



2010:7

Statens institutionsstyrelses styrning och finansieringsmodell





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2010-03-24

ERT DATUM
2009-11-26

DIARIENR
2009/252-5

ER BETECKNING
S2009/9138/ST

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera Statens institutionsstyrelses styrning och finansieringsmodell

Regeringen uppdrog den 26 november 2009 åt Statskontoret att analysera Statens institutionsstyrelses styrning och finansieringsmodell.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Statens institutionsstyrelses styrning och finansieringsmodell* (2010:07).

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

Yvonne Gustafsson

Svante Eriksson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess genomförande	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Tolkning av uppdraget, avgränsningar m.m.	12
1.3	Arbetets genomförande	14
1.4	Rapportens uppläggning	15
2	Beskrivning av verksamheten	17
2.1	Verksamhetens innehåll, beläggning m.m.	17
2.2	Organisation och personal	22
2.3	Intern styrning och planering	23
2.4	Ekonomisk utveckling	26
2.5	Pågående förändringsarbete	31
3	Analys och överväganden	33
3.1	Problemetets karaktär	33
3.2	Tänkbara alternativ avseende finansieringsmodellen	38
3.2.1	Möjliga förändringar med bevarad grundmodell	39
3.2.2	Mer genomgripande förändringar	42
3.2.3	Statskontorets bedömning och rekommendation	45
3.3	Andra aspekter på styrningen	48
3.4	Avslutande reflektioner om uppdraget	51
Bilaga	Regeringens uppdrag	53

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att analysera styrning och finansieringsmodell för verksamheten vid Statens institutionsstyrelse (SiS). Regeringen har angivit vissa tydliga avgränsningar för uppdraget. Statskontoret har bl.a. haft att utgå ifrån att oförändrad ekonomisk ansvarsfördelning ska råda mellan stat och kommun. Vidare är uppdraget inte tänkt att utgöra en översyn av innehållet i SiS verksamhet, utan är helt fokuserat på just styrning och finansieringsmodell.

Statens institutionsstyrelse är en myndighet under Socialdepartementet. SiS bedriver tvångsvård av vuxna missbrukare och ungdomar med psykosocial problematik samt verkställer sluten ungdomsvård. Myndighetens vårdverksamhet startade år 1994. Vid 2009 års slut hade SiS 30 ungdomshem, varav ca 20 procent även bedriver sluten ungdomsvård, samt 12 hem för missbruksvård. Under år 2009 var det totala antalet individer som någon gång vistades vid myndighetens institutioner 1 214 i ungdomsvården, 85 i den slutna ungdomsvården och 1 039 i missbruksvården. År 2009 omsatte SiS ca 1 997 miljoner kronor. Antalet årsarbetskrafter var 2 852.

SiS verksamhet finansieras i huvudsak med vårdavgifter och ett ramanslag på statsbudgeten. År 2009 stod anslaget för ca 39 procent av myndighetens intäkter. Vårdavgifterna betalas av de kommuner som placerar individer vid SiS institutioner. Ungdoms- och missbruksvården finansieras delvis via ramanslaget och delvis via vårdavgifter. Denna finansieringsform har i allt väsentligt tillämpats sedan SiS bildades. Den slutna ungdomsvården, som tillkom år 1999, är däremot helt anslagsfinansierad.

År 2009 gick SiS verksamhet med 61 miljoner kronor i underskott. Till detta bidrog bl.a. att kommunernas efterfrågan på vårdplatser var mindre än år 2008. För att hantera underskottet inledde SiS under år 2009 ett förändringsarbete, som har fortsatt under år 2010. Arbetet omfattar både kortsiktiga besparingsåtgärder och strukturåtgärder av mer långsiktig karaktär, bl.a. görs vissa förändringar i institutionsstrukturen.

Minskad efterfrågan från kommunerna har flera gånger tidigare under SiS historia bidragit till ekonomiska problem för myndigheten. Även under år med sämre resultat har dock SiS i allmänhet lyckats klara sin ekonomi inom finansieringsmodellens ramar. Detta gäller även för år 2009, även om det bl.a. krävde relativt kraftiga besparingar samt att anslagskrediten höjdes till 10 procent.

Statskontoret bedömer att det för närvarande inte finns skäl att göra mer genomgripande förändringar av SiS finansieringsmodell. Istället bör möjligheter till förbättringar i första hand sökas inom ramen för en bevarad grundmodell. För detta talar bl.a. att SiS år 2009 lyckades klara sin ekonomi inom de ramar som ges av finansieringsmodellen. Vidare finns skäl att avvakta effekterna av det förändringsarbete som SiS för närvarande bedriver innan mer genomgripande förändringar av finansieringsmodellen övervägs.

Kommunernas efterfrågan på SiS tjänster varierar i viss mån över åren. Variationerna påverkas av många olika faktorer och det är svårt för SiS att i förväg avgöra exakt hur stor efterfrågan kommer att bli. I den blandfinansiering som tillämpas för SiS verksamhet har upp- och nedgångar i efterfrågan på vårdplatser, och därmed av myndighetens intäkter från vårdavgifter, en direkt påverkan på hur stor del av anslaget som utnyttjas. Tidvis har myndigheten också uppvisat stora överrespektive underskott i relation till statsanslaget. Sammantaget har SiS i ekonomiskt hänseende osäkrare planeringsförutsättningar än många andra myndigheter. För att minska osäkerheten finns det skäl att söka jämna ut resultatvariationerna över åren. Enligt Statskontoret bör regeringen därför överväga att låta SiS disponera ett anslagssparande som är större än tre procent av anslaget och att fortsatt ha en anslagskredit på 10 procent.

Om SiS fortsätter att gå med stora underskott under de närmaste åren menar Statskontoret att regeringen däremot bör överväga att göra en mer genomgripande förändring av finansieringsmodellen. Statskontoret bedömer att framför allt två alternativa modeller i sådana fall kan bli aktuella. Den ena är att kommunernas vårdavgifter helt eller delvis skulle tas ut genom *förskottsbetalning* (genom t.ex. ett abonnemangssystem eller en försäkringslösning) istället för att som i dag faktureras i efterhand. Den andra modellen innebär att SiS verksamhet skulle vara

helt anslagsfinansierad, i kombination med vårdavgifter som inlevereras till statskassan, istället för att avgifterna som i dag disponeras av SiS. Enligt Statskontoret har den senare modellen flest fördelar. Om en mer genomgripande förändring av finansieringsmodellen ska göras förordar Statskontoret därför att dagens modell byts mot att SiS verksamhet blir helt anslagsfinansierad, i kombination med vårdavgifter som inlevereras till statskassan.

Även om det är svårt att i förväg avgöra exakt hur stor kommunernas efterfrågan kommer att bli, så är det väsentligt att SiS *rimligt väl* kan prognostisera detta för att en rimlig balans ska kunna uppnås mellan utbud och efterfrågan på vårdplatser. Statskontorets bedömning är att SiS arbetar med dessa frågor på ett seriöst sätt, genom att bl.a. via olika kanaler kontinuerligt följa och analysera efterfrågeutvecklingen. En väsentlig slutsats av Statskontorets utredning är också att det knappast var brister i SiS förmåga att prognostisera kommunernas efterfrågan som utlöste 2009 års ekonomiska problem.

Som framgått har vissa tydliga avgränsningar gällt för uppdraget. Avslutningsvis vill Statskontoret dock peka på att en helt uttömmande belysning av de frågor som uppdraget tar upp sannolikt hade krävt en mer förutsättningslös utredningsansats. Detta då bedömningen av vad som är en lämplig finansieringsmodell för en verksamhet givetvis hänger samman med verksamhetens innehåll. Enligt Statskontoret kan det heller inte uteslutas att en förutsättningslös översyn av SiS verksamhet skulle leda till andra överväganden om finansieringsmodellen än de som här kunnat göras.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Den 26 november 2009 uppdrog regeringen åt Statskontoret att analysera styrning och finansieringsmodell för verksamheten vid Statens institutionsstyrelse.

Statens institutionsstyrelse (SiS) är en myndighet under Socialdepartementet. SiS bedriver tvångsvård av vuxna missbrukare och ungdomar med psykosocial problematik samt verkställer sluten ungdomsvård. Verksamheten är indelad i ungdomsvård, sluten ungdomsvård och missbruksvård. Myndigheten bildades den 1 juli 1993¹ och startade sin vårdverksamhet den 1 april 1994.

Huvudmannaskapet för de institutioner som SiS i dag ansvarar för har växlat under årens lopp. Från att tidigare i mycket ha varit en statlig angelägenhet, överlämnade staten ansvaret för verksamheten till kommuner och landsting år 1983. Tio år senare förstatlignades verksamheten igen i samband med att SiS bildades.

Statens institutionsstyrelse finansieras huvudsakligen med dels ett anslag på statsbudgeten, dels intäkter av vårdavgifter. De senare betalas av de kommuner som placerar individer vid de särskilda ungdomshemmen och institutionerna för vård av missbrukare. Den slutna ungdomsvården finansieras däremot helt med statliga anslag.

År 2009 omsatte Statens institutionsstyrelse totalt ca 1 997 miljoner kronor. Anslaget stod för drygt 39 procent av intäkterna, medan resterande del till helt övervägande del kom från vårdavgifter. Avgiftsintäkterna disponeras av SiS.

Statskontorets uppdrag är att analysera styrning och finansieringsmodell för verksamheten vid Statens institutionsstyrelse. Enligt uppdragstexten ska Statskontoret i sin analys identifiera och föreslå förbättringar som ytterligare förstärker och utvecklar SiS förmåga att pla-

¹ Prop. 1992/93:61, efter förslag i utredningsbetänkandet *Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll*, SOU 1992:18.

nera och styra verksamheten på ett effektivt sätt. Tyngdpunkten i uppdraget ska ligga på den ekonomiska styrningen och eventuella förslag ska syfta till att förbättra förutsättningarna för SiS att hålla god ekonomisk balans i verksamheten, vid både långsiktiga och kortsiktiga förändringar i efterfrågan på vårdplatser.

I uppdraget ingår att göra en översyn av SiS finansieringsmodell samt analysera vilka positiva och negativa effekter samt eventuella statsbudgetära konsekvenser alternativa finansieringsmodeller medför.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 mars 2010.

1.2 Tolkning av uppdraget, avgränsningar m.m.

Det problem som framför allt står i centrum för Statskontorets uppdrag är att dagens finansieringsmodell, som i allt väsentligt har tillämpats sedan SiS bildades år 1993, potentiellt har vissa inneboende komplikationer.

Kommunernas efterfrågan på Statens institutionsstyrelsens tjänster påverkas av många olika omständigheter. SiS har i en omvärlds- och riskanalys² listat följande faktorer av betydelse i sammanhanget: regerings- och riksdagsbeslut; kommunernas inställning till tvångsvård; kommunernas ekonomi och statliga subventioner av vårdavgifterna; demografiska förändringar; tillgången på alkohol, narkotika och andra droger; missbrukets omfattning; polisens insatser; domstolarnas val av påföljd för ungdomar; trender inom sociala verksamheter och nya metoder; kvaliteten på SiS vård och behandling; nivån på SiS avgifter.

Mot bakgrund av bl.a. ovannämnda faktorer är det komplicerat för SiS att göra exakta prognoser på kommunernas efterfrågan av myndighetens tjänster. Då SiS finansiering domineras av vårdavgifter från kommunerna blir myndigheten därmed sårbar ekonomiskt. Relativt små minskningar i efterfrågan på de vårdplatser som SiS erbjuder ger också ett kännbart bortfall av intäkter. En förändring i beläggningen på SiS platser med en procentenhet bedöms ge en ökning eller minskning

² Se t.ex. Statens institutionsstyrelsens årsredovisning för år 2006.

av vårdintäkterna med ca 12–13 miljoner kronor. Vidare består myndighetens kostnader till största delen av personal (72,6 procent av de totala kostnaderna år 2009) och lokaler (13,4 procent år 2009). Då dessa kostnader är svåra att reducera på kort sikt blir det besvärligt för SiS att snabbt kunna anpassa sina kostnader efter eventuella minskningar i efterfrågan.

Att finansieringsmodellen kan skapa problem, och vissa år har gjort det i praktiken, har uppmärksammats i flera tidigare offentliga utredningar, bl.a. av den s.k. SiS-utredningen år 1998³ och av Riksrevisionsverket såväl år 1996 som år 2002.⁴ Även Riksdagens revisorer gjorde en översyn av verksamheten år 2002.⁵

Att sådana problem kan förekomma framgår även av regeringens formuleringar i Statskontorets uppdrag, där det sägs att SiS visserligen historiskt har haft god förmåga att bedöma och anpassa verksamheten efter efterfrågan, men att myndigheten tidvis har uppvisat stora överrespektive underskott i relation till statsanslaget. Det senare kan illustreras med de senaste årens utveckling. Under i synnerhet åren 2006 och 2007, men i viss mån även år 2008, var kommunernas efterfrågan och avgiftsintäkterna större än vad SiS förutspått, varför verksamheten uppvisade relativt stora överskott. I takt med den ekonomiska kris som sedan rätt har kommunernas efterfrågan minskat igen, och år 2009 uppvisade SiS ett negativt resultat.

Sammantaget kan Statskontorets uppdrag – mot ovanstående bakgrund – sägas handla om att söka finna *dels* åtgärder som kan förbättra SiS förmåga att planera och styra verksamheten, så att risken för ekonomiska underskott därmed kan reduceras, *dels* en finansieringsmodell som bättre än dagens kan hantera effekterna av de över- respektive underskott som tidvis förekommer i verksamheten.

³ *Effektivitet och kvalitet i tvångsvården – fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS)*, SOU 1998:140.

⁴ *Statens institutionsstyrelse – en granskning av tvångsvårdens organisation och administration*, RRV 1996:73, respektive *Ingen plats för ungdomar – konsekvenser av platsbristen vid de särskilda ungdomshemmen inom Statens institutionsstyrelse (SiS)*, RRV 2002:13.

⁵ *Med tvång och god vilja – vad gör Statens institutionsstyrelse?*, Riksdagens revisorers rapport 2002/03:1.

Väsentliga avgränsningar

I regeringens uppdrag anges att Statskontoret vid genomförandet av uppdraget ska utgå från oförändrad ekonomisk ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Några finansieringsmodeller m.m. som förutsätter en annan ekonomisk ansvarsfördelning mellan stat och kommun än dagens har därför inte analyserats eller övervägts i utredningen. "Oförändrad ekonomisk ansvarsfördelning" har Statskontoret tolkat inte bara som att stat och kommun även fortsättningsvis ska bidra till finansieringen av verksamheten, utan även att dagens fördelning dem emellan av finansieringsansvaret i princip ska bestå.

Vid Statskontorets kontakter med uppdragsgivaren har Socialdepartementet vidare betonat att uppdraget helt är fokuserat på just styrning och finansieringsmodell. Uppdraget är inte tänkt att utgöra en översyn av innehållet i SiS verksamhet, utan utgångspunkten är att SiS ska finnas kvar och i princip ha samma inriktning som i dag. Mot denna bakgrund har Statskontoret i utredningen inte inkluderat någon analys eller några överväganden avseende verksamhetens innehåll.

Statskontoret har inte den typ av djupgående expertis om styrning och finansieringsmodeller som finns vid t.ex. Ekonomistyrningsverket. Med hänsyn till att regeringen ändå har lagt uppdraget på Statskontoret har vi förutsatt att regeringen är intresserad av mer övergripande bedömningar, snarare än av analyser på detaljnivå.

1.3 Arbetets genomförande

Som underlag för arbetet har Statskontoret tagit del av en mängd skriftligt material (offentliga utredningar som behandlat SiS, myndighetens årsredovisningar m.m.), av vilket väsentligare källor anges löpande i rapporten.

Vidare har Statskontoret inhämtat synpunkter genom kontakter med ett flertal intressenter. Dessa kontakter har oftast skett i form av personliga möten, men i några fall via telefon eller e-post. I utredningsarbetet har Statskontoret haft kontakter med företrädare för följande organ:

- *Regeringskansliet*: Finansdepartementet (Niclas Elofsson, Lina Lundblad), Socialdepartementet (Jonas Rydström)

- *Centrala myndigheter:* Ekonomistyrningsverket (Charlotta Carlberg), Riksrevisionen (Göran Selander), Statens institutionsstyrelse (Kerstin Ekstedt, Urban Lindberg, Ewa Persson Göransson)
- *Kommuner:* Habo (Ingrid Bäfman), Lund (Inga-Lill Sjunesson), Västerås (Yvonne Pettersson, Eva Sahlén)
- *Övriga svenska organ:* Arbetstagarkonsult AB⁶ (Monica Bjerlöv, Per Tengblad), Sveriges Kommuner och Landsting (Sabina Wikgren Orstam)

Utöver dessa kontakter har Statskontoret i utredningen även uppvaktats av Fackförbundet ST – centralt och inom SiS (Tobias Bjerman, Annette Carnhede, Per Hellstrand, Roger Syrén).

Uppdraget har genomförts av Svante Eriksson. En intern referensgrupp med Anna Brooks och Arne Lund har varit knuten till projektet och kommenterat utkast av rapporten.

1.4 Rapportens uppläggning

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I kapitel 2 beskrivs Statens institutionsstyrelses verksamhet.

Kapitel 3 utgörs av Statskontorets analys och överväganden.

Som bilaga till rapporten har fogats regeringens uppdrag till Statskontoret (*bilaga 1*).

⁶ Under samma tid som Statskontorets utredning har genomförts, har Arbetstagarkonsult AB, på uppdrag av Partsrådet, gjort en analys av SiS ekonomiska situation och pågående förändringar i institutionsstrukturen.

2 Beskrivning av verksamheten

Som bakgrund till Statskontorets analys och överväganden ges i detta kapitel en beskrivning av Statens institutionsstyrelses verksamhet. Först behandlas verksamhetens innehåll (2.1) samt organisation och personal (2.2). Därefter beskrivs intern styrning och planering (2.3) samt den ekonomiska utvecklingen (2.4). Slutligen redogörs för det förändringsarbete som för närvarande pågår vid SiS (2.5). Med hänsyn till inriktningen på Statskontorets uppdrag har fokus i kapitlet främst lagts vid den ekonomiska utvecklingen och aspekter av betydelse för denna. Kapitlet bygger till stor del på SiS årsredovisningar för åren 2002–2009.

2.1 Verksamhetens innehåll, beläggning m.m.

Statens institutionsstyrelse bedriver individuellt anpassad tvångsvård och verkställer slutna ungdomsvård. Verksamheten är indelad i ungdomsvård, slutna ungdomsvård och missbruksvård. Myndigheten bildades den 1 juli 1993⁷ och startade sin vårdverksamhet den 1 april 1994.

På de särskilda ungdomshemmen vårdas ungdomar med psykosocial problematik enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, samt ungdomar dömda till slutna ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård, LSU. Vid hemmen för missbruksvård vårdas vuxna enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Vård enligt LVU och LVM utgör tvångsvård, medan vård enligt LSU är en brottspåföljd för unga som begår grova brott. Utöver dessa vårdformer kan SiS även bedriva vård av frivilligt placerade individer vid både ungdomshemmen och LVM-hemmen med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Initiativet till att enskilda individer hamnar under tvångsvård hos Statens institutionsstyrelse tas i allmänhet av berörd kommun. Om en in-

⁷ Prop. 1992/93:61, efter förslag i utredningsbetänkandet *Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll*, SOU 1992:18.

divid kan antas vara i behov av att tvångsvårdas i enlighet med LVU eller LVM ska en utredning av behovet göras av socialnämnden i kommunen. Om socialnämnden efter utredning bedömer att det finns behov av tvångsvård ska den inge en ansökan om detta till berörd förvaltningsrätt (länsrätt), som är den instans som formellt beslutar. Det bör betonas att lagstiftningen inte anger strikta krav på i vilka situationer tvångsvård ska tillgripas, utan det är upp till socialnämnden att i olika avseenden bedöma omständigheterna i det enskilda fallet.⁸

Enligt sin instruktion⁹ ska Statens institutionsstyrelse ansvara för hem av ovan nämnt slag. Vidare anges att SiS särskilt ska svara för

- planering, ledning och drift av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen,
- anvisning av platser till hemmen,
- ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll,
- metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat samt utvecklingsarbete.

SiS placering av individer vid de enskilda institutionerna hanteras i normalfallet av placeringsenheten vid myndighetens huvudkontor. Enheten ska matcha platser och placeringar, och därvid bl.a. beakta de s.k. närhets- och differentieringsprinciperna. Dessa innebär att det å ena sidan anses önskvärt att de intagna har möjlighet till *närhet* och kontakt med hemort, familj/vänner, arbete/studier m.m., samtidigt som det å andra sidan finns ett behov av *differentiering*, dvs. att vården på lämpligt sätt ska kunna ske uppdelat på t.ex. kön, ålder, art och grad av problematik m.m. Kommunerna kan ha särskilda önskemål om vid vilken institution en viss individ ska placeras. I möjligaste mån försöker

⁸ Som exempel på att det finns ett bedömningsutrymme kan nämnas att tvångsvård av vuxna missbrukare (enligt 4 § LVM) ska beslutas om 1) någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk, 2) vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller på något annat sätt, och 3) han eller hon till följd av missbruket a) utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, b) löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller c) kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

⁹ Förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse. I sammanhanget bör påpekas att SiS tidigare även ansvarade för tillsyn över verksamheten. Från och med den 1 januari 2010 har tillsynsansvaret dock övertagits av Socialstyrelsen.

SiS tillmötesgå dessa önskemål, men förutsättningarna för detta beror bl.a. på hur beläggningsläget ser ut vid tillfället ifråga.

Antal platser och intagna samt beläggningsgrad

Vid 2009 års utgång hade Statens institutionsstyrelse 30 ungdomshem (varav ca 20 procent också bedriver sluten ungdomsvård) samt 12 LVM-hem. Under första halvåret 2010 pågår dock ett förändringsarbete inom SiS (se vidare avsnitt 2.5), som i viss mån kommer att reducera antalet institutioner.

I tabell 2.1 nedan redovisas antal platser och intagna samt genomsnittlig beläggningsgrad för de tre verksamhetsgrenarna under åren 2002–2009.

Tabell 2.1 Antal platser och intagna samt genomsnittlig beläggningsgrad åren 2002–2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ungdomsvård								
– antal platser	635	636	618	611	598	617	612	611
– medeltal intagna	562	549	542	516	529	536	555	527
– genomsnittlig beläggningsgrad*	89 %	86 %	88 %	85 %	88 %	87 %	91 %	88 %
Sluten ungdomsvård								
– antal platser	74	75	78	78	78	68	68	68
– medeltal intagna	68	69	85	82	67	71	62	61
– genomsnittlig beläggningsgrad**	92 %	92 %	109 %	105 %	86 %	104 %	91 %	90 %
Missbruksvård								
– antal platser	349	346	331	327	327	352	350	348
– medeltal intagna	300	275	266	280	314	330	309	281
– genomsnittlig beläggningsgrad***	86 %	79 %	80 %	86 %	96 %	94 %	88 %	81 %

- * Observera att beläggningsgraden för ungdomsvården inte för samtliga år motsvarar kvoten mellan medeltal intagna och antal platser. Syftet med måttet genomsnittlig beläggning är enligt SiS att bedöma hur många av platserna som är bokade/upptagna, varför det även inkluderar dagar då intagna individer varit avvikna. Måttet genomsnittligt antal intagna är enligt SiS däremot kopplat till fakturerade vård dygn, t.ex. kan SiS inte fakturera kommuner för samtliga vård dygn då individer är avvikna. De avvika är enligt SiS den största skillnaden mellan dessa siffror.
- ** Att beläggningsgraden för sluten ungdomsvård vissa år överstigit 100 procent beror på att SiS av behandlingsskäl använt platser till sluten ungdomsvård som egentligen var avsedda för den vanliga ungdomsvården.
- *** För missbruksvården torde 2009 års beläggningsgrad vara något underskattad. I början av sommaren 2009 avvecklades verksamheten vid Frösö LVM-hem, som hade ca 20 platser, vilket inte har beaktats i tabellen.

Under ett år omsätts de olika platserna vid SiS institutioner flera gånger. Det gäller framför allt för ungdomsvården och missbruksvården, men är mindre påtagligt för den slutna ungdomsvården. För att illustrera detta kan sägas att år 2009 uppgick det totala antalet intagningar till 1 453 stycken i ungdomsvården, exklusive sluten ungdomsvård, och 1 306 stycken i missbruksvården, medan medelantalet intagna för de två vårdformerna var, som framgår av tabellen, 527 respektive 281 personer. För sluten ungdomsvård uppgick det totala antalet intagningar till 85 stycken, medan det genomsnittliga antalet intagna, som tabellen visar, var 61 personer. Genomsnittligt antal vård-

dygn vid utskrivning uppgick år 2009 till 140 i ungdomsvården och 130 i vård enligt LVM. I den slutna ungdomsvården var den genomsnittliga strafftiden 9,1 månader.

I sammanhanget kan också påpekas att det totala antalet individer som under år 2009 någon gång vistades vid SiS institutioner var 1 214 personer i ungdomsvården, 85 personer i slutna ungdomsvård och 1 039 personer i missbruksvården. I såväl ungdomsvården som missbruksvården togs alltså vissa individer in mer än en gång (jämför det totala antalet intagningar enligt föregående stycke).

Som nämndes i indelningen kan SiS, utöver tvångsvård, även bedriva vård av frivilligt placerade individer vid både ungdomshemmen och LVM-hemmen med stöd av socialtjänstlagen. År 2009 stod de frivilliga placeringarna för ca 5 procent av det totala antalet intagningar i ungdomsvården och för ca 20 procent i missbruksvården.

Inför bildandet av SiS beräknades anslagsbehovet utifrån en tänkt genomsnittlig beläggningsgrad på 80 procent för ungdomshemmen. Med tiden har dock målet för den genomsnittliga beläggningsgraden höjts. Under senare år har SiS arbetat med målet 85 procent för sina institutioner. I samband med det förändringsarbete som nu pågår (se avsnitt 2.5) höjs dock målet till 88 procent. I kontakterna med Statskontoret har SiS framfört att myndigheten strävar efter en så hög beläggningsgrad som möjligt, men att det i allmänhet finns – och enligt SiS bör finnas – ett visst outnyttjat utrymme. Som skäl för detta anför SiS bl.a. att myndigheten alltid måste kunna erbjuda vissa platser med kort varsel, att en viss grad av överkapacitet behövs för att kunna upprätthålla önskvärd differentiering i placeringarna och att det alltid finns ställtider i verksamheten. Liknande argument framfördes också i den översyn av SiS verksamhet som Riksrevisionsverket (RRV) gjorde år 2002. I RRV:s rapport konstaterades även att beläggningsgraden vid många vårdavdelningar inom institutionerna är 100 procent under stora delar av året, men att den genomsnittliga beläggningsgraden dras ned av att

avdelningarna till följd av olika omständigheter måste hållas stängda för kortare eller längre tid.¹⁰

Under senare år har Statens institutionsstyrelse tillsammans med socialtjänsten drivit tre s.k. vårdkedjeprojekt. Dessa har handlat om att etablera effektivare samarbetsformer mellan individer som är intagna vid SiS institutioner, berörd institution och berörd kommuns socialtjänst. Två av projekten vände sig till vuxna missbrukare i tvångsvård – Vårdkedjeprojektet, som pågick åren 2004-2006 och omfattade fem kommuner/verksamheter och tre av SiS behandlingshem, samt Ett kontrakt för livet, som omfattade samtliga kommuner, under åren 2005-2009. Det tredje projektet – Mot våld och gäng (MVG) – avsåg ungdomar i tvångsvård. MVG-projektet drevs under perioden juli 2006 till och med år 2008 och omfattade SiS särskilda ungdomshem och 15 kommuner, främst i storstadsområdena. Gemensamt för projekten Ett kontrakt för livet och MVG var att deltagande kommuner fick en subvention på vårdavgiften för berörda individers vistelse vid SiS, för vilket SiS i sin tur fick kompensation från statskassan. Totalt uppgick subventionsbidragen till kommunerna för dessa två projekt till ca 200 miljoner kronor vardera.

2.2 Organisation och personal

Statens institutionsstyrelsens huvudkontor finns i Stockholm. Vid huvudkontoret finns generaldirektörens kansli, funktioner för administrativt och strategiskt stöd (i form av avdelningar för planering och ekonomi, för juridik och IT samt för utveckling av vård och behandling) samt en granskningsenhet och internrevision. Huvudkontorets uppgift är främst att arbeta med normering, övergripande samordning, planering (inklusive placeringar) och uppföljning.

Den direkta styrningen av institutionerna och stödet till institutionscheferna hanteras av cheferna för de fyra regioner som SiS är indelad i: Södra regionen, Västra regionen, Mälardalsregionen och Norra regio-

¹⁰ *Ingen plats för ungdomar – konsekvenser av platsbristen vid de särskilda ungdomshemmen inom Statens institutionsstyrelse (SiS)*, RRV 2002:13. Enligt RRV:s rapport kan orsaker till sådana stängningar t.ex. vara att det inträffar olika incidenter på avdelningarna (mordbrand, överfall, självmord och liknande) eller att det finns svårigheter i personalgruppen eller personalbrist.

nen. Inom varje region finns ett antal särskilda ungdomshem och LVM-hem. Regionerna ansvarar bland annat för planering, utveckling och uppföljning av verksamheten i sina regioner.

Till SiS finns knutet dels ett insynsråd, med representanter för bland annat riksdag och kommuner, dels ett vetenskapligt råd, med uppgift att biträda SiS i granskning och bedömning av forskningsansökningar.¹¹

Under år 2009 hade SiS i medeltal 3 164 anställda och antalet årsarbetskrafter uppgick till 2 852. Den klart största personalkategorin är behandlingsassistenter, som utgör ca 60 procent av de anställda. År 2009 var medelåldern bland de månadsanställda 45 år och könsfördelningen 52 procent män och 48 procent kvinnor.¹²

2.3 Intern styrning och planering¹³

En övergripande utgångspunkt för SiS styrning och planering är myndighetens strategiska plan för åren 2010–2012. Denna har utarbetats med utgångspunkt i regeringens uppdrag och mål som de formuleras i instruktion och regleringsbrev, och utifrån en analys av omvärldens krav och förväntningar. Den strategiska planen beskriver SiS vision, verksamhetsidé, strategiska mål och strategier.

SiS årscykel utgör grunden för myndighetens planering och uppföljning. Verksamhetsplanen, som är ett uttryck för årets prioriteringar, innehåller mål, mått för uppföljning och ekonomiska ramar. Till grund för den årliga verksamhetsplaneringen ligger bl.a. den strategiska treårsplanen.

Verksamhetsplaneringen genomförs i huvudsak i regionerna och s.k. resultatkontrakt har sedan något år tillbaka ersatt institutionernas tidigare verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser. Detsamma gäller för huvudkontorets avdelningar och enheter. Resultatet av planerings-

¹¹ SiS beviljar varje år medel för forskning, personal- och verksamhetsutveckling. År 2009 uppgick dessa medel till ca 17 miljoner kronor, varav ca 4 miljoner kronor till forskning.

¹² Med månadsanställda avses anställda som får månadslön, dvs. personer med mer beständig anställning hos SiS.

¹³ Utöver årsredovisningarna bygger detta avsnitt bl.a. på SiS strategiska plan för åren 2010–2012, broschyren *SiS årscykel* och *SiS Verksamhetsplan 2009*.

dialoger i regionerna återkopplas till den centrala ledningsgruppen, vilket sedan leder till upprättande av resultatkontrakt.

Resultatkontraktet är en överenskommelse som tar hänsyn till de viktigaste prioriteringarna utifrån den strategiska planen. Kontraktet anger vad som ska uppnås under planeringsperioden och budgetramen för att åstadkomma detta. Resultatkontrakten följs upp tre gånger per år, varav två gånger i samband med regionala dialoger. Utifrån resultatkontraktet analyseras årligen resultat- och måluppfyllelse.

SiS tillämpar mål- och resultatstyrning som bygger på delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden uppföljning och analys. SiS formulerar mål och åtaganden i de årliga resultatkontrakten som preciserar vad som ska uppnås. Hur resultaten ska uppnås delegeras till cheferna.

SiS institutioner är av tradition tämligen självständiga enheter, och ofta har de också relativt stor omsättning – normalt ligger en enskild institutions budgetramar i spannet från ca 15–20 miljoner kronor per år upp till ca 70–75 miljoner kronor per år.

SiS verksamhetsplan är också i hög grad fokuserad på den enskilda institutionsnivån – därtill anger planen också vissa mål för huvudkontorets enheter och avdelningar samt vissa övergripande prioriteringar på regionnivå. För varje enskild institution formuleras resultatkontrakt i verksamhetsplanen. Dessa resultatkontrakt anger bl.a. olika typer av mål som institutionen ska söka uppnå under verksamhetsåret samt budgetramar. Det senare innebär att det för varje institution anges – på noggrannhetsnivån tusentals kronor – budgeterade *intäkter* (prognostiserade vårdintäkter, budgeterad del av SiS anslag samt övriga intäkter) och budgeterade *kostnader* (uppdelat på personal, lokaler och övrigt). I de fall institutionerna bedriver flera verksamheter – i sådana fall vanligen ungdomsvård och sluten ungdomsvård – är budgetramarna uppdelade på dessa.

En väsentlig utgångspunkt för SiS ekonomiska styrning är att varje institution helst ska klara sig själv, t.ex. ska underskott som uppstår vid en enskild institution i första hand hanteras där. Utöver hyreskostnader, som normalt förhandlas på central nivå, har en institution i princip

också befogenhet att styra över sina egna kostnader. Exempelvis är utgångspunkten att institutionerna ska anställa sin egen personal.

Genom att placeringarna av de intagna hanteras av SiS huvudkontor har den enskilda institutionen däremot mindre möjligheter att påverka sina intäkter. Ett visst utrymme finns dock i detta avseende, t.ex. kan en institution frivilligt välja att arbeta med en relativt sett högre beläggningsgrad, om det kan ske utan men för vårdkvaliteten. I synnerhet i tider med låg beläggning kan institutionerna också arbeta aktivt med att förmå kommunerna, främst i närområdet, att öka sina frivilliga placeringar.

Samtidigt ska poängteras att SiS är *en* samlad myndighet, och vid behov kan SiS ledning minska de enskilda institutionernas handlingsutrymme. Som exempel kan nämnas att generaldirektören under det ekonomiskt besvärliga året 2009 bl.a. beslutade att det i hela myndigheten skulle råda anställningsstopp och stopp för övertid och korttidsanställningar (se vidare avsnitt 2.5 nedan). Till Statskontoret har SiS också framfört att myndighetens ledning har en allmän ambition att i vissa avseenden öka graden av enhetlighet i myndigheten, t.ex. om vad som ska ingå i en viss vårdtjänst.

Prognosarbete

En väsentlig förutsättning för SiS verksamhet är att söka uppnå balans mellan utbud och efterfrågan på vårdplatser, vilket i sin tur kräver att myndigheten rimligt väl kan prognostisera kommunernas efterfrågan. Den bild Statskontoret fått i utredningen är att detta prognosarbete inte handlar om en stor, samlad årlig insats e.d., utan mera handlar om att SiS via olika kanaler kontinuerligt följer och analyserar efterfrågeutvecklingen.

Den nödvändiga informationen erhålls genom arbete såväl på central nivå (t.ex. via placeringsenheten, som har löpande kontakter med uppdragsgivarna och institutionerna, via omvärldsbevakning, eller genom analyser av beläggningsstatistik m.m.) som på region- och institutionsnivå. Det kan t.ex. handla om olika former av kontakter mellan SiS och socialtjänsten i kommunerna. Utöver kontakterna i enskilda ärenden, pågår ett kontinuerligt samarbete mellan SiS och socialtjänsten, bl.a. i form av samverkansträffar, regionala socialtjänstkonferenser, social-

tjänstdialoger m.m. Att döma av bl.a. SiS årsredovisningar synes samverkan med kommunerna också ha utvecklats genom de ovan beskrivna vårdkedjeprojekten (se avsnitt 2.1).

2.4 Ekonomisk utveckling

År 2009 omsatte SiS verksamhet totalt ca 1 997 miljoner kronor. Verksamheten finansieras huvudsakligen med ett ramanslag på statsbudgeten, som år 2009 stod för drygt 39 procent av myndighetens intäkter, och med intäkter av vårdavgifter.¹⁴ De senare betalas av de kommuner som placerar individer vid de särskilda ungdomshemmen och institutionerna för vård av missbrukare. Ungdoms- och missbruksvården finansieras delvis via ramanslaget och delvis via vårdavgifter. Den slutna ungdomsvården finansieras däremot helt med statliga anslag.

Enligt SiS regleringsbrev för år 2010 gäller följande villkor för SiS avgiftsbelagda verksamhet:

1. Intäkterna disponeras av SiS. Avgifternas storlek bestäms av SiS, dock ej i de fall som avses i 15 § Avgiftsförordningen (1992:191).¹⁵
2. SiS ska finansiera de kostnader som ej täcks av ramanslaget för verksamhetsgrenarna ungdomsvård och missbrukarvård genom att ta ut vårdavgifter och genom intäkter som uppkommer vid försäljning av varor och tjänster som myndigheten i övrigt tillhandahåller inom ramen för myndighetens instruktion.
3. SiS ska fastställa differentierade vårdavgifter utifrån de riktlinjer som anförs i prop. 2004/05:1.
4. Vid prissättning av varor och tjänster som huvudsakligen framställs av intagna inom ramen för behandlingsarbetet gäller inte kravet på full kostnadstäckning enligt 5 § första stycket i Avgiftsförordningen (1992:191).
5. I mån av ledig kapacitet får SiS tillgodose sådana stöd- eller vårdinsatser som kommunala huvudmän efterfrågar inom ramen för en planerad vårdkedja till självkostnad.

¹⁴ SiS har även vissa intäkter från bidrag, finansiella intäkter m.m.

¹⁵ 15 § Avgiftsförordningen avser bl.a. avgifter i samband med att en myndighet efter särskild begäran lämnar ut en kopia eller avskrift av allmän handling o.d.

Av punkt 2 ovan följer att full kostnadstäckning inte gäller som ekonomiskt mål för de vårdavgifter som tas ut för tvångsvården enligt LVU och LVM. För den frivilliga vård som SiS därutöver får bedriva gäller däremot, som framgår av punkt 5 ovan, full kostnadstäckning som mål.

De riktlinjer som refereras till i punkt 3 ovan innebär att SiS ska *”ta ett finansiellt helhetsansvar när det gäller relationen mellan anslag och avgifter”*.¹⁶ Vid SiS bildande diskuterades principer (prop. 1992/93:61) för fastställande av olika vårdavgifter inom de olika verksamhetsgrenarna. Tanken med nuvarande riktlinjer är att SiS vid avgiftssättningen för olika verksamheter ska beakta myndighetens samlade ekonomiska situation.

Vidare bör sägas att SiS i tvångsvården utför ett flertal olika typer av tjänster, med varierande kostnadsnivåer, t.ex. är låsbar behandling inom ungdomsvården mer kostnadskrävande än öppen behandling. Avgifterna i tvångsvården är differentierade med hänsyn till detta, dvs. det finns olika *”prislappar”* för olika tjänster. Enligt vad SiS uppgivit till Statskontoret är utgångspunkten däremot att kostnadstäckningsgraden – hur mycket avgiften för en viss tjänst ska täcka av tjänstens kostnader – ska vara densamma för olika tjänster.

SiS ramanslag får inte användas för att täcka kostnader inom den verksamhet – frivillig vård – för vilken avgifterna ska ge full kostnadstäckning. Vidare gäller att den slutna ungdomsvården finansieras helt via SiS anslag. I övrigt är ungdoms- och missbruksvården *”blandfinansierad”*, dvs. de enskilda tjänsterna finansieras delvis via vårdavgifter och delvis med anslagsmedel.

Hur det faktiska anslagsutnyttjandet blir när budgetåret väl löpt ut beror i slutändan – såväl aggregerat som på institutionsnivå – på det faktiska utfallet av kostnaderna och avgiftsintäkterna. Med den blandfinansiering som gäller för merparten av SiS verksamhet fungerar anslaget i praktiken i viss mån som en balanserande restpost, vars storlek kan variera beroende på hur stora avgiftsintäkter SiS har. Om efterfrågan på SiS tjänster är hög, och avgiftsintäkterna därmed blir relativt

¹⁶ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 9, s. 168.

stora, så minskar det faktiska anslagsutnyttjandet, varigenom SiS kan gå med ”överskott”. Om efterfrågan på SiS tjänster däremot är låg, och avgiftsintäkterna därmed blir relativt små, så ökar det faktiska anslagsutnyttjandet, varigenom SiS kan gå med ”underskott”.

En illustration till de fluktuationer som kan förekomma ges av tabell 2.2 nedan, som för åren 2002–2009 visar utvecklingen av intäkter från vårdavgifter i ungdomsvården och missbruksvården samt av tilldelat och faktiskt utnyttjat anslag. I sammanhanget bör också nämnas att SiS för år 2010 har tilldelats ett ramanslag på 807 miljoner kronor.

Tabell 2.2 Intäkter av vårdavgifter samt tilldelat och utnyttjat anslag åren 2002–2009 (miljoner kronor)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Intäkter vårdavgifter ungdomsvård</i>	681	707	726	715	753	798	856	847
<i>Intäkter vårdavgifter missbruksvård</i>	273	274	273	289	354	383	371	341
<i>Tilldelat anslag enligt regleringsbrev</i>	678	735*	743	751	775	774	780	792/ 723**
<i>Faktiskt anslagsutnyttjande</i>	679	753	730	750	710	743	792	794

* Ökningen av anslaget mellan åren 2002 och 2003 berodde främst på att behovet av sluten ungdomsvård hade ökat.

** I samband med övergång till kostnadsräkning mot anslag skedde under år 2009 en indragning av 69,5 miljoner kronor av det belopp som tilldelats i regleringsbrevet. Det belopp SiS faktiskt disponerade minskade i motsvarande mån. År 2009 hade SiS även ett ingående anslagssparande på 11 miljoner kronor, varför man faktiskt disponerade 733 miljoner kronor.

Att avgiftsintäkterna och anslagsutnyttjandet varierat över åren innebär också att SiS vissa år har haft ett relativt stort anslagssparande, dvs. att myndigheten vid årets slut har uppvisat ett positivt s.k. överföringsbelopp. Vid 2006 års utgång uppgick överföringsbeloppet t.ex. till ca 53 miljoner kronor, efter att myndigheten gått in i året med ett underskott på ca 12 miljoner kronor. Andra år har SiS uppvisat ett negativt utgående överföringsbelopp. Detta gällde i synnerhet för år 2009 då detta belopp uppgick till ca minus 61 miljoner kronor. Även under resultatmässigt svagare år har dock SiS i allmänhet lyckats hålla underskotten inom ramen för sin anslagskredit – låt vara att det hösten 2009 krävdes att anslagskrediten höjdes till 10 procent (se nedan).

I tabell 2.3 nedan visas hur Statens institutionsstyrelses kostnader har utvecklats under åren 2002–2009.

Tabell 2.3 Kostnader för olika verksamheter åren 2002–2009 (miljoner kronor)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Ungdomsvård</i>	969	1 057	1 030	1 042	1 064	1 132	1 194	1 191
<i>Sluten ungdomsvård</i>	138	150	167	179	171	161	165	167
<i>Missbruksvård</i>	382	406	399	402	460	508	515	482
<i>Övrigt</i>	178	140	186	172	241	310	347	199

Som framgår av tabellen utgör ungdomsvården den klart största delen av SiS verksamhet, med 58 procent av myndighetens totala kostnader år 2009, medan missbruksvården stod för 24 procent och den slutna ungdomsvården för 8 procent av de totala kostnaderna. I posten ”övrigt” i tabellen inryms bl.a. kostnaderna för SiS huvudkontor och regionkontor (totalt 91 miljoner kronor år 2009), avvecklingskostnader (31 miljoner kronor år 2009) och de medel SiS beviljar för forskning, personal- och verksamhetsutveckling (17 miljoner kronor år 2009).

I posten ”övrigt” ingår även vad SiS i sina årsredovisningar benämner ”verksamhetsfrämmande bidrag”. Detta avser de bidrag som SiS givit till kommunerna för att subventionera vårdavgifter i vårdkedjeprojektet Ett kontrakt för livet och MVG (se avsnitt 2.1 för en beskrivning av dessa). Genom att SiS i sin tur fått kompensation från statskassan för dessa subventioner, har bidragen till kommunerna i praktiken fungerat som en ren transferering. SiS har i årsredovisningarna valt att särredovisa dessa kostnader för att de inte ska påverka de styckkostnader som anges för olika verksamhetsgrenar. De ”verksamhetsfrämmande bidragen”, som år 2009 uppgick till 37 miljoner kronor, har varierat kraftigt under den i tabellen redovisade perioden, t.ex. uppgick de till 140 miljoner kronor år 2008. Detta är också den huvudsakliga förklaringen till variationerna i posten ”övrigt” i tabellen.¹⁷

Sett till olika typer av kostnader så utgör personalkostnader den klart största posten. År 2009 stod personalkostnader således för 72,6 procent

¹⁷ De ”verksamhetsfrämmande bidragen” är heller inte medräknade i den siffra över SiS omsättning som angivits i bl.a. detta avsnitt (1 997 miljoner kronor år 2009), vilket förklarar varför de totala kostnaderna i tabell 2.3 är något större än så.

av SiS totala kostnader. Därutöver utgjordes 2009 års största kostnadsposter av lokalkostnader (13,4 procent) och övriga driftskostnader (10,2 procent).

I sammanhanget kan också sägas att, enligt SiS årsredovisning, dygnskostnaden (inklusive overheadkostnader) per fastställd plats år 2009 uppgick till 5 824 kronor i ungdomsvården, 7 092 kronor i den slutna ungdomsvården och 4 465 kronor i missbruksvården. Per år kostar en plats alltså i genomsnitt omkring 2,1 miljoner kronor i ungdomsvården, 2,6 miljoner kronor i den slutna ungdomsvården och 1,6 miljoner kronor i missbruksvården.

Som framgått ovan var 2009 ett ekonomiskt kärt år för Statens institutionsstyrelse. En orsak till det var att kommunernas efterfrågan på vårdplatser minskade jämfört med år 2008, som framgått av tabell 2.1. Det fanns dock även andra bidragande faktorer, bl.a. avvecklingskostnader i samband med att Frösö LVM-hem lades ned. Enligt SiS fick myndigheten därtill inte full kompensation för övergångseffekter vid övergången till kostnadsmässig avräkning mot anslag.

Resultatutfallet för helåret 2009 blev dock bättre än vad SiS förutspått tidigare under året. Vid september månads utgång visade prognosen på ett underskott på 127 miljoner kronor för helåret. Det faktiska utfallet för år 2009 blev dock minus 61 miljoner kronor. Till resultatförbättringen bidrog dels att SiS genomförde besparingsåtgärder (se avsnitt 2.5 nedan), dels att kommunernas efterfrågan på SiS platser ökade mot slutet av året. I årsredovisningen för år 2009 beskriver SiS efterfrågeutvecklingen under året på följande sätt (s. 34): *”Efterfrågan på SiS tjänster varierade kraftigt under perioden. Inom ungdomsvården var efterfrågan god under det första halvåret för att sedan minska väsentligt och därefter återhämta sig under årets sista två månader. Efterfrågan på missbruksvård var mycket låg under de första tre kvartalen för att sedan stiga”*.

Som en konsekvens av den ekonomiska situationen beslutade regeringen i november 2009 att SiS skulle få utnyttja en anslagskredit på 10 procent av årets anslag. Även för år 2010 har regeringen beslutat att SiS får ha en anslagskredit på 10 procent.

2.5 Pågående förändringsarbete

Som framgått av avsnitt 2.4 var 2009 ett ekonomiskt ansträngt år för Statens institutionsstyrelse – låt vara att utfallet för helåret blev bättre än vad som tidigare prognostiserats under året. Under år 2009 och första delen av år 2010 har myndigheten mot denna bakgrund genomfört, eller planerar att vidta, ett antal åtgärder för att hantera den uppkomna situationen.

Till en del har detta handlat om mer *kortsiktiga besparingsåtgärder*. Som exempel kan nämnas att SiS under våren 2009 införde anställnings- och investeringsstopp och under hösten 2009 därtill införde stopp för övertid och korttidsanställningar. Under hösten infördes också bl.a. en restriktiv syn på kostnader för tjänsteresor, utbildningar, konferenser o.d. Bland annat dessa åtgärder bidrog till att SiS personalkostnader var närmare 40 miljoner kronor mindre år 2009 än år 2008 och att driftskostnaderna, exklusive lokalkostnader, minskade med närmare 30 miljoner kronor under samma period.

Förändringsarbetet inkluderar även *strukturåtgärder av mer långsiktig karaktär*. I detta ligger främst att myndigheten gör vissa förändringar i institutionsstrukturen. I början av sommaren 2009 avvecklades verksamheten vid Frösö LVM-hem, som hade ca 20 platser. Vidare planeras under våren 2010 en neddragning med 40 LVU-platser och 20 LVM-platser. Platsreduktioner är tänkta att ske i samtliga regioner. I Mälardalsregionen sker t.ex. en koncentration av verksamheten genom att 13 institutioner minskar till 8 stycken. Enligt vad SiS framfört till Statskontoret är dessa förändringar delvis frukten av regionala initiativ, men också ett led i att SiS strategiskt strävar mot färre, och ibland större institutioner.¹⁸ Därmed förväntas myndigheten bl.a. uppnå bättre anpassningsförmåga genom flexiblare användning av personal vid tillfälliga svängningar i efterfrågan. Till Statskontoret har SiS även framfört att förändringarna förväntas medföra samordningsvinster, bättre utnyttjande av spetskompetens, möjlighet att bättre svara upp mot administrativa krav och effektivare administration. Av bl.a. geografiska och demografiska skäl kan dock förutsättningarna för den här typen av strukturförändringar variera mellan olika regioner.

¹⁸ Tanken är dock, vilket bör påpekas, att det alltjämt ska handla om små behandlingsenheter, vilket enligt SiS är en väsentlig utgångspunkt för vården.

Bland de mer långsiktiga strukturåtgärderna kan även nämnas att SiS har ambitioner att förändra avtalsstrukturen för sina lokaler. Myndigheten har i dag relativt långa hyresavtal – för majoriteten av lokalerna är avtalen bundna till år 2014. De flesta lokalerna hyrs av Specialfastigheter AB, men i några enstaka fall är hyresvärden privata företag eller stiftelser. Till Statskontoret har SiS framfört att myndigheten har diskuterat att försöka få till stånd en större differentiering i avtals-tiderna för olika lokaler. På de platser där SiS med största sannolikhet kommer att ha verksamhet under överskådlig tid, och där långsiktiga investeringar därför också kan motiveras, skulle långa hyresavtal kunna vara lämpligt. I andra fall kan det vara lämpligare med hyresavtal som möjliggör uppsägning med kortare varsel.

Enligt regleringsbrevet för år 2010 ska SiS i sin årsredovisning redogöra för vilka åtgärder myndigheten vidtagit under året för att långsiktigt uppnå balans mellan utbud och efterfrågan på vårdplatser. En delredovisning av detta ska lämnas senast den 31 maj 2010.

3 Analys och överväganden

Statskontorets uppdrag är att analysera styrning och finansieringsmodell för verksamheten vid Statens institutionsstyrelse. Enligt uppdragstexten ska tyngdpunkten i uppdraget ligga på den ekonomiska styrningen.

I detta kapitel redovisas Statskontorets analys och överväganden. Först beskrivs karaktären på de problem dagens finansieringsmodell kan medföra och diskuteras vissa omständigheter som Statskontoret bedömer har mindre betydelse i sammanhanget (3.1). Därefter diskuterar Statskontoret tänkbara alternativ till dagens finansieringsmodell (3.2) och övriga aspekter på SiS styrning (3.3). Avslutningsvis redovisas vissa övergripande reflektioner om de frågor Statskontoret haft att behandla och utredningsuppdragets karaktär (3.4).

Inledningsvis bör påpekas att resonemangen och förslagen i kapitlet lagts på en relativt övergripande och principiell nivå. Med den begränsade tid som givits för uppdraget har Statskontoret inte haft möjlighet att i detalj utreda alla teknikaliteter avseende styrning och finansieringsmodell.

3.1 Problemets karaktär

Som framgått av kapitel 2 var 2009 ett ekonomiskt kärvt år för Statens institutionsstyrelse – låt vara att utfallet för helåret blev bättre än vad som tidigare prognostiserats under året. Utfallet för år 2009 blev minus 61 miljoner kronor, men vid september månads utgång visade prognosen på ett underskott på 127 miljoner kronor för helåret. Att år 2009 gav ett negativt resultat hade flera orsaker. En var att kommunernas efterfrågan på vårdplatser minskade jämfört med år 2008 (se avsnitt 2.1, tabell 2.1). Vidare försämrades resultatet bl.a. av avvecklingskostnader i samband med att Frösö LVM-hem lades ned. Därtill menar SiS att myndigheten inte fick full kompensation för övergångseffekter vid övergången till kostnadsmässig avräkning mot anslag.

SiS verksamhet finansieras huvudsakligen med ett ramanslag på statsbudgeten och med intäkter av vårdavgifter.¹⁹ De senare betalas av de kommuner som placerar individer vid de särskilda ungdomshemmen och institutionerna för vård av missbrukare. Ungdoms- och missbruksvården finansieras delvis via ramanslaget och delvis via vårdavgifter. Den slutna ungdomsvården finansieras däremot helt med statliga anslag.

Dagens blandfinansiering har tillämpats ända sedan SiS bildades år 1993. I praktiken är finansieringsmodellen också en fortsättning på den modell som gällde innan Statens institutionsstyrelses tillkomst – då kommuner och landsting var huvudmän för verksamheten och det utgick ett statsbidrag som täckte delar av ungdoms- och missbrukarvårdens kostnader. I propositionen inför förstatligandet av verksamheten och SiS bildande sades att de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen fortsatt borde finansieras av såväl staten som de placerande kommunerna.²⁰

Det problem som uppstod år 2009 hänger delvis samman med att finansieringsmodellen potentiellt har vissa inneboende komplikationer. Statens institutionsstyrelses finansiering domineras av vårdavgifter från kommunerna och relativt små minskningar i efterfrågan på de vårdplatser som SiS erbjuder ger ett kännbart bortfall av intäkter. En förändring i beläggningen på SiS platser med en procentenhet bedöms ge en ökning eller minskning av vårdintäkterna med ca 12–13 miljoner kronor.

År 2009 var inte den första gången som minskad efterfrågan från kommunerna bidrog till ekonomiska problem för SiS. Motsvarande problem uppstod redan något år efter att myndigheten startat sin vårdverksamhet år 1994. På grund av kontinuerligt minskad efterfrågan från kommunerna på LVM-platser uppstod vid denna tid ett stort ekonomiskt underskott hos SiS. Till en del tycks dock problemen vid mitten/slutet av 1990-talet ha berott på att SiS vid förstatligandet av verksamheten fick överta betydligt fler LVM-platser från kommuner

¹⁹ SiS har även vissa intäkter från bidrag, finansiella intäkter m.m.

²⁰ Prop. 1992/93:61, s. 34 ff. Den slutna ungdomsvården, som är 100 procent anslagsfinansierad, var inte aktuell vid tiden för propositionen, utan den fick SiS ansvar för först år 1999.

och landsting än vad det faktiskt fanns efterfrågan på, varför myndigheten under flera år hade stora avvecklingskostnader.²¹ Som framgått av avsnitt 2.4 (tabell 2.2) var även år 2003 ett ekonomiskt svagt år för SiS. Enligt generaldirektörens förord i årsredovisningen för år 2003 (s. 3) berodde detta delvis på att SiS under sommaren och hösten upplevde ”*en vikande efterfrågan på platser inom ungdomsvården samtidigt som placeringarna fortsatte att minska inom missbrukarvården. Resultatet blev ett oväntat intäktsbortfall. För att återställa den ekonomiska balansen inleddes ett omfattande besparingsprogram vilket kommer att fortsätta under år 2004. Tack vare åtstramningarna och en förbättrad efterfrågan kunde SiS underskott mot anslaget reduceras*”.

Problemen har således förekommit flera gånger. Likaså är ett påtagligt intryck från Statskontorets utredning att i stort sett samma förbättringsidéer återkommande har framförts under årens lopp. Ett exempel är den höjning av anslagskrediten som SiS beviljades i november 2009 och har beviljats för år 2010. I den översyn av SiS verksamhet som Riksrevisionsverket gjorde år 2002 konstaterades att SiS redan år 1997 hade begärt en höjning av anslagskrediten, och ”*sedan årligen begärt en utökad anslagskredit, men inte fått en sådan beviljad*”.²² Ett annat exempel är att flertalet av de idéer om alternativ till dagens finansieringsmodell som av olika intressenter har påtalats för Statskontoret (se avsnitt 3.2 nedan) har framförts redan tidigare, t.ex. av den s.k. SiS-utredningen år 1998.²³

I sammanhanget bör också påpekas att även om SiS vid flera tillfällen under årens lopp har brottats med ekonomiska problem, så har myndigheten ändå i allmänhet lyckats hantera sin ekonomi inom givna ramar. Problemen har alltså i allmänhet varit möjliga att hantera inom ramen för den finansieringsmodell som tillämpas, och som i allt väsentligt har tillämpats sedan myndigheten bildades. Som framgått av avsnitt 2.5 lyckades SiS även år 2009 att klara sin ekonomi inom givna ramar – låt vara att det krävde relativt kraftiga besparingsåtgärder, höjd

²¹ Se betänkandet *Effektivitet och kvalitet i tvångsvården – fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS)*, SOU 1998:140.

²² *Ingen plats för ungdomar – konsekvenser av platsbristen vid de särskilda ungdomshemmen inom Statens institutionsstyrelse (SiS)*, RRV 2002:13, s. 127.

²³ *Effektivitet och kvalitet i tvångsvården – fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS)*, SOU 1998:140.

anslagskredit och i slutändan bättre efterfrågan från kommunerna än vad som förutspåts tidigare under året.

SiS prognosförmåga är knappast en avgörande faktor

Av betydelse för att SiS ska kunna uppnå balans mellan utbud och efterfrågan på vårdplatser är att myndigheten rimligt väl kan prognostisera kommunernas efterfrågan. Den bild Statskontoret fått i utredningen är att SiS arbetar med dessa frågor på ett seriöst sätt, genom att bl.a. via olika kanaler kontinuerligt följa och analysera efterfrågeutvecklingen.

En väsentlig slutsats som kan dras av Statskontorets utredning är också att det knappast var brister i SiS förmåga att prognostisera kommunernas efterfrågan som utlöste de ekonomiska problem som präglade år 2009. Givet dagens organisations- och finansieringsmodell är Statskontorets bedömning att det i praktiken är omöjligt att i förväg avgöra exakt hur stor kommunernas efterfrågan kommer att bli och att i förväg uppnå en exakt balans mellan utbud och efterfrågan på vårdplatser – och detta oavsett hur välutvecklade och förfinade prognosinstrument man har.

För detta talar bl.a. att kommunernas efterfrågan på Statens institutionsstyrelsens tjänster påverkas av många olika omständigheter. Som framgått av avsnitt 1.2 har SiS i en omvärlds- och riskanalys²⁴ listat följande faktorer av betydelse i sammanhanget: regerings- och riksdagsbeslut; kommunernas inställning till tvångsvård; kommunernas ekonomi och statliga subventioner av vårdavgifterna; demografiska förändringar; tillgången på alkohol, narkotika och andra droger; missbrukets omfattning; polisens insatser; domstolarnas val av påföljd för ungdomar; trender inom sociala verksamheter och nya metoder; kvaliteten på SiS vård och behandling; nivån på SiS avgifter. Till detta kan även läggas andra faktorer, t.ex. har det betydelse hur stora vårdinsatser kommunerna väljer att göra på hemmaplan. Vidare har flera intressenter framfört till Statskontoret att den uppgång i efterfrågan som skedde mot slutet av år 2009 bl.a. kan förklaras av säsongsvariationer – antalet placeringar tenderar att öka vid jul och nyår – och av att det var en ovanligt kall vinter, vilket också tenderar att öka antalet placeringar.

²⁴ Se t.ex. Statens institutionsstyrelsens årsredovisning för år 2006.

I sammanhanget har det dock även betydelse att fluktuationerna i SiS ekonomi på marginalen påverkas av mycket små förändringar i efterfrågan. Som nämndes ovan bedöms en förändring i beläggningen på SiS platser med en procentenhet ge en ökning eller minskning av vårdintäkterna med ca 12–13 miljoner kronor. Att det krävs en relativt liten efterfrågeminskning för att SiS, allt annat lika, ska gå från ett ekonomiskt bra år till ett ekonomiskt dåligt år visar också utvecklingen mellan åren 2008 och 2009 – låt vara att det dåliga ekonomiska resultatet år 2009 även hade andra orsaker än kommunernas minskade efterfrågan. Som framgått av avsnitt 2.1 (tabell 2.1) sjönk den genomsnittliga beläggningsgraden i ungdomsvården från 91 procent år 2008 till 88 procent år 2009 och i missbruksvården från 88 procent år 2008 till 81 procent år 2009. Om man istället ser till förändringen i medeltal intagna under samma period, så sjönk de från 555 till 527 i ungdomsvården och från 309 till 281 i missbruksvården. Sammantaget visar detta att det sannolikt inte krävs mer än att 15–20 procent av landets kommuner minskar sina SiS-placeringar med *en* individ vardera för att SiS ekonomi ska påverkas kraftigt negativt.

Vidare bör påpekas att det kan vara svårt även för enskilda kommuner att göra exakta prognoser. I många kommuner är det i praktiken en liten grupp individer som kan bli föremål för tvångsvård. Förändrade förhållanden för några enskilda individer (t.ex. in- eller utflyttning), eller minskning eller ökning av ett fåtal individuella placeringar, kan därför ha stor påverkan på marginalen.

I en planerings- och prognossituation som påverkas av så många olika faktorer, och där små förändringar i vissa av de enskilda faktorerna kan få stort genomslag, är Statskontorets bedömning alltså att det i praktiken är omöjligt för SiS att i förväg avgöra exakt hur stor kommunernas efterfrågan kommer att bli och att i förväg uppnå en exakt balans mellan utbud och efterfrågan på vårdplatser. Till saken hör också att balansen mellan utbud och efterfrågan givetvis även påverkas av SiS möjligheter att anpassa sin verksamhet. Som framgått av avsnitt 2.4 består myndighetens kostnader till största delen av personal (72,6 procent av de totala kostnaderna år 2009) och lokaler (13,4 procent år 2009), dvs. kostnader som är svåra att reducera på kort sikt.

3.2 Tänkbara alternativ avseende finansieringsmodellen

Med dagens finansieringsmodell, som i allt väsentligt har tillämpats sedan SiS bildades, har myndigheten alltså vid flera tillfällen under årens lopp hamnat i ekonomiska problem, men ändå i allmänhet lyckats hantera sin ekonomi inom de ramar som ges av modellen. På övergripande nivå finns enligt Statskontorets mening i princip två möjliga tolkningar av detta – som utgångspunkt för frågan om vilka åtgärder som eventuellt kan förbättra förutsättningarna för SiS att hålla god ekonomisk balans i verksamheten:

- Dagens finansieringsmodell klarar av att hantera de problem som kan uppstå. Eventuella förbättringsmöjligheter bör sökas inom ramen för bevarad grundmodell.
- Det faktum att problemen förekommit vid flera tillfällen talar för att dagens finansieringsmodell har grundläggande brister. För att åtgärda dessa krävs en mer genomgripande förändring av modellen.

Utifrån dessa möjliga utvecklingsbanor – bevarad grundmodell respektive mer genomgripande förändringar – diskuterar Statskontoret i det följande tänkbara förändringar av finansieringsmodellen och för- och nackdelar med dessa. Avslutningsvis redovisas Statskontorets bedömning och rekommendation.

Inledningsvis bör upprepas att vissa tydliga avgränsningar har gällt för Statskontorets uppdrag. Som framgått av avsnitt 1.2 har vi i arbetet bl.a. haft att utgå ifrån att oförändrad ekonomisk ansvarsfördelning ska råda mellan stat och kommun. Några finansieringsmodeller som förutsätter en annan ekonomisk ansvarsfördelning mellan stat och kommun än dagens har därför inte analyserats eller övervägts i utredningen. ”Oförändrad ekonomisk ansvarsfördelning” har Statskontoret tolkat inte bara som att stat och kommun även fortsättningsvis ska bidra till finansieringen av verksamheten, utan även att dagens fördelning dem emellan av finansieringsansvaret i princip ska bestå. Detta innebär att vi inte har analyserat förutsättningar för eller konsekvenser

av exempelvis en finansieringsmodell som skulle bygga på helt kommunal eller helt statlig finansiering.

3.2.1 Möjliga förändringar med bevarad grundmodell

Som framgått av bl.a. avsnitt 2.4 tenderar det ekonomiska resultatet i SiS verksamhet att variera över åren. De senaste årens utveckling kan illustrera detta. Under i synnerhet åren 2006 och 2007, men i viss mån även år 2008, var kommunernas efterfrågan och avgiftsintäkterna större än vad SiS förutspått, varför verksamheten uppvisade relativt stora överskott. Vid 2006 års utgång uppvisade SiS t.ex. ett positivt s.k. överföringsbelopp på ca 53 miljoner kronor, efter att myndigheten gått in i året med ett underskott på ca 12 miljoner kronor. Under år 2009 minskade kommunernas efterfrågan, och vid årets slut uppvisade SiS ett negativt utgående överföringsbelopp på ca minus 61 miljoner kronor. Även under resultatmässigt svagare år har dock SiS i allmänhet lyckats hantera sin ekonomi inom givna ramar. Som framgått gällde detta även för år 2009, även om det krävde relativt kraftiga besparingsåtgärder, höjd anslagskredit och i slutändan bättre efterfrågan från kommunerna än vad som förutspåts tidigare under året.

Skulle då SiS – inom ramen för nuvarande finansieringsmodell – kunna ges bättre förutsättningar att hantera de fluktuationer som kännetecknar verksamheten? Teoretiskt sett finns det vissa sådana möjligheter. De instrument som i sådana fall står till buds är att regeringen kan besluta att ge SiS vidare möjligheter att avvika från det av riksdagen beslutade ramanslaget än vad som normalt ges.²⁵ Sådana avvikelser hanteras genom anslagskredit och anslagssparande.

²⁵ Hur regeringen får använda de anslag som riksdagen har anvisat regleras i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Hur en myndighet får använda de anslag som regeringen har tilldelat myndigheten regleras i anslagsförordningen (1996:1189).

Genom den *anslagskredit* som finns kopplad till anslaget kan ett ramanslag belastas med ett högre belopp än som tilldelats.²⁶ En anslagskredit som tagits i anspråk innebär att myndighetens tillgängliga medel under följande år reduceras med motsvarande belopp. Regeringen meddelar storleken på anslagskrediten i myndighetens regleringsbrev. Högsta tillåtna anslagskredit som regeringen kan medge är enligt budgetlagen (1996:1059) 10 procent av tilldelade medel. Vanligen brukar regeringen dock sätta gränsen till ett belopp i kronor som motsvarar tre procent av tilldelat anslagsbelopp för förvaltningsändamål och fem procent av tilldelat anslagsbelopp för andra ändamål. Traditionellt har tre procent tillämpats i SiS fall. Men som framgått av avsnitt 2.4 beslutade regeringen i november 2009 att SiS skulle få utnyttja en anslagskredit på 10 procent av årets anslag. Även för år 2010 har regeringen beslutat att SiS får ha en anslagskredit på 10 procent.

SiS har även uttryckt önskemål om att få beräkna anslagskrediten på hela myndighetens omsättning, och alltså inte bara utifrån ramanslagets storlek. Enligt vad Finansdepartementet framfört till Statskontoret torde en sådan lösning dock inte vara möjlig, eftersom det skulle strida mot budgetlagens bestämmelser.

Anslagssparande innebär att outnyttjade medel på ett ramanslag, inom vissa gränser, får överföras till nästa budgetår. I normalfallet har en myndighet rätt att disponera ett anslagssparande som uppgår till högst tre procent av anslaget, medan sparande som överstiger tre procent ska återföras till statskassan. Regeringen kan dock efter särskilt beslut ge en myndighet rätt att disponera ett större anslagssparande än högst tre procent av anslaget. Hur stort anslagssparande en myndighet har rätt att disponera anges i regleringsbrevet. För SiS har hittills gällt att myndigheten får disponera ett anslagssparande som uppgår till högst tre procent av anslaget. Med hänsyn till att verksamheten vissa år – framför allt åren 2006 och 2007 – har genererat överskott som klart över-

²⁶ Utöver anslagskrediten kan regeringen även besluta om s.k. särskilt överskridande av ett ramanslag. Det får ske om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då riksdagen anvisade anslaget eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål ska kunna uppfyllas, t.ex. lagstadgade transfereringsutgifter. Enligt vad Finansdepartementet nyligen framfört till Statskontoret i en annan utredning är dock särskilt överskridande inte möjligt för förvaltningsanslag, som det här är fråga om. Se Statskontorets rapport *Statens haverikommissionens verksamhet – inriktning, omfattning, finansiering* (2009:22).

stiger detta, har därför relativt stora indragningar av anslagssparande gjorts under ett par år.

Sammantaget kan alltså sägas att regeringen delvis har utnyttjat möjligheten att ge SiS vidare möjligheter att avvika från det av riksdagen beslutade ramanslaget än vad som normalt gäller, genom att myndighetens anslagssparande har höjts. Däremot har regeringen inte gett SiS rätt att disponera ett anslagssparande som överstiger tre procent av anslaget.

Såvitt Statskontoret kan bedöma skiljer sig förutsättningarna för SiS verksamhet i vissa avseenden från vad som gäller för flertalet andra statliga myndigheter, t.ex. genom de svårprognostiserade resultatmässiga variationer som verksamheten uppvisar över tid. SiS har också själv framfört att myndigheten har ett svårare planeringsläge, och är i större behov av att kunna utjämna växlingar över tid, än en vanlig anslagsfinansierad myndighet.²⁷ Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att ge SiS rätt att disponera ett större anslagssparande än vad som normalt gäller. Om det anses eftersträvansvärt att variationerna i SiS verksamhet ska kunna jämnas ut över tid, så ter det sig enligt vår mening heller inte som orimligt att likformighet bör råda mellan anslagssparandets och anslagssparandets storlek, i så måtto att den acceptabla svängningen bör vara lika stor vid en positiv som vid en negativ avvikelse från det i förväg prognostiserade resultatet. I sammanhanget bör också påpekas att om SiS under de senaste åren hade haft rätt att disponera ett större anslagssparande än vad som normalt gäller, så hade det förmodligen varit lättare att hantera de ekonomiska problem som uppstod under år 2009. Det anslagssparande som drogs in under tidigare år – eller delar av detta sparande – hade då kunnat bidra till att täcka underskottet år 2009.

Syftet med att ge Statens institutionsstyrelse rätt att disponera ett större anslagssparande än vad som normalt gäller, skulle alltså vara att jämna ut variationerna i myndighetens verksamhet över tid. Därmed skulle en sådan åtgärd rimligen vara statsbudgetärt neutral sett över några år. På kort sikt – ett enskilt år – kan åtgärden dock sägas ha negativa stats-

²⁷ Denna synpunkt framfördes t.ex. i Riksrevisionsverkets rapport *Ingen plats för ungdomar – konsekvenser av platsbristen vid de särskilda ungdomshemmen inom Statens institutionsstyrelse (SiS)*, RRV 2002:13, s. 127.

budgetära konsekvenser, eftersom sparade medel stannar hos SiS istället för att drivas till statskassan, och därmed inte kan användas för andra ändamål.

3.2.2 Mer genomgripande förändringar

Mot bakgrund av tidigare offentliga utredningar och vad som framkommit vid våra kontakter med olika intressenter inom området – och givet de ramar som ges av uppdragets avgränsningar – bedömer Statskontoret att framför allt två alternativa finansieringsmodeller skulle kunna bli aktuella för det fall statsmakterna anser att nuvarande modell bör förändras mer i grunden. Båda dessa alternativ skulle också vara möjliga att kombinera med de utvecklingsmöjligheter som pekats på i avsnitt 3.2.1. Statskontoret bedömer att båda alternativen även skulle vara statsbudgetärt neutrala jämfört med dagens finansieringsmodell.

Förskottsbetalning

Den första modellen bygger på att, hela eller delar av, kommunernas vårdavgifter skulle tas ut genom *förskottsbetalning*, istället för att som i dag faktureras i efterhand. Ett system för förskottsbetalning skulle kunna utformas på flera olika sätt. En variant kan vara att kommunerna abonnerar på ett visst antal vårdplatser. Abonnemangsavgiften skulle då kunna motsvara hela eller delar av vårdavgiften – i det senare fallet skulle en ytterligare avgift tas ut vid det faktiska utnyttjandet av platsen. En annan variant, som påminner om en abonnemangsavgift som täcker en del av vårdavgiften, kan vara att inrätta en form av försäkringssystem, där kommunerna betalar en årlig premie som t.ex. kan vara kopplad till invånarantal.

En finansieringsmodell som bygger på förskottsbetalning skulle framför allt ha fördelen att SiS får en säker intäkt, vars storlek myndigheten vet i förväg. För kommunerna skulle modellen ha fördelen att de – i synnerhet med abonnemang – skulle vara garanterade platser vid SiS institutioner. Nackdelen med modellen är framför allt att den knappast avspeglar hur kommunernas behov och efterfrågan på SiS tjänster faktiskt ser ut. Kommunernas behov varierar över tid och flertalet kommuner – möjligen med undantag för de allra största – har sannolikt inte en konstant efterfrågan på SiS tjänster. För flertalet kommuner kan placeringar hos SiS alltså beskrivas som en ”sällanköpsvara”. Genom att

efterfrågan inte är konstant skulle också i synnerhet ett abonnemangssystem kunna medföra att platser låses upp av kommuner som inte behöver dem, vilket riskerar att utestänga andra kommuners möjliga användning.

I sammanhanget bör noteras att de intressenter Statskontoret varit i kontakt med i utredningen överlag har varit negativa till en finansieringsmodell som skulle bygga på förskottsbetalning, eftersom de ovan nämnda nackdelarna har bedömts vara större än fördelarna. Vidare bör påpekas att modellen med förskottsbetalning gavs visst förord av den s.k. SiS-utredningen år 1998,²⁸ men att detta inte hörsammades i den fortsatta beredningen.

Fullständig anslagsfinansiering, med vårdavgifter som inlevereras

Utgångspunkten för den andra modellen är att SiS verksamhet skulle vara *helt anslagsfinansierad, i kombination med vårdavgifter som inlevereras* till statskassan, istället för att avgifterna som i dag disponeras av SiS. Möjligen skulle denna modell också kräva att SiS inte längre hade rätt att besluta om avgifternas storlek.

En sådan modell skulle ha flera fördelar. En är att verksamhetens ramar och förutsättningar skulle bli mer förutsebara, i den meningen att SiS vid årets början skulle ha en säkrare bild än i dag av hur stora resurser man faktiskt har att röra sig med. Vidare skulle denna modell i stort sett eliminera risken för att det ska uppstå momentana underskottsproblem av den typ som – med akuta besparingsbehov som följd – uppstod år 2009. Det betyder dock inte att verksamheten skulle vara immun mot neddragningar. Om det exempelvis uppstår en situation med trendmässigt sjunkande efterfrågan på vårdplatser, så skulle neddragningar fortfarande kunna krävas för att uppnå bättre långsiktig balans mellan utbud och efterfrågan. Men med denna modell torde sådana anpassningar kunna genomföras med längre framförhållning och i mer ordnade former än i dag.

En annan fördel med modellen skulle enligt Statskontorets mening vara att statsmakterna inom ramen för den statliga budgetprocessen skulle göra en samlad, årlig prövning av verksamhetens behov och di-

²⁸ *Effektivitet och kvalitet i tvångsvården – fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS)*, SOU 1998:140.

mensionering. Därmed skulle styrningen av SiS komma att mer likna andra myndigheters. Genom dagens blandfinansiering skiljer sig nämligen finansieringen av SiS från flertalet andra myndigheters i vissa avseenden. Vanligtvis är en myndighets verksamhet antingen anslags- eller avgiftsfinansierad. Visserligen är det inte ovanligt att en myndighet har intäkter från både anslag och avgifter. Men normalt avser dessa intäktskällor i sådana fall olika verksamhetsgrenar e.d., t.ex. kan en myndighet ha ett grundläggande myndighetsuppdrag som helt finansieras med anslag och samtidigt bedriva en uppdragsverksamhet som är avgiftsfinansierad – och då vanligtvis med avgifter som sätts med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Med den typ av renodlade finansiering som i allmänhet tillämpas i myndigheter fungerar finansieringsmodellen också som en tydlig mekanism för att pröva behovet av verksamheten och att dimensionera dess omfattning. I en helt anslagsfinansierad verksamhet prövas behov och dimensionering av regering och riksdag i den statliga budgetprocessen. I en helt avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet sker det genom marknadens efterfrågan. Med undantag för den slutna ungdomsvården, som är helt anslagsfinansierad, finns inte samma tydliga mekanism för att pröva behov och dimensionering i SiS blandfinansierade verksamhet, där en del av verksamhetens kostnader täcks av kommunerna via vårdavgifter – som inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål – och resterande del av kostnaderna täcks av det statliga anslaget. I praktiken fungerar SiS anslag i viss mån som ett slags restpost: ex ante beräknas den förväntade anslagsnivån utifrån en prognos över kommande kostnader och avgiftsintäkter; ex post fastställs det faktiska anslagsutnyttjandet som en residual utifrån faktiska kostnader och avgiftsintäkter.

Jämfört med dagsläget kan sägas att modellen också skulle medföra vissa nackdelar. Den administrativa hanteringen av SiS skulle sannolikt bli något mer krävande än i dag. Möjligen skulle också SiS frihetsgrader minska något – i synnerhet om myndigheten inte längre skulle ha rätt att besluta om avgifternas storlek.

Vidare är det inte givet att statsmakterna skulle ha intresse av att ta ett sådant helhetsgrepp på verksamhetens finansiering som det skulle innebära att samlat pröva verksamhetens behov och dimensionering inom ramen för den statliga budgetprocessen. Att dagens finansieringsmodell fortfarande tillämpas – trots dess inneboende, potentiella

komplikationer – torde nämligen, enligt flera av de intressenter Statskontoret varit i kontakt med, delvis kunna förklaras med att den på ett pragmatiskt sätt hanterar en önskvärd ekonomisk ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Som framgått av avsnitt 3.1 fanns också dagens blandfinansieringsmodell i praktiken redan på den tiden då kommuner och landsting var huvudmän för verksamheten och det utgick ett statsbidrag som täckte delar av ungdoms- och missbrukarvårdens kostnader.

I sammanhanget bör också påpekas att blandfinansiering på intet sätt är unikt för SiS. Enligt vad Statskontoret har inhämtat från Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet kan blandfinansiering t.ex. tillämpas i situationer där verksamhetens syfte skulle motverkas både om brukaren inte betalade någon avgift alls (risk för oönskat överutnyttjande) och om avgiftens ekonomiska mål var full kostnadstäckning (risk för oönskat underutnyttjande). Utgångspunkten för detta resonemang är alltså att avgifter kan ha andra styrande funktioner än att ”bara” vara finansieringskälla och fungera som en spegling av efterfrågan. I den proposition som föregick bildandet av SiS resonerade regeringen i just sådana banor. Målet för de vårdavgifter som SiS skulle ta ut av kommunerna skulle inte vara full kostnadstäckning, utan enligt propositionen borde kommunerna *”även i fortsättningen stå för en viss del av kostnaden för den vård de tar i anspråk”*. Vårdavgifterna borde enligt regeringen ligga på en sådan nivå att de inte hindrar en kommun från att ansöka om tvångsvård, men att det heller inte skulle bli billigare med tvångsvård än vård i andra former.²⁹

3.2.3 Statskontorets bedömning och rekommendation

I inledningen till avsnitt 3.2 framhöll Statskontoret att det på övergripande nivå i princip finns två möjliga tolkningar av det faktum att SiS vid flera tillfällen under årens lopp har hamnat i ekonomiska problem, men ändå i allmänhet lyckats hantera sin ekonomi inom de ramar som ges av dagens finansieringsmodell. *Antingen* att finansieringsmodellen klarar av att hantera de problem som kan uppstå, och att eventuella förbättringsmöjligheter därför bör sökas inom ramen för

²⁹ Prop. 1992/93:61, s. 34 ff.

bevarad grundmodell. *Eller* att det faktum att problemen förekommit vid flera tillfällen talar för att dagens finansieringsmodell har grundläggande brister och att det därför krävs en mer genomgripande förändring av modellen för att åtgärda problemen.

Med hänsyn till att dagens finansieringsmodell i allt väsentligt är samma modell som tillämpats allt sedan SiS bildades – trots dess potentiella, inneboende komplikationer och de problem som vid flera tillfällen har uppstått – synes statsmakternas bedömning hittills ha varit att den förstnämnda av dessa tolkningar är den mest korrekta.

Finns det då skäl att ändra denna bedömning i ljuset av det stora underskott som uppstod år 2009 och de erfarenheter som gjorts under detta år? Svaret på detta beror enligt vår mening bl.a. på hur år 2009 bör tolkas: orsakades underskottet främst av ett konjunkturellt problem, dvs. var 2009 ett ovanligt dåligt ”normalår”, eller var år 2009 ett tecken på att förutsättningarna för SiS verksamhet har strukturellt försämrats? Om det förstnämnda är den korrekta tolkningen är det sannolikt lämpligast att fortsatt söka förbättringsmöjligheter inom ramen för bevarad grundmodell. Om år 2009 däremot innebar början på en strukturell försämring kan det möjligen finnas skäl att vidta en mer genomgripande förändring av finansieringsmodellen.

Något självklart svar finns knappast på detta, bl.a. då ett enskilt år är en väl kort period för en sådan bedömning – under de närmast föregående åren uppvisade ju t.ex. verksamheten tvärtom relativt stora överskott. Med hänsyn till att utfallet för helåret trots allt blev bättre än vad som befarades under hösten – till vilket delvis bidrog att kommunernas efterfrågan ökade mot slutet av året – ligger det dock enligt Statskontorets mening närmast till hands att tolka 2009 som ett ovanligt dåligt ”normalår”. Till detta bidrar också att 2009 års dåliga resultat enligt SiS delvis kan förklaras av ofinansierade övergångseffekter i samband med övergången till kostnadsmässig avräkning mot anslag.³⁰

För att man i dagsläget i första hand bör söka förbättringsmöjligheter inom ramen för bevarad grundmodell talar även det förändringsarbete som SiS genomför för närvarande (se avsnitt 2.5 för en beskrivning av

³⁰ Det bör dock sägas att Statskontoret inte har haft möjlighet att granska om SiS bedömning i detta hänseende är korrekt.

detta). Delvis har förändringsarbetet handlat om mer kortsiktiga besparingsåtgärder. Men delvis rör det sig också om strukturåtgärder av mer långsiktig karaktär, främst att myndigheten gör vissa förändringar i institutionsstrukturen i syfte att bättre svara upp mot verksamhetens rådande, och kommande, förutsättningar. Enligt Statskontorets mening bör man avvakta effekterna av detta förändringsarbete innan det finns skäl att närmare överväga mer genomgripande förändringar av finansieringsmodellen. Likaså finns skäl att avvakta tills dess en tydlig bild finns av hur avslutandet av de s.k. vårdkedjeprosjekten faktiskt påverkar kommunernas efterfrågan på SiS tjänster.³¹

Om det under de närmast kommande åren däremot visar sig att SiS verksamhet fortsätter att gå med stora underskott, dvs. att det finns skäl att tro att förutsättningarna har strukturellt försämrats, så menar vi att en mer genomgripande förändring av finansieringsmodellen bör övervägas. I sådana fall förordar Statskontoret att dagens modell byts mot att SiS verksamhet blir helt anslagsfinansierad, i kombination med vårdavgifter som inlevereras till statskassan, istället för att avgifterna som i dag disponeras av SiS. Skälen för detta framgår av avsnitt 3.2.2 ovan.

Oavsett hur man ställer sig i frågan om den grundläggande finansieringsmodellen, menar Statskontoret vidare att regeringen bör överväga att låta SiS disponera ett anslagssparande som är större än tre procent av anslaget och att fortsatt ha en anslagskredit på 10 procent. För detta talar enligt vår mening att verksamheten har speciella förutsättningar som torde avvika från vad som gäller för flertalet andra statliga myndigheter. Med de svårprognostiserade resultatmässiga variationer som verksamheten uppvisar över tid finns det goda skäl att så långt möjligt söka jämna ut resultatfluktuationerna över åren. Detta i syfte att bl.a. ge verksamheten bättre och mer robusta planeringsförutsättningar.

I sammanhanget ska dock sägas att höjd anslagskredit och höjt anslagssparande inte ger idealiska förutsättningar i planeringshänseende, eftersom de meddelas i en myndighets regleringsbrev och därmed är

³¹ Som framgått av avsnitt 2.1 gällde för både projektet Ett kontrakt för livet och MVG-projektet att deltagande kommuner fick en subvention på vårdavgiften för berörda individers vistelse vid SiS.

kända först i nära anslutning till det aktuella verksamhetsåret. Men såvitt Statskontoret kan bedöma är detta ändå de instrument som står till buds.

3.3 Andra aspekter på styrningen

Statskontorets utredning har i huvudsak fokuserats på frågan om finansieringsmodell för SiS verksamhet. Mot denna bakgrund har vi få övriga synpunkter att redovisa om SiS styrning – utöver vad som i avsnitt 3.1 har sagts om förutsättningarna för myndighetens arbete med att prognostisera kommunernas efterfrågan på vårdplatser.

I sammanhanget vill Statskontoret dock uppmärksamma två frågor, om hur SiS sätter dels sitt mål för genomsnittlig beläggningsgrad, dels sina avgifter.

Hur sätts målet för genomsnittlig beläggningsgrad?

Inför bildandet av SiS beräknades anslagsbehovet utifrån en tänkt genomsnittlig beläggningsgrad på 80 procent för ungdomshemmen. Med tiden har dock målet för den genomsnittliga beläggningsgraden höjts. Under senare år har SiS arbetat med målet 85 procent för sina institutioner. I samband med det förändringsarbete som nu pågår (se avsnitt 2.5) höjs dock målet till 88 procent.

Som framgått av avsnitt 2.1 har SiS framfört till Statskontoret att myndigheten strävar efter en så hög beläggningsgrad som möjligt, men att det i allmänhet finns – och enligt SiS bör finnas – ett visst outnyttjat utrymme. Som skäl för detta anför SiS bl.a. att myndigheten alltid måste kunna erbjuda vissa platser med kort varsel, att en viss grad av överkapacitet behövs för att kunna upprätthålla önskvärd differentiering i placeringarna och att det alltid finns ställtider i verksamheten. Liknande argument framfördes också i den översyn av SiS verksamhet som Riksrevisionsverket (RRV) gjorde år 2002. I RRV:s rapport konstaterades även att beläggningsgraden vid många vårdavdelningar inom institutionerna är 100 procent under stora delar av året, men att den genomsnittliga beläggningsgraden dras ned av att avdelningarna till

följd av olika omständigheter måste hållas stängda för kortare eller längre tid.³²

Mot denna bakgrund bedömer Statskontoret att det vore orealistiskt att ha 100 procent som mål för den genomsnittliga beläggningsgraden. Givet detta torde den optimala nivån ligga där man *å ena sidan* minimerar risken för att vårdplatser står tomma i onödan, med hänsyn till att SiS bedriver relativt kostsam vård,³³ samtidigt som man *å andra sidan* ger rimligt goda arbetsförutsättningar för vårdverksamheten, i betydelsen rimlig arbetsbelastning för personal, rimligt slitage på lokaler, rimlig beredskap för differentiering, etc. Utifrån de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet har Statskontoret dock inte underlag för att bedöma vad som är den optimala nivån för den genomsnittliga beläggningsgraden. Således kan vi inte med säkerhet avgöra om 88 procent nu är ett rimligt mål eller, för den delen, om 85 procent var det tidigare.

Enligt vad Socialdepartementet framfört till Statskontoret har departementet inte som ambition att använda mål för genomsnittlig beläggningsgrad som en styrvariabel gentemot SiS. Med hänsyn till de relativt stora kostnader som uppstår om vårdplatser i onödan står tomma menar Statskontoret dock att det finns skäl för regeringen att från SiS begära en uttömmande beskrivning av hur myndigheten sätter målet för genomsnittlig beläggningsgrad. Rimligen borde en sådan beskrivning t.ex. kunna lämnas i samband med att SiS senast den 31 maj 2010 ska göra en delredovisning av vilka åtgärder myndigheten vidtagit under året för att långsiktigt uppnå balans mellan utbud och efterfrågan på vårdplatser.

Hur sätts SiS avgifter?

Den tvångsvård av vuxna missbrukare och ungdomar med psykosocial problematik som SiS bedriver finansieras delvis via myndighetens

³² *Ingen plats för ungdomar – konsekvenser av platsbristen vid de särskilda ungdomshemmen inom Statens institutionsstyrelse (SiS)*, RRV 2002:13. Enligt RRV:s rapport kan orsaker till sådana stängningar t.ex. vara att det inträffar olika incidenter på avdelningarna (mordbrand, överfall, självmord och liknande) eller att det finns svårigheter i personalgruppen eller personalbrist.

³³ Som framgått av avsnitt 2.4 kostar en plats i genomsnitt omkring 2,1 miljoner kronor per år i ungdomsvården, 2,6 miljoner kronor per år i den slutna ungdomsvården och 1,6 miljoner kronor per år i missbruksvården.

ramanslag och delvis via vårdavgifter. Vårdavgifterna betalas av de kommuner som placerar individer vid SiS institutioner. SiS bestämmer själv storleken på avgifterna.

Som framgått av avsnitt 2.4 gäller inte full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för dessa avgifter. Detta har gällt ända sedan SiS bildades. I den proposition som föregick myndighetens bildande angavs att vårdavgifterna borde läggas på en sådan nivå att de inte hindrar en kommun från att ansöka om tvångsvård, men att det heller inte skulle bli billigare med tvångsvård än vård i andra former.³⁴ De villkor som anges i regleringsbrevet för år 2010 är att *”SiS ska finansiera de kostnader som ej täcks av ramanslaget för verksamhetsgrenarna ungdomsvård och missbrukarvård genom att ta ut vårdavgifter och genom intäkter som uppkommer vid försäljning av varor och tjänster som myndigheten i övrigt tillhandahåller inom ramen för myndighetens instruktion”* samt att *”SiS ska fastställa differentierade vårdavgifter utifrån de riktlinjer som anförs i prop. 2004/05:1”*. Dessa riktlinjer innebär i korthet att SiS ska *”ta ett finansiellt helhetsansvar när det gäller relationen mellan anslag och avgifter”*.³⁵ Tanken är att SiS vid avgiftssättningen för olika verksamheter ska beakta myndighetens samlade ekonomiska situation.

I tvångsvården utför SiS ett flertal olika typer av tjänster, med varierande kostnadsnivåer, t.ex. är låsbar behandling inom ungdomsvården mer kostnadskrävande än öppen behandling. Avgifterna i tvångsvården är differentierade med hänsyn till detta, dvs. det finns olika ”pris-lappar” för olika tjänster. Enligt vad SiS uppgivit till Statskontoret är utgångspunkten däremot att kostnadstäckningsgraden – hur mycket avgiften för en viss tjänst ska täcka av tjänstens kostnader – ska vara densamma för olika tjänster.

Utifrån de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet har Statskontoret inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma om tillämpningen av ovanstående principer är rimlig i praktiken, t.ex. kan vi inte bedöma om kostnadstäckningsgraden faktiskt är densamma för olika tjänster. Till det bidrar också att principerna framstår som något diffusa, jämfört med de principer som vanligen tillämpas i avgiftssammanhang. Samtidigt bör påpekas att Ekonomistyrningsverket – i samband med det

³⁴ Prop. 1992/93:61, s. 34 ff.

³⁵ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 9, s. 168.

samråd som ska ske enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) – inte hade några invändningar mot SiS förslag till avgifter för år 2010.³⁶

Mot denna bakgrund anser Statskontoret att det finns anledning att – bl.a. som underlag för att vidareutveckla regeringens styrning av myndigheten – söka förbättra transparensen kring hur SiS sätter sina avgifter. Enligt vår mening bör regeringen i ett första steg från SiS begära en uttömmande redogörelse för hur myndigheten sätter sina avgifter. I likhet med vad som sades ovan borde en sådan redogörelse t.ex. kunna lämnas i samband med att SiS senast den 31 maj 2010 ska göra en delredovisning av vilka åtgärder myndigheten vidtagit under året för att långsiktigt uppnå balans mellan utbud och efterfrågan på vårdplatser.

3.4 Avslutande reflektioner om uppdraget

Som framgått av avsnitt 1.2 har vissa tydliga avgränsningar gällt för Statskontorets uppdrag. Dels att vi i arbetet har haft att utgå ifrån att oförändrad ekonomisk ansvarsfördelning ska råda mellan stat och kommun. Dels att uppdraget helt är fokuserat på styrning och finansieringsmodell, och inte är tänkt att utgöra en översyn av innehållet i SiS verksamhet. Statskontoret har i analys och överväganden hållit sig inom ramen för dessa avgränsningar.

Avslutningsvis vill Statskontoret dock peka på att en helt uttömmande belysning av de frågor som uppdraget tar upp sannolikt hade krävt en mer förutsättningslös utredningsansats. Till att börja med kan det rent allmänt sägas att bedömningen av vad som är en lämplig finansieringsmodell givetvis hänger samman med verksamhetens innehåll, och det kan heller inte uteslutas att en förutsättningslös översyn av SiS verksamhet skulle leda till andra överväganden om finansieringsmodellen än de som här kunnat göras. Vidare bör betonas att somliga åtgärder som skulle kunna, för att citera regeringens uppdrag, *”förbättra förutsättningarna för SiS att hålla god ekonomisk balans i verksamheten, både vid långsiktiga och kortsiktiga förändringar i efterfrågan på vårdplatser”* mycket väl kan handla om andra omständigheter än de

³⁶ Samråd av avgifter för 2010, Ekonomistyrningsverkets samrådsyttrande 2009-12-17 (ESV:s dnr 42-1284/2009).

som är direkt hänförliga till styrning och finansieringsmodell. Att söka identifiera sådana eventuella åtgärder har dock inte ingått i Statskontorets uppdrag.

Vidare vill Statskontoret peka på att det för närvarande pågår annat utredningsarbete – i form av i första hand Missbruksutredningen (S 2008:4) och Påföljdsutredningen (Ju 2009:11) – som i vidare mening eventuellt kan komma att påverka förutsättningarna för SiS verksamhet. Att analysera vilka konsekvenser dessa utredningar – eller andra eventuella omvärldsförändringar – kan få för SiS verksamhet har dock inte ingått i Statskontorets uppdrag. Några sådana aspekter har således inte beaktats i Statskontorets analys och överväganden.

Regeringens uppdrag



Socialdepartementet



Regeringsbeslut III:2
2009-11-26 S2009/9138/ST
(delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Enkel 2
[Signature]

Uppdrag att analysera Statens institutionsstyrelses styrning och finansieringsmodell

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera styrning och finansieringsmodell för verksamheten vid Statens institutionsstyrelse (SiS). Statskontoret ska i sin analys identifiera och föreslå förbättringar som ytterligare förstärker och utvecklar SiS förmåga att planera och styra verksamheten på ett effektivt sätt. Tyngdpunkten i uppdraget ska ligga på den ekonomiska styrningen och eventuella förslag ska syfta till att förbättra förutsättningarna för SiS att hålla god ekonomisk balans i verksamheten, både vid långsiktiga och kortsiktiga förändringar i efterfrågan på vårdplatser. I uppdraget ingår att göra en översyn av SiS finansieringsmodell samt analysera vilka positiva och negativa effekter samt eventuella statsbudgetära konsekvenser alternativa finansieringsmodeller medför.

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget utgå från oförändrad ekonomisk ansvarsfördelning mellan stat och kommun och förslag bör vara statsbudgetärt neutrala. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 mars 2010.

Uppdraget ska finansieras inom ram hos Statskontoret.

Ärendet

Sedan Statens institutionsstyrelse bildades 1993 (se regeringens proposition 1992/93:61 om ändrat huvudmannskap för vissa institutioner inom ungdomsvård och missbrukarvård) har myndighetens verksamhet varit föremål för granskning och översyn flera gånger. SiS-utredningen hade i uppdrag att analysera den finansiella styrningen av SiS verksamhet i syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för en stabil

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Frestagatan 8

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

E-post: registrator@social.ministry.se

långsiktig planering. I utredningens uppdrag låg också att analysera för och nackdelar med den blandfinansierade modellen och om det bedömdes nödvändigt föreslå alternativa finansieringsmodeller. I sitt slutbetänkande Effektivitet och kvalitet i tvångsvården (SOU 1998:140) ansåg utredningen bland annat att alternativ till SiS blandfinansierade modell skulle innebära stora nackdelar. Vidare lämnades förslag i syfte att stärka myndighetens likviditet och förutsättningar för att klara större förändringar i platsutbudet. På socialutskottets uppdrag granskade Riksdagens revisorer SiS verksamhet i vissa delar. Granskningen låg till grund för utskottets betänkande Med tvång och god vilja – vad gör Statens institutionsstyrelse? (bet. 2002/03:SoU13). I betänkandet framhöll utskottet bland annat behovet av uppföljningsbara mål och uppföljning av resultat.

Det har över tid kunnat konstateras att efterfrågan på vård inom SiS, både avseende ungdomsvård och missbruksvård, har fluktuerat vilket medfört svårigheter att anpassa verksamheten till efterfrågan. Detta bedöms främst bero på att det är komplicerat att prognostisera framtida efterfrågan på vårdplatser men också på att det är svårt att anpassa verksamheten efter mer kortsiktiga fluktuationer i efterfrågan då kostnaderna främst är knutna till personal och lokaler. Myndighetens finansieringsmodell är anpassad till en relativt stabil efterfrågan på vårdplatser och ger begränsat utrymme att hantera situationer som kräver snabba och betydande anpassningar av verksamheten. Historiskt har SiS haft god förmåga att bedöma och anpassa verksamheten efter efterfrågan men tidvis har myndigheten uppvisat stora över- respektive underskott i relation till statsanslaget.

Ovanstående ger anledning att analysera om det går att identifiera och föreslå åtgärder som stärker myndighetens förutsättningar och förmåga att strategiskt och effektivt planera och styra verksamheten. Förslag till förbättringar kan avse myndighetens finansieringsmodell men också hur myndigheten planerar och styr verksamheten för att kunna anpassa denna till varierande efterfrågan på vårdplatser.

På regeringens vägnar


Göran Hägglund


Jonas Rydström

Kopia till

Statsrådsberedningen/Samordningskanslierna
Finansdepartementet/Budgetavdelningen
Statens institutionsstyrelse
Riksrevisionen

