



2009:15

# Kompetensstegens organisation

– effektiv hantering av stöd till kommuner?





MISSIV

DATUM  
2009-06-24  
ERT DATUM  
2008-12-18

DIARIENR  
2008/302-5  
ER BETECKNING  
S2008/10727/ST  
(delvis)

Regeringen  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att analysera organiseringen av den statliga satsningen Kompetensstegen

Regeringen gav den 18 december 2008 Statskontoret i uppdrag att analysera effekterna av och effektiviteten i den tillämpade organiseringen av Kompetensstegen, en kommitté med uppgift att stödja kompetensutvecklingsarbete inom kommunal vård och omsorg om äldre. Enligt uppdraget ska Statskontoret studera den tillämpade organiseringen med avseende på beslutsordning, ärendehantering och utbetalning av medel. Berörda intressenter enligt uppdraget är kommunala huvudmän, kommunala och enskilda arbetsgivare samt staten.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Kompetensstegens organisation – effektiv hantering av stöd till kommuner?* (2009:15).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Ingrid Skare, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Ingrid Skare

# Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>13</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	Tolkning av begrepp	13
1.3	Inriktning och avgränsningar	15
1.4	Projektets genomförande	16
1.5	Rapportens disposition	17
<b>2</b>	<b>Kompetensstegen</b>	<b>19</b>
2.1	Kompetensstegens uppdrag enligt direktiv och förordning	19
2.2	Vad utmärker Kompetensstegens organisation?	21
2.2.1	Kompetensstegen organiserades som en kommitté	21
2.2.2	Regeringen beslutade om stöd	23
2.2.3	Ansökningsförfarande, redovisning och uppföljning	24
2.2.4	Skattekreditering	26
<b>3</b>	<b>Adhocrati – tillfälliga organisationslösningar</b>	<b>29</b>
3.1	Tidigare exempel – Kunskapslyftet	29
3.2	Adhocrati	30
3.3	Mål och motiv för organiseringen av Kompetensstegen	32
3.4	Kompetensstegen som adhocrati	34
<b>4</b>	<b>Observerade effekter</b>	<b>37</b>
4.1	Forcerat och bristfälligt beredningsarbete i kommunerna	37
4.2	Ambitiös och välfungerande information och dialog	39
4.3	Kompetensstegens organisation var administrativt betungande	41
4.3.1	Fem ansökningstillfällen var resurskrävande	43
4.3.2	Del- och slutredovisningarna skapade störst besvär för kommunerna	44
4.3.3	Beslutsformen påverkade främst kommittén, men även regeringen och Regeringskansliet avsatte beredningsresurser	45
4.3.4	Administrativ börda till följd av utbetalningsformen	46
4.4	Ansökningsförfarandet påverkade fördelningen av medel	47
4.5	Effekter för privata vårdgivare	49
4.6	Utbildningsvikariatet – kopplingen till Kompetensstegen	50

<b>5</b>	<b>Effektiviteten i organiseringen av Kompetensstegen</b>	<b>53</b>
5.1	Kompetensstegen fyller bara delvis villkoren för adhocratisk organisation	54
5.2	Ändamålsenligheten i Kompetensstegens tillämpade organisering	59
5.2.1	For korta tidsramar	59
5.2.2	Blandade erfarenheter av ärendehantering	62
5.2.3	Beslutsordning	68
5.2.4	Utbetalningsform	70
<b>6</b>	<b>Statskontorets slutsatser</b>	<b>75</b>
6.1	Slutsatser kring ärendehantering	75
6.2	Slutsatser kring beslutsordning	76
6.3	Slutsatser kring utbetalningsform	77
6.4	Slutsatser kring organisationsform	77
6.4.1	Vad talar för kommittéformen?	78
6.4.2	Vad talar för en befintlig myndighet?	80
6.4.3	Resursåtgång för kommitté respektive myndighet	81
	<b>Referenser</b>	<b>83</b>

## Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	85
2	Intervjuförteckning	87
3	Enkät till kommuner	89
4	Beräkning av medelfördelning till kommuner utifrån fördelningsnyckel	99

# Sammanfattning

Kompetensstegen var en statlig satsning riktad mot kompetenshöjande insatser i kommunernas vård och omsorg om äldre som pågick mellan 2005 och 2007. Det sammantagna stödet uppgick till 1 050 mnkr över tre år. Kompetensstegen organiserades som en statlig kommitté (S 2004:10), verksam från hösten 2004 till och med år 2007.

## Statskontorets tolkning av uppdraget

Statskontorets uppdrag har varit att analysera effekterna av och effektiviteten i den tillämpade organiseringen av Kompetensstegen vad gäller beslutsordningen, ärendehantering och utbetalning av medel.

Effekter definieras i denna rapport som konsekvenser av organiseringen vad gäller förutsättningar att nå målen för själva satsningen samt målen för organiseringen. Effektiviteten definieras som organiseringens ändamålsenlighet i förhållande till dess mål och motiv. Bara ett av de identifierade målen för organiseringen handlar om den konkreta uppgiften att ge en direkt resursförstärkning till kommunernas arbete med kompetensutveckling av personalen. De övriga målen är inriktade på att stödja och stimulera kommunernas kompetensutvecklingsarbete, främja långsiktighet och utveckla verksamhetsnära och hållbara lärandeformer.

## Kompetensstegens organisation

Kompetensstegens organisation var i huvudsak styrd av kommittédirektivet. I direktivet angavs att medel skulle betalas ut genom kreditering av kommunernas skattekonton, att medel skulle fördelas på basis av ansökningar från kommunerna och att regeringen skulle fatta de formella besluten efter beredning av kommittén. Direktivet preciserade att kommunerna skulle ges möjlighet att ansöka om stöd vid fem tillfällen och vid vilka tidpunkter ansökningarna senast skulle inkomma.

Detaljer i ansökningsförfarandet samt preciserade redovisningskrav, utformningen av kontakterna med kommunerna samt arbetssätt i övrigt kunde dock kommittén själv utforma.

Statskontoret konstaterar att regeringens styrning av Kompetensstegen var förhållandevis stark i jämförelse med andra liknande satsningar.

Vad gäller den praktiska organiseringen av satsningen har kommittén och många kommuner bedömt att Kompetensstegens organisation var administrativt betungande. Här kan nämnas det detaljerade ansökningsförfarandet samt kravet på en omfattande och mycket preciserad redovisning från kommunerna. Till den administrativa bördan bidrog i synnerhet utformningen med beslut av regeringen, inte bara om stödbeloppet till varje kommun, utan även regeringsbeslut rörande kommunernas omprövningsansökningar. Slutligen påverkar utbetalningsformen den sammantagna bedömningen av den tillämpade organiseringen. En konsekvens av utbetalningsformen kreditering av skattekonto var att uppgifter även lades på Skatteverket, en myndighet helt utan ansvar och naturlig roll vad gäller frågan kommunal kompetensutveckling inom äldreomsorg.

### **Effektiviteten i Kompetensstegens organisation**

Statskontoret har utrett effektiviteten i den tillämpade organiseringen av Kompetensstegen genom att studera satsningens mål och motiv. Som grund för bedömningen av organiseringens ändamålsenlighet har målen och motiven ställts mot de effekter som organiseringens helhet och delar har haft för berörda aktörer. Målen för organiseringen var bl.a. att stödja kommunerna i arbetet med att hitta nya lärandeformer, att låta lokala behov styra vilken kompetensutveckling som var relevant för respektive kommun samt skapa uppmärksamhet för satsningen och få till stånd en organisation under regeringens kontroll.

### **Ärendehantering var ändamålsenlig i stort**

Utifrån ovanstående grunder bedömer Statskontoret att det var motiverat med ett ansökningsförfarande. Statskontoret gör bedömningen att det bidrog till att skapa kontakter mellan kommuner och kommitté, vilket ofta genererade en dialog kring behoven av kompetensutvecklingsinsatser och formerna för dessa. Dialogen med kommittén har fått högt betyg av kommunerna, både i Statskontorets enkät och i intervjuer. Statskontorets slutsats är att informationen från kommittén och dialogen med kommunerna har fungerat väl.

Dialogen gav goda möjligheter att påverka kommunernas val av metoder för att få till stånd verksamhetsnära, långsiktigt hållbart lärande, som tydligt var överordnat frågan om vilka aktiviteter kompetensutvecklingen skulle inriktas på. Samtidigt anser Statskontoret att kommittén var alltför passiv när den avstod från att rekommendera kommunerna hur de skulle strukturera ansökningar på ett övergripande sätt.

Statskontoret har jämfört fördelningen av medel genom ansökningsförfarandet med det som en bidragsform baserad på en schablon skulle ha givit kommunerna. Beräkningarna visar att ansökningsförfarandet har lett till en annan medelsfördelning än vad en nyckeltalsfördelning skulle ha lett till, vilket talar för att lokala behov och förutsättningar hade betydelse för fördelningen – helt i linje med satsningens mål.

Det finns dock detaljer i ansökningsförfarandet som fungerat mindre bra. Cirka hälften av kommunerna upplevde tidsramarna som knappa inför det första ansökningstillfället, vilket kan ha påverkat kvaliteten i deras kompetensutvecklingsinsatser negativt. Såväl kartläggning av lokala kompetensutvecklingsbehov som förankring av planerade insatser påverkades. Att det blev knappt med tid för den politiska beredningen av ansökan p.g.a. det höga tempot bedöms däremot inte ha påverkat kvaliteten på samma sätt. Tiden inför det första ansökningstillfället skapade således en forcerad och bristfällig beredning med konsekvenser för satsningens kvalitet i många kommuner. Enligt Statskontorets bedömning var det inte motiverat med så många som fem ansökningstillfällen. En utformning med längre tid för kartläggning av kompetensutvecklingsbehoven, möjlighet till planering och förankring inför första ansökningen kombinerat med något färre ansökningstillfällen, bedöms ha kunnat ge en effektivare användning av tid och resurser initialt.

### **Beslutsordningen var ej ändamålsenlig**

Beslutsordningen med formellt beslut av regeringen och en kommitté utan beslutsmandat är svår att motivera med hänvisning till såväl satsningens mål (resursförstärkning, engagera kommuner, skapa långsiktig kompetensutveckling och utveckla lärandeformer) som motiven för organiseringen. Beslutsordningen medförde omfattande administration och onödigt merarbete, och den extra beredning som beslut av regeringskansli och regering medför är svår att motivera, även ur kontroll-

synpunkt. Satsningen omfattade stora belopp och många aktörer, men kommitténs arbetsform var väl anpassad till omfånget. Kommitténs medlemmar var kunniga och kansliet välbemannat. Regeringskansliets mera formella beredning inför regeringens sammanträden ledde inte till andra beslut, och kontrollen av medelsanvändningen skulle kommunernas del- och slutredovisningar säkerställa. Statskontoret bedömer att kommitténs begränsade beslutsmandat inte var ändamålsenligt.

### **Skattekreditering – en olämplig utbetalningsform**

Några motiv för användandet av skattekreditering är inte angivna i Kompetensstegen förarbeten. Skattekreditering ger inte heller några effekter som främjar de mål som vi har identifierat för satsningen och organisationen. Till det kommer starka principiella argument som finns mot att tillföra statliga stöd till kommuner genom skattekreditering. Utgifter bör redovisas som utgifter och inte som minskade intäkter. Denna typ av skatteutgift genomgår inte heller samma prövning i budgetprocessen som övriga utgifter. Dessutom riskerar utgiftstaket att undermineras. Slutligen är skattekontot inget transfereringskonto. Statskontoret bedömer därför att skattekreditering inte var en ändamålsenlig utbetalningsform för stödet.

### **Svårt att främja utbildningsvikariat inom ramen för Kompetensstegen**

Kompetensstegen fick efter cirka ett års arbete tilläggsuppgiften att främja användandet av det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat. Kompetensstegen hade ursprungligen inte sektorsövergripande uppgifter och mål. Utbildningsvikariatet var en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som primärt handlade om att ge arbetssökande ett tidsbegränsat jobb medan den anställda fick kompetensutveckling.

Eftersom utbildningsvikariatet så tydligt avvek från Kompetensstegen syfte om att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar kompetensutveckling i kommunerna anser Statskontoret att Kompetensstegen borde ha hållits isär från det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat.

## **Statskontorets bedömning av organisationsformens ändamålsenlighet**

Statskontoret har kunnat konstatera att genomförandet av Kompetensstegens uppdrag i flera avseenden var framgångsrikt. Det gäller framför allt dialogen mellan kommittén och kommunerna som bl.a. främjade de arbetsplatsnära lärandeformerna och att ansökningsförfarandet bidrog till att lokala behov fick genomslag.

Statskontoret har också prövat frågan om det faktum att satsningen hanterades inom ramen för kommittéväsendet hade betydelse för ändamålsenligheten i organiseringen.

Att lägga uppdraget att hantera en satsning som Kompetensstegen på en befintlig myndighet framstår som det naturliga förfarandet. Trots att Kompetensstegen inte hade direkt sektorsövergripande mål talar bredden i uppdraget delvis mot att det skulle läggas på en sektorsmyndighet. Det som talar för att Socialstyrelsen hade varit ett lämpligare val är myndighetens erfarenhet av att hantera större bidrag. Socialstyrelsen har god kompetens i äldrefrågor samt utvecklade system och rutiner för bidragsutbetalning.

En kommitté erbjuder å andra sidan förutsättningar för att snabbt bygga upp en flexibel och för ändamålet anpassad organisation. Kommittéformen bidrog också till en välbemannad organisation som helt och hållet kunde ägna sig åt sitt uppdrag. En tydligt utpekad organisation gav dessutom kommunerna en synlig och lättillgänglig kontaktpunkt för frågor kring kompetensutveckling inom äldreomsorgen. Kommittéformen möjliggjorde också intressentrepresentation, vilket i detta fall eftersträvades.

Statskontoret anser att ovanstående motiv inte är tillräckligt starka. Om intressentmedverkan var angeläget, vore det fullt möjligt att lägga ut uppdraget att utarbeta formerna för satsningen på en för ändamålet tillskapad kommitté, men låta uppgiften att hantera ansökningar och redovisningar skötas av en befintlig myndighet.

Tillämpningen av tillfälliga organisationslösningar som kommittéer innebär ett avsteg från hur exempelvis statlig bidragsgivning normalt går till. Även om motiv kan finnas för att i det enskilda fallet frågå

den befintliga statsförvaltningen bör hänsyn tas till att ett alltför omfattande bruk av tillfälliga organisationer riskerar att underminera de befintliga myndigheternas legitimitet. Detta gäller i synnerhet när det redan finns myndigheter lämpade att utföra uppgiften.

Statskontoret gör bedömningen att resursåtgången för att hantera satsningen genom en kommitté respektive en befintlig myndighet är i stort sett lika.

# 1 Inledning

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen gav den 18 december 2008 Statskontoret i uppdrag att analysera organiseringen av den statliga satsningen Kompetensstegen. Uppdraget består närmare bestämt i att analysera effekterna av och effektiviteten i den tillämpade organiseringen av Kompetensstegen vad gäller beslutsordning, ärendehantering och utbetalning av medel. Berörda intressenter är bl.a. de kommunala huvudmännen, de kommunala och enskilda arbetsgivarna samt staten.

Parallellt med Statskontorets uppdrag har Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen utvärderat effekterna av Kompetensstegen för de äldre. IMS och Statskontoret har under pågående arbete informerat varandra om uppläggning och tillvägagångssätt i undersökningarna.

Kompetensstegen var en statlig kommitté (S 2004:10) verksam från hösten 2004 till och med 2007. Regeringen gav genom direktiv (dir. 2004:162) kommittén i uppdrag att utveckla principer och att utarbeta strategier för stöd till kommunerna för kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen för äldre genom kompetensutveckling för personalen. Såväl kommunala arbetsgivare som arbetsgivare för enskilda verksamheter kunde ta del av kompetensutvecklingsmedlen. Kommittén ansvarade för att ta fram underlag och förslag till beslut om ekonomiskt stöd till kompetensutveckling i kommunerna, medan regeringen formellt fattade alla beslut.

## 1.2 Tolkning av begrepp

Statskontoret ska i uppdraget analysera effekterna av och effektiviteten i organiseringen av Kompetensstegen. Vanligtvis innebär en analys av effekter en studie av det som inträffat till följd av en viss åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat. Eftersom det är effekterna av *organiseringen* av en satsning som ska analyseras i det här fallet är det inte möjligt att genomföra en traditionell effektanalys där förändringar som inträffar till följd av en viss åtgärd studeras.

## **Effekt**

Det är inte möjligt att jämföra de effekter som Kompetensstegen organisation hade med en situation utan organisation eller med en annan organisation. I stället blir det fråga om att utreda vilka konsekvenser organiseringen hade vad gäller förutsättningarna att nå målen för själva satsningen samt de mål som gällde för organiseringen.

## **Effektivitet**

Med effektivitet avses i detta sammanhang inte heller det som begreppet vanligtvis betecknar – dvs. effekterna av en åtgärd i förhållande till dess kostnader. För att kunna göra en bedömning av effektivitet behöver man veta något om effekterna av en viss åtgärd. IMS uppdrag att utvärdera effekterna av själva satsningen för brukarna har pågått mellan 2007 och 30 juni 2009. Statskontoret har således inte kunnat använda sig av effektutvärderingen av Kompetensstegen som underlag för analysen av effektiviteten i Kompetensstegen organisering. Eftersom de faktiska effekterna av satsningen inte har varit kända har Statskontoret preciserat uppdragsfrågan om organiseringens effektivitet till att handla om organiseringens *ändamålsenlighet* i förhållande till regeringens mål och motiv med organiseringen.

Det saknas helt skriftlig dokumentation om motiven för organiseringen. Det utgör ett metodproblem i bedömningen av organiseringens ändamålsenlighet. Statskontoret har likväl kunnat identifiera mål och motiv för organiseringen. De mål och motiv för satsningens organisering som identifierats har varit gällande även för andra liknande satsningar. Bedömningen av ändamålsenligheten görs i första hand mot bakgrund av de mål för organiseringen som identifierats samt de effekter som organiseringen (inte satsningen i sig) har haft.

När Statskontoret bedömer ändamålsenligheten i organiseringen av Kompetensstegen används tidigare erfarenheter kring användandet av tillfälliga organisationslösningar, med delvis myndighetsutövande uppgifter, utanför den befintliga statsförvaltningen. Statskontoret har i en tidigare rapport analyserat sådana tillfälliga organisationer utifrån begreppet *adhocrati*.<sup>1</sup> Med *adhocrati* avses en förvaltning organiserad för att främja flexibilitet, situationsanpassning, mångfald, differentie-

---

<sup>1</sup> Statskontoret 1998:20, Kunskapslyftet som modell och metod – *adhocrati* eller *byråkrati*?

ring och kreativitet. Adhocratins kännetecken kan jämföras med det klassiska byråkratibegreppet, inom vilket likabehandling, kontinuitet och förutsägbarhet, tydlig ansvarsfördelning och funktionsuppdelning är centrala värden. I kapitel 3 redogörs för den referensram kring adhocrati utifrån vilken vi delvis kommer att göra bedömningen av ändamålsenligheten i Kompetensstegens organisering.

### **1.3 Inriktning och avgränsningar**

Statskontorets precisering av begreppen effekter och effektivitet inom ramen för uppdraget har inneburit att analysen har inriktats mot de konsekvenser som organiseringen hade för de berörda parterna, dvs. kommunala huvudmän, kommunala och privata vårdgivare samt för staten. Innebörden i organiseringen har tolkats som:

- organisering genom en kommitté
- beslutsordning – begränsat mandat för kommittén, regeringen fattade formellt beslut efter beredning av kommittén
- ärendehantering – ansökningsförfarandet samt procedurerna kring omprövning och redovisning
- utbetalningsformen – kreditering av kommunernas skattekonto

Effekterna av organiseringen har studerats utifrån hur dessa delar i organiseringen har påverkat aktörerna. För att bedöma satsningens ändamålsenlighet har Statskontoret bedömt de konstaterade effekterna utifrån hur väl de överensstämde med de mål och motiv som identifierats för satsningen.

Statskontoret har inte genomfört någon genomgripande analys av kostnadseffektiviteten i organiseringen, däremot görs en översiktlig bedömning av resursbehoven för de olika förfaranden som tillämpades i Kompetensstegen. Stödet som kommunerna fick i fallet Kompetensstegen är ett så kallat specialdestinerat bidrag. I studien av Kompetensstegens ändamålsenlighet har analysen utförts under den förutsättningen att stödet gavs som ett riktat bidrag.

## 1.4 Projektets genomförande

Statskontoret har genomfört intervjuer med tretton kommuner (varav en stadsdelsförvaltning) som tagit del av medlen från Kompetensstegen. Ett första avgränsning av kommuner gjordes på grundval av om kommunens kontaktperson hade varit med under hela satsningen. I urvalet av kommuner var ambitionen att nå en så god representation som möjligt av kommuner inom Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kommungruppsindelning. Statskontoret har intervjuat kommuner som haft såväl stor som liten framgång med sina ansökningar om medel till Kompetensstegen. Till intervjuerna utvecklades en gemensam uppsättning frågor som samtidigt gav utrymme för att fördjupa vissa sakområden eller behandla mindre väsentliga frågeställningar mera översiktligt.

En webbenkät skickades ut till ansvariga tjänstemän i samtliga 287 kommuner som tagit del av medlen från Kompetensstegen. SKL medverkade i utformningen av enkäten. 158 kommuner besvarade enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 55 procent. Statskontoret bedömer att det under omständigheterna är en god svarsfrekvens om man beaktar att Kompetensstegen lanserades tidigt under 2005. Den bortfallsanalys som har genomförts bekräftar att materialet inte är behäftat med systematiska skevheter till följd av att ett antal kommuner inte har svarat.

Utredningsarbetet har även innefattat dokumentstudier (se referenslista för en fullständig översikt).

Statskontoret har utöver kommuner varit i kontakt med och inhämtat information och synpunkter från personal från Kompetensstegens dåvarande kansli, andra statliga myndigheter (Ekonomistyrningsverket, Riksgälden och Skatteverket), SKL samt privata vårdgivare.

### **Projektorganisation**

Projektgruppen på Statskontoret har bestått av Ingrid Skare, projektledare, och Sami Soliman.

Anders Folkesson, Leif Lundberg och Malin Persson har bistått projektgruppen med metodstödande insatser. En intern referensgrupp där

Margareta Axén-Andersson, Jan Möller och Anna Pauloff har ingått, har också varit knuten till projektet.

## **1.5 Rapportens disposition**

Rapporten följer till stor del uppdraget. I kapitel 2 presenteras Kompetensstegen, med utgångspunkt i kommittédirektivet och förordningen och de utmärkande drag som präglar organiseringen. I kapitel 3 behandlas tidigare exempel på tillfälliga organisationslösningar, framför allt Kunskapslyftet, och det diskuteras i vilken omfattning det var rimligt att även modellera Kompetensstegen efter en adhocratisk förlaga.

I kapitel 4 behandlas effekterna av den tillämpade organiseringen för berörda så som de framstår från de intervjuer och den enkätundersökning som Statskontoret har genomfört.

Därnäst, i kapitel 5 diskuteras ändamålsenligheten i organiseringen utifrån identifierade mål och motiv med satsningen, innan Statskontoret konkluderar om ändamålsenlighet i alla dess aspekter i kapitel 6.



## **2 Kompetensstegen**

### **2.1 Kompetensstegens uppdrag enligt direktiv och förordning**

Kompetensstegen var en statlig satsning riktad mot kompetenshöjande insatser i kommunernas vård och omsorg om äldre som pågick mellan år 2005–2007. Det sammanlagda stödet uppgick till 1 050 mnkr. Kompetensstegen var organiserad som en statlig kommitté (S 2004:10), verksam från hösten 2004 till och med 2007. Därefter bildades en arbetsgrupp inom Socialdepartementet för handläggning av kommunernas redovisning och rapportering. Arbetsgruppen ska avsluta sitt arbete under hösten 2009.

I budgetpropositionen för 2005 föreslog regeringen att 450 miljoner kronor skulle avsättas för kompetensutveckling bland dem som arbetar inom den kommunala äldreomsorgen.<sup>2</sup> För 2006 och 2007 avsatte regeringen ytterligare 300 miljoner kronor årligen för satsningen. Regeringen tillkallade kommittén genom regeringsbeslut den 18 november 2004. Övergripande mål och riktlinjer för kommitténs arbete enligt kommittédirektivet (dir. 2004:162) var att utveckla principer och att utarbeta strategier för stöd till kommunerna för kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen för äldre genom kompetensutveckling för personalen. I direktivet preciserades att kommittén skulle stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling. Kompetensstegen fick genom direktiv (dir 2006:26) tilläggsuppgiften att främja användandet av det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat. Programmets syfte framgår av förordning (2005:1206) om utbildningsvikariat och handlar i korthet om att underlätta för att arbetslösa kan få anställning inom vård och omsorg om äldre medan fast anställda får kompetensutveckling.

Kommitténs första uppgift var att utarbeta förslag till tydliga kriterier för ansökningsförfarandet. Kommittén skulle handlägga ansökningar, där frister för att ansöka fastställdes till 1 september 2005, 1 mars och

---

<sup>2</sup> Prop. 2004/05:1, Budgetpropositionen för 2005.

1 september 2006 samt 1 mars och 1 september 2007. I kommitténs uppgifter ingick att ge underlag och förslag till regeringens beslut om stöd, analysera satsningens konsekvenser för personalen och de äldre, särskilt uppmärksamma och analysera satsningens konsekvenser för kvinnor och män bland de äldre och bland personal, se till att kontinuerlig uppföljning skedde samt kontinuerligt rapportera till regeringen hur arbetet fortskred.

Slutligen skulle kommittén fungera som forum för dialog och samverkan mellan berörda aktörer. En del i kommitténs uppdrag var att ta fram modeller för hur verksamhetsnära kompetensutveckling bättre skulle kunna systematiseras. Enligt direktivet kunde detta göras av en arbetsgrupp. Regeringen gav också kommittén i uppgift att knyta till sig en referensgrupp med expertkunskap i kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete.

I juni 2005 utfärdades förordning (2005:376) om stöd till kommuner för kompetensutveckling, där kriterier och riktlinjer för ansökan, handläggning av denna, användning och redovisning av stödet, återkrav och uppföljning och utvärdering av insatserna fastställdes. Förordningen angav också vid vilken tidpunkt stödet skulle krediteras kommunernas skattekonton.

Enligt ovan nämnda förordning fattar kommunstyrelsen beslut om att ansöka om stöd. I förordningen framgår att kommunerna ska påbörja genomförandet av stödfinansierade insatser inom sex månader efter att beslut om stöd fattats. I regeringsbesluten anges inom vilken tidsperiod stödet får användas. Beslutet upphör att gälla om insatserna inte har påbörjats inom sex månader eller uppskjuts till en annan period än den som anges i beslutet.

Anvisningar för hur kommunerna ska redovisa stödet var inte preciserade när förordningen fastställdes och angavs först i besluten om stöd. I förordningen framgår att kommunerna ska följa upp genomförda insatser och analysera uppnådda resultat samt att en sammanställning av resultatet av uppföljningen ska bifogas redovisningen.

Slutligen preciserar förordningen att regeringen ansvarar för att en extern utvärdering av stödet och formen för stöd kommer till stånd.

Regeringen överlämnade sin proposition till riksdagen om utbetalningsformen för stödet i februari 2005 och lagen om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling trädde i kraft den 1 juni 2005.

## **2.2 Vad utmärker Kompetensstegens organisation?**

Organiseringen av Kompetensstegen skiljer sig i vissa avseenden från andra sätt att organisera ett statligt stöd till kommuner. Som underlag för Statskontorets bedömning av hur lämplig organisationsformen har varit, redogörs först för satsningens organisatoriska särdrag. De kan i kortform summeras till organisationsform, icke-delegerade beslutsmandat, ansökningsförfarande samt utbetalning genom skattekreditering.

### **2.2.1 Kompetensstegen organiserades som en kommitté**

Kompetensstegen organiserades som en särskild kommitté med bred representation genom tolv ledamöter från bl.a. SKL, Kommunal, SKTF, Vårdförbundet och Socialstyrelsen.

Kommittén började sitt arbete i november 2004 och ett kansli med kanslichef, fyra sekreterare, informatör och assistent etablerades vid årsskiftet 2004-2005. De anställda på kansliet hade en blandad kompetens. Några hade erfarenhet från liknande arbetsformer, andra hade goda kunskaper om och erfarenhet av sakfrågorna och kommunal verksamhet.

Kommittén hade under den tid den var verksam 19 sammanträden.

Kommittén hade befogenhet att detaljutforma sina arbetsuppgifter inom de fastställda ramarna. I huvuduppgiften att ansvara för beredningen inför regeringens fördelning av medel till kommunerna ingick att utarbeta principer och strategier för satsningen, dvs. informera berörda, utforma regler och rutiner för ansökningsförfarandet, utveckla principer och bedömningskriterier för tilldelning av medel samt att

utveckla former för dialog och stöd till ansökande och deltagande kommuner. Enligt kommitténs slutbetänkande Att lära nära utvecklade den sitt arbetssätt successivt under hela treårsperioden.<sup>3</sup> De grundläggande momenten var dock fastställda innan det första ansökningstillfället den 1 september 2005.

Informationsinsatserna till kommunerna och riktlinjer för ansökan och bedömning av dessa utvecklades på kort tid. Kommittén prioriterade att ta fram och sprida skriftlig information till kommunerna om Kompetensstegen och i ett tidigt skede arrangera nationella informationskonferenser. Kommittén utvecklade också preliminära riktlinjer som mera precist angav vad kommunerna kunde få stöd för, ansökningsblanketter med anvisningar, vägledning för kommunal uppföljning av satsningen samt ett uppföljningssystem med blanketter för redovisningar med anvisningar. Under våren 2005 tog kommittén också fram en hemsida där all information om satsningen samlades.

Parallellt med detta utvecklade kommittén strategier, strukturer och metodik för sin huvuduppgift att ge stöd till kommunerna. Strategierna och strukturerna handlade i huvudsak om att etablera former för smidig, snabb och direkt kontakt mellan kommunala tjänstemän eller handläggare och kansliet. Tre av handläggarna på kansliet fick huvudansvar för ca 100 kommuner vardera. Dessa kommuner följdes sedan, med vissa undantag, av samma person genom hela processen, både på informationsmöten initialt, vid förfrågningar i samband med ansökan, omprövning samt rapportering och redovisning.

Kommittén gjorde också en tolkning av vilka kostnader för utbildning som var bidragsberättigade. Stöd kunde sökas främst för processledning/projektledning, interna lärare/handledare och externa utbildningskostnader. Stöd till teknisk utrustning prövades restriktivt, men kommunerna fick stöd för viss utrustning, datorer och programvara för studieplatser på arbetsplatsen. Information eller erfarenhetsutbyte och uppföljning/utvärdering ingick. Kommunerna måste själva bekosta arbetstid för deltagare, vikariekostnader samt kartläggning/analys av verksamhetens utvecklingsbehov. Andra icke bidragsberättigade kostnader var kostnader för analys och genomförande av interna verksam-

---

<sup>3</sup> SOU 2007:88, Att lära nära. Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre, s. 64.

hetsförändringar av typen schemaläggning, bemanning och logistik m.m.

Kommittén utarbetade en värderingsblankett som användes av handläggarna vid bedömning av ansökningarna samt en ekonomisk s.k. skugggram för stöd per kommun. Dessa beräkningar användes för att diskutera en rimlig omfattning av varje kommuns ansökan och fungerade som hjälpmedel för att kommunerna skulle ha en realistisk ambitionsnivå för sin kompetensutveckling.

## **2.2.2 Regeringen beslutade om stöd**

Regeringen fattade beslut om medel till kommunernas kompetensutveckling, vilket innebar gemensam beredning inom Regeringskansliet av de ca 450 ärenden som kommunernas ansökningar om stöd uppgick till. Besluten angav en fördelning av medel mellan olika aktiviteter och en fördelning över tre år (2005/2006–2008).

Kansliet beredde regeringsbesluten i samråd med Socialdepartementet. Besluten innehöll detaljerade specifikationer över vilka medel en kommun skulle använda för en viss insats under ett visst år. Dessa specifikationer bilades varje enskilt beslut. I linje med förordningens bestämmelser om användning var kommunerna tvungna att påbörja användandet av medel inom sex månader efter att medel tillförts kommunen.

I de fall kommunerna hade behov av att skjuta upp, förlänga eller på annat sätt anpassa användandet av kompetensstegsmedel krävdes en ansökan om omprövning av medel. Behandlingen av omprövningsansökningarna följde samma procedur som för nya ansökningar med beredning av kansliet, förslag till regeringen från kommittén och handläggning inom Regeringskansliet innan regeringen tog beslut. Totalt har kommitténs kansli, regeringen och senare arbetsgruppen inom departementet handlagt ca 150 ansökningar om omprövning av beviljade medel.

### 2.2.3 Ansökningsförfarande, redovisning och uppföljning

Tilldelning efter ansökan är en metod för statligt stöd till kommuner som har använts ofta och inom olika sektorer. Ansökningsförfarandet i Kompetensstegen blev dock speciellt till följd av det stora intresset från kommunerna och de många ansökningstillfällena. Den detaljerade utformningen av ansökningsförfarandet i kommitténs direktiv är också värt att notera.

Inte bara antalet ansökningstillfällen angavs i direktiv eller förordning. Tidsfristerna för att ansöka om stöd specificerades när kommittén sammankallades. Fördelning av medel över åren var fastställda i direktivet och medel kunde senast användas 31 december 2008. Vidare var formerna för lärandet enligt direktivet av större betydelse än innehållet i de kompetensutvecklingsinsatser som kommunerna kunde få stöd till. Slutligen bör uppmärksammas att satsningen präglades av omfattande redovisningskrav. Sammantaget bidrog dessa faktorer till att omfattande administrativa insatser krävdes från alla berörda.

Ett alternativ till tilldelning efter ansökan är fördelning av medel efter nyckeltal<sup>4</sup> eller schablon. Med nyckeltalsbaserad fördelning av medel menas att stöd tilldelas utifrån ett antal fasta jämförbara faktorer som antal invånare, antal eller andel äldre över 65 år. En nyckeltalsbaserad modell för fördelning av ekonomisk stöd karakteriseras av att vara objektiv och inte påverkbar/manipulerbar samt enkel att administrera. Fördelning av stöd efter ansökan innebär en prövning gentemot något. Olika förhållanden kan betonas beroende på syftet med medlen. Det kan handla om sökandens behov eller förutsättningar, strategiplaner, ambitioner eller kvaliteten på ansökningarna.

Formen tilldelning av medel genom ansökan var given för Kompetensstegen. En central uppgift för kommittén initialt var att utveckla ansökningshandlingar. Styrande för utvecklingen av materialet var att ut-

---

<sup>4</sup> Nyckeltal innehåller uppgifter som kan beskriva en organisations eller ett företags storlek och verksamhet med ett antal kvantitativa mått. Det handlar ofta om förhållanden som är särskilt viktiga för att kunna göra jämförelser och mäta utveckling på kort och lång sikt.

formning och uppläggning skulle vara rimlig att hantera för alla kommuner oberoende av deras storlek och resurser.

Materialet fick trots det en mycket detaljerad form, där kommunerna skulle tala om sitt utvecklingsbehov inom vård och omsorg om äldre, sina långsiktiga strategier för kompetensutveckling inom äldreomsorgen, mål och verksamhetsidé för det planerade kompetensutvecklingsarbetet samt planer för uppföljning och utvärdering. Även totalkostnader, totalt ansökt belopp samt vilka kommunen hade samverkat med i planeringen av kompetensutvecklingsinsatserna skulle anges.

Kommunstyrelsens ordförande skulle underteckna ansökningarna. Med underskriften bekräftade ordföranden att kommunen åtog sig vissa förpliktelser, nämligen att omvandla beviljad skattereduktion till ett anslag för de aktiviteter som ska genomföras och att svara för kommunens del av kostnaderna enligt ansökan.

I obligatoriska bilagor till ansökan skulle kommunen för varje aktivitet beskriva aktivitetens förväntade effekter, genomförandemetod samt hur aktiviteten förhöll sig till kommunens långsiktiga strategi för kvalitets- och kompetensutveckling. Budget per aktivitet skulle specificeras per år.

Kommunerna inbjöds redan i november 2004 att skicka in en intresseanmälan till Kompetensstegen innan utgången av mars månad 2005, vilket också alla utom en av landets 290 kommuner gjorde. Kommunerna aviserade att de skulle komma att ansöka om sammanlagt 1 500 mnkr, dvs. nästan en halv miljard mer än det avsatta beloppet.

En angelägen uppgift var att få till stånd en korrekt fördelning av medel över åren. Kommittén beslutade om en planeringsram med en fördelning av medel som skulle stämma med de i statsbudgeten fastställda årsvisa ramarna. Därigenom säkerställdes att medlen skulle räcka hela den period som Kompetensstegen pågick. En tredje faktor som kommittén var tvungen att ta hänsyn till var att kommunerna med hög sannolikhet skulle söka medel för hela perioden vare sig de sökte i september 2005 eller i mars 2007.

Formerna för redovisning och uppföljning var inte klara när förordningen om stöd till kommuner för kompetensutveckling utfärdades i juni 2005. Först när regeringen tog beslut hösten 2005 fanns detaljerade anvisningar om redovisning av stödet tillgängligt.

Det handlar om fyra olika redovisningar vid olika tidpunkter:

1. Kommuner vars ansökningsbelopp reducerats på ansökningsnivå, frist 1 mars 2006.
2. Delredovisning 1 för kommuner som beviljats stöd för aktiviteter under mer än ett år, frist 31 augusti 2006.
3. Delredovisning 2 för kommuner som beviljats stöd för aktiviteter under mer än två år, frist 30 juni 2007.
4. Slutredovisning, frist senast 6 månader efter utgången av det sista år ansökan avser.

Del- och slutredovisningarna var aktivitetsinriktade (dvs. kommunerna skulle redovisa hur stödet använts fördelat på respektive aktiviteter) och skulle innehålla uppgifter om antal individer som deltagit i insatserna uppdelat på aktivitet, yrkeskategori och kön, redovisat både i antal och i andel av den totala personalen. För slutredovisningen gällde dessutom att kommunen skulle bedöma i vilken utsträckning verksamheten bedrivits i verksamhetsnära former, främjat långsiktighet, haft sin utgångspunkt i brukarnas behov och överensstämt med kommunens mål och verksamhetsidé.

Förordningens 14 § ålägger kommunen att följa upp genomförda insatser och analysera uppnådda resultat. En sammanställning av resultatet av uppföljningen skulle bifogas slutredovisningen till kommittén.

## **2.2.4 Skattekreditering**

De statliga medel som kommunerna kunde ansöka om tillfördes kommunerna genom kreditering av deras skattekonton.

Skattekreditering utgör en s.k. skatteutgift. En skatteutgift är stöd till hushåll, företag eller kommuner på statsbudgetens inkomstsida. Skatte-

utgifter – som ibland också kallas skatteavvikelser – definieras som att skatteuttaget är lägre än en viss angiven norm. En åtskillnad kan göras mellan icke saldpåverkande skatteutgifter och saldpåverkande skatteutgifter. Icke saldpåverkande skatteutgifter är bl.a. skattebefriade transfereringar på budgetens utgiftssida, såsom barnbidrag och bostadsbidrag. Eftersom det är fråga om skattebefriade transfereringar påverkar inte dessa skatteutgifter statsbudgetens saldo. Om stöden gjordes skattepliktiga skulle de samtidigt behöva höjas så att mottagarna nås av motsvarande stöd netto.

Skattekreditering utgör en av tre principiella former av skatteutgifter. De övriga två är skattereduktioner respektive avvikelser i materiella skatteregler.<sup>5</sup> En skattekreditering behöver inte vara kopplad till en specifik skatt, krediteringen kan göras mot de samlade debiteringarna på skattekontot. I regel är en skattekreditering däremot tydligt kopplad till ett specifikt politikområde – den utgör ett stöd för ett utpekat ändamål inom ett politikområde. Skattekrediteringar kan likställas med transfereringar på budgetens utgiftssida, eftersom det är frågan om saldpåverkande skatteutgifter med anknytning till ett specifikt politikområde - men utan anknytning till någon specifik skatt.<sup>6</sup> Stöden budgeteras dock på statsbudgetens inkomstsida som minskade skatteinkomster.

En kommuns skattekonto är ett avräkningskonto där alla skatter sammanförs. För kommunerna sker krediteringar vanligtvis via kommunavräkningssystemet. Inom detta är kommunalskatten den dominerande inkomsten. Medlen från Kompetensstegen hanterades inte i kommunavräkningssystemet utan krediterades kommunernas skattekonto direkt. Kommunerna kunde, efter att beslut om hur mycket medel de skulle tilldelas, minska sina inbetalningar av källskatt, arbetsgivaravgift och moms med motsvarande belopp. På så sätt frigjordes det belopp som kommunerna skulle använda för kompetensutveckling.

I det fall överskott skulle uppstå på en kommuns skattekonto, till följd av att krediteringarna översteg de inbetalningar som kommunen skulle göra, måste kommunen ansöka hos Skatteverket om utbetalning av överskottet.

---

<sup>5</sup> Prop. 2007/08:100, 2008 års ekonomiska vårproposition, s. 77.

<sup>6</sup> Prop. 2005/06:100, 2006 års ekonomiska vårproposition.

Skatteverket skötte krediteringarna till kommunernas skattekonton efter att ha mottagit information om regeringens beslut om stöd till kommunerna via datamedia från Regeringskansliet. Krediteringen skedde månaden efter det att regeringen hade fattat beslut.

## **3 Adhocrati – tillfälliga organisationslösningar**

### **3.1 Tidigare exempel – Kunskapslyftet**

I kapitel 2 lyftes de kännetecken som utmärker organisationen och processerna kring Kompetensstegen fram bl.a. att satsningen hantades genom en kommitté, att regeringen fattade beslut om tilldelning av medel, att medlen tillfördes kommunerna genom skattekreditering.

Det finns exempel på tidigare satsningar organiserade på liknande sätt. I själva verket uppvisar Kompetensstegen slående likheter med Kunskapslyftet i fråga om organisation och process. Kunskapslyftet var en satsning på vuxenutbildning som pågick under fem år från och med andra halvåret 1997. Målen för satsningen var flerfaldiga och sektorsövergripande. Det handlade om kunskapshöjning, minskad arbetslöshet, ekonomisk tillväxt, utjämning av levnadsvillkor och förbättrad jämställdhet. En delegation – Delegationen för Kunskapslyftet – fick i uppdrag att utveckla kriterier för fördelning av statsbidraget samt att bereda och lämna förslag till regeringen om fördelningen av statsbidrag till kommunerna. Regeringen fattade de formella besluten om tilldelning av statsbidrag. Delegationens uppdrag bestod även i att informera kommunerna om satsningen samt att fungera som en dialogpart och rådgivare åt kommunerna i frågor kring utveckling av vuxenutbildning. Från och med den 1 juli 1998 övergick delegationens uppgifter till Skolverket.

Statskontoret redovisade 1998 ett uppdrag åt Kunskapslyftskommittén (en kommitté som bl.a. hade till uppgift att följa upp och utvärdera Kunskapslyftet) som rörde Kunskapslyftet som modell och metod. Nedan presenteras den referensram och de slutsatser som presenterades i rapporten.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Statskontoret 1998:20, Kunskapslyftet som modell och metod – adhocrati eller byråkrati?

## 3.2 Adhocrati

I Statskontorets studie av Kunskapslyftet användes begreppet adhocrati för att fånga in det som kännetecknar den form av organisation och process som Kunskapslyftet utgjorde. Adhocrati kontrasteras som begrepp mot byråkrati – det traditionella sättet att organisera förvaltningen.

Byråkratibegreppet i sin rena teoretiska form är förknippat med värden som likabehandling, kontinuitet och förutsägbarhet, tydlig ansvarsfördelning och funktionsuppdelning. Utmärkande för adhocrati som teoretisk modell är att flexibilitet, situationsanpassning, mångfald, differentiering och kreativitet utgör de vägledande principerna. Det är viktigt att betona det här är en renodling av begreppen byråkrati och adhocrati. De värden som här kopplas till respektive modell kan givetvis ha betydelse även i den andra modellen.

Delegationer knutna till Regeringskansliet utgjorde år 1998 de kanske tydligaste exemplen på adhocratisk organisation. Rapporten diskuterade kortfattat ett antal delegationer som var eller hade varit verksamma vid den tidpunkten. Även tillfälligt bildade myndigheter utanför Regeringskansliet, kommittéer, behandlades som exempel på adhocrati. Det som främst kännetecknar dessa organisatoriska lösningar är att det rör sig om tillfälligt skapade organisationer vid sidan av den ordinarie statsförvaltningen med begränsat uppdrag, ofta med inslag av myndighetsutövning. Särskilt utmärkande för delegationerna, exempelvis Delegationen för Kunskapslyftet, var att de innebar ett slags mellanting mellan självständig myndighetsutövning och regeringsstyrning.

Statskontorets slutsats i rapporten var att adhocratiska organisationslösningar kan vara motiverade när vissa närmare preciserade förhållanden råder. Dessa är när

1. reformer ska genomföras under förhållanden präglade av osäkerhet. Det kan t.ex. vara fallet när problembilden är oklar eller när målen är tydliga, men erfarenhet i fråga om organisation och metod saknas.

2. det finns skäl för förhandlingar och skönmässighet i besluten, men behovet av regelstyrning är mindre.
3. intressentmedverkan är önskvärd och legitim. I samtliga fall kan det finnas ett behov av flexibilitet, situationsanpassning och kreativitet i fråga om organisation och processer.
4. målen är mångfaldiga och sektorsövergripande och en snabbhet i implementeringen fordras.

Adhokratiska organisationslösningar är dock förknippade med vissa problem. Myndighetsutövning mot kommun inom Regeringskansliet innebär att ett slags gråzon skapas vad gäller regeringens påverkansmöjligheter gentemot kommuner. Dessutom innebär organisationsformen en ökad ärendebelastning inom Regeringskansliet.

En mer principiell invändning handlar om de grundläggande krav som kan ställas på statsförvaltningen. Så här uttrycktes det i rapporten:

Det kan finnas kritiska gränser mellan å ena sidan strävandet efter dynamisk kreativitet och sektorsövergripande arbetssätt och å andra sidan behovet av demokratisk legitimitet, rättssäkerhet och effektiv koncentration på specialuppgiften.

Allt för högt ställda krav på flexibilitet, regelverksbefriad styrning och situationsanpassning kan underminera viktiga värden som likabehandling, kontinuitet och förutsägbarhet. Utbredda misstankar om bristande förutsägbarhet och likabehandling kan på sikt även skada den traditionella förvaltningspolitiska legitimitetsgrund som ligger i generella regler.<sup>8</sup>

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) konstaterade i rapporten *Kommittéerna och bofinken* att det ibland etableras organ inom kommittéväsendet med myndighetsuppgifter, trots att det kan finnas skäl att i stället lägga uppgifterna på befintliga myndigheter.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Statskontoret 1998:20, s. 12–13.

<sup>9</sup> Ds 1998:57, *Kommittéerna och bofinken*. Kan en kommitté se ut hur som helst?, s. 130.

### **3.3 Mål och motiv för organiseringen av Kompetensstegen**

Statskontoret konstaterade i studien av Kunskapslyftet att det var svårt att finna explicit redovisade motiv för de organisatoriska avvägningarna kring Delegationen för Kunskapslyftet.<sup>10</sup> Detsamma gäller Kompetensstegen. Statskontoret har trots det, genom intervjuer med tjänstemän från Kompetensstegens dåvarande kansli, kunnat urskilja vissa motiv för den valda organisationsformen.

Syftet med att lyfta fram motiven för satsningen är att lägga en grund för en diskussion kring organiseringens ändamålsenlighet senare i rapporten.

Statskontoret väljer att lyfta fram såväl vissa mål och motiv för själva satsningen som mer direkta mål och motiv för organiseringen.

#### **Mål för satsningen**

Ett av målen med satsningen var att under den period som den pågick skulle den ge en direkt resursförstärkning åt kommunerna i deras arbete med kompetensutveckling av personalen. Ett mål med resurstillskottet om en dryg miljard kronor till kommunerna var att höja kompetensen hos personalen i äldreomsorgen.

Ett mer indirekt mål, men inte mindre betydelsefullt, var att genom det ekonomiska stödet engagera och stimulera kommunerna till ett aktivt kompetensutvecklingsarbete.

Kopplat till ovanstående mål var målet om att genom satsningen lägga grunden för ett långsiktigt kompetensutvecklingsarbete i kommunerna. Utöver att motivera kommunerna till ett arbete med kompetensutveckling av äldreomsorgspersonalen och att stödja dem med ökade resurser i det arbetet syftade Kompetensstegen till att bidra till en långsiktigt hållbar kompetensutveckling.

---

<sup>10</sup> Ds 1998:57, s. 20.

Ett ytterligare mål med satsningen var att bidra till att ta fram och sprida nya metoder och lärandeformer för kompetensutveckling inom äldreomsorgen.

### **Mål för organiseringen**

Statskontoret har också identifierat ett antal motiv för själva organiseringen. Ett motiv med organiseringen som är kopplat till de ovan nämnda målen var att den skulle främja dialogen mellan staten och kommunerna samt kommunerna emellan kring former och inriktning på en långsiktig och strategisk kompetensutveckling. Tidigare erfarenheter, från bl.a. Kunskapslyftet, pekade på att en fungerande dialog mellan staten och kommunerna är en framgångsfaktor vid den här typen av satsningar. När det gäller Kompetensstegen framstår vikten av dialog som ett än mer tänkbart mål för organiseringen av det skälet att målet för satsningen inte enbart var att fördela pengar till kommunerna. Ett centralt mål för satsningen var att stimulera och inspirera i det långsiktiga arbetet med kompetensutveckling. De medel som skulle fördelas av Kompetensstegen fungerade i det sammanhanget som ett viktigt verktyg för att få kommunerna intresserade och motiverade.

Ett annat motiv för organiseringen var att genom en tillfälligt inrättad kommitté skapa uppmärksamhet kring ambitionen i satsningen och betona dess betydelse. Genom en tillfälligt inrättad kommitté skulle en tydlighet kunna skapas vad gäller ytor för kontakt och dialog. Att det var en tidsbegränsad satsning kan också ha motiverat kommittéformen som utmärks bl.a. av sin tillfälliga karaktär. En för ändamålet skapad kommitté med tillhörande kansli garanterar dessutom ett fokus på uppgiften som inte föreligger med samma självklarhet om uppgiften läggs på en befintlig myndighet. Kommittéformen kan också ha motiverats av möjligheten att genom en tillfälligt skapad organisation, i första hand kansliet, skapa en speciell kompetensprofil.

Ett motiv förefaller ha varit att genomförandet skulle kunna ske snabbt. Från det att satsningen som sådan beslutades skulle arbetet i kommunerna med kompetensutveckling av personalen i äldreomsorgen snabbt kunna sättas igång. Med tanke på hur relativt korta tidsramar som gällde vid lanseringen av Kompetensstegen är det mycket som talar för att det fanns en otålighet från regeringens sida i inledningsskedet. Brådskan i implementeringen av satsningen överensstämmer i övrigt dåligt

med målet för satsningen om långsiktighet i kompetensutvecklingsarbetet. Ur det perspektivet är snabbhet således inget uppenbart motiv för den valda organiseringen.

Ett självklart mål med organiseringen var att de tilldelade medlen skulle få avsedd effekt. Det innebär inte endast en förstärkning av kommunernas egna resurser för kompetensutveckling av personalen inom äldreomsorgen, utan även det som nämndes ovan: att medlen skulle användas för ett arbete som har förutsättningar att bibehållas och att fungera även på lång sikt.

Slutligen; ett motiv för organiseringen var att regeringen skulle behålla kontrollen över hur medlen fördelades. Att målen för satsningen inte endast handlade om förstärkning av kommunernas resurser förefaller ha varit ett motiv för att inte lägga beslutanderätten på en befintlig myndighet.

### **3.4 Kompetensstegen som adhocrati**

Kompetensstegen bär tydliga drag av vad som här har betecknats som adhocrati. Satsningen organiserades genom en tillfällig och för ändamålet skapad organisation med koppling till Regeringskansliet. Organisationen hade ett uppdrag som var begränsat i såväl tid som omfattning med betydande inslag av både myndighetsutövning och dialog. Intressenter fanns representerade i organisationen i form av kommittéledamöter från arbetstagar- och intresseorganisationer.

Som kommitté var organisationen formellt fristående. I ESO:s studie konstaterades att kommittéer är att betrakta som närmare knutna till regeringen än andra myndigheter, bl.a. därför att kommitténs ordförande löpande ska hålla uppdragsgivaren informerad om hur arbetet fortskrider.<sup>11</sup> Kopplingen mellan Regeringskansliet och Kompetensstegen upprätthölls också genom att en dryg fjärdedel av kommittéledamöterna kom därifrån. Den organisatoriska närheten till regeringen underströks dessutom av att det var regeringen som, efter beredning även inom Regeringskansliet, fattade alla beslut om tilldelning av medel till kommunerna.

---

<sup>11</sup> Ds 1998:57, s 89.

Kompetensstegens organisation liknar i många avseenden Delegationen för Kunskapslyftet. Båda organisationerna hade som inledande uppgift att utveckla principer och kriterier för fördelning av statliga medel till kommunerna. I båda fallen skulle ett kansli bereda ärenden som sedan regeringen fattade beslut om. Delegationen för Kunskapslyftet hade liksom Kompetensstegen ett tydligt uppdrag att fungera som rådgivare och "bollplank" för kommunerna. Kanslierna organiserade dessutom sitt arbete på liknande sätt. Såväl Delegationen för Kunskapslyftet som Kompetensstegen upprättade en webbsida och ett nyhetsbrev och ansvaret för kommunkontakterna fördelades mellan medarbetarna i kanslierna.

En viktig skillnad mellan förutsättningarna som präglade de båda satsningarna är att Kunskapslyftet hade mångfaldiga och sektorsövergripande mål. Kompetensstegen hade relativt vida mål, men de var entydigt kopplade till en specifik sektor.

Skälet till ovanstående diskussion om adhocрати och likheter mellan Kompetensstegen och Kunskapslyftet är att ändamålsenligheten i den valda och tillämpade organiseringen av Kompetensstegen ska bedömas. Kompetensstegen organiserades efter ett mönster som tidigare hade använts vid satsningar med delvis andra förtecken. Statskontoret bedömer ändamålsenligheten i organiseringen av Kompetensstegen dels mot bakgrund de tänkbara mål och motiv som låg bakom organiseringen, dels utifrån de effekter som organiseringen gav upphov till. Bedömningen görs emellertid även utifrån den teoretiska referensram kring adhocрати, vilken preciserar de förhållanden under vilka det kan vara motiverat att använda en adhocratisk organisationslösning. I det sammanhanget är alltså frågan i vilken utsträckning sådana förhållanden förelåg när det gäller Kompetensstegen.



## 4 Observerade effekter

Statskontoret har genom intervjuer, samtal och en enkätundersökning skapat sig en bild av hur kommuner, statliga myndigheter, kommittén samt enskilda vårdgivare har påverkats av den faktiska utformning som Kompetensstegen fick. De viktigaste iakttagelserna summeras i detta kapitel som påståenden om organiseringens påverkan på kommunernas beredningsarbete, dialogen mellan kommuner och kommitté, administrativ börda samt faktiskt stödbelopp.

### 4.1 Forcerat och bristfälligt beredningsarbete i kommunerna

Statskontoret konstaterar att de knappa tidsramarna i inledningsskedet av arbetet med Kompetensstegen ledde till ett forcerat och i flera fall bristfälligt beredningsarbete i kommunerna. Med beredningsarbete avses kartläggning av personalens kompetensutvecklingsbehov, strategisk planering av kompetensutvecklingsinsatser samt beredning och förankring av ansökan.

Av direktiven till kommittén framgick att ansökningar vid det första ansökningstillfället skulle inkomma senast den 1 september 2005. Kommittén konstaterar i sitt betänkande att det var angeläget att kommunerna så snabbt som möjligt informerades om satsningen för att det lokala förberedelsearbetet skulle kunna komma igång i tid. Lanseringskonferenserna, riktade till politiker och tjänstemän i kommunerna, genomfördes under januari och februari 2005.

Kommunerna hade ett drygt halvår på sig att kartlägga kompetensutvecklingsbehov, planera för insatser, bereda ansökan och förankra den politiskt och ute i verksamheten. Kommittén bad dessutom kommunerna att under våren 2005 inkomma med en intresseanmälan, för att på så sätt skapa en bild av hur intresset och behoven såg ut i kommunerna. Statskontorets bild är att en del kommuner såg denna intresseanmälan som ett motiverat första steg i kommunens planering av sin ansökan och sina insatser, medan andra kommuner i efterhand betraktade intresseanmälan som ett resultatlöst extraarbete.

Genom intervjuer med både kommitténs kansli och kommuner samt av enkätsvaren kan konstateras att tidsramarna för förberedelsearbetet allmänt upplevdes som knappa. Enligt företrädare för kommitténs kansli blev dock inte kommitténs arbete lidande av tidsbristen.

Nästan hälften (48 procent) av de kommuner som besvarade enkäten uppger att det var knappt med tid eller för lite tid för att planera kompetensutvecklingsinsatser och bereda ansökan inför första ansökningstillfället. Av dessa kommuner uppger drygt 70 procent att såväl kartläggningen av kompetensutvecklingsbehoven som planeringen av kompetensutvecklingsinsatser åtminstone delvis blev lidande av de knappa tidsramarna. En mindre andel, drygt 40 procent, uppger att den politiska behandlingen av ansökan åtminstone delvis blev lidande av tidsbristen. I våra intervjuer har det framkommit att mindre kommuner ofta har upplevt den politiska behandlingen av ansökan som relativt oproblematiske. Små kommuner har ofta korta vägar mellan tjänstemän och politiker, och det kan finnas ett visst utrymme för flexibilitet i hanteringen av den här typen av ärenden.

Ansökningsblanketterna fordrade att kommunerna skulle presentera sina planerade insatser på ett relativt ingående sätt. Kraven på kommunernas ansökningar kan ha bidragit till att många upplevde tiden inför första ansökningstillfället som knapp.

Huruvida kommunerna sedan tidigare hade planerat eller påbörjat satsningar på kompetensutveckling av personalen inom äldreomsorgen förefaller inte ha påverkat deras bedömning av om tidsramarna var tillräckliga inför det första ansökningsförfarandet. Enkätsvaren indikerar att en större andel av de kommuner som inte hade planerat eller påbörjat kompetensutveckling av äldreomsorgspersonalen upplevde att det var gott om tid eller tillräckligt med tid inför första ansökningsförfarandet. Dock var det flera kommuner som menade att ett redan påbörjat planeringsarbete underlättade för kommunen i beredningen av ansökan.

Även om tidsramarna inför det första ansökningstillfället av många kommuner uppfattades som korta, så kan Statskontoret konstatera att 248 kommuner inkom med en ansökan innan den 1 september 2005. Det var således möjligt för en klar majoritet av kommunerna att färdig-

ställa en ansökan inom utsatt tid. Vissa kommuner har dock uppgivit att kvaliteten i ansökningarna, och i förlängningen kompetensutvecklingsinsatserna skulle ha blivit bättre med längre tid för planering initialt. Hur kommunerna i stort ser på detta är inte klarlagt. Vissa kommuner menar att planeringen "räddades" av att det fanns flera ansökningstillfällen. Vid de senare ansökningstillfällena fördelades dock mindre pengar för satsningar som kunde bedrivas under en kortare tid.

## **4.2 Ambitiös och välfungerande information och dialog**

Syftet med kommittén var enligt direktiven "att genom idéer, råd och stöd inspirera och uppmuntra till utökat kvalitetsarbete genom kompetensutveckling av personalen inom vården och omsorgen om äldre". Att få till stånd en fungerande dialog med kommunerna var därför en viktig beståndsdel i kommitténs uppdrag.

Kommittén arbetade på olika sätt för att skapa dialog med kommunerna samt för att uppmuntra dialog mellan kommunerna. Kommunerna skulle i ett tidigt skede utse en kontaktperson med uppgift att svara för kommunens kontakter med kommittén. Kommitténs kansli utsåg i sin tur tre personer med ansvar för dialog och stöd till omkring en tredjedel var av kommunerna.

Kommittén gjorde tidigt bedömningen att informationsarbetet var av större strategisk vikt än att detaljutforma ansökningsförfarandet, och såg också ett värde i att nå rätt personer på rätt nivå i kommunerna, både på tjänstemannasidan och bland politiker. En effekt av att stora delar av den praktiska organiseringen av satsningens var bestämd i direktiven, som målgrupp, syfte, ramar för ansökningsförfarandet, utbetalningsformer och krav om uppföljning, var att kommittén kunde presentera ett samlat "paket" i sin information till kommunerna redan i ett tidigt skede.

Under våren 2005 genomförde kommittén lanseringskonferenser vid vilka såväl politiker som tjänstemän i kommunerna informerades om satsningen. Sex konferenser runt om i landet riktade sig till politiker

och lika många konferenser ordnades för verksamhetsansvariga tjänstemän.

I intervjuer och enkätundersökning har kommunerna fått bedöma den information de fick inför det första ansökningstillfället. Drygt 75 procent av de svarande i enkäten karakteriserar den som mycket eller ganska bra. Ungefär lika många anser att informationen var tillräcklig, och 90 procent av kommunerna hade kännedom om vilka insatser och kostnader som var stödberättigade. Statskontorets bild är att kommunerna i ett tidigt skede var väl informerade om syftet och formerna för satsningen.

Kommittén lanserade även en webbplats under våren 2005. I dess första form innehöll webbplatsen information om satsningen samt kontaktuppgifter till kommitténs kansli. I mars 2006 tillkom nya sökbara funktioner på webbplatsen, bl.a. en kommundatabas i vilken det var möjligt att ta del av kommunernas presentationer av sitt arbete med kompetensutveckling av personalen inom äldreomsorgen. Tjänstemän, projektledare och även omsorgspersonal har använt webbplatsen. Anställda har i många fall själva hämtat information och inspiration från olika projekt som beskrivits där och återfört idéer till den egna verksamheten. Webbplatsen har också underlättat för direktkontakt mellan kommuner och varit ett effektivt sätt att sprida exempel på nyutvecklade modeller och metoder för lärandet.

Knappt 90 procent av kommunerna som besvarat enkäten uppger att det förekom kontakt och dialog mellan kommunen och kommittén vid sidan av de inledande lanseringskonferenserna. Oftast initierades kontakterna av kommunernas frågor om hur ansökan skulle fyllas i, eller hur omDispositionering av medel skulle skötas samt om del- och slutredovisningar. Kommunerna hade i betydligt mindre utsträckning frågor till kommittén om former, metoder eller områden för kompetensutveckling. Statskontorets bild är att dessa praktiskt grundade frågor ofta ledde till dialog som inte enbart har handlat om ifyllande av ansökningar eller redovisningsformer. Kontakterna har i många fall genererat en dialog kring kommunernas behov av kompetensutvecklingsinsatser och formerna för dessa.

Genom enkäten och intervjuer kan konstateras att kommunerna i mycket stor utsträckning har varit nöjda med det stöd som kommittén erbjöd i dialogen med kommunerna. Även kommuner som har haft få kontakter med kommittén har upplevt dialogen som god. Kontaktpersonerna vid kommitténs kansli har upplevts som lättillgängliga, engagerade och kunniga.

Vi har inte stött på någon kritik av hur kansliet skötte uppgiften att ge stöd till och föra dialog med kommunerna. Flera kommuner understryker i stället dialogens betydelse för kommunens möjlighet att få till stånd ett fungerande och långsiktigt kompetensutvecklingsarbete. Att medlen fördelades genom ett ansökningsförfarande förefaller att ha bidragit till att en dialog mellan kommuner och kommitténs kansli kom till stånd.

Flera kommuner lyfter fram hemsidan som en viktig kanal för att stimulera kommunerna till ömsesidig dialog. Genom Kompetensstegen har kommunerna kunnat skapa nätverk och knyta kontakt med andra kommuner kring sådant som former för kompetensutveckling av äldreomsorgspersonalen.

I intervju- och enkätundersökningarna framgår att dialogen med kommitténs kansli och det stöd som den innebar samt de former för dialog och lärande mellan kommuner som kommitténs arbete resulterade i är något som kommunerna i allmänhet har upplevt som mycket väl fungerande.

### **4.3 Kompetensstegens organisation var administrativt betungande**

De delar i ansökningsförfarandet som enligt Statskontorets undersökning hade störst påverkan på kommuner och kommitté var följande:

- Fem möjligheter att ansöka
- Formella krav om samverkan och kommunstyrelsebeslut
- Detaljerade ansökningsblanketter där kommunernas mål och strategi för kompetensutveckling skulle presenteras

- Specificerad budget och preciserade beskrivningar av kompetensutvecklingsaktiviteterna

Kommittén har yttrat sig om Kompetensstegens praktiska utformning i sitt slutbetänkande<sup>12</sup> och bedömer att processen med ansökningar, redovisningar och regeringsbeslut var administrativt tungrodd både för kommittén och för kommunerna. Kommitténs bedömning grundar sig bl.a. på hanteringen av det mycket stora antalet ansökningar. Handläggningen var omfattande, noggrann och har tagit stora resurser i anspråk för kommitté och kansli. Den har för flertalet kommuner inneburit att fastställa kommunens stöd i form av reduktion av ansökt belopp. Också omhändertagandet av kommunernas del- och slutredovisningar har varit resurskrävande, samtidigt som dessa delar har varit naturliga delar av kommitténs kärnuppgift; att ge stöd till kommuner.

Kommittén försökte att utforma ett förfarande som skulle passa alla kommuner, oberoende av kommunernas storlek och administrativa resurser. Andra hänsyn var satsningens övergripande syfte, framför allt att stödja och stimulera verksamhetsnära lärandeformer. Det centrala var formerna som kompetensutvecklingen skulle bedrivas i och själva sättet som kommunerna avsåg att jobba med kompetensutveckling, inte att ansökan var snyggt och fylligt formulerat.

För kommunernas del har detaljerade ansökningsblanketter visat sig haft färre implikationer än vad som förväntats. Med få undantag är intrycket att ansökningsblanketterna har fungerat, trots att en majoritet av kommunerna som har svarat på enkäten också kunde berätta om många kontakter med kansliet för att reda ut frågor kring ansökningarna.

Ramarna för ansökningsförfarandet, uppföljning och redovisning var givna i kommittédirektivet, medan kommittén utformade detaljerna, huvudsakligen genom att tolka direktiv och förordning. Vissa detaljer diskuterades också med kommunerna och departementet. Det gällde bl.a. kraven om att kommunerna skulle specificera kompetensutvecklingsaktiviteterna mycket detaljerat i ansökningarna, med totalt ansökt belopp, totalkostnader samt budget per aktivitet per år. Flera av de

---

<sup>12</sup> SOU 2007:88

intervjuade kommunerna hade invändningar mot denna detaljeringsgrad som visade sig påverka sättet som besluten utformades samt redovisningen.

### **4.3.1 Fem ansökningstillfällen var resurskrävande**

I intervjuer med kommittén och kommunerna framkommer att antalet ansökningstillfällen inte var en central fråga för kommunerna under tiden satsningen pågick. Detta måste ses i relation till att kommunernas kännedom om att det fanns flera möjligheter att ansöka var god: 80 procent av kommunerna var informerade om antalet ansökningstillfällen och tidpunkterna för dessa enligt våra enkätresultat. Det finns olika synpunkter bland de intervjuade och i enkäten kring vilken betydelse utformningen med flera ansökningstillfällen har haft.

Flera kommuner anser att fem ansökningstillfällen gav dem som skulle önska det möjlighet att ansöka i etapper. Ingen av de kommuner Statskontoret har varit i kontakt med, har dock ansökt om medel vid samtliga tillfällen som gavs. Som mest har kommunerna ansökt vid tre tillfällen. Det har då handlat dels om helt nya aktiviteter, dels om aktiviteter som har fallit ut väl och som man har önskat att erbjuda flera. Det kan också ha handlat om annan form av fördjupning eller förstärkning av kompetensutvecklingsaktiviteter som startats.

Intervjusvaren indikerar också att hela processen har blivit lättare för de kommuner som tagit ett samlat grepp kring sin kompetensutvecklingsverksamhet och utformat ansökan med en eller två ”paraplyverksamheter” där en rad olika aktiviteter ingått. För dessa kommuner framstår möjligheten att ansöka flera gånger snarare som besvärlig, eftersom ansökningsprocessen i kommunerna var lika arbetskrävande varje gång. Detsamma gäller för kommittén som efter varje ansökningstillfälle fick ett antal ansökningar att handlägga och bereda.

Värt att notera är också det faktum att de fem ansökningstillfallen inte var jämställda eller likvärdiga vad gäller kommunernas möjligheter att tilldelas ansökt belopp. Merparten av pengarna fördelades vid det första tillfället, något som majoriteten av kommunerna säger sig ha varit väl medvetna om. Dock svarar 11 procent av dem som har svarat på Statskontorets enkät att de inte har känt till detta.

Vissa kommuner drabbades av att pengarna inte räckte till. Detta skapade viss irritation i de fall kommunen hade ansökt om stöd för aktiviteter som tidigare finansierats med medel från Kompetensstegen, men som avlogs till följd av en hårdare begränsad ekonomisk ram vid senare ansökningstillfällena. Det tyder på att alla kommuner inte var helt införstådda med vad följderna skulle kunna bli av att merparten av pengarna fördelades vid det första ansökningstillfället.

### **4.3.2 Del- och slutredovisningarna skapade störst besvär för kommunerna**

När Statskontoret i intervjuer har ombett kommunerna att kommentera sättet som Kompetensstegen organiserades på är en helt samstämmig bedömning att redovisningen var för detaljerad. Kommunerna själva har i och för sig nytta av uppföljning och redovisning, men i mindre grad i den form och de uppgifter som kommittén efterfrågade. Några nyanser finns dock, bl.a. betonar vissa kommuner att detaljerade redovisningskrav gav en samlad bild av genomförd verksamhet.

Det var vid ansökningstillfället inte klart angivet på vilket sätt kommunerna skulle rapportera om genomförd verksamhet. Att redovisning skulle komma att krävas var tydligt, men detaljerade återrapporteringskrav kom först i själva besluten. Kommunerna hade då ett visst utrymme att utveckla ett fungerande uppföljningssystem. Att så inte blev fallet har en stor andel av kommunerna intygat i intervjuer och enkät-svar. Tvärtom understryker många kommuner att det är helt avgörande för motivation, kvalitet och nytta av redovisningen att ett genomarbetat system för redovisning finns tillgängligt från start. Alla krav och detaljer som ska rapporteras måste tydligt framgå mycket tidigt.

Kommunerna kritiserar också uppläggningsen av redovisningen för att ha varit oklar och svår att genomföra. Enligt flera kommuner förändrades kraven på efterfrågade uppgifter till redovisningarna under tiden som satsningen pågick. Kommunerna upplevde att kansliet efterfrågade ej jämförbara data, t.ex. om yrkeskategorier, antal personer, andelar av tjänster inom yrkeskategorier – en detaljeringsgrad som i större kommuner med många anställda blir näst intill omöjlig att rapportera. Andra exempel där kommunerna har upplevt oklara direktiv kan hänföras till handledarutbildningar och studiecirkelaktiviteter. Vissa andra

krav var omöjliga att följa upp i praktiken. Till exempel har många kommuner lyft fram att deltagare kan ha räknats flera gånger. Ett annat återkommande problem är att personal kan ha rapporterats i fel yrkeskategori, personal i deltidstjänst dessutom med fel anställningsprocent. När det skapas oklarhet i antal och hur det har rapporterats sjunker givetvis värdet av del- och slutredovisningarnas kvantitativa delar, eftersom data är osäkra i alla led.

Flera kommuner som Statskontoret varit i kontakt med har tagit fram särskilda verktyg för att kunna följa kompetensstegsatsningarna. Dessa kommuners merarbete har sannolikt inte resulterat i bättre data eftersom det också här saknades klara direktiv när uppföljningssystemen utvecklades. Ytterligare ett skäl till att rapporteringen högst sannolikt har kvalitetsbrister, handlar om antalet uppgiftslämnare. Många kommuner bildade en mycket komplex organisation för satsningens praktiska genomförande, vilket har resulterat i att det har funnits många datakällor och många att påminna. Om det blir svårt att se nyttan av administrativa insatser riskerar data på totalnivå att vara ofullständiga.

### **4.3.3 Beslutsformen påverkade främst kommittén, men även regeringen och Regeringskansliet avsatte beredningsresurser**

Med beslutsform menas här att kommittén beredde förslag till beslut om stöd efter noggrann granskning av inkomna ansökningar, medan regeringen fattade de formella besluten om stöd och även tog beslut om kommunernas omprövningsansökningar.

Konsekvenserna blev en dubbel hantering av förslag till beslut genom att kommittén, efter kansliets beredning, levererade underlag till regeringen för beslut om stöd och kreditering av medel. Alla förslag genomgick därefter gemensam beredning i Regeringskansliet innan regeringen fattade beslut om stöd för alla kommunerna enskilt. Enligt uppgift från kansliets arbetsgrupp gjorde regeringen ingen ytterligare prövning av innehållet i förslagen till beslut.

En effekt av beslutsformen för kommitté och regering är att själva handläggningen kräver extra resurser, både i form av arbetskraft och i

tid. Statskontoret har inte hittat några indikationer på att kommunerna påverkades av formerna för beslut om stöd, i form av administrativt merarbete. Det kommunerna i stället i hög grad påverkades av var formalia kring omprövningsansökningar.

#### **Tidsbegränsade bidragsbeslut bidrog till merarbetet**

Det som motiverade omprövningsansökningarna var i huvudsak sättet som besluten utformades på. Många kommuner har haft synpunkter på att medel varit låsta för aktiviteter och perioder. I ansökningarna budgeterade och periodiserade kommunerna sina planerade aktiviteter, och för att få tillstånd att genomföra verksamhet vid en senare tidpunkt eller med en justerad inriktning var kommunen tvungen att komma in med en omprövningsansökan. Det upplevdes som onödigt byråkratiskt när kommunen hade fått pengarna men ändå måste ansöka på nytt. Kommittén har också yttrat sig kritiskt om detta.

Vad Statskontoret har kunnat erfara har inga omprövningsansökningar avslagits. Med en större flexibilitet kring disponeringen av medel inom ramen för de insatser som kommunerna hade sökt och blivit beviljade medel för skulle det administrativa arbete för både kommuner och kommitté som varit knuten till hanteringen av omprövningsansökningarna ha kunnat undvikas. Att det var regeringen som formellt fattade beslut om tilldelning av medel ledde till ytterligare administrativt merarbete, då även omprövningsbesluten skulle beredas formellt inom Regeringskansliet.

#### **4.3.4 Administrativ börda till följd av utbetalningsformen**

Kommunerna fick medel för kompetensutveckling genom kreditering av deras skattekonto. De eventuella effekter detta har haft för kommunerna har kartlagts genom intervju med kommuner och berörda myndigheter.

Skattekrediteringen tycks överlag inte ha vållat kommunerna några särskilda bekymmer. Det har dock inneburit ett administrativt merarbete för vissa (ofta mindre) kommuner. I något fall har krediteringen medfört ett överskott på kommunens skattekonto, då kommunens inbetalningar av skatter har varit lägre än de stöd som krediterats

skattekontot. Det har inneburit att kommunen har varit tvungen att ansöka hos Skatteverket om en utbetalning från skattekontot.

På skattekontot räknas alla debiteringar och krediteringar av mot varandra. Det anges inte vad en viss debitering eller kreditering avser, vilket innebär att kommunerna behövde vara uppmärksamma på vilket belopp som skulle krediteras och när krediteringen skulle ske. Vad Statskontoret kunnat erfa har det dock inte funnits någon oro bland berörda tjänstemän i kommunerna för att pengarna inte skulle nå fram till verksamheten. Det har varit möjligt att hantera utbetalningsformen även för de kommuner för vilka skattekrediteringen har inneburit ett administrativt merarbete.

Även Skatteverkets administration av skattekrediteringarna har fungerat väl i och med att de nödvändiga uppgifterna levererades till myndigheten i elektronisk form.

Bland kommunerna har det däremot vållat vissa bekymmer att det krediterade beloppet för ett visst år inte nödvändigtvis har motsvarat det belopp som kommunen hade sökt och beviljats. Det beror på att kommunerna kunde söka och beviljas medel för hela perioden, samtidigt som krediteringarnas storlek var kopplad till de belopp som regeringen hade budgeterat för respektive år.

#### **4.4 Ansökningsförfarandet påverkade fördelningen av medel**

Över en treårsperiod fördelades 1 050 mnkr. Samtliga medel fördelades genom det ansökningsförfarande som i huvudsak var fastställt i kommitténs direktiv. Ett alternativ skulle ha varit att fördela medlen utifrån en fördelningsnyckel. Ett sådant förfarande vore möjligt att kombinera med uppföljnings- och redovisningskrav kopplade till villkor för vilka insatser pengarna kunde användas för.

Statskontoret har gjort en beräkning av hur fördelningen av medel till kommunerna skulle ha sett ut om den hade skett utifrån en fördelningsnyckel i stället för genom ett ansökningsförfarande. Den fördelningsnyckel som använts är baserad på delmodellen för äldreomsorg i det

kommunalekonomiska kostnadsutjämningsystemet. En standardkostnad per invånare beräknas för varje kommun. Den baseras på andelen äldre i kommunen, kommunens bebyggelsestruktur och en normkostnad som utgår från uppgifter om de äldres ålder, kön, civilstånd, socioekonomiska tillhörighet samt andel med utomnordisk bakgrund.

Den fördelning av medel som schablonberäkningen ger upphov till jämförs sedan med den faktiska fördelningen av medel utifrån ansökningsförfarandet. När den faktiska fördelningen av medel ställs i relation till den fördelning som schablonberäkningen skulle ge upphov till erhålls en kvot för varje enskild kommun. Medelkvoten är 1,03, vilket betyder att en kommun i genomsnitt fick ett tre procent högre belopp genom ansökningsförfarandet än vad den skulle ha fått med fördelningsnyckeln (att medeltalet är större än ett beror på att många små kommuner genom ansökningsförfarandet fick mer än de skulle ha fått med en schablonberäkning, och därmed erhöll en hög kvot). Standardavvikelsen för kvoterna är 0,4, vilket innebär att vad kommunen fick genom ansökningsförfarandet i förhållande till vad den skulle ha fått med fördelningsnyckeln i genomsnitt avviker med 0,4 från medelkvoten på 1,03. Standardavvikelsen visar att spridningen runt medelvärdet är relativt stor – en indikation om att de två fördelningarna skiljer sig åt.

Beräkningarna visar således att ansökningsförfarandet genererade en fördelning av medel som skiljer sig från den som skulle ha nåtts genom den fördelningsnyckel som använts. Att ansökningsförfarandet hade betydelse för fördelningen av medel kan tyckas vara en uppenbar och väntad slutsats. En mindre variation i fördelningen utifrån ett ansökningsförfarande jämfört med en schablon skulle emellertid kunna motivera ett ifrågasättande av det effektiva i att använda ett omfattande och administrativt krävande ansökningsförfarande för satsningen.

Att fördelningen genom ett ansökningsförfarande skiljer sig från den fördelning som skulle ha uppnåtts med en fördelningsnyckel kan vara ett uttryck för att lokala förutsättningar och behov har slagit igenom i ansökningsförfarandet. Det stämmer väl med Kompetensstegens inriktning där variationen i kommunernas behov just skulle påverka fördelningen.

## 4.5 Effekter för privata vårdgivare

Statskontoret har undersökt i vilken omfattning privata utförare av äldreomsorg var involverade i planering av kompetensutvecklingsinsatser och huruvida de påverkades av ärendehanteringssystemet. I enkäten bekräftade ca 40 procent av de svarande att de hade erbjudit privata vårdgivare att delta i satsningen. Även i intervjuer med kommuner har frågan belysts. Att få en samlad bild av hur privata vårdföretag har medverkat i och påverkats av Kompetensstegen har visat sig vara omöjligt, men genom intervjuer med tjänstemän i två kommuner där alternativa utförare har en stor andel av verksamheten finns åtminstone ett par exempel på hur det har gått till.

I Linköping är inslaget av privata utförare inom äldreomsorg stort, ca hälften av kommuninvånarna vårdas av alternativa utförare. När Kompetensstegen infördes föreföll det självklart att alla som arbetade inom vård och omsorg om äldre skulle ha lika möjligheter att få kompetensutveckling.

Innan det första ansökningstillfället hade kommunen byggt en organisation för Kompetensstegen där varje utförare var representerad med en projektledare. Åtta av dessa kom från privata utförare, medan en kom från kommunen. Projektledarna ansvarade för att kartlägga, planera och redovisa kompetensutvecklingsbehoven inom sina verksamheter. Detta låg senare till grund för kommunens planering och ansökan. Varje projektledare tog fram en plan för kompetensutveckling där hänsyn togs till företagets/kommunens strategier för kompetensutveckling sammanvägd med principer och strategier som gällde för Kompetensstegen.

När beviljade medel krediterades skattekontot fördelades dessa proportionellt till kommunala och enskilda utförare i enlighet med varje utförares andel av den samlade äldreomsorgen inom kommunen. Enligt de intervjuade bidrog också de privata utförarna med egna medel.

Kommunen har försökt att skapa en översiktlig och användarvänlig mall för redovisning av Kompetensstegen. I den sammanfördes de frågor som kommittén önskade svar på med de frågor som kommunen önskade att belysa. Detta har verksamhetsutförarna, även de privata,

redovisat regelbundet till kommunen, som ansvarade för sammanställning och rapportering till Kompetensstegen.

I Västerås bildade kommunen tidigt år 2005 arbetsgrupper där representanter för alla utförare ingick med syfte att planera för kompetensutveckling med stöd av Kompetensstegen. Det rådde ingen tvekan om att alla, kommunala såväl som privata utförare, skulle bjudas in. I projektets styrgrupp representerades alla utförare och en särskild projektledare för satsningen tillsattes. Styrgruppen har beslutat närmare om fördelning av projekt och resurstilldelning. Rapportering och redovisning bedöms ha varit omfattande och särskilt underbilagorna har lett till många upprepningar av data och dokumentation. För en stor verksamhet som tillika har flera olika utförare har det varit svårt att hålla reda på varje enskild person.

Representanter för privata vårdgivare i dessa kommuner bekräftar att samarbetet har fungerat väl. De understryker samtidigt att kontakterna var etablerade långt innan Kompetensstegen drog igång, vilket nog har påverkat samarbetsförutsättningarna positivt.

Den bild Statskontoret har fått är att den tillämpade organiseringen av Kompetensstegen i liten grad påverkade enskilda utförare inom äldreomsorgen. Med det menas att enskilda utförare inte själva ansvarade för ansökan eller för redovisning, eftersom det var kommunala tjänstemän som drev projekten och hanterade nödvändig formalia.

## **4.6 Utbildningsvikariatet – kopplingen till Kompetensstegen**

Kompetensstegen fick efter cirka ett års arbete tilläggsuppgiften att främja användandet av det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat. Programmets syfte framgår av förordning (2005:1206) om utbildningsvikariat och handlar i korthet om att underlätta för arbetslösa att få anställning inom vård och omsorg om äldre under den tid som fast anställda får kompetensutveckling. Kompetensstegen gavs i februari 2006 genom tilläggsdirektiv (dir. 2006:26) informationsuppgifter m.m. för att programmet skulle kunna förverkligas i den omfatt-

ning som regeringen avsåg. Utbildningsvikariatet fanns formellt från och med den 1 januari 2006 och avskaffades i oktober 2006.

De kommuner som Statskontoret har intervjuat har varit mycket kritiska till utbildningsvikariatet. Kommittén karakteriserar satsningen som mycket problematisk, och understryker betydelsen av att i utbildningssammanhang ha framförhållning och ett långsiktigt perspektiv.<sup>13</sup> Det anses rimligt att kommunerna, åtminstone i de fall staten agerar på ett område och inom en sektor där kommunerna är ansvariga, upplever ett minimum av förutsebarhet. Det är också bra om kommunerna ges en rimlig planeringstid och viss startsträcka. I detta fall hann en del kommuner kraftsamla och snabbt starta verksamhet, vilket skapade besvär för kommunerna och de berörda individer när programmet avbröts efter riksdagsvalet hösten 2006.

Statskontoret anser att den praktiska hanteringen av uppdraget om utbildningsvikariat var ett exempel på mindre lyckad statlig styrning. Det beror på den ryckighet som utbildningsvikariatet präglades av; att de tillkom ett år efter att Kompetensstegen hade lanserats och att de utvecklades efter bara åtta månader.

Statskontoret konstaterar också att utbildningsvikariatets utformning avvek från Kompetensstegens syfte att skapa långsiktigt hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling i kommunerna. För att stödja satsningens inriktning mot att främja det arbetsplatsnära lärandet utformades regelverket kring bidragsberättigade kostnader så att kommunerna själva skulle finansiera vikarier och deltagarnas arbetstid. Under sitt första verksamhetsår hade kommittén tydligt och konsekvent förmedlat att kommunerna själva ansvarade för vikariekostnader, i syfte att låta kommunerna utveckla former för kompetensutveckling som har förutsättningar att fortgå även utan statligt stöd.

Kompetensstegen hade ursprungligen inte sektorsövergripande uppgifter och mål. Utbildningsvikariatet var en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som primärt handlade om att ge arbetssökande ett tidsbegränsat jobb, medan den anställda fick kompetensutveckling.

---

<sup>13</sup> SOU 2007:88, s. 201.

Eftersom utbildningsvikariatet avvek från Kompetensstegen syfte att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar kompetensutveckling i kommunerna anser Statskontoret att Kompetensstegen borde ha hållits isär från det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat. När det inte blev så, borde programmet åtminstone ha fullföljts i enlighet med de ursprungliga planerna, dvs. genomförts under två år.

## 5 Effektiviteten i organiseringen av Kompetensstegen

I det här kapitlet diskuteras effektiviteten i organiseringen av Kompetensstegen. Eftersom det inte varit möjligt att ta del av den pågående utvärderingen av effekterna av själva satsningen är det inte möjligt att bedöma effektiviteten i organiseringen med avseende på effekter bland personal och brukare.

Statskontoret har därför valt att precisera frågan om effektiviteten i organiseringen till att handla om hur ändamålsenlig organiseringen var med avseende på de mål som gällde för satsningen som sådan samt de bakomliggande mål och motiv som har kunnat identifieras. Statskontorets bedömning av ändamålsenligheten bygger således på bedömningar av i vilken utsträckning den tillämpade organiseringen har främjat de övergripande målen för Kompetensstegen samt de mer direkta målen och motiven för den valda organisationsformen.

Med mål för satsningen avses de övergripande målen med Kompetensstegen utöver det helt övergripande målet om en förstärkning av kompetensen hos äldreomsorgspersonalen utifrån brukarnas behov. De mål som identifierats är följande: direkt resursförstärkning till kommunernas arbete med kompetensutveckling av personalen under perioden för satsningen, genom medelstilldelning engagera och stimulera kommunerna till ett strategiskt kompetensutvecklingsarbete, lägga grund för ett långsiktigt kompetensutvecklingsarbete i kommunerna samt att ta fram metoder och nya lärandeformer inom kompetensutvecklingen i äldreomsorgen. I den här delen handlar analysen om att utreda huruvida den tillämpade organiseringen bidrog till att de övergripande målen nåddes.

Statskontoret har även identifierat mål och motiv som var styrande för hur satsningen organiserades. Följande mål och motiv som är direkt kopplade till organiseringen har bedömts som mest betydelsefulla: en snabb och kraftfull implementering, att genom dialog stödja och stimulera kommunerna i deras arbete med att hitta former för och inriktning på kompetensutvecklingen av personalen, låta lokala behov styra vilka aktiviteter varje kommun skulle genomföra, genom inrättandet av en

kommitté skapa uppmärksamhet för satsningen och skapa en organisation med en tydlig uppgift i fokus samt att säkerställa regeringens kontroll över medlen. I den här delen handlar analysen om att utreda huruvida den tillämpade organiseringen bidrog till att de mer direkta målen för organiseringen nåddes. Dessutom måste ändamålsenligheten med avseende på de direkta målen för organiseringen ställas mot ändamålsenligheten med avseende på de övergripande målen för satsningen. Frågan är i vilken utsträckning målen är i överensstämmelse med varandra.

## **5.1 Kompetensstegen fyller bara delvis villkoren för adhocratisk organisation**

I föregående kapitel presenterades en teoretisk referensram för vad som har betecknats som adhocрати – dvs. tillfälliga organisatoriska lösningar vid sidan om den befintliga statsförvaltningen. Statskontoret har i en tidigare rapport lyft fram ett antal villkor och förhållanden som bör vara uppfyllda för att det ska vara motiverat att använda en adhocratisk organisationsform. Villkoren och förhållandena kan såväl handla om karaktären på det eller de politikområden som satsningen rör som de effekter som satsningen syftar till att uppnå. I kapitel 3 konstaterades att Kompetensstegen i allt väsentligt utgjorde ett exempel på adhocratisk organisation. Kompetensstegen uppvisar tydliga likheter med tidigare adhocratiska organisationer och förefaller närmast vara modellerad efter Delegationen för Kunskapslyftet. Kapitlet inleds därför med att villkor och förhållanden som gällde för Kompetensstegen jämförs med de villkor och förhållanden som enligt teorin bör vara uppfylld för att en adhocratisk organisation ska vara motiverad. Syftet är att utreda i vilken mån organisationen ex ante borde ha bedömts som lämplig eller inte. Frågan är således i vilken utsträckning de förhållanden som gällde för Kompetensstegen överensstämmer med de förhållanden och villkor under vilka det kan vara motiverat att tillämpa tillfälliga organisatoriska lösningar.

### **Oklar problembild?**

Av direktiven till kommittén framgår att bakgrunden till satsningen var en relativt tydlig problembild; utbredd kompetensbrist hos äldreomsorgspersonalen. Erfarenhet i fråga om organisation och metod sakna-

des inte i statsförvaltningen. Samtidigt fanns positiva erfarenheter i fråga om organisation och metod från tidigare satsningar, exempelvis Delegationen för Kunskapslyftet, som organiserats på liknande sätt som Kompetensstegen. Det har funnits ett behov av flexibilitet, situationsanpassning och kreativitet i fråga om organisation och processer. Vikten av en fungerande dialog för att kommunerna skulle kunna erhålla nödvändigt stöd i arbetet med kompetensutveckling talar också för att det fanns ett behov av en flexibel och anpassningsbar organisation.

### **Behov av intressentmedverkan?**

I Kompetensstegen var intressentmedverkan ett tydligt inslag. Kommittén bestod bl.a. av representanter för SKL, SKTF, PRO, Vårdförbundet och Kommunal. En så betydande intressentmedverkan var främst motiverad av kommitténs breda uppdrag att verka för ett långsiktigt strategiskt kompetensutvecklingsarbete i kommunerna samt av uppgiften att utarbeta principer för ansökningsförfarandet. Behovet av intressentmedverkan motiverade i sin tur att uppdraget lades på en kommitté snarare än på en befintlig myndighet.

### **Behov av förhandlingar och skönsmässighet i besluten?**

Kommittén skulle utarbeta tydliga principer och kriterier för ansökningsförfarandet. När formerna för ansökningsförfarandet var bestämda fanns inget utrymme för förhandlingar eller skönsmässighet i besluten. De principer och kriterier som gällde för tilldelning av medel till kommunerna skulle helt enkelt tillämpas. Även om dialog mellan kommuner och kommittén var önskvärt skulle denna handla om stöd och information. Dialogen skulle inte innebära någon form av förhandling kring kommunernas insatser eller kring medelstillelningen.

### **Mångfaldiga och sektorsövergripande mål?**

Kompetensstegens mål kan inte sägas ha varit mångfaldiga i det avseende som motiverar en tillfällig organisatorisk lösning. Det handlar då främst om en mångfaldighet i mål som sträcker sig över flera sektorer eller politikområden. Sektorsövergripande mål kan innebära att det inte är möjligt att peka ut någon befintlig myndighet som särskilt lämpad att ta hand om frågan. Det var inte fallet när det gäller Kompetensstegen som endast rörde kompetensutveckling inom den kommunala äldreomsorgen.

### **Behov av snabbhet i implementeringen?**

Statskontoret kan konstatera att en snabbhet i implementeringen förefaller ha utgjort ett motiv för sättet som Kompetensstegen organiserades på. Den iakttagelsen bygger på det faktum att organisering genom en kommitté i stället för en befintlig myndighet underlättar för en snabb start och en snabbhet i genomförandet. Mot bakgrund av det övergripande mål om långsiktighet i kommunernas insatser fanns det dock inget direkt behov av snabbhet i implementeringen. Denna fråga återkommer senare i det här kapitlet. Av bakgrundsbeskrivningen i direktiven till kommittén framkommer inte heller att det förelåg något egentligt behov av ett snabbt genomförande.

### **Jämförelse av Kunskapslyftet med Kompetensstegen**

Statskontorets huvudsakliga slutsatser vad gäller Kunskapslyftets organisatoriska utformning var att delegationsmodellen sammantaget hade bärkraftiga motiv. Det handlade bl.a. om: flerfaldiga och sektorsövergripande mål, önskemål om en snabb start och ett snabbt genomslag, att förberedelser ansågs behöva ske innan alla grundläggande beslut om principer och regelverk var fattade, att inledningsvis behålla närheten till regeringen så att snabba korrigeringar blev möjliga om nödvändigt, att direktdialog med kommunerna bedömdes som viktig samt att kommunerna uppfattar styrning från regeringen som mer legitim än styrning från myndigheter.

I följande tabell redovisar vi i vilken utsträckning Kompetensstegen kan sägas ha präglats av de villkor som kan motivera en adhokratisk organisationslösning. I tabellen framgår också hur Kunskapslyftet, vars organisation Kompetensstegen i hög grad är modellerad efter, svarar mot villkoren.

## Villkor som motiverar en adhocratisk organisation

Villkor	Adhocrati	Kunskapslyftet	Kompetensstegen
Oklar problembild	Ja	Nej	Nej
Behov av flexibilitet	Ja	Ja	Ja
Avsaknad av erfarenhet i fråga om organisation och metod	Ja	Ja	Delvis
Skäl för förhandlingar och skönmässighet i beslut	Ja	Ja	Nej
Intressentmedverkan är önskvärd och legitim	Ja	Ja	Ja
Mångfaldiga och sektorsövergripande mål	Ja	Ja	Nej
Behov av snabbhet i implementering	Ja	Ja	Nej

### Sammantagen bedömning

Mot bakgrund av den teoretiska referensram som tidigare presenterats och de slutsatser som kan dras vad gäller när det är motiverat att tillämpa en tillfällig organisatorisk lösning bedömer Statskontoret att vissa förhållanden talade för att Kompetensstegen skulle organiseras adhocratiskt. Det handlar främst om att det var motiverat med en organisation som kunde svara mot de krav av flexibilitet, situationsanpassning och kreativitet som gällde för att satsningen skulle få avsedda effekter.

Behovet av intressentmedverkan var ytterligare något som på förhand motiverade organisering genom en delegation eller en kommitté.

Andra förhållanden som kan sägas motivera adhocratiska organisationslösningar gällde däremot inte i fråga om Kompetensstegen. Det fanns exempelvis inga behov av förhandlingar under genomförandet eller skönsmässighet i beslutsfattandet. Det fanns inte heller något direkt behov av en snabbhet i implementeringen. Slutligen var målen för Kompetensstegen inte sektorsövergripande. Detta talar för att det skulle ha varit möjligt att peka ut en befintlig myndighet med uppgift att genomföra satsningen. Det ligger nära till hands att peka på Socialstyrelsen, en myndighet med ansvar på det sociala området och erfarenhet från äldre frågor.

Det var således inte uppenbart att organisera Kompetensstegen på det sätt som gjordes givet de förhållanden och mål som gällde för satsningen. Statskontorets bild är att någon noggrann bedömning och avvägning utifrån den här typen av resonemang inte gjordes inför beslutet om hur Kompetensstegen skulle organiseras. I stället förefaller Kompetensstegen i stort sett ha modellerats efter Delegationen för Kunskapslyftet, med den skillnaden att en kommitté och inte en delegation fick uppdraget. Förhållandena kring, och målen för, Kunskapslyftet svarade dock i högre grad mot de punkter som har diskuterats ovan. Den tillfälliga organisationslösningen var alltså mer motiverad när det gäller Kunskapslyftet än när det gäller Kompetensstegen.

Vilken organisationsform som väljs har betydelse för förutsättningarna för att en satsning ska nå avsedda effekter. Det är därför värdefullt med någon form av analys, om än av övergripande karaktär, av hur olika organisationsformer svarar mot de villkor som gäller för en viss satsning. I det följande behandlas vilken betydelse den valda organiseringen av Kompetensstegen i praktiken hade med avseende på de effekter som redovisats i föregående kapitel.

## 5.2 Ändamålsenligheten i Kompetensstegens tillämpade organisering

### 5.2.1 For korta tidsramar

Från det att satsningen beslutades, Kompetensstegen sammankallades och kommunernas första frist för att ansöka om stöd, gick det ett knappt år.

Statskontoret har identifierat mål för satsningen och motiv för organiseringen som är relevanta för ändamålsenligheten i de yttre ramar och förutsättningar som gällde för Kompetensstegen. Ett relevant övergripande mål för satsningen i stort handlar om långsiktigheten i satsningen. I direktivet till kommittén uttrycktes det på följande vis: ”Huvudinriktningen för kommitténs arbete skall vara att stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling i syfte att höja standarden och kvaliteten i äldreomsorgen i hela landet.”<sup>14</sup> Satsningens långsiktiga bärkraft var således ett av dess huvudmål.

Samtidigt har Statskontoret av den utformning som satsningen gavs i direktiven kunnat notera att ett motiv för själva organiseringen förefaller ha varit att den skulle generera en snabb och kraftfull implementering. De snäva tidsramarna inför det första ansökningstillfället är det tydligaste exemplet på detta. Att kommittén skulle utarbeta förslag till kriterier för ansökningsförfarandet samtidigt som inledande informationsinsatser pågick är också ett uttryck för att ett mål med själva organiseringen var att satsningen skulle ges en snabb start.

Statskontoret har kunnat konstatera att tiden inför det första ansökningstillfället av både kommitténs kansli och av kommunerna upplevdes som knapp. Kansliet menar att de knappa tidsramarna inte påverkade deras arbete i negativ bemärkelse. Statskontoret gör en delvis annan bedömning enligt nedan. De korta tidsramarna inför första ansökningstillfället fick däremot uppenbara och direkta konsekvenser för ett stort antal kommuner.

---

<sup>14</sup> Dir. 2004:162

## **De korta tidsramarna påverkade kommunernas beredningsarbete negativt**

I sammanhanget bör poängteras att drygt 85 procent av landets kommuner skickade in en ansökan till kommittén vid det första ansökningstillfället. Det var således möjligt för en klar majoritet av kommunerna att få till stånd en ansökan inom tidsramarna. I det avseendet innebär de korta tidsramarna att insatserna hade förutsättning att komma igång tidigt i kommunerna – målet om ett snabbt genomslag tycks ha uppfyllts. Samtidigt visar intervjuer och enkätundersökning att många kommuner upplevde att deras ansökningar brast i kvalitet. Ansökningarna var ofta sammanställda utifrån en bristande behovskartläggning och utan tillräcklig förankring i verksamheterna. Med mer tid för kartläggning av behov, planering av insatser och förankring hade sannolikt många kommuner kunnat prestera ansökningar som bättre svarade mot deras kompetensutvecklingsbehov och deras förutsättningar att genomföra insatser. Inte minst möjligheterna att i kommunerna ta ett samlat, strategiskt och långsiktigt grepp om kompetensutvecklingen av personalen i äldreomsorgen – med brukarnas behov i fokus – skulle sannolikt ha förbättrats i och med en längre tid för beredning av ansökan.

## **De korta tidsramarna hade negativ inverkan på kommitténs arbete**

Den relativt korta tid som kommittén hade på sig att utarbeta kriterier för ansökningförfarandet förefaller inte på ett direkt sätt ha påverkat kommittén negativt. Statskontoret har tidigare noterat att arbetet med redovisningen inte har fungerat i alla avseenden för kommunerna. Många kommuner uppger att principerna för redovisning var otydliga, att de uppgifter som efterfrågades inte alltid kunde inhämtas och att redovisningskraven i vissa fall förändrades under pågående satsning. Kommuner har till följd av oklarheterna kring kraven sannolikt redovisat på olika sätt, vilket riskerar att göra uppgifterna mindre användbara.

Statskontoret bedömer att problemen delvis beror på den korta tid som kommittén hade på sig att utarbeta principer för redovisning inför första ansökningstillfället. Under den tiden skulle kommittén dessutom aktivt arbeta med att informera och stödja kommunerna i deras arbete inför första ansökan – en uppgift som kommittén rimligen inte kunde

prioritera bort. Längre tid och möjlighet att fokusera på uppgiften skulle sannolikt ha bidragit till att kommittén bättre hade kunnat formulera redovisningskrav som var såväl relevanta som möjliga för kommunerna att svara mot. Då hade man även kunnat undvika att samla in uppgifter av karaktären ”bra att ha”. För att minimera administrationen bör endast sådana uppgifter som med säkerhet är möjliga för kommuner att ta fram och som med säkerhet kommer till användning att begäras in.

De snäva tidsramarna i satsningens inledande skede har bidragit till ett onödigt administrativt merarbete i kommunerna samt till en risk att delar av kommunernas redovisningar blir mindre användbara.

### **Tidsramarna för satsningen i stort har inte främjat målet om långsiktighet**

Kommunerna kunde i praktiken bedriva kompetensutveckling av personalen inom äldreomsorgen med stöd från Kompetensstegen under åren 2006-2008. Mindre kommuner avstod ofta från att påbörja några insatser tills dess att det formella beslutet om tilldelning av medel var fattat av regeringen. Vissa kommuner avvaktade med insatserna tills dess att skattekrediteringen var klar. Flera kommuner i vår intervjuundersökning har uppgivit att de inte har haft tid att genomföra alla de satsningar som de planerat för. Insatser av den karaktär som det varit fråga om inom Kompetensstegen var ofta tidskrävande. Upphandlingar kan behöva göras, vilket ofta är en tidskrävande process. Utbildning ska genomföras utan att brukarna påverkas negativt, vilket kan leda till att utbildningsinsatser för personalen måste pågå under en längre tid, osv.

Det ligger i sakens natur att en satsning av tillfällig karaktär någon gång ska avslutas, men en tidsbegränsad satsning kräver ändå viss tid för att nå verkan. Statskontoret bedömer, i likhet med kommittén, att en förlängning av tidsramarna för satsningen med ett år bättre skulle ha främjat den långsiktiga bärkraften i satsningen. Med ytterligare ett år för kommunerna att kompetensutveckla sin personal skulle insatser av mer långsiktig karaktär ha främjats samtidigt som färre insatser skulle ha behövt avslutas i förtid.

## **Sammantagen bedömning vad gäller tidsramarnas ändamålsenlighet**

Sammantaget gör Statskontoret bedömningen att de yttre ramarna och förutsättningarna för Kompetensstegen – i form av korta tidsramar och kommitténs uppgift att utarbeta principer för ansökningsförfarandet efter satsningens lansering – möjliggjorde en snabb start för kommunernas kompetensutvecklingsinsatser.

Det övergripande målet för satsningen om långsiktighet främjades däremot inte av de snäva tidsramarna i satsningen inledningsskede eller av tidsramarna för satsningen i stort. Statskontoret menar att målet om en snabb start och ett relativt snabbt genomförande står i uppenbar motsättning till, och i praktiken har motverkat, det övergripande målet om långsiktighet.

Det forcerade beredningsarbetet av ansökningar i kommunerna har sannolikt fått till följd att insatserna i kommunerna i mindre utsträckning kunnat bedrivas med ett samlat grepp och ur ett strategiskt och långsiktigt perspektiv än vad som skulle ha varit fallet med bättre förutsättningar för beredning och planering. Det betyder att den långsiktiga bärkraften i satsningen till viss del har motverkats p.g.a. de snäva tidsramarna i inledningen.

De snäva tidsramarna och kommitténs disparata uppgifter i inledningsskedet har också motverkat kvaliteten i kommunernas redovisningar samt medfört ett administrativt merarbete för kommunerna.

Sett ur det perspektivet var de snäva tidsramarna för satsningen i stort och i satsningens inledningsskede inte ändamålsenliga. Kompetensutvecklingen skulle ha kunnat bedrivas effektivare med avseende på det övergripande målet för satsningen om långsiktighet, om satsningen hade förlängts med ett år samt om tiden inför första ansökningsförfarandet hade förlängts.

### **5.2.2 Blandade erfarenheter av ärendehantering**

I diskussionen av ärendehanteringens ändamålsenlighet ligger fokus i första hand på ansökningsförfarandet och dess utformning i förhållande till identifierade mål för satsningen. Nära förknippad med ansökningar

är redovisning och uppföljning, vars ändamålsenlighet också kommer att diskuteras.

Det övergripande målet med satsningen med störst relevans är att kompetensutvecklingen bland personalen skedde i en form som bidrog till verksamhetsnära och långsiktig hållbar verksamhet. Ett annat mål av övergripande karaktär var att utveckla nya lärandeformer. Satsningens grundläggande syfte var att genom ekonomiska stimulansmedel få kommunerna att agera och ta sin del av ansvaret för att äldre inom vård och omsorg vårdas av kompetent personal. Slutligen skulle lokala behov styra vilken kompetensutveckling som enskilda kommuner valde att genomföra. Fokus låg, som det har uttryckts, på *hur* kompetensutvecklingen genomfördes, inte på vad, i betydelsen vilka teman, den handlade om.

### **Ansökningsförfarandet innebar för- och nackdelar**

Ett ansökningsförfarande kan vara motiverat utifrån flera av dessa mål. Rent principiellt skulle kommunernas möjligheter att få bidrag endast begränsas av kvaliteten i deras ansökningar. Ansökningarna sågs alltså som ett sätt att få kommunerna att tänka och planera sammanhållet, långsiktigt och verkligen sträva efter att realisera syftet om att få till stånd verksamhetsnära kompetensutbildning för målgruppen.

Det föll också väl samman med målet om att låta behoven lokalt styra vilka aktiviteter kommunerna prioriterade att genomföra. Genom ansökningsförfarandet skedde en anpassning både till kommunernas behov av kompetensutveckling och till deras förmåga – ekonomiskt, personellt- och tidsmässigt - att genomföra insatser. Att kommunerna var tvungna att i huvudsak själva stå för vikarietäckning bidrog sannolikt till en sådan anpassning.

Ett annat motiv för att fördela medlen efter ett ansökningsförfarande, och inte efter någon fördelningsnyckel, var att kommuner som hade försummat kompetensutveckling inte skulle gynnas på bekostnad av kommuner som redan tidigare hade satsat mer. Ansökningsförfarandets utformning med flera möjligheter att ansöka kan vidare vara en väl vald metod för att ge alla kommuner möjligheten att ta del av medlen, också de som behövde längre tid för planering initialt. Kompetensutveckling bland personalen inom vård och omsorg om äldre var en

mycket angelägen uppgift ur den dåvarande regeringens perspektiv, något satsningens storlek vittnar om. En dryg miljard kronor över tre år till kommunerna signalerar vilken betydelse kompetensutveckling inom äldreomsorgen ansågs ha. Det var logiskt att utforma ansökningsförfarandet på ett sätt som gav så många kommuner som möjligt chansen att delta.

Ett sista motiv för ansökningsförfarandet som bör lyftas fram var att man genom ansökningar etablerade en kontaktväg till kommunerna. Direktkontakten underlättade kommitténs möjligheter att diskutera kommunernas planer och ge stöd och råd om omfattning, långsiktighet och inriktning. Ansökningsprocessen så som den var organiserad, med möten, fasta kontaktpersoner och möjligheter för så väl kommun som för kommitté att ställa frågor, gjorde det relativt enkelt att få en kontakt och dialog med kommunerna som annars skulle ha varit svår att få till stånd.

Genom ansökningar och dialog underlättades även identifikation av de kommuner som var intresserade och kapabla att bidra med resurser och personal för metodutveckling. Att stimulera och systematisera erfarenheter kring nya lärandeformer var en prioriterad uppgift för kommittén enligt direktivet och ansökningsförfarandet verkar ha drivit på utvecklingen. Uppgiften förutsatte kommuner som "fångade bollen" och hade kapacitet och förmåga att tillskapa samarbete mellan verksamhetsledning, personal, utbildare, forskare och i vissa fall även utvärderare. Kommunernas ansökningar var en central informationskälla för kommitténs arbete i detta avseende.

Motiven till kravet om kommunstyrelsebehandling av kommunernas ansökningar kan ha varit att vilja lyfta kompetensfrågor för personalgruppen inom äldreomsorgen till en nivå ovanför social- eller äldre-nämnd. Det bidrog också till ökad tydlighet i två avseenden, nämligen att förtydliga sektorns behov och vad satsningen skulle komma att kosta kommunen.

Statskontoret ser flera positiva effekter av att Kompetensstegen utformades med ett ansökningsförfarande för att fördela pengar till kommunerna. Den valda utformningen, i förhållande till flera av motiven för organiseringen av satsningen, har betonat formerna för kompetensut-

veckling och skapat förutsättningar för kommuner som inte hunnit så långt när det gäller sitt kompetensutvecklingsarbete att vara med och för att låta lokala behov styra. Den har också underlättat identifierandet av ”modellkommuner” för utvecklande av nya lärandeformer och skapat ett bredare intresse för äldreomsorgens behov.

Ansökningsförfarandets utformning med upprepade ansökningstillfällen och resurskrävande intern beredning innebär å andra sidan mycket administration för kommunerna som tog kraft från förankring, planering och möjligheten att ta ett helhetsgrepp i verksamheten. Det ledde i sin tur också till ett omfattande administrativt arbete för kommittén och även för regeringen (se nedan om beslutsformerna). Statskontoret har inte kunnat identifiera några klara mål och motiv för just fem ansökningstillfällen eller kraven om budget på aktivitets- och totalnivå. Det är svårt att hitta skäl till utformningens detaljeringsgrad i dessa avseenden när kommittén samtidigt gavs relativt fria händer att utforma principer och riktlinjer för fördelningen av medel samt övriga aspekter av ansökningsförfarandet.

Till detta kommer att kommittén, i dialogen med kommunerna, var återhållsam när det gällde att direkt rekommendera att ansökningarna utformades på visst sätt, med hänvisning till att lokala behov skulle styra. Mot bakgrund av kommunernas erfarenheter med merarbetet med rapporteringarna och de goda betyg från kommuner som faktiskt tog ett helhetsgrepp och ansökte om stöd till max två övergripande aktiviteter, borde kommittén tipsat kommunerna om att strukturera sina ansökningar på en mindre detaljerad nivå.

### **Redovisningskraven påverkade uppföljning och utvärdering**

I fallet Kompetensstegen har kommunerna krav på sig att dokumentera och redogöra för användandet av medlen i delredovisningarna och i slutredovisningarna bedöma om satsningen bedrivits verksamhetsnära, främjat långsiktighet, tagit utgångspunkt i brukarnas behov och överensstämt med kommunens mål och verksamhetsidé. I blanketten för delredovisningen på totalnivå ska kommunerna dessutom bedöma effekter och resultat.

Målen med kommunernas del- och slutredovisningar är inte explicit uttryckt för Kompetensstegens del, men det generella syftet med redo-

visning är att kontrollera att beviljade medel används på avsett sätt. Uppföljning och utvärdering av verksamheten går ett steg längre. Uppföljning – att beskriva vad som hände – innebär att ett förlopp dokumenteras och beskrivs, medan en utvärdering försöker svara på varför något hänt. Ofta ska en utvärdering ge information om vilken nytta satsningen har haft för de involverade.

Motiven för utformningen av redovisningen är inte explicita, men satsningens omfattning gör det rimligt att återrapportering om medelsanvändning krävs. Det är positivt att regeringen har önskat att utvärdera vilken nytta satsningen har haft och vilka effekterna har varit för personal och brukare. Kvantitativa data om satsningens omfattningen i kommunerna behövdes för detta syfte och kunde bara komma från berörda kommuner.

Tyvärr förefaller upplägget och utformningen av redovisningen inte ha givit data av tillräcklig kvalitet för att det ska vara möjligt att bedöma satsningens effekter. Den snabba starten år 2005 gjorde det i princip omöjligt för kommunerna att dokumentera kunskapsläget innan satsningen drog i gång på ett sätt som kunde ha varit bas för en senare utvärdering. Man saknade därmed de viktiga ”år noll-data” för att jämföra situationen före med läget efter genomförd kompetensutveckling. Kommitténs beställning av rapport-/redovisningsdata har också varit otydlig och lett till kvalitetsbrister i de statistiska uppgifter som kommunerna har skickat in. Det förefaller som om kommittén inte hunnit analysera konsekvenserna för kommunerna av de redovisningskrav som togs fram under år 2005, och de fel och brister i redovisningskraven som då tillkom var svåra att rätta till senare.

Uppläggningsen av redovisning och uppföljning har i många fall varit administrativt betungande för många kommuner. Några kommuner utvecklade särskilda redovisningssystem för uppföljningen av kompetenssatsningarna, utan att det var motiverat av kommunens egna behov. De fel som inrapporterad statistik är behäftad med riskerar att göra de detaljerade redovisningarna mindre användbara. Eftersom kommunernas tidsfrist för slutredovisning sammanfaller med slutdatum för fristående utvärderingar kan kommunernas kvalitativa erfarenhetsbeskrivningar inte heller ligga till grund för eller användas i de externa utvärderingar som pågår.

Statskontoret kan inte se att detaljeringsgraden med budget per aktivitet och år var direkt motiverat vare sig ur kommunernas eller kommitténs behov av överblick och kontroll. Statskontorets slutsats är att utformningen av redovisning, uppföljning och utvärdering av Kompetensstegen inte har fått en ändamålsenlig form.

### **Ärendehantering var ändamålsenlig**

Även om ansökningsförfarandet innebar mycket administration för både kommittén och kommunerna bedömer Statskontoret att förfarandet i sig var motiverat. Det finns dock detaljer i utformningen som fungerat mindre bra.

Kompetensstegen hade ett relativt brett uppdrag. Huvuduppgiften var att fördela pengar, men styrande för den valda organisationsformen var kommitténs uppdrag att utveckla nya lärandeformer och stödja kommunernas långsiktiga arbete. Formerna stod i fokus. De skulle vara verksamhetsnära, långsiktigt hållbara och inspirera till och underlätta för erfarenhetsutbyte.

Det vore givetvis möjligt även utan ett ansökningsförfarande att få till stånd en dialogpräglad och stödjande kommunikation med majoriteten av kommunerna. Statskontoret vill dock hävda att ansökningsförfarandet bidrog på ett effektivt sätt till att kommittén kunde fullgöra sina uppgifter. Resursförstärkningen som sådan bidrog till att få i gång kommunerna, men ansökningsförfarandet var avgörande för att de lokala behoven styrde och att lärandeformerna kom i centrum. Detta stöds även av den alternativberäkning som Statskontoret har genomfört.

Ansökningsförfarandet gav goda möjligheter till att påverka kommunerna i ”hur-frågorna”, dvs. om val av metoder för att få till stånd verksamhetsnära, långsiktigt hållbart lärande, som klart var överordnat frågan om vilka aktiviteter kompetensutvecklingen skulle inriktas på. Samtidigt var kommittén för passiv när den avstod från att rekommendera kommunerna hur de skulle strukturera ansökningar på ett övergripande sätt med en till två huvudaktiviteter. Detta hade sannolikt minskat besväret utan att negativt ha påverkat kompetensutvecklingens kvalitet.

En kvarstående fråga är om det verkligen var befogat med så frekventa ansökningsmöjligheter under hela perioden. Vilket mervärde gav det, och står insatserna i kommuner och för kommitté i förhållande till resultaten? Det är ett faktum att det vid de senare ansökningstillfällena fanns mindre medel att fördela, oberoende av ansökningarnas kvalitet, och kommunerna kunde därför ha mer att vinna på att komma in med rejäla, genomarbetade och bra ansökningar hösten 2005. Statskontoret bedömer därför att det första ansökningstillfället borde ha skjutits upp för att ge kommunerna bättre tid till sin behovskartläggning samt till att utveckla och forma kompetensutvecklingsinsatser i tråd med de lokala behoven. I sådana fall vore det rimligt att även reducera antalet ansökningstillfällen, t.ex. från fem till tre tillfällen.

### **5.2.3 Beslutsordning**

Statskontoret ska även bedöma ändamålsenligheten i beslutsordningen. Kommittén hade ett begränsat mandat, då regeringen formellt fattade alla beslut. En beslutsform som etablerar en arbetsdelning mellan en förslagsställare och en beslutsfattare är mycket vanlig och syftar till att undvika jäv, säkra legitimitet och likabehandling. Också rättssäkerhetsaspekt kan tillkomma. Motiven för att sära på förslags- och beslutsrätten i detta fall är vad vi har kunnat se, inte explicit formulerat i direktiv, förordning eller andra dokument. Ett tänkbart skäl är att regeringen önskade full kontroll över medelsanvändningen. Det i sin tur kan vara motiverat av de stora stödbelopp som satsningen innehöll. En förklaring av mera övergripande karaktär handlar om kommittéformen, en organisationsform mellan självständiga myndigheter och delegationer inom Regeringskansliet. I tidigare kapitel gavs exempel på kommittéer och delegationer med uppgifter liknande Kompetensstegen, med förslags- och inte beslutsrätt som den gemensamma nämnanen.

I fallet Kompetensstegen finns enligt Statskontorets bedömning ingen risk för jäv eller negativ påverkan på rättssäkerheten. Vad gäller lika behandling av ansökningar var det ett mindre relevant kriterium. Medel skulle ju fördelas efter kvaliteten på ansökningarna som i sin tur skulle byggas på lokala behov, inte efter kommunstorlek eller andel äldre. Att kommittén lade förslag som innebar att vissa kommuner fick mera stöd och andra mindre var helt i linje med regeringens riktlinjer och satsningens syfte. I sådana lägen är det svårt att se några tunga skäl till att

separera mandatet att fatta beslut från kommitténs mandat och huvuduppgift att lägga fram förslag om stöd.

Regeringsbesluten har å andra sidan visat sig ha en positiv effekt lokalt. Av intervjuerna har Statskontoret förstått att beslut av regeringen gav satsningen status och ökade legitimiteten för satsningar på dessa ”mjuka” frågor. Beslutsformerna bidrog till att satsningen fick ökad tyngd, vilket påverkade kommunala beslutsfattare och underlättade de kommunala tjänstemännens arbete.

Det är dock tveksamt om detta väger tyngre än det administrativa merarbete som beslutsformen ledde till. Det förefaller som att såväl kommittén som regeringen missbedömde konsekvenserna av sättet som regeringsbesluten utformades på. Eftersom regeringsbesluten preciserade detaljer som vilka aktiviteter som omfattades och inom vilken period kommunerna ska ha startat att använda det statliga stödet, ledde avvikelser i förhållande till detta, små som stora, till behov av omprövning, med ansökan och beslut av regeringen även här. När kommunerna i sina ansökningar skulle precisera under vilken period de avsåg att genomföra aktivitet och även ange hur mycket pengar de planerade att använda, och detta upprepades i regeringsbesluten, togs besluten med en detaljeringsgrad som är svår att motivera. Som Statskontoret tolkat det är detta inte en direkt följd av kommitténs begränsade beslutsmandat, utan av sättet besluten utformades på. En annan mindre detaljerad och mera övergripande form kunde givetvis ha valts och då hade sannolikt besväret med regeringsbeslut på omprövningsansökningar inte tillkommit.

Utifrån synpunkter från berörda och med kännedom om hur liten praktisk betydelse den extra beredningen av just omprövningsansökningarna har haft, är Statskontorets slutsats att utformningen av beslutsordningen medförde omfattande administration och onödigt merarbete. Det är svårt att se någon nytta av den dubbla hanteringen av förslagen i kommitté och regering.

Statskontorets sammanvägda bedömning är att kommitténs begränsade mandat att fatta beslut om stöd inte var ändamålsenligt. Satsningens storlek mätt i kronor och antal aktörer var visserligen omfattande, men kommitténs arbetsform präglades av grundlighet och en noggrann be-

redning. Kommitténs ledamöter var insatta och kansliet välbemannat. Så länge underlaget för kommitténs förslag var kommunernas skriftliga ansökningar, hade det också varit möjligt att genom stickprov följa att tilldelningen gick till på rätt sätt. Man kan också fundera i termer av effektiv tidsanvändning. Särskilt Regeringskansliets mera formella beredning inför regeringens sammanträden är svår att motivera, när det dessutom kan konstateras att inga beslut ändrades till följd av regeringsbesluten.

#### **5.2.4 Utbetalningsform**

Statskontorets uppdrag omfattar också utbetalningsformen, närmare bestämt ingår det att göra en bedömning av ändamålsenligheten med skattekrediteringar.

##### **Principiella invändningar mot skattekreditering**

Det finns två huvudsakliga principiella invändningar mot att stöd, till exempelvis kommuner, ges som kreditering av skattekonto. Den ena gäller att skattekreditering innebär ett avsteg från budgetlagens princip om bruttoredovisning. Lagen om statsbudgeten innehåller en bestämmelse om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statsbudgeten.<sup>15</sup> Det innebär att inkomster och utgifter inte ska räknas av mot varandra – dvs. ”att inkomster inte får minskas med utgifter och att utgifter inte får minskas med inkomster”.<sup>16</sup> Regeringen har genom åren vidtagit en rad åtgärder för att förbättra transparensen i redovisningen av skattutgifter. Riksrevisionen har dock gjort bedömningen ”att skatteutgiftsredovisningen inte ger ett underlag för en fortlöpande prövning av samma slag som prövningen av utgifterna på statsbudgetens utgiftssida”.<sup>17</sup> Skattekrediteringar är i praktiken att likställa med utgifter på statsbudgetens utgiftssida – de utgör ett utgiftsåtagande, kopplat till ett specifikt utgiftsområde men utan koppling till någon specifik skatt.

I budgetpropositionen för 2007 meddelade regeringen att man avser att minska nyttjandet av skattekrediteringar som är att likställa med utgif-

---

<sup>15</sup> 17 § Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>16</sup> Prop. 1995/96:220, Lag om statsbudgeten.

<sup>17</sup> Riksrevisionen (2007:3) Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter, s. 44.

ter.<sup>18</sup> Syftet är att värna utgiftstakets avsedda betydelse. År 2009 används skattekreditering för utbetalning av tre statliga stöd.<sup>19</sup>

Skattekreditering användes i betydligt större utsträckning vid tiden för införandet av Kompetensstegen. I budgetpropositionen för 2006 redovisades exempelvis utöver stödet till utbildning av personal i vård och äldreomsorg ytterligare tio olika stöd som gavs som krediteringar på skattekonto, omfattande totalt drygt 18,5 miljarder kronor.<sup>20</sup>

I utredningen Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen fördes ett resonemang om vilka skäl som kan ligga bakom att utgifter tas upp på inkomstsidan i statsbudgeten.

Skälen för att lägga utgiftsförslag som avdragsposter på inkomstsidan kan vara flera. Ett skäl kan vara att skatteavdrag är den bästa lösningen på det aktuella problemet. Ett annat skäl kan vara att det är lättare att hantera osäkerheter om utfall på inkomstsidan, eftersom statsbudgetens inkomstsida endast fastställs i form av en beräkning. Ett tredje skäl kan emellertid vara att kringgå utgiftstaket som restriktion för nya utgifter. Problemen med denna typ av åtgärder är främst att de kan bryta mot principen om bruttoredovisning och att skatteavdrag inte får samma noggranna prövning i budgetprocessen som utgiftsåtaganden.<sup>21</sup>

För utgifter i statsbudgeten gäller utgiftstaket som riksdagen beslutar om treårsvis. När en utgift redovisas som en minskad skatteintäkt kommer den inte att räknas ihop med de övriga utgifterna under utgiftstaket. Syftet med ett utgiftstak riskerar alltså att undermineras om faktiska utgifter budgeteras och redovisas på intäktsidan i statsbudgeten.

Ett ytterligare skäl till att kreditering av skattekonto är problematiskt är att riksdagens förutsättningar för prövning av utgifterna förbättras om de redovisas som just utgifter. I budgetprocessen behandlas endast utgifterna. När utgifter redovisas som inkomster får de inte någon naturlig behandling och prövning i budgetprocessen.

De två första skälen som tas upp i citatet från betänkandet ovan – att skattekreditering är den bästa lösningen eller att det föreligger osäker-

---

<sup>18</sup> Prop. 2006/07:1, Budgetpropositionen för 2007.

<sup>19</sup> SOU 2009:58, Skatteförfarandet, s. 578.

<sup>20</sup> Prop. 2005/06:1, Budgetpropositionen för 2006.

<sup>21</sup> SOU 2000:61, Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen.

heter om utfall – kan inte sägas ha gällt i fråga om Kompetensstegen. Skattekreditering var en utbetalningsform som var möjlig att hantera för både Skatteverket och kommunerna. Det var dock sannolikt inte den enklaste utbetalningsformen. För kommunerna är en vanlig giring enklare att hantera. Vidare är skattekontot inte något transfereeringskonto.

Det förelåg inte heller några osäkerheter i fråga om utfall. Den dryga miljard som skulle fördelas över tre år var känd på förhand. Detta talar ytterligare för att medlen borde ha redovisats som en utgift.

Det finns det således inga starka skäl för att skattekrediteringen i samband med Kompetensstegen skulle föras upp på statsbudgetens inkomstsida.

Den andra huvudsakliga invändningen mot användandet av skattekreditering som utbetalningsform för stöd till kommuner har att göra med skattekontots syfte och överblickbarhet. I slutbetänkandet från Skatteförfarandeutredningen noteras att skattekontot riskerar att bli svåröverblickbart om det används för andra ändamål än sitt egentliga syfte; som ett avräkningskonto för in- och utbetalning av skatt. Vidare konstaterar utredningen att skattekrediteringar inte går att likställa med utbetalningar av stöd. Det beror på att samtliga debiteringar och krediteringar räknas av mot varandra. I de fall överskott uppstår på skattekontot måste skattekontots innehavare ansöka om utbetalning hos Skatteverket. Utredningen föreslår att särskilda bestämmelser införs så att utbetalning av skatt till kommuner och landsting sker automatiskt även om det finns ett överskott på skattekontot.<sup>22</sup>

Ett tänkbart motiv för att använda skattekreditering när det gäller Kompetensstegen är att det inte finns utvecklade system och rutiner för utbetalning av medel från en tillfällig kommitté. Skattekreditering, hanterad av Skatteverket, kan då framstå som en effektiv utbetalningsform.

Sammantaget gör Statskontoret bedömningen att skattekreditering inte var en ändamålsenlig utbetalningsform när det gäller det stöd som fördelades genom Kompetensstegen. Statskontoret har inte kunnat hitta

---

<sup>22</sup> SOU 2009:58, kap. 8.

några motiv för användandet av skattekreditering i Kompetensstegens förarbeten. Skattekreditering ger inte heller några effekter som främjar de mål som vi har identifierat för satsningen och organisationen. Den enda effekt av utbetalningsformen som Statskontoret har noterat handlar om ett administrativt merarbete för vissa kommuner. Statskontoret bedömer därför att skattekreditering inte var en ändamålsenlig utbetalningsform.

Statskontoret vill också peka på de starka principiella argument som finns mot att tillföra statliga stöd till kommuner genom skattekreditering.



## 6 Statskontorets slutsatser

I det här kapitlet redovisar Statskontoret sina slutsatser beträffande organiseringen av Kompetensstegen. Redovisningen tar upp de aspekter av organiseringen som anges i Statskontorets uppdrag – ärendehantering, beslutsordning och utbetalningsform. I varje avsnitt tas frågan om resursåtgång i förhållande till alternativa lösningar upp. Inom ramen för Statskontorets uppdrag har det dock inte varit möjligt att göra någon genomgripande analys av resursförbrukning och kostnads-effektivitet.

I kapitlet diskuteras även för- och nackdelar med det övergripande valet av organisationsform, dvs. att uppgiften lades på en kommitté i stället för på en befintlig myndighet.

### 6.1 Slutsatser kring ärendehantering

Den övergripande slutsatsen är att ansökningsförfarandet var motiverat som metod för fördelningen av medel till kommunerna, men att detaljerna borde ha utformats annorlunda.

Statskontoret har kunnat konstatera att ansökningsförfarandet främjade kontakterna och dialogen mellan kommittén och kommunerna på ett sätt som bidrog till att stödja kommunerna vad gäller exempelvis former för kompetensutveckling. Om fördelningen hade skett utifrån en schablon eller nyckeltal skulle samma dialog mellan bidragsgivare och bidragsmottagare sannolikt inte ha uppstått. Ansökningsförfarandet har också lett till en annan medelfördelning än vad en schablon- eller nyckeltalsfördelning skulle ha lett till, vilket talar för att lokala behov och förutsättningar hade betydelse för fördelningen – helt i linje med målen för satsningen.

Den på förhand givna detaljutformningen av ansökningsförfarandet skapade dock ett onödigt administrativt merarbete för kommuner och kommittén. Fem ansökningstillfällen ledde till en betungande administration för kommittén samtidigt som det skapade otydlighet för kommunerna vad gällde möjligheterna att erhålla stöd under den tid som Kompetensstegen pågick.

Redovisningskraven skapade också mycket administration, vilket i sig är oundvikligt. Till följd av de snäva tidsramarna i inledningen blev kommitténs arbete med redovisningskraven, enligt Statskontorets bedömning, lidande. Otydligheten kring vilka uppgifter som kommunerna skulle ta fram och redovisa innebär att delar av redovisningarna är mindre användbara. Redovisning och uppföljning är centrala beståndsdelar vid statlig bidragsgivning. Redovisningskrav ska utformas så att de är relevanta och möjliga att efterleva.

Ett ansökningsförfarande är mer resurskrävande än om fördelning av medel sker utifrån nyckeltal. En betydande del av arbetsinsatsen för Kompetensstegens kansli ägnades åt handläggning av kommunernas ansökningar. Huruvida det är en effektiv användning av resurser måste bedömas utifrån de effekter ett ansökningsförfarande ger upphov till. Med en fördelning utifrån nyckeltal skulle resurser ha frigjorts som kommitténs kansli hade kunnat ägna åt dialogen med kommunerna. Statskontoret har dock gjort bedömningen att ansökningsförfarandet dels var motiverat av att det lade en grund för dialogen mellan kommittén och kommunerna, dels av att lokala behov och förutsättningar i kommunerna därmed kunde få ett större genomslag. Dessa effekter skulle däremot ha kommit till stånd även med färre ansökningstillfällen. En sådan utformning skulle ha inneburit en mindre resursåtgång för både kommitté och kommuner.

## **6.2 Slutsatser kring beslutsordning**

Statskontoret bedömer att beslutsordningens utformning där regeringen formellt fattade alla beslut var omotiverad. Beslutsformen skapade framförallt en onödigt betungande administration när såväl kansli och kommitté som Regeringskansliet skulle bereda besluten. Att inga regeringsbeslut avvek från kommitténs förslag talar ytterligare för att det skulle ha varit mer ändamålsenligt att delegera även beslutsfattandet till kommittén.

Beslutsordningen innebar en onödig resursåtgång i och med att ärendebelastningen i Regeringskansliet ökade. Till följd av beslutens utformning, där medel var specificerade till vissa aktiviteter och år, ägnades resurser i både kommittén och Regeringskansliet åt hantering av omprövningsansökningar. Med en delegerad beslutsrätt till kommittén och

mindre detaljerade beslut vad gäller disponering av medel över tid hade resursåtgången blivit väsentligt mindre.

### **6.3 Slutsatser kring utbetalningsform**

Skattekrediteringar av den typ som gjordes inom ramen för Kompetensstegen är i praktiken att likställa med utgifter på statsbudgetens utgiftssida – de utgör ett utgiftsåtagande, kopplat till ett specifikt utgiftsområde men utan koppling till någon specifik skatt. Eftersom skattekrediteringar redovisas på statsbudgetens inkomstsida, som minskade skatteintäkter, innebär de ett avsteg från principen om brutto-redovisning. För att alla statliga utgiftsåtaganden ska kunna få samma prövning inom budgetprocessen bör de också budgeteras och redovisas som utgifter.

Eftersom skattekrediteringar inte faller under utgiftstaket riskerar detta att undermineras om skattekrediteringar utnyttjas i för stor omfattning.

Genom bruket av skattekrediteringar riskerar dessutom skattekontot – som inte är något transfereringskonto – att bli svåröverskådligt.

I det här sammanhanget bör det poängteras att skattekrediteringar i stort sett har fasats ut som form för utbetalning av statligt stöd. 2009 finns bara ett stöd, den s.k. jämställdhetsbonusen, som ges som kreditering på skattekontot.

Skatteverket hade i uppgift att administrera krediteringarna av kommunernas skattekonton under Kompetensstegen. Alternativet, att lägga uppgiften på en myndighet med andra rutiner för utbetalning av stöd, skulle sannolikt ha inneburit en snarlik resursåtgång.

### **6.4 Slutsatser kring organisationsform**

Vi har tidigare konstaterat att den form som valdes för organiseringen av Kompetensstegen ex ante inte framstår som helt ändamålsenlig. Vid en jämförelse av de förhållanden som gällde för satsningen på kompetensutveckling av personalen inom äldreomsorgen och de villkor som med den valda referensramen motiverar en tillfällig organisationslös-

ning framgick det att villkoren endast delvis överensstämde. Statskontorets bild är att Kompetensstegens organisation i hög grad modellerades utifrån Delegationen för Kunskapslyftet. De villkor som motiverar tillfälliga organisationslösningar överensstämde dock i betydligt större utsträckning med förhållandena kring Kunskapslyftet.

Statskontoret har samtidigt kunnat konstatera att genomförandet av Kompetensstegens uppdrag i flera avseenden var framgångsrikt. Bedömningen av om det var lämpligt eller ej att organisera Kompetensstegen som en kommitté i stället för att lägga uppgiften på en befintlig myndighet måste beakta ovan nämnda slutsatser. Statskontoret för i det här avsnittet ett resonemang kring lämpligheten i att organisera Kompetensstegen som en kommitté – både utifrån ett mer teoretiskt perspektiv och från de slutsatser som dragits kring hur organiseringen fungerade i praktiken. Statskontoret kan dock endast peka på för- och nackdelar med respektive organisationsform. Dessa för- och nackdelar bör vägas in när beslut ska fattas för liknande satsningar.

#### **6.4.1 Vad talar för kommittéformen?**

Målen med satsningen på kompetensutveckling av personalen inom äldreomsorgen var breda. Resursförstärkningen till kommunerna och den fördelning av stöd som följer därav var inte det enda som motiverade organisationsformen. De medel som fördelades till nästan samtliga landets kommuner skulle fungera som en katalysator för att sätta igång ett fortgående och långsiktigt hållbart arbete med kompetensutveckling i kommunerna. Därför var utvecklandet av nya lärandeformer och metoder för kompetensutveckling också en central del i Kompetensstegens uppdrag. En fungerande dialog mellan bidragsgivare och kommuner samt inbördes mellan kommunerna var avgörande för att erfarenheter och goda exempel skulle kunna spridas. Administrering av stöd var alltså endast en del i ett bredare uppdrag.

Det finns mot den bakgrunden flera skäl för att välja kommittéformen som organisation.

I en kommitté finns förutsättningar för att bygga upp en för ändamålet anpassad organisation som kan arbeta flexibelt och ha fullt fokus på uppdraget. Inom Kompetensstegens kansli samlades personer med

erfarenhet från såväl stödutbetalning som äldreomsorg och kommunal verksamhet. Statskontoret har gjort bedömningen att de personer inom kommittén som arbetade med kommunkontakter i hög grad bidrog till en väl fungerande dialog till följd av en god kännedom om kommuners arbets sätt och villkor. I och med kommittén fanns också en välbemannad organisation som helt och hållet kunde ägna sig åt sitt uppdrag. En tydligt utpekad organisation gav dessutom kommunerna en synlig och lättillgänglig kontaktpunkt för frågor kring kompetensutveckling inom äldreomsorgen.

Kommittén bidrog sannolikt även till att skapa uppmärksamhet kring satsningen och signalera frågans betydelse.

Genom att en kommitté bildades kunde satsningen inledningsvis snabbas på. Det vore sannolikt mer tidskrävande att lägga uppdraget på en myndighet när alla delar i satsningen inte var bestämda på förhand. Att viktiga aspekter kring ansökningsförfarandet inte var formulerade när satsningen lanserades skulle också kunna tala för ett flexibelt arbetssätt och behov av den närhet till Regeringskansliet som en kommitté har. Vi har samtidigt konstaterat att det inte förelåg några uppenbara motiv för snabbhet i implementeringen med tanke på satsningens långsiktiga mål. Att kommittén kunde arbeta parallellt med utformning och genomförande är därför inget starkt argument för kommittéformen i just det här fallet.

Mycket talar dock för att kommittéformen var motiverad när det gäller att utarbeta principer och riktlinjer för tilldelningen av medel. Mot bakgrund av de breda mål som gällde för Kompetensstegen fanns behov av intressentmedverkan i fråga om de närmare formerna för satsningens genomförande. Avsikten att en långsiktig och effektiv kompetensutveckling i kommunerna krävde vid utformningen kunskap om de olika aktörernas behov och förutsättningar för att få till stånd en sådan. En god representation av de olika intressena – brukare, personal och arbetsgivare – är relativt lätt att uppnå genom en kommitté. Men det är viktigt att skilja på kommitténs uppdrag att utarbeta de närmare formerna för satsningen och uppgiften att hantera kommunernas ansökningar och redovisning. Det vore fullt möjligt att lägga ut det förra uppdraget på en för ändamålet tillskapad kommitté, men att låta den senare uppgiften skötas av en befintlig myndighet.

## 6.4.2 Vad talar för en befintlig myndighet?

Det sista påpekandet ovan leder in på de skäl som talar för att en befintlig myndighet skulle ha givits uppdraget att administrera satsningen.

Att lägga uppdraget att hantera en satsning som Kompetensstegen på en befintlig myndighet framstår som det naturliga förfarandet. Statskontoret har tidigare diskuterat de villkor som kan motivera att regeringen använder sig av en tillfälligt skapad organisation för att exempelvis administrera ett statligt stöd. Ett tungt vägande motiv är att en satsning har mångfaldiga och sektorsövergripande mål som gör det svårt att peka ut den myndighet som bör få uppdraget. En sektorsövergripande karaktär kan innebära att en specialsammansatt kommitté eller delegation bättre kan tillgodose de olika mål och behov som satsningen är ett uttryck för.

Kompetensstegen hade emellertid inte direkt sektorsövergripande mål. För äldreomsorgsfrågor finns en befintlig myndighet – Socialstyrelsen – med kompetens inom det sociala området. Socialstyrelsen har också erfarenhet från medelsfördelning inom olika sakområden. Det vore således både möjligt och rimligt att ge Socialstyrelsen en tidsbegränsad tilläggsuppgift att administrera Kompetensstegen och stå för de praktiska uppgifter som följde med detta. Men Statskontoret har också konstaterat att den organisation som skulle utföra uppdraget behövde bredare kompetens än kunskap om äldreomsorg. Det fanns behov av en organisation som kunde rymma relevanta erfarenheter kring lärandeformer. I Socialstyrelsens uppdrag ligger inte att tillhandahålla expertkunskap om kompetensutbildning och lärandeformer. Trots att Kompetensstegen inte hade direkt sektorsövergripande mål talar bredden i uppdraget delvis mot att det skulle läggas på en sektorsmyndighet.

Det som talar desto starkare för att Socialstyrelsen hade varit ett lämpligare val är myndighetens erfarenhet av att hantera större bidrag. Socialstyrelsen har god kompetens att hantera bidragsansökningar samt utvecklade system och rutiner för bidragsutbetalning. Inom ramen för kommittéväsendet finns däremot inte sådana utvecklade system och rutiner. Att skattekreditering valdes som utbetalningsform för medlen inom Kompetensstegen kan ha motiverats av just detta faktum. Genom

att låta skattekrediteringen skötas av Skatteverket säkerställdes att utbetalningen av medel kunde ske på enklast möjliga sätt. Men eftersom skattekreditering av principiella skäl inte bör användas för stödutbetalning, och därtill inte ett enklare förfarande än att låta en myndighet sköta utbetalningarna på traditionellt vis, talar detta snarast mot kommittén som organisationsform vid omfattande bidragshantering.

Slutligen vill Statskontoret betona vikten av att beslut om en tillfällig organisation ska inrättas för att sköta traditionella förvaltningsuppgifter, såsom fördelning av statsbidrag, måste göras utifrån en noggrann avvägning av för- och nackdelarna med en sådan organisationsmodell.

Tillämpningen av adhocratiska organisationslösningar innebär ett avsteg från hur exempelvis statlig bidragsgivning vanligtvis går till. Även om motiv kan finnas för att i det enskilda fallet frångå den befintliga statsförvaltningen bör hänsyn tas till att ett alltför omfattande bruk av tillfälliga organisationer, i synnerhet när det finns myndigheter som synes väl lämpade att utföra uppgiften, riskerar att underminera de befintliga myndigheternas legitimitet.

### **6.4.3 Resursåtgång för kommitté respektive myndighet**

Om uppgiften att administrera satsningen på kompetensutveckling av personalen inom äldreomsorgen hade lagts på en befintlig myndighet i stället för en kommitté skulle resurser ha behövt tilldelas myndigheten för detta.

Ärendehantering skulle, vad Statskontoret kan bedöma, inte bli mindre resurskrävande på en myndighet än vad den blev i kommittén, givet att den skedde genom ett ansökningsförfarande.

Beslutsrätten skulle däremot behöva delegeras till myndigheten vilket skulle ha inneburit betydligt mindre resursåtgång jämfört med hur det faktiskt utformades i detta fall. Statskontoret har dock dragit slutsatsen att beslutsrätten borde ha varit delegerad även under kommittéformen. Det påverkar således inte bedömningen av om en myndighet eller en kommitté är bäst lämpat ur resurshänseende.

Utbetalningsformen innebar med den valda utformningen att Skatteverket fick avsätta vissa resurser för att hantera skattekrediteringarna. Dessa har dock kunnat hanteras inom befintliga system. Om uppgiften i stället låg hos en annan myndighet skulle resurser också behöva sättas av för utbetalning. Under förutsättning att uppgiften lades på en myndighet med utvecklade system och rutiner för utbetalning av stöd, kan vi inte se att resursåtgången skulle bli väsentligt annorlunda med en sådan lösning.

## Referenser

Dir. 2004:162, *Stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen.*

Ds 1998:57, *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Förordning (2005:376) om stöd till kommuner för kompetensutveckling

Förordning (2005:1206) om utbildningsvikariat

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten.*

Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005.*

Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006.*

Prop. 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007.*

Prop. 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition.*

Riksrevisionen (2007:3) *Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter.*

SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen.*

SOU 2007:88, *Att lära nära. Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre.*

SOU 2009:58, *Skatteförfarandet.*

Statskontoret 1998:20, *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati?*



## Regeringens uppdrag till Statskontoret



Regeringsbeslut III:27  
2008-12-18 S2008/10727/ST  
(delvis)

Socialdepartementet

<b>STATSKONTORET</b>	
Dnr	2008/302-5
Ink.	2008 -12- 29
Avd.	2
Beslut	Sd
Sign	[Signature]

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag att analysera organiseringen av den statliga satsningen  
Kompetensstegen

### Regeringens beslut

Statskontoret får i uppdrag att analysera organiseringen av den statliga satsningen Kompetensstegen. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 juni 2009.

### Ärendet

Den statliga satsningen Kompetensstegen organiserades som en statlig kommitté (§ 2004:10). Kommittén var verksam från hösten 2004 till och med utgången av 2007. Kommittén gavs genom regeringens direktiv (dir. 2004:162) i uppdrag att utveckla principer och att utarbeta strategier för stöd till kommunerna för kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen. Stödet avsåg den verksamhet kommunerna ansvarar för och stödet avsåg därmed insatser riktade både till kommunala arbetsgivare som arbetsgivare för enskilda verksamheter.

Kommittén ansvarade bland annat för att ta fram underlag och förslag till beslut om ett till kommunerna riktat ekonomiskt stöd för kompetensutveckling stöd, samt för att följa upp effekter av insatt stöd. Beslut om stöd fattades av regeringen. Sammanlagt anslogs 1 050 000 000 kr för stöd till kommunerna som fördelades genom ett stort antal regeringsbeslut.

Från och med 2008 finns en arbetsgrupp i Regeringskansliet för viss återstående administration och uppföljning.

Regeringen preciserade genom förordningen (2005:376) om stöd till kommuner för kompetensutveckling villkoren för ansökningsförfarandet. Stödet betalades ut till kommunerna genom en kreditering på kommunernas skattekonto.

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Fredsgatan 8

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-723 11 91

E-post: [registrator@social.ministry.se](mailto:registrator@social.ministry.se)


Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS, vid Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att utvärdera Kompetensstegens effekter på äldreomsorgens kvalitet för brukarna. Utvärderingen ska studera inom vilka områden som olika utbildningsmetoder haft effekt och om kommunerna lyckats bygga upp långsiktiga system för kompetensutveckling.

Statskontorets uppdrag är att analysera effekterna av och effektiviteten i den tillämpade organiseringen av Kompetensstegen vad gäller beslutsordning, ärendehantering och utbetalning av medel. Berörda intressenter i Statskontorets uppdrag är t.ex. de kommunala huvudmännen, de kommunala och enskilda arbetsgivarna samt staten.

På regeringens vägnar



Maria Larsson



Kent Löfgren

Kopia till

Martin Sparr Fi/SF

### Intervjuförteckning

Christina Grell	Attendo Care
Sara Wilhelmsson	Carema
Ingemar Härneskog	Ekonomistyrningsverket
Margareta Söderhult	Ekonomistyrningsverket
Gunnel Andersjö	Gävle kommun
Anita Bjurström	Gävle kommun
Sven-Olof Fredriksson	Göteborgs stad
Solveig Högberg	Göteborgs stad
Agneta Klingberg	Göteborgs stad
Sylvia Sahlstedt	Huddinge kommun
Anita Berger	Kompetensstegens kansli
Elisabeth Franzén	Kompetensstegens kansli
Martin Färnsten	Kompetensstegens kansli
Lena Karlsson	Lerums kommun
Mats Ericsson	Linköpings kommun
Elisabeth Ulvenäs	Linköpings kommun
Berith Westman	Lycksele kommun
Inga-Lill Felizia	Norrköpings kommun
Peter Skill	Norrköpings kommun
Liselotte Kling	Ockelbo kommun
Joachim Krüger	Ockelbo kommun
Lars Hörngren	Riksgälden
Jonas Grönkvist	Skatteverket
Carina West	Skatteverket
Britta Hedén	Stenungsunds kommun
Lena Litzén	Stenungsunds kommun
Naimy Ohlsson	Stenungsunds kommun

Annika Jalap-Hermansson	Stockholms stad
Kerstin Ahlsén	Sveriges Kommuner och Landsting
Charlotte Andersson	Söderköpings kommun
Tommy Hult	Söderköpings kommun
Ulla Jonsson	Söderköpings kommun
Marianne Lans-Johansson	Söderköpings kommun
Lena Nyquist	Västerås stad
Kärstin Trotzicg	Östermalms stadsdelsförvaltning

## Bilaga 3

### Enkät till kommuner

Först ber vi om data om kommunen. Frågor markerade med \* är obligatoriska och måste besvaras för att komma vidare i enkäten. I svaren ska läget vid senaste årsredovisningen beskrivas.

1) Kommunnamn \*

2) Antal invånare år 2008 (ange antal i siffror, utan mellanslag eller komma) \*

3) Antal äldre över 80 år i kommunen år 2008 \*

4) Namn och befattning på den som besvarar enkäten (kommer ej att redovisas)

Beskriv omfattningen av kommunens kompetensutvecklingsaktiviteter inom ramen för Kompetensstegen.

5) Totalt antal aktiviteter under perioden 2005-2008

1-3    4-6    7-9    10 eller fler

Hur många aktiviteter startade:

6) under 2006?

7) under 2007?

8) under 2008?

### **Läget i kommunen innan satsningen ägde rum.**

9) Pågick eller planerades större, strategiska kompetensutvecklingsinsatser för personalen inom äldreomsorgen i kommunen vid tiden för Kompetensstegens införande?

Ja

Nej

Vet ej

10) Hur påverkade Kompetensstegen de pågående eller planerade insatserna?

Kompetensstegen innebar förstärkning av pågående insatser.

Kompetensstegen gick inte att förena med pågående insatser.

Kompetensstegen varken förstärkte eller störde pågående insatser.

### **Vilken information hade kommunen om Kompetensstegens utformning vid det första ansökningstillfället?**

11) Var kommunen informerad om vilka insatser/aktiviteter som var stödberättigade?

Ja

Nej

Vet ej

**12) Var kommunen informerad om vilka kostnader som var stödberättigade?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**13) Var kommunen informerad om antalet ansökningstillfällen och tidpunkterna för dessa?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**14) Var kommunen informerad om att merparten av pengarna skulle fördelas vid det första ansökningstillfället?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**15) Hur bedömer kommunen i dag den information som gavs inför det första ansökningstillfället?**

- Mycket bra
- Ganska bra
- Varken bra eller dålig
- Ganska dålig
- Mycket dålig
- Ingen uppfattning

**16) Anser kommunen att informationen inför det första ansökningstillfället var tillräcklig?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Tid till förfogande år 2005.**

**17) Hur bedömer kommunen tiden för att planera kompetensutvecklingsinsatserna och bereda ansökan inför första ansökningstillfället?**

- Gott om tid
- Tillräckligt med tid
- Knappt med tid
- För lite tid
- Ingen uppfattning

**Vi ber dig här precisera vilka aktiviteter som blev lidande av tidsbristen.**

**18) Blev kartläggningen av kompetensutvecklingsbehovet lidande av tidsbristen?**

- Ja
- Delvis
- Nej
- Vet ej

**19) Blev planeringen av kompetensutvecklingsinsatserna lidande av tidsbristen?**

- Ja
- Delvis
- Nej
- Vet ej

**20) Blev den politiska behandlingen av ansökan enligt de villkor som ansökningsförfarandet krävde lidande av tidsbristen?**

- Ja
- Delvis
- Nej
- Vet ej

**21) Om det fanns annat som blev lidande av tidsbristen, ange vad:**

**Vi är intresserade av att få en bild av kontakterna mellan kommunen och Kompetensstegens kansli.**

**22) Förekom dialog/kontakt mellan kommunen och Kompetensstegens kansli?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Vad handlade dialogen/kontakterna mellan kommunen och kansliet om?**

**23) Hade kommunen dialog/kontakt med kansliet för att reda ut hur ansökan skulle fyllas i?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**24) Hade kommunen dialog/kontakt med kansliet för att reda ut frågor i samband med omdisponering av medel?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**25) Hade kommunen dialog/kontakt med kansliet i samband med del- eller slutredovisningar?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**26) Hade kommunen dialog/kontakt med kansliet för att finna metoder för kompetensutveckling?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**27) Hade kommunen dialog/kontakt med kansliet för att identifiera områden för kompetensutveckling?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**28) Utgjorde dialogen med Kompetensstegens kansli ett stöd för kommunen för att identifiera områden och metoder för kompetensutveckling?**

- Stort stöd
- Visst stöd
- Litet stöd
- Inget stöd
- Vet ej

**Enskilda utförare inom äldreomsorgen.**

**29) Fanns det medan Kompetensstegen pågick (under åren 2005-2008) enskilda utförare inom äldreomsorgen i kommunen – d.v.s. andra utförare än kommunen, t.ex. kommunala bolag, privata företag, ideella föreningar?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**30) Erbjuds enskilda utförare att ta del av kompetensutvecklingsinsatserna?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**31) Tog personal hos enskilda utförare del av kompetensutvecklingsinsatserna?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**32) Anser kommunen att personal hos enskilda utförare bör ta del av statliga medel som ges till kommunerna för kompetensutveckling?**

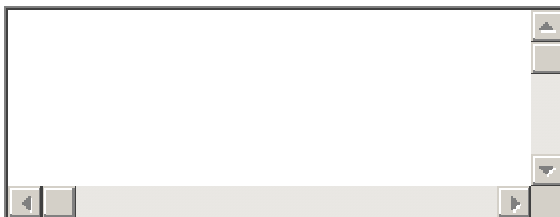
- Ja
- Nej
- Vet ej

**Råd inför liknande satsningar i framtiden.**

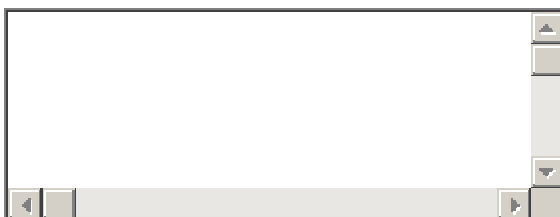
**33) Anser kommunen att organiseringen av liknande satsningar i framtiden bör innehålla: (flera svarsalternativ kan markeras)**

- ett ansökningsförfarande?
- ett ansökningsförfarande med flera ansökningstillfällen?
- delredovisningar av kostnader?
- delredovisningar på aktivitetsnivå?
- delredovisningar på totalnivå?
- slutredovisningar med bedömningar av resultat och effekter?
- informationsinsatser i inledningsskedet?
- dialog och stöd under pågående satsning?
- webbportal med kontaktuppgifter?
- idébank där tips, metoder och goda exempel finns tillgängliga?

**34) Kommentera gärna svaret!**

An empty rectangular text input field with a light gray border. It features a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom, both with standard arrow and track icons.

**35) Avslutningsvis finns utrymme för allmänna kommentarer kring organiseringen av Kompetensstegen.**

An empty rectangular text input field with a light gray border. It features a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom, both with standard arrow and track icons.



### Beräkning av medelfördelning till kommuner utifrån fördelningsnyckel

Statskontoret har använt delmodellen för äldreomsorg i det kommunal-ekonomiska kostnadsutjämningsystemet som fördelningsnyckel. Inom systemet tas standardkostnad<sup>23</sup> per invånare årligen fram. Den baseras på andelen äldre i kommunen, kommunens bebyggelsestruktur och en normkostnad som utgår från uppgifter om de äldres ålder, kön, civilstånd, socioekonomiska tillhörighet samt andel med utomnordisk bakgrund.

Genom att dividera varje kommuns standardkostnad med den vägda standardkostnaden för riket erhålls ett index med indextal för varje kommun, där 1,0 motsvarar den vägda standardkostnaden för riket.

**Kommunens indextal** = kommunens standardkostnad/vägd standardkostnad för riket

**Vägd standardkostnad för riket (2006):** 7 752 kronor per invånare

Det belopp som kommunerna skulle ha erhållit med fördelningsnyckeln är: kommunens indextal \* (kommunens andel av befolkningen<sup>24</sup> \* totalt fördelat belopp)

**Kommunens belopp enligt fördelningsnyckeln** = kommunens indextal \* (totalt fördelat belopp/kommunens andel av befolkningen)

---

<sup>23</sup> 2006 års standardkostnader har använts.

<sup>24</sup> Kommunens invånarantal 2004-12-31 (Källa: SCB)

Kommunernas faktiskt beviljade belopp har sedan dividerats med de belopp som kommunerna skulle ha erhållit med fördelningsnyckeln. Därmed har en kvot erhållits som visar skillnaden mellan storleken på kommunens faktiskt beviljade belopp och det belopp som fördelningsnyckeln skulle ha givit.

**Kvot** = Kommunens faktiskt beviljade belopp/kommunens belopp enligt fördelningsnyckeln

**EXEMPEL: Solna stad**

Kommunens standardkostnad: 8 647

Kommunens indextal:  $8647 / 7752 = 1,115$

Kommunens belopp enligt fördelningsnyckeln:  $1,115 * (1\ 050\ 000\ 000 * 0,00656) = 7\ 681\ 223$

Kommunens faktiskt beviljade belopp: 3 494 000

Kvot:  $3\ 494\ 000 / 7\ 681\ 223 = 0,46$