande värde**.

Ansvarskommitténs resonemang gällde alla typer av offentliga tjänster. Likvärdighetsbegreppet har annars framför allt diskuterats när det gäller skola och utbildning. Exempelvis beskriver **Utredningen om en mer likvärdig skola** begreppet likvärdighet som

- a. att alla ska ha lika tillgång till utbildning
- b. att den utbildning som den enskilde får tillgång till ska ha samma höga kvalitet som andra elever får
- c. lika möjligheter att lyckas med studierna – vilket kräver att utbildningen anpassas efter individens behov och är kompensatorisk².

I direktivet till utredningen om **Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan** sägs med hänvisning till skollagen att ”likvärdighet innebär att alla barn och elever har rätt till en utbildning av god kvalitet oavsett vem som är huvudman inom varje skolform och var i landet utbildningen anordnas. Likvärdighet

Not. 2 En likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28), s. 76.

innebär också att utbildningen ska utformas utifrån de nationella styrdokumenterna men att det finns ett utrymme för huvudmän att utforma utbildningen efter lokala förutsättningar.

Utbildningen behöver alltså inte utformas på samma sätt men ska ge barn och elever lika möjligheter inför fortsatt utbildning och yrkesliv och ska kompensera för socioekonomiska skillnader. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”³.

Inom hälso- och sjukvården används begreppet **jämlik** istället för likvärdig när de övergripande målen anges i lagstiftningen. Målen med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för människors lika värde och för den enskildes värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Socialtjänstlagen anger målet att främja jämlikhet i livsvillkor. I den fortsatta diskussionen utgår vi från att begreppen likvärdighet och jämlikhet täcker samma grundläggande ambitioner för de välfärdstjänster som samhället erbjuder medborgarna.

Det är uppenbart inte någon enkel uppgift att vare sig definiera eller tillämpa principen om likvärdighet. Vi vill därför föreslå några preciseringar som har relevans för frågan om hur staten bör styra för att säkerställa en likvärdig samhällsservice och samtidigt ge största möjliga utrymme för den kommunala självstyrelsen. Diskussionen avgränsas till att gälla statens styrning av kommunernas och regionernas **välfärdstjänster**, det vill säga vård, skola och omsorg och handlar både om att skapa likvärdighet **mellan** och **inom** kommuner respektive regioner.

Not. 3 Dir. 2020:140, s. 3.

Förbättrade nivåer viktigare än minskade skillnader

Nyansera synen på skillnader

Diskussioner om likvärdighet utgår ofta från att variationer i välfärden alltid utgör ett problem och att de därför bör begränsas så mycket som möjligt. Skillnader mellan kommuner ses som ett uttryck för att den välfärd som erbjuds inte är likvärdig. Det finns dock anledning att nyansera synen på skillnader. Välfärdstjänster utförs genom möten mellan medborgare och medarbetare och det är oundvikligt att värdet eller utbytet av sådana möten är olika för olika medborgare. Skillnader kan också vara uttryck för att kommuner och regioner tillgodoser sina medborgares önskemål om hur verksamheterna ska utformas och prioriteras sinsemellan eller för att de tillgodoser specifika, individuella behov. För att kunna utföra det kompensatoriska uppdraget inom till exempel skolan behöver man kunna ”göra olika” och inom vård och omsorg för att ge den med störst behov företräde. Skillnader kan även bero på att vissa kommuner och regioner har lyckats förbättra sina resultat mer och snabbare än övriga. Deras erfarenheter kommer andra att kunna dra nytta av. Det som vid en viss tidpunkt kan uppfattas som bristande likvärdighet behöver därför inte vara det i ett längre tidsperspektiv.

Vissa skillnader är aldrig godtagbara

Samtidigt finns skillnader som på goda grunder uppfattas som orättvisa och som därför behöver minska. Skillnader är inte godtagbara om de avser livsavgörande eller för livskvaliteten centrala insatser och om det går att med rimliga ansträngningar skapa likvärdiga förhållanden. Det är till exempel inte rimligt att tillgången till en medicinsk behandling som har stor betydelse för överlevnaden är beroende av var man bor. Det är inte heller acceptabelt att enskilda individer får en uppenbart sämre service inom centrala områden, särskilt när det gäller grupper som har en svag ställning i samhället. Man bör även ifrågasätta skillnader som saknar genomtänkta motiv och förklaringar⁴.

Myndigheten för vårdanalys konstaterar i en rapport att alla skillnader i vården inte är exempel på ojämlik vård. Samtidigt söker man identifiera skillnader som är **omotiverade** och **väsentliga** med hjälp av olika kriterier, till exempel skillnader som inte kan förklaras av att patienter har olika medicinska förutsättningar och olika medicinska behov. Vidare ses skillnader som är stora och har stora negativa konsekvenser för den utsatta gruppen som mer väsentliga än små skillnader där den utsatta gruppens hälsa inte drabbas lika illa. Skillnader där det finns stark evidens för att behandlingen gör nytta och där patientens egna val inte förklarar skillnaden ses som särskilt omotiverade⁵.

Not. 4 Hur olika får det bli? s. 34, Sveriges Kommuner och Landsting 2014.

Not. 5 En mer jämlik vård är möjlig. Vårdanalys 2014:7.

Förbättrade nivåer stärker likvärdigheten

Begreppet likvärdighet antyder att skillnader bör undvikas eller åtminstone begränsas. Och visst kan stora skillnader vara tecken på bristande likvärdighet. Frågan är dock om det är meningsfullt att försöka reducera sådana variationer genom reglering. Det är knappast någon som vill öka likvärdigheten genom att sänka ambitionerna och ”kapa topparna”. Eller tvinga framgångsrika kommuner och regioner att avstå från fortsatt förbättringsarbete i väntan på att övriga ska komma ikapp. Då framstår det som betydligt mer meningsfullt att sträva efter att utveckla verksamheten för att förbättra kvalitet och resultat. Svaga, otillfredsställande nivåer upplevs sannolikt som minst lika upprörande som stora skillnader och bör vara betydligt enklare att påverka genom relevanta styråtgärder. Det betyder att åtgärder för att öka likvärdigheten i första hand bör inriktas på att förbättra svaga nivåer snarare än att minska skillnader.

Skillnader som varningssystem

Även om **styrningen** mot likvärdighet bör fokusera nivåer är det ändå viktigt att uppmärksamma olika typer av skillnader. Skillnader kan fungera som ett varningssystem som signalerar att det kan förekomma brister i likvärdigheten. Det innebär att man bör identifiera skillnader, till exempel genom jämförelser, för att sedan värdera om de är uttryck för bristande likvärdighet och för att i så fall analysera orsaker och möjliga förbättringsåtgärder. Den typen av analysarbete bör ske nära verksamheten så att både medarbetare och berörda medborgare engageras – beroende på vilken typ av skillnader det handlar om.

Likvärdighet handlar om värdet för medborgaren – om utfallet

Ansvarskommitténs definition av likvärdighet utgår från det **värde** som en välfärdstjänst ger medborgaren. Därför bör de mått och indikatorer som används för att identifiera graden av likvärdighet fokusera just på medborgarnas **utbyte** av tjänsten. Några kategorier som fångar upp olika aspekter av detta utbyte är erbjudanden, tillgänglighet och resultat och kvalitet.

- › **Erbjudanden** handlar om omfattningen av de tjänster som erbjuds. Den helt dominerande delen av kommunernas och regionernas välfärdstjänster är sådant som man enligt lagar och förordningar är skyldiga att tillhandahålla. Men även inom ramen för de obligatoriska verksamheterna kan det som erbjuds variera. En viss specifik tjänst kan ingå i den kommunala servicen i **en** kommun men inte i en annan. Insatser som i huvudsak är skattefinansierade i **en** region måste betalas av individen i en annan och dessutom kan avgifterna variera.

- › **Tillgänglighet** – geografisk eller tidsmässig – spelar en stor roll för den enskilde brukarens bedömning av välfärdstjänsterna. Tjänster som håller en mycket hög kvalitet förlorar i värde om väntetiden för att få ta del av dem är lång eller om det är nödvändigt med långa resor.
- › **Resultat och kvalitet** hänger nära samman och överlappar i någon mån varandra. **Resultat** handlar om graden av måluppfyllelse, det vill säga effekter och utfall av en tjänst, till exempel patienternas hälsa, elevernas kunskap eller hemtjänsttagarnas nöjdhet. **Kvalitet** beskriver en tjänsts egenskaper och handlar om dess värde för – i första hand – den som brukar tjänsten. Men kvalitetsbegreppet har flera dimensioner – som vilka resultat man uppnår genom en verksamhet och att verksamheterna bedrivs och utformas utifrån vissa grundläggande värderingar och förhållnings-sätt. Vidare ska tjänster kunna fördelas utifrån behov och medverka till att utjämna skillnader i förutsättningar.

Nivåer och även skillnader när det gäller dessa kategorier ger en uppfattning om graden av likvärdighet. Därmed är de också centrala i diskussionen om styrning mot ökad likvärdighet.

Insatser för att erbjuda tjänsten (input) bör inte regleras...

Ansvarskommitténs diskussion kring likvärdighet fokuserar **värdet** eller **utbytet** av en tjänst och **inte** alla de faktorer som behövs för att tjänsten ska komma till stånd. Visserligen **påverkas** värdet av faktorer som ekonomiska resurser, personaltäthet, personalens kompetens, arbetsorganisation, gruppstorlek, bemanning, arbetsmetoder, lednings- och stödfunktioner, rutiner, organisationskultur och så vidare även om sambandens betydelse och styrka varierar. Men variationer när det gäller dessa ”insats-faktorer” ska inte tas som intäkt för bristande likvärdighet och därför inte vara föremål för statlig reglering.

Ur ett självstyrelseperspektiv finns starka skäl att värna detta synsätt. En effektiv och träffsäker styrning av verksamheten behöver utformas utifrån lokala förutsättningar och individuella behov som kan se helt olika ut. Det är därför viktigt att den kommunala nivån har frihet att ”kalibrera” olika insatsfaktorer för att medborgarens utbyte ska bli optimalt. Det ligger för övrigt i varje kommuns eget intresse att – även utan statlig piska eller morot – sträva efter att använda resurser och organisera verksamheten för att ge sina medborgare största möjliga utbyte. Eftersom resurser alltid kommer att vara begränsade är det av stor vikt att man lokalt kan göra de prioriteringar som krävs utifrån sina skiftande behov och ambitioner.

...men med vissa undantag

Erfarenheten visar dock att staten gärna vill styra användningen av olika insatsfaktorer – särskilt när man menar att det finns stark evidens för att en viss faktor påverkar verksamhetens kvalitet. Det finns ett antal exempel på sådana styrmedel till exempel riktade statsbidrag, behörighetsregler för att tjänstgöra inom en verksamhet eller stimulansmedel för att inrätta befordringstjänster. Andra styrmedel som brukar diskuteras handlar om bemanningskrav eller ett statligt övertagande av resursfördelningen till vissa insatser. Mot den bakgrunden är det viktigt att värdera om reglering av vissa ”insatsfaktorer” är mer motiverade än andra.

Ett sådant exempel gäller nationella kvalifikationskrav (behörighetsregler, legitimationskrav) till vissa yrken. Sådana krav tydliggör att välfärdstjänster är en professionell verksamhet där medarbetarnas kvalifikationer är en av de allra viktigaste kvalitetsfaktorerna. Denna typ av krav har för övrigt funnits sedan länge och är styrande för kommunernas och regionernas personalförsörjning såväl som för innehåll i och dimensionering

av behörighetsgivande utbildningar. Ett annat aktuellt exempel är krav på att kontinuerligt kunna upprätthålla en beredskap vid särskilda boenden för att tillgodose behov av akuta omvårdnads- och medicinska behov när helst de uppstår. Hur detta utformas måste dock avgöras utifrån lokala förutsättningar⁶.

Det finns även andra typer av detaljreglering av insatsfaktorer som är oproblematiska ur ett självstyrelseperspektiv och som bidrar till verksamhetens kvalitet. Det handlar då om föreskrifter av mer teknisk, administrativ eller medicinsk karaktär som syftar till ökad säkerhet eller motsvarande. Även denna typ av reglering kan behöva analyseras och ifrågasättas men då utifrån funktionalitet snarare än för att den begränsar självstyrelsen. Huvudregeln bör dock vara att staten avstår från regleringar av insatsfaktorer och av hur kommunen organiserar och genomför sin verksamhet.

Not. 6 Coronakommissionen föreslår i sitt första delbetänkande (Äldreomsorgen under pandemin, SOU 2020:80) att det ska finnas en sjuksköterska på plats dygnet runt på varje särskilt boende. I kommuner med små SÄBO-enheter med få platser bör istället flera boenden kunna dela på sköterskeinsatserna eller tillgodose de behov som en ev. reglering avser att täcka genom samverkan med regionen och/eller näraliggande kommuner.

Ansvaret för ökad likvärdighet inom kommunen eller regionen

Krav på ökad statlig styrning på grund av bristande likvärdighet motiveras främst av skillnader **mellan** kommuner respektive regioner. Ofta är dock nivåskillnader **inom** en kommun eller region nog så stora och minst lika viktiga att hantera. Diskussionen om bristande likvärdighet inom skolan har uppmärksammat betydelsen av elevers socioekonomiska bakgrund och födelseland liksom av en tilltagande boendesegregation. Sambandet mellan hälsa och socioekonomiska förhållanden är väl belagt och vi ser ofta stora skillnader inom olika bostadsområden inom kommuner och regioner. Lagstiftningen ställer tydliga krav på kommuner och regioner att i sin verksamhet söka motverka detta och att erbjuda en likvärdig skola och en jämlik vård efter behov. Det hindrar inte att förslag återkommande väcks om en mer strikt reglering av **hur** arbetet för ökad likvärdighet bör bedrivas, till exempel för hur skolresurser ska fördelas. Detta är djupt olyckligt och riskerar att motverka sitt syfte. Den kommunala verksamheten bedrivs i människors närhet och dess kvalitet är beroende av vad som sker i mötet mellan medborgare och medarbetare. Väl avvägda insatser för ökad likvärdighet innebär att det behöver finnas kapacitet och förmåga att lokalt hantera situationer och att lösa problem. Den förmågan kan bara stärkas och utvecklas när människor har och tvingas ta ansvar och riskerar att utarmas genom klåfingrig detaljreglering.

Ansvar för ökad likvärdighet i olika delar av landet

Varje kommun respektive region kan förbättra den egna verksamhetens resultat och kvalitet och skapa en mer likvärdig verksamhet i den egna kommunen respektive regionen. Däremot ligger det i sakens natur att man knappast kan påverka resultat- och kvalitetskillnader i förhållande till andra kommuner eller regioner. Frågan är därför om och i så fall hur staten kan bidra till minskade skillnader respektive förbättrade resultatnivåer mellan kommuner respektive regioner när det gäller medborgarnas utbyte av olika välfärdstjänster.

Staten kan ge kommuner och regioner likvärdiga förutsättningar

Först och främst kan staten motverka oönskade skillnader och oacceptabla nivåer genom att skapa goda och likvärdiga förutsättningar för kommuner och regioner. Det tydligaste exemplet är det kommunala utjämningsystemet som syftar till att ge kommunerna samma grundläggande ekonomiska förutsättningar. Staten kan också underlätta kommunernas personal- och kompetensförsörjning genom utformning, dimensionering och lokalisering

av relevanta högskoleutbildningar. Till detta kommer insatser för att utveckla och upprätthålla en väl fungerande fysisk och digital infrastruktur. Dessa mer generella åtgärder kan rätt utformade förväntas leda till minskade skillnader mellan kommuner och mellan regioner i och med att de som har sämre förutsättningar får ett mer rimligt utgångsläge och att de därmed kan förbättra resultat och kvalitet inom sina verksamheter.

Statliga styrmedel som medger handlingsutrymme

Staten bör därutöver sträva efter att utforma styrmedel som bidrar till nationell likvärdighet men som inte begränsar den kommunala självstyrelsen. Det kan till exempel ske genom:

1. **Nationella mål och övergripande riktlinjer** som tydliggör uppdrag men samtidigt ger utrymme för variationer i form av lokala lösningar.
2. **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.
3. **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 syftar till lärande och verksamhetsutveckling. Ett särskilt fokus bör läggas på att identifiera sådana faktorer och lösningar som bidragit till ökad eller försämrad likvärdighet och kvalitet.
4. **Kunskapsstyrning** för att relevant kunskap om hur de kommunala verksamheterna bäst tillgodoser medborgarnas behov kan göras tillgänglig för i första hand verksamhetschefer och medarbetare.

Denna typ av åtgärder kan förväntas leda till förbättring av svaga nivåer och därmed till minskade skillnader mellan kommuner respektive regioner genom att

- › tydliggöra kommuners och regioners uppdrag (punkt 1–2),
- › uppmärksamma svaga nivåer och behov av förbättringsarbete i kommuner och regioner med svaga resultat (punkt 3),
- › bidra med relevant kunskap om hur man kan utveckla och förbättra verksamhetens resultat och kvalitet (punkt 4).

Därutöver gör **generella statsbidrag** det möjligt för kommuner och regioner att utforma verksamheten utifrån lokala förutsättningar och att prioritera insatser där behoven är som störst. Det underlättar för kommunen och regionen att utveckla sin verksamhet och att förbättra svaga nivåer.

Lägstanivåer – ett skarpare styrmedel

De nationella uppdragen till kommuner och regioner sker genom lagstiftning även om de också kan preciseras genom annan reglering. Denna innehåller mål och riktlinjer men också övriga bestämmelser för att tydliggöra uppdraget. Lagstiftningen är ofta utformad som ramlagstiftning och anger kommunens respektive regionens skyldigheter men anger ibland även berörda medborgares rättigheter.

I detta sammanhang diskuteras i vad mån statens reglering bör precisera kommunens skyldigheter respektive medborgarnas rättigheter genom att ange gränsvärden för vad som är en acceptabel servicenivå. För enkelhetens skull talar vi om lägstanivåer även om det i vissa sammanhang (till exempel avgifter och handläggnings- och väntetider) även handlar om högstanivåer. Här kan staten använda sig av ett mer skarpt styrmedel för att garantera nivåer och begränsa variationer när det gäller de faktorer som

påverkar värdet för medborgaren, det vill säga erbjudanden (inkl. avgifter), tillgänglighet och resultat och kvalitet. Detta styrmedel anger i detalj gränsen för vad som ur ett nationellt perspektiv kan accepteras som likvärdig samhällsservice och ger alltså inte utrymme för lokala avvikelser. Det finns sedan länge en rad sådana reglerade 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 och långtids-sjukskrivna föräldrar. Men lägstanivåer finns även för resultat och kvalitet. Ett exempel är skolans kunskapsmål för godkänt betyg.

Reglering genom gränsvärden 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 eller regioner påverkas. Som styråtgärd har den fördelen att den i de flesta fall enbart begränsar handlingsutrymmet för kommuner och regioner med svaga nivåer. Ansvarskommittén varnade dock för att de riskerar att motverka en ändamålsenlig anpassning till lokala förhållanden och därmed försämra effektivitet och resultat för berörda medborgare. Kommittén ansåg dessutom att en nationell styrning som anger lägstanivåer för en viss offentlig service, det vill säga ett golv, också riskerar att skapa ett tak för denna.

När man ska bedöma nyttan av gränsvärden behöver man även ta hänsyn till att de reella förutsättningarna för att implementera en nationellt fastlagd lägstanivå varierar beroende på åtgärdens karaktär. Lägstanivåer när det gäller avgifter och taxor kan genomföras relativt snabbt under förutsättning att finansieringsprincipen tillämpas. Maximinivåer för handläggningstider bör också vara relativt enkla att införa medan längsta tillåtna kötid till viss service kan kräva mer omfattande åtgärder som till exempel investeringar,

utökad bemanning eller mer omfattande förändringar av arbetsorganisation och arbetsprocesser. Dessutom kan bristande tillgång till och svårigheter att rekrytera relevant personal utgöra ett reellt hinder för att uppnå ett fastlagt gränsvärde. Dessa typer av nivåer kan ändå tyckas vara fullt möjliga att uppnå, åtminstone med ett rimligt tidsperspektiv. Erfarenheterna visar dock att detta är en svår uppgift och vi kan inom hälso- och sjukvården se regionala skillnader i väntetider till flera viktiga behandlingar som knappast framstår som motiverade. Uppenbarligen krävs andra strategier än reglering för att komma till rätta med dessa.

Däremot är det en betydligt mer komplex utmaning att uppnå reglerade miniminivåer för vård-, omsorgs- eller skolresultat. Välfärdstjänsternas kärnprocesser lämpar sig sällan för sådan reglering. I dessa fall är det rimligare att ange mål som kommunen eller regionen ska sträva efter att uppnå än författningskrav som **ska** uppfyllas. Jämförelser ger kommuner och regioner med svaga nivåer indikationer på behovet av att analysera orsaker och att diskutera åtgärder för att åstadkomma förbättringar. Statliga granskningsmyndigheter kan komplettera kommunens/regionens egen granskning och om så krävs påtala behovet av åtgärder. Det **kan** handla om faktorer som bristande resurser, otillräcklig bemanning eller en ineffektiv arbetsorganisation. Det **kan också** handla om kompetensbrist inom organisationen – till exempel på grund av svårigheter att rekrytera utbildad personal eller att man inte använt sig av tillgänglig kunskap om hur arbetet ska bedrivas. Men det **kan också** handla om utmaningar som kräver förändrade arbetssätt och som förutsätter omfattande satsningar på kompetensutveckling och metodutveckling. När det gäller att stärka professionernas möjligheter att lösa sina uppgifter är därför reglering av maximi- eller miniminivåer av föga värde.

Som vi konstaterat förekommer lägstanivåer och dessa har sedan tidigare accepterats av kommuner och regioner. De bör heller inte **uteslutas** som ett skarpt styrmedel även framöver. Men de behöver användas med stor återhållsamhet. De bör exempelvis inte användas för att ange accepterade nivåer för resultat och kvalitet. De bör definitivt inte heller användas för att precisera insatsfaktorer som till exempel bemanning/personaltäthet.

En alternativ strategi – som Ansvarskommittén rekommenderade – är att utgå från kommuners och regioners vilja att förbättra den egna verksamheten i kombination med en nationell fokusering på likvärdighet. En sådan nationell fokusering kan ges i form av mål och riktlinjer (punkt 1 och 2 på sidan 20) och genom att uppmärksamma och fokusera likvärdighetsaspekter i den nationella granskningen (punkt 3 på sidan 20). Staten kan också initiera dialoger om vilka resultat- och kvalitetsnivåer som är acceptabla och vilka som inte är det. Genom att dessutom sammanställa och publicera kommuners och regioners resultat för relevanta mått och indikatorer skapas kraftfulla incitament för analys- och förbättringsarbete. Därmed kan staten skapa ett tryck för att berörda aktörer ska ta itu med allvarliga brister och genom dialog bidra till att identifiera och inspirera till konstruktiva angreppssätt och metoder.

Stöd för förbättringsarbete

Som ett komplement till denna ”mjukare” form av styrning bör staten kunna genomföra riktade åtgärder i form av krisstöd gentemot de kommuner, regioner eller enskilda verksamheter som uppenbart saknar förmåga att på egen hand komma till rätta med sina brister. Det är rimligt att staten kontinuerligt granskar och följer utvecklingen i kommuner och regioner. Här kan de statliga inspektionsmyndigheterna spela en viktig och konstruktiv roll. Genom att granska verksamheten i enskilda kommuner,

återkoppla sina iakttagelser och föra en dialog om brister och utvecklingsbehov kan de stödja det lokala förbättringsarbetet. Men granskningen skulle också i enskilda fall kunna visa att en kommun eller region saknar akut förmåga att lösa problemen på egen hand. Här är det rimligt att antingen den granskande myndigheten (eller någon annan aktör) ska kunna erbjuda ett riktat stöd. Det bör dock betonas att det **inte** bör handla om tvångsförvaltning och att staten tar över driftsansvaret utan att den aktivt bidrar till att kommunen, regionen eller verksamheten själv ska kunna hantera situationen. Det innebär att insatserna ska kunna innehålla såväl tydliga krav på åtgärder som stöd och vägledning. Denna typ av insats bör kunna initieras av såväl berörd kommun/region som relevant statlig myndighet.

Statens granskningar kan också synliggöra bristande likvärdighet som inte enbart berör enstaka kommuner eller regioner utan som förekommer mer allmänt. I det läget bör staten ta initiativ till dialoger med företrädare för den berörda sektorn eller verksamheten. Syftet med dialogen bör vara att försöka skapa en gemensam bild av situationen och av vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att komma till rätta med bristerna. En sådan dialog skulle kunna leda till en rad tänkbara åtgärder. Den skulle kunna leda till överenskommelser om gemensamma satsningar, nationellt stöd till lokalt och regionalt förbättringsarbete, fördjupad analys av situationen, försöksverksamhet eller tillsättande av en statlig utredning för att överväga ny lagstiftning etcetera. Det avgörande är att berörda samhällsnivåer tar ett **gemensamt** ansvar för att lösa de problem som identifierats och att man undviker att hamna i en situation där myndigheter återkommande rapporterar om allvarliga brister utan att situationen förbättras. Med ett sådant förhållningssätt kan regeringen ta sitt ansvar för att "styra riket" utan att gå i fällan att öka detaljstyrning och reducera kommunernas och regionernas eget ansvarstagande.

När det handlar om att utveckla välfärdstjänster som vård, skola och omsorg är det trots allt inte självklart att den nationella nivån sitter inne med lösningen på olika brister och problem eller att det ens finns någon given lösning. I det läget har alla samhällsnivåer anledning att använda sig av samverkan och dialog i en gemensam kunskapsprocess där var och en bidrar utifrån sina förutsättningar och förmågor.

Varje enskild kommun och region har ansvar för att identifiera brister och problem i sin verksamhet och att utifrån sina egna förutsättningar vidta de åtgärder som man bedömer som ändamålsenliga. Här måste staten ha tillit till att kommuner och regioner i grunden drivs av ett starkt eget intresse när det gäller att erbjuda sina medborgare en likvärdig välfärd. Genom att ta tillvara på detta intresse och forma en styrning som inte begränsar det lokala handlingsutrymmet kan drivkrafter för en utveckling mot ständiga förbättringar stärkas. Det skapar förutsättningar för likvärdig välfärd av god kvalitet även om den – lika lite som detaljreglering – kommer att leda till **identiska** resultat- och kvalitetsnivåer i kommuner och regioner.

Sammanfattning

Samhället bör sträva efter att de tjänster som erbjuds ska ge berörda medborgare ett tillräckligt högt värde eller utbyte oavsett ålder, kön, socioekonomiska förutsättningar eller bostadsort. Kommuner och regioner ansvarar för att detta mål förverkligas i den egna kommunen eller regionen medan staten har ett övergripande ansvar för att det förverkligas nationellt.

Staten bör styra mot detta likvärdighetsmål genom att

- › genomföra insatser för att ge kommuner och regioner bättre och jämnare förutsättningar när det gäller ekonomi (utjämningsystemet), personalförsörjning (högskoleutbildning) samt tillgång till fysisk och digital infrastruktur.
- › tydliggöra kommunernas uppdrag genom att lägga fast mål, riktlinjer och grundläggande principer för verksamheten.
- › granska hur kommuner och regioner utför nationella uppdrag och uppfyller nationella mål.
- › utveckla, samla och sprida relevant kunskap om hur de kommunala verksamheterna kan tillgodose medborgarnas behov.
- › ange (i vissa fall) gränsvärden och (i andra fall) mål/indikatorer för vad som utgör godtagbara nivåer.
- › genomföra dialoger med företrädare för kommuner och regioner om viktiga utmaningar och utvecklingsområden.
- › vid behov erbjuda krisstöd till kommuner, regioner och verksamheter med allvarliga och svårlösta brister och problem.

Statens styrning för att säkerställa en likvärdig välfärd bör rikta sitt fokus mot medborgarnas **utbyte** av en tjänst samtidigt som den inom ramen för sin granskning och i anslutning till dialoger och krisstöd även mäter och analyserar betydelsen av olika ”insatsfaktorer”. Genom den samlade styrningen förväntas alla kommuner och regioner långsiktigt kunna erbjuda sina medborgare välfärdstjänster som håller en tillräckligt hög nivå. Styrningen balanserar nationella krav på en likvärdig välfärd med ett stort handlingsutrymme för kommuner och regioner. Det gör det möjligt för dem att själva kunna välja lösningar utifrån lokala förhållanden och behov och att kunna göra olika prioriteringar och lägga fast egna ambitionsnivåer inom de nationellt fastställda ramarna. Därmed kan de också utveckla den kapacitet som krävs för att skapa en likvärdig välfärd av god kvalitet. Sveriges offentliga sektor bygger på samverkan mellan samhällsnivåerna. En tydlig och tillitsfull stat i samspel med en ansvarstagande kommunal självstyrelse visar vägen mot en väl fungerande samhällsorganisation.

Nationell likvärdighet och kommunalt självstyre

Under 2022 kommer SKR att skapa kunskap, diskutera och debattera det lokala självstyret ur olika perspektiv. Vi vill utveckla samarbete mellan stat och den lokala nivån för att nå självstyrelsens potential. SKR kommer därför genomföra aktiviteter och producera ett antal skrifter för att belysa det kommunala självstyret.

ISBN 978-91-8047-049-0

Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner