



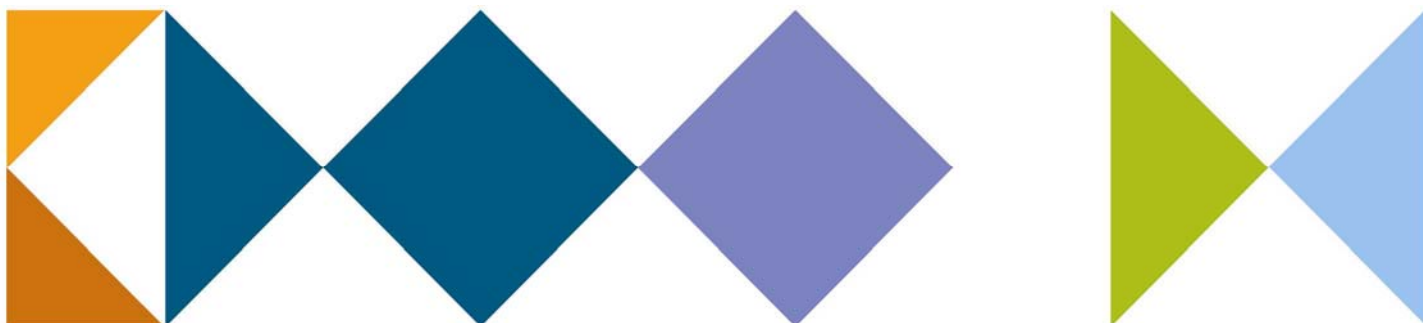
2006:3



STATSKONTORET

Effektiv styrning?

Om resultatstyrning och
sektoriseringsproblem





Ansvarskommittén
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag angående Mål- och resultatstyrning i ett sektoriseringssperspektiv

Statskontoret fick den 11 april 2005 i uppdrag att biträda Ansvarskommittén med ett underlag rörande mål- och resultatstyrning i ett sektoriseringssperspektiv. I uppdraget skulle Statskontoret utreda

- om mål- och resultatstyrningen (MoR) kan bidra till att skapa eller förstärka sektoriseringssproblem.
- om mål- och resultatstyrningen skulle kunna mildra eller lösa sektoriseringssproblem
- hinder och förutsättningar för att förändra mål- och resultatstyrningen i en lämplig riktning utifrån dessa perspektiv.

Arbetet skulle genomföras i två faser. Den första innefattade val av 5–6 områden med sektoriseringssproblematik samt inventering av regleringsbrev och andra centrala styrdokument för berörda myndigheter. Den andra fasen innefattade intervjuer med berörda tjänstemän inom myndigheter och Regeringskansliet med syfte att fördjupa frågeställningarna inom projektet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Effektiv styrning? Mål- och resultatstyrning och sektoriseringssproblem*.

Generaldirektör Anders L. Johansson har fattat beslut i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor och organisationsdirektör Margareta Hart, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Margareta Hart

Innehåll

Sammanfattning och bedömningar	7
1 Inledning och bakgrund	21
1.1 Sektoriseringen.....	21
1.2 Mål- och resultatstyrningen.....	23
1.3 Syfte, frågeställningar och tillvägagångssätt.....	26
2 Kan mål- och resultatstyrningen bidra till sektoriseringsproblem?.....	33
2.1 MoR är inte den viktigaste orsaken till sektoriseringsproblem	33
2.2 MoR har betydelse för sektoriseringsproblem i vissa av de studerade fallen.....	35
2.3 Hur kan MoR bidra till sektoriseringsproblem?.....	37
2.3.1 Fokusering.....	37
2.3.2 Målens bristande samstämmighet	39
2.3.3 Ordinarie mål i förhållande till Övriga mål	43
2.3.4 Övriga mål och Särskilda uppdrag är inte lika viktiga som ordinarie mål	45
2.3.5 Nedbrytning av mål kan leda till undanträngning.....	47
2.3.6 Återrapporteringskraven	48
2.3.7 Tydligt ansvar för samverkan.....	49
2.3.8 Sammanfattande slutsatser om mekanismer	50
2.4 MoR är ett verktyg som kan användas på olika sätt	51
2.5 Departementens och myndigheternas syn på MoR och sektoriseringsproblem	54
3 Kan mål- och resultatstyrningen (MoR) användas för att mildra eller lösa sektoriseringsproblem?	57
4 Hinder och förutsättningar för att förändra mål- och resultatstyrningen (MoR)	61

Bilagor:

Bilaga 1	Ansvarskommitténs uppdrag till Statskontoret	71
Bilaga 2	Den ekonomiska styrningen och dess framväxt	79
Bilaga 3	Fallstudierapporter:	
a)	Arbetslivsinriktad rehabilitering av långtidssjukskrivna	109
b)	Nyanlända invandares inträde på arbetsmarknaden	155
c)	Transportsystemets anpassning för personer med funktionshinder	189
d)	Omhändertagande av ungdomar för samhällsvård	219
e)	Information och rådgivning till företag	243
Bilaga 4	Förkortningar	271

Sammanfattning och bedömningar

Statskontoret har fått i uppdrag av Ansvarskommittén att utreda

- om mål- och resultatstyrningen¹ kan bidra till att skapa eller förstärka sektoriseringsproblem
- om mål- och resultatstyrningen skulle kunna mildra eller lösa sektoriseringsproblem
- hinder och förutsättningar för att förändra mål- och resultatstyrningen i en lämplig riktning utifrån dessa perspektiv.

Uppdraget är en fortsättning på ett tidigare uppdrag om sektorisering, som avrapporterats till kommittén i rapporten Sektorisering inom offentlig förvaltning². I rapporten konstaterades att sektoriseringen inte är ett problem i sig. Problem med sektorisering är primärt kopplat till situationer och frågor som berör ett flertal komplexa sektorer eller politikområden och som kräver sektorövergripande lösningar. Sektoriseringsproblem yttrar sig ofta i att frågor faller mellan stolarna och medborgare med sammansatta problem inte får en bra hjälp. I rapporten konstateras också att renodling samt mål- och resultatstyrning riskerar att öka sektoriella perspektiv inom förvaltningen. Mot den bakgrunden har Statskontoret fått det nu aktuella uppdraget att utreda mål- och resultatstyrningens betydelse för sektoriseringsproblem.

Statskontoret har studerat sektoriseringsproblem inom följande områden:

Arbetslivsinriktad rehabilitering, Nyanlända invandrades inträde på arbetsmarknaden, Transportsystemets anpassning för funktionshindrade, Omhändertagande av ungdomar för samhällsvård,

¹ Med mål- och resultatstyrning (MoR) avser vi den styrning av statliga verksamheter som sker i budgetprocessen. Mer konkret avses här de mål, uppdrag, återrapporteringskrav och resultat m.m. som regering och myndighet redovisar i de olika budgetdokumenten, nämligen budgetpropositionen (BP), regleringsbrev (RB) samt årsredovisning (ÅR). De resultatdialoger som förs mellan Regeringskansliet och myndigheterna ingår också. En mer utförlig beskrivning av styrformen ges i bilaga 2.

² Sektorisering inom offentlig förvaltning. Statskontoret 2005:3.

Information och rådgivning till företag samt Användningen av mark.

Vi har i fallstudier³ undersökt hur regeringen i sin resultatstyrning uppmärksammat och hanterat dessa områden och de sektoriseringsproblem som finns där. En genomgång har gjorts av budgetpropositioner samt regleringsbrev och årsredovisningar för berörda myndigheter. Vi har kompletterat dessa fallstudier med intervjuer inom berörda myndigheter och departement.

Regeringens resultatstyrning av myndigheterna betecknas i denna rapport med MoR (mål- och resultatstyrning).

A Kan mål- och resultatstyrningen (MoR) bidra till sektoriseringsproblem?

MoR är inte den viktigaste orsaken bakom sektoriseringsproblemen. Komplicerade strukturer som är svåra att styra skapar i de undersökta fallen en grogrund för sektoriseringsproblem.

I alla de studerade fallen har en eller flera statliga aktörer – ofta på flera nivåer – i uppgift att tillsammans med icke-statliga aktörer (främst kommuner) fullgöra ett offentligt åtagande. Med hänsyn till att regeringens resultatstyrning enbart tillämpas på statliga myndigheter aktualiseras då användningen av alla de olika styrinstrument som staten har till sitt förfogande för att styra områden där flera huvudmän delar ansvaret. Utöver MoR gäller det lagstiftning, finansiell styrning, informativa styrmedel samt organisering. Hur man ska hantera eller lösa sektoriseringsproblem är således inte enbart en fråga om användningen av MoR utan främst en fråga om hur man i det enskilda fallet på det mest effektiva sättet kombinerar flera olika styrinstrument. Att det är svårt att lyckas med en sådan mer genomtänkt styrning bekräftas av de intervjuer som gjorts inom myndigheter och Regeringskansli (RK).

³ Se bilaga 3.

En grundfråga är givetvis om ansvarsfördelningen mellan olika (offentliga) aktörer i det enskilda fallet resulterat i en så komplicerad struktur att inte heller en genomtänkt kombination av olika styrinstrument utgör en lösning på konstaterade sektoriseringsproblem. En omprövning av strukturer och ansvar i syfte att underlätta styrning och ansvarsutkrävande kan då vara den mest fruktbara lösningen.

MoR har bidragit till sektoriseringsproblemen i vissa av de studerade fallen.

Våra fallstudier visar att MoR genom sin utformning i vissa fall har bidragit till sektoriseringsproblemen. Det gäller t.ex. Arbetslivsinriktad rehabilitering och Nyanlända invandrades inträde på arbetsmarknaden. Det betyder att man bör vara uppmärksam på de mekanismer som bidrar till detta och som vi behandlar nedan.

I hälften av fallen har MoR dock inte haft någon eller enbart begränsad betydelse för att sektoriseringsproblem uppstått. I dessa fall har merparten av de berörda aktörerna inte varit statliga myndigheter och därför inte varit styrbara via MoR. Det innebär att man bör akta sig för att utnämna MoR till en allmän ”syndabock” bakom samhällseliga sektoriseringsproblem. Man bör först undersöka i vad mån de berörda aktörernas verksamheter över huvud taget är styrbara via MoR.

MoR kan bidra till sektoriseringproblem genom ett antal ”mekanismer”.

Det är svårt att ge ett enkelt svar på genom vilka mekanismer som MoR-instrumentet kan bidra till sektoriseringsproblem. Det varierar mellan de olika fallen. Mekanismerna är främst följande:

- *Målen är inte samstämmiga*

Målen i regleringsbrevens är *inte tillräckligt samstämmiga* för de myndigheter som ansvarar för hanteringen av olika delar av ett sammanhängande offentligt åtagande. Myndigheterna drar då åt olika håll och prioriterar sin verksamhet på ett sätt som inte gynnar helheten.

- *Krav på samordning och samverkan för att lösa sektoriseringsproblem återfinns i regleringsbrevet ofta under rubriken "Övriga mål" eller "Uppdrag"*

Mål och uppdrag som i regleringsbreven placeras under rubriken Övriga mål eller Uppdrag uppfattas i allmänhet inte ha samma prioritet som de mål som anges för verksamhetsgrenar. Krav på samordning och samverkan för att lösa sektoriseringsproblem har oftast placerats under dessa rubriker. Även i de fall berörda myndigheters mål är någorlunda samstämmiga kan de då genom sin placering i regleringsbreven uppfattas som mindre viktiga, vilket i sin tur leder till olika prioriteringar och därmed svårigheter att samordna de olika verksamheterna.

- *Vaga mål ger utrymme för tolkningar*

Ibland är regeringens mål och uppdrag vaga och för många vilket ger utrymme för tolkningar. Resultatet kan bli att de olika myndigheternas prioriteringar försvårar ett samordnat agerande.

- *Myndigheternas nedbrytning av mål för den interna styrningen leder ibland till prioriteringar som motverkar ett samordnat agerande*

De mål som formulerats i regleringsbreven för olika myndigheter utesluter i flera fall inte ett samordnat agerande. Men när myndigheterna bryter ner målen till delmål, indikatorer och kvantitativa mått har en del av kopplingen till de övergripande målen gått förlorad. Dessa nedbrutna mål kan ibland bli alltför "smala" vilket ytterligare kan förstärkas om den fortlöpande uppföljningen bygger på lika smala och enbart kvantitativa resultatmått. Det finns då en risk för att sådan verksamhet som inte är lika lätt mätbar, t.ex. samverkan med andra offentliga aktörer, trängs undan.

- *Åtterrporteringskrav leder ibland till prioriteringar som inte gynnar ett samordnat arbete*

Åtterrporteringskrav har en styrande effekt. Även om det finns någorlunda samstämmiga mål mellan berörda myndigheter kan skilda åtterrporteringskrav leda till olika prioriteringar och försvåra ett mer samordnat arbete.

B Kan mål- och resultatstyrningen (MoR) användas för att mildra eller lösa sektoriseringsproblem?

MoR kan användas på bättre sätt än i dag för att i någon mån mildra dessa mekanismers inverkan på sektoriseringsproblem.

Genom att vara uppmärksam på hur de ovan nämnda mekanismerna fungerar kan man, enligt vår bedömning, i någon mån mildra sektoriseringsproblem.

Fallstudierna visar att regeringen med varierande framgång försökt använda MoR för att lindra sektoriseringsproblem i de fall där flera myndigheter har varit berörda. Området arbetslivsinriktad rehabilitering är ett exempel där man i minst tio år försökt att lösa sektoriseringsproblemen utan att egentligen lyckas. Först under de tre senaste åren har man bitvis lyckats att inom ramen för MoR åstadkomma ökad samstämmighet i mål, uppdrag och återrapportering. Det har lett till handlingsplaner, verksamhetsplaner och samverkan. Resultaten är dock ännu oklara. Den ökade samordningen har kommit först efter stark uppmärksamhet i massmedia, ett kraftigt politiskt tryck, förändrade lagar, gemensam minister för två politikområden samt en ovanligt generös finansiering för att åstadkomma samverkan. Sådana förutsättningar finns sällan för att lösa de mindre iögonenfallande sektoriseringsproblemen.

Inom området Nyanlända invandrares inträde på arbetsmarknaden har förutsättningarna t.ex. inte varit lika goda. MoR har där inte använts med framgång för att åtgärda sektoriseringsproblem. I stället har man försökt öka samverkan genom en frivillig överenskommelse mellan de statliga och kommunala aktörerna.

Några exempel på åtgärder som skulle kunna vidtas, samt några rekommendationer:

- Öka uppmärksamheten på och kunskapen om de mekanismer som vi beskrivit ovan. Mekanismerna kan bidra till eller förstärka sektoriseringsproblem.
- Öka incitamenten för samverkan mellan berörda myndigheter, där samverkan är motiverad. Detta kan ske genom att
 - formulera samstämmiga eller helst gemensamma mål där så är möjligt.
 - utpeka ett tydligt ansvar för samverkan och återrapportering.
 - uppmärksamma finansieringens viktiga betydelse för att åstadkomma samverkan kring sektoriseringsproblem. Ingen myndighet motsätter sig att hantera en ny tillkommande uppgift om man får ekonomiska resurser för detta. Ett samlat anslag kan ibland vara en möjlighet. Anslag till en myndighet för att köpa tjänster av en annan myndighet kan också prövas.
- Ha inte en överdriven förhoppning om att samverkan ska kunna lösa sektoriseringsproblem. Förändringar av lagstiftning, uppgifter och ansvar är ofta nödvändiga vid sidan om styrningen via MoR för att mildra eller lösa sektoriseringsproblem. Detta är särskilt påtagligt när en stor del av de aktörer som ska hantera en fråga inte är statliga och därför inte styrbara via MoR.
- Frivilliga överenskommelser (t.ex inom området integration av invandrare) bör noga följas upp, så att de inte blir ett motiv för att slippa ta itu med nödvändiga reformer av lagar, finansiering och ansvarsfördelning eller en mer samordnad styrning av berörda myndigheter via MoR.

Vår bedömning är sammanfattningsvis att man endast kan nå marginella förbättringar genom att uppmana till ökad uppmärksamhet på de ovan diskuterade mekanismerna inom ramen för MoR. Det behövs därutöver andra viktiga förändringar i sättet att använda MoR för att man ska komma förbi de hinder som i dag gör att MoR inte fungerar effektivt för att mildra sektoriserings-

problem eller andra komplexa samhällsproblem. Exempel på dessa ges nedan.

C Hinder och förutsättningar för att förändra mål- och resultatstyrningen (MoR)

Detaljstyrning tillämpas i dag stor utsträckning i stället för mål- och resultatstyrning.

När MoR infördes var ett av målen att styrformen skulle öka effektiviteten i styrningen, bl.a. genom att politikerna skulle formulera mål, följa upp resultat och utkräva ansvar. Myndigheterna skulle å andra sidan få större frihet att välja medlen för att nå de uppsatta målen.

Våra och andras studier tyder på att man i vissa avseenden närmat sig dessa mål, men i andra avseenden fjärrat sig från målen. Jämfört med hur myndigheterna styrdes före reformen så har de i dag en mycket större frihet i val av resursinsatser, utformning av organisation, personal- och lönepolitik m.m. Jämfört med tidigare då myndigheterna bara hade vagt angivna uppgifter har många myndigheter i dag mål som det går att följa upp och utvärdera. I så måtto har politikerna större makt över myndigheterna än tidigare, vilket var ett av målen med reformen.

Men samtidigt har regeringen börjat styra även genomförandet av verksamheten i mycket stor omfattning genom att lämna mängder av uppdrag och ställa omfattande krav på återrapportering. Detta har lett till en styrning som inte var avsedd när MoR infördes. Reformen öppnade också vägen för en s.k. informell dialog som ibland har utnyttjats på ett sätt som suddar ut gränserna mellan departement och myndigheter och försvårar såväl ansvarstagande som ansvarsutkrävande.

Våra studier tyder på att man i dag, som vi redan nämnt, endast i begränsad utsträckning lyckats mildra sektoriseringsproblem genom att styra genom MoR. Flera problem måste tas på allvar och lösas för att MoR ska fungera som ett effektivare styr- och förändringsinstrument. Att detaljstyrning har blivit vanlig i stället

för mål- och resultatstyrning strider mot den ursprungliga tanken bakom modellen. Det motverkar också en insiktsfull hantering av komplexa frågor, t.ex. sektoriseringsproblem.

MoR är i dag alltför överlastad för att kunna fungera bra som styrinstrument.

- MoR är i dag överlastad med alltför många mål, uppdrag och krav i förhållande till givna resursramar. Det skapar motstridiga signaler och minskar effektiviteten i styrningen.
- MoR är också överlastad med återrapporteringskrav och kontroller av vissa av målen och uppdragen, medan viktiga kontroller av kvalitet och effektivitet inte görs.

Alltför många mål och uppdrag i regleringsbreven leder till att allt inte kan tas på allvar.

Myndigheterna har förutom de ordinarie målen också ”övriga mål”, ”uppdrag” och ”särskilda uppdrag”. I regleringsbreven för stora myndigheter, t.ex. Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket har vi vissa år funnit 60-80 sådana övriga mål och uppdrag. Samverkansuppdrag ingår bland dessa men också s.k. generella krav som formulerats för de statliga myndigheterna.

De 13 generella kraven som formulerats för t.ex. Försäkringskassan är av skiftande slag och kan gälla t.ex. förvaltningspolitiska målsättningar eller nationella åtaganden inom barnpolitik, jämställdhetspolitik, folkhälsa, miljöfrågor m.m. Eftersom många av dessa krav går på tvären och förutsätter horisontella relationer mellan myndigheter uppstår särskilda svårigheter när de ska fungera tillsammans med de vanligen ”vertikala” verksamhetsmålen.

Enligt vår mening är det svårt att på ett meningsfullt sätt resultatstyra myndigheter som har så många mål och uppdrag som t.ex. Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket. I stället riskerar regleringsbrevet att fungera som en ”önskebrunn”, som inte kan tas på allvar. Med alltför många mål och krav blir konsekvensen att myndigheten själv tvingas prioritera vad som är viktigt. Detta strider mot intentionen i MoR att politikerna ska an-

svara för mål och prioriteringar medan myndigheterna ska ansvara för att välja medlen för att uppfylla målen.

Återrapporteringskraven är för omfattande och detaljerade.

Återrapporteringskraven är i många fall både omfattande och detaljerade. En del av återrapporteringen ska ske månadsvis, andra delar med längre intervaller. Myndigheterna uppfattar ofta de detaljerade kraven som uttryck för bristande förtroende. Departementen anför i stället kunskapsbehov som motiv. Men dessa krav bidrar, oberoende av motivet, till överlastningen. Delar av detta är nödvändiga ingredienser i ett mål- och resultatstyrningssystem, men omfattningen ifrågasätts av många liksom detaljeringsgraden. Samtidigt ställs i vissa viktiga avseenden inte krav på redovisning av kvalitet och uppnådda effekter. Vi har sett exempel på detta t.ex. när det gäller integration av nyanlända invandrare och till helt nyligen också den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Den information som efterfrågas i regleringsbrev är ofta inte användbar för politisk styrning av komplexa frågor.

På myndigheterna ifrågasätter man i flera fall om den information som efterfrågas i regleringsbrev verkligen används. Återkopplingen i resultatdialogen sägs bitvis vara alltför svag. Enligt vår mening kan detta bero på att Regeringskansliet begärt detaljerad och ofta kvantitativ information om väldigt mycket men att den informationen inte tillräckligt ofta ger strategisk kunskap eller kunskap som är användbar för styrning av komplexa sammanhang. Vidare krävs sammanställningar, bearbetningar och analyser av resultatinformationen innan den kan användas för att utkräva ansvar och formulera nya mål. Sådana analyser kräver tid och resurser, vilket det inte alltid finns tillräckligt av inom berörda departement.

Förhållanden inom Regeringskansliet som kan påverka förutsättningarna att förändra MoR i önskvärd riktning utifrån ett sektoriseringsperspektiv.

Regeringskansliet har en central roll för att motverka problem som beror på sektorisering och för att förändra MoR i önskvärd riktning. Följande punkter kan därvid behöva uppmärksammas och hanteras:

- Regeringskansliet är sektoriserat. Huvuddelen av arbetet med att styra förvaltningen sker i relationen mellan departement och "egna" myndigheter. Detta försvårar en lösning av frågor som är horisontella, t.ex. sektoriseringsproblem. Arbetsformerna verkar dock i flera fall ha utvecklats mot fler tvärgående kontakter i arbetsgrupper m.m.
- Antalet frågor som kräver tvärgående kontakter har, enligt intervjuerna, successivt ökat inom Regeringskansliet. Det kan gälla samverkan kring de ordinarie målen, men det gäller oftare uppdrag som i regleringsbrevet definierats som "Övriga mål". De s.k. generella kraven⁴ återfinns ofta under denna rubrik. Samverkan i dessa frågor kräver tid samtidigt som vissa handläggare, enligt egen uppgift, riskerar att få alltför lite tid över för att hantera det egna områdets sakfrågor. Ökade tvärgående kontakter gynnar en lösning av sektoriseringsproblem, dock under förutsättning att den tid som kan ägnas dessa komplexa problem inte blir för knapp.
- Frågor som skär över flera departementsområden bereds gemensamt, vilket skapar förutsättningar för att olika departements synpunkter vägs samman på ett bra sätt. Enligt några av de intervjuade sker dock den gemensamma beredningen ibland så sent att berörda drar sig för att "stoppa" ett ärende som hunnit långt i beredningen inom ett eller flera andra departement.
- Det är i vissa fall som vi studerat svårt att sätta mål, bryta ner dem och formulera bra återrapporteringskrav, som får de effekter som man eftersträvar. Man vet inte alltid om det man får fram har någon verklig koppling till det eftersträvalda målet. Man hinner inte heller ta reda på det. Dessa förhållanden ökar spelrummet för de mekanismer, som vi beskrivit

⁴ Se ESV 2003:30, Att styra med generella krav.

ovan och som kan bidra till sektoriseringsproblem. Då kan det vara bättre att avstå från nedbrytningar och detaljerade återrapporteringskrav och i stället satsa på intensifierade utvärderingar.

- Regeringskansliet skulle behöva mer tid för att hantera all den information man får från myndigheterna och ge dem en god återkoppling för vidare handlande. Resultatdialogerna förs också som regel med en myndighet i taget, vilket gör att alternativa bilder av vilken påverkan en myndighets agerande får för en annan myndighet inte kommer upp till diskussion.
- Regeringskansliet skulle behöva mer tid för strategiska analyser och överväganden om den bästa kombinationen av styrinstrument och styrmedel för att åstadkomma ökad samordning över myndighets- och sektorsgränser. Särskilt svårt är det att finna lösningar för sådana problem som är ett resultat av att olika huvudmän måste samordna sitt agerande.

Regeringskansliet spelar sammanfattningsvis en central roll både för styrningen inom fastlagda strukturer och för att nödvändiga förändringar av strukturer och styrmedel kommer till stånd. Det är därför av stor vikt att Regeringskansliet inte överhoppas av arbetsuppgifter som begränsar möjligheterna till ett nödvändigt strategiskt tänkande.

Lösningen på problemet är antingen att bygga ut Regeringskansliet för att öka dess kapacitet eller att minska mängden uppgifter som kansliet måste hantera. Enligt vår mening riskerar en ökning av Regeringskansliets storlek leda till att man inte behöver åtgärda den överlastning som i dag finns i systemet. I stället öppnas möjligheten för ytterligare uppgifter och ny överlastning. Vi förordar därför inte en sådan lösning. Lösningen bör i stället vara att ompröva en del av de uppgifter och den informationshantering som nu tenderar att stjälta för mycket tid och utrymme från analyser och strategiska överväganden.

För att tillämpningen av MoR ska kunna förändras i viktiga avseenden kan ett utrymme också behöva skapas inom Regerings-

kansliet för att ytterligare öka kunskapen om MoRs möjligheter och begränsningar liksom kompetensen att arbeta med MoR.

Några exempel på åtgärder som mot denna bakgrund skulle kunna vidtas för att öka MoRs effektivitet som styrinstrument:

1. Avlasta MoR-systemet!

- Minska antalet mål och uppdrag som genom MoR totalt riktas mot myndigheterna.
- Minska de omfattande återrapporteringskraven.
- Ompröva och prioritera varje gång något nytt ska föras in i regleringsbrevet.

2. Detaljstyr inte myndigheterna!

Försök i stället åstadkomma en mål- och resultatstyrning värd namnet där departementens och myndigheternas professionella kunskap kan få bättre genomslag. Hacka inte sönder arbetsprocesserna i små mätbara bitar.

3. Var restriktiv vid utfärdandet av generella krav (om jämställdhet, integration mm) och undvik sådan dubbelstyrning som kan få ett oönskat inflytande på informationsmängden, informationshanteringen och arbetet inom departement och myndigheter.

4. Fokusera på strategisk information från myndigheterna!

För att kunna bidra med bättre underlag för politiska beslut och omprövning borde myndigheterna ägna ökad energi åt strategiskt tänkande i stället för informationshantering. Den information som begärs bör i ökad utsträckning beskriva sammanhang och effekter, snarare än detaljer eller mått. Sektoriseringsproblemen är komplexa och kräver kvalificerad information för att kunna lösas.

5. För in mer av systematiskt återkommande externa utvärderingar som en naturlig del i MoR-processen! En allsidig belysning utifrån skilda perspektiv är särskilt viktig för att kunna hantera sektoriseringsproblem.

6. Bredda och fördjupa resultatdialogen mellan departement och myndighet! Myndigheter och departement som är ansvariga för ett gemensamt åtagande (sektoriseringsproblem) kan vid vissa tillfällen bjudas in till gemensam dialog.
7. Ta fram information om "svaga punkter" och "risker" i stället för att leta efter allting för säkerhets skull! Exempel på sådana risker är eventuell förekomst av sektoriseringsproblem.
8. Skapa en ny vision för MoR och utred hur man kan nå dit! Slutmålet eller visionen borde vara en MoR som inte är överlastad. Uppgifter och finansiering bör vara realistiska och så utformade att resultaten i efterhand kan läggas till grund för ansvarsutkrävande. MoR bör också kunna förse beslutsfattarna med en mer kvalificerad information för styrning än i dag.
9. Stärk Regeringskansliets förmåga att styra och hantera komplexa strukturella problem! Bygg inte i detta syfte ut Regeringskansliet! Minska i stället mängden uppgifter som stjälar tid från det mer strategiska arbetet. Skapa också utrymme för att ytterligare öka kompetensen att hantera MoR på ett bra sätt.

1 Inledning och bakgrund

Statskontoret har fått i uppdrag att biträda Ansvarskommittén med ett underlag rörande mål- och resultatstyrning i ett sektoriseringsperspektiv.⁵ Uppdraget är en fortsättning på ett tidigare uppdrag som Statskontoret avrapporterat till kommittén i rapporten Sektorisering inom offentlig förvaltning.⁶ Vi inleder med att ge en kort beskrivning av några av resultaten i denna tidigare rapport som behandlar sektoriseringen som begrepp, dess drivkrafter och yttringar. Vi ger därefter en kort beskrivning av det andra huvudbegreppet i vårt aktuella uppdrag nämligen mål- och resultatstyrningen. Slutligen redovisar vi projektets frågeställningar, metod, definitioner m.m.

Projektgruppen som utarbetat rapporten är Heidi Bogren, Kerstin Norrby, Ola Norr och Margareta Hart (Projektledare).

Projektet har haft en intern referensgrupp bestående av Michael Borchers, Gunnar Gustafsson, Enar Lundgren, Richard Murray, Jan Möller, Thomas Ericson och Magnus Svantesson. Extern referensperson har varit Nils Eklund (ESV).

Lennart Brege, Lars Dahlberg och Hans Grohman har biträtt projektet som konsulter och skrivit underlagsrapporter.

1.1 Sektoriseringen

I det tidigare uppdraget från Ansvarskommittén har Statskontoret analyserat sektoriseringen inom offentlig förvaltning. I rapporten till kommittén sägs att sektorisering inte är något i sig negativt. Det hindrar inte att sektoriseringen ändå i vissa fall leder till allvarliga problem både för styrande och styrda.

Ju fler och ju starkare sektorer, desto större är risken för att problem uppstår i gränssnitten mellan dem. Det blir också svå-

⁵ Se bilaga 1. Uppdrag till Statskontoret.

⁶ Sektorisering inom offentlig förvaltning, Statskontoret 2005:3.

rare att överblicka sambanden och helheten. Problem med sektorisering uppstår, enligt rapporten, främst när en sektor består av ett verksamhetsområde som har blivit särskilt starkt, och autonomt. Det som främst håller ihop sektorn är normering, ekonomisk styrning, organisation, kunskap och värderingar.

Oftast uppmärksammas problem med sektorisering i situationer där flera komplexa sektorer är berörda och där det krävs sektorövergripande lösningar. Problemen kan ta sig uttryck i att sektorerna överlappar varandra (redundans) och det kan uppstå dubbelarbete och oklara ansvarsförhållanden. Problemen kan också ta sig uttryck i att uppgifter i stället faller mellan stolarna när flera berörda myndigheter inriktar sig på sina egna kärnuppgifter.

Problem av det sistnämnda slaget drabbar i synnerhet individer med sammansatta behov som kräver insatser över sektorsgränser. Individerna tenderar då alltför ofta att "falla mellan stolarna" eller hamna i rundgång mellan myndigheter. Detta leder till stora problem för de berörda individerna och till suboptimeringar eller ineffektivitet i ett samhälleligt helhetsperspektiv⁷.

Regeringskansliet (RK) har en central roll för att analysera styrningsproblem som beror på sektorisering och bereda regeringens styrningsbeslut. En viktig uppgift är att samordna sektorsperspektiv och politikområden. Olika insatser har under senare år genomförts i syfte att förbättra RK:s förmåga att arbeta mer sektorövergripande och styra utifrån helhetsperspektiv. Ett exempel är inordningen av de olika departementen i en enda myndighet, Regeringskansliet, år 1997. Ett annat exempel är att man i ökad utsträckning arbetar med tvärsektoriella projektgrupper och nätverk inom departementen.

Den gemensamma beredningen av frågor inom RK kan också beskrivas som ett led i att hantera och samordna sektorövergripande frågor och ett instrument för att lösa målkonflikter mellan olika departements- och politikområden.

RK är dock, enligt vad som refereras i rapporten, nedtyngt av akuta frågor, medan utrymmet för styrningsfrågor, policyutform-

⁷ Statskontoret 2005:3, Sektorisering inom offentlig förvaltning.

ning och analys är begränsat. Svagheter diskuteras också när det gäller mål- och resultatstyrningen. De gäller t.ex. att underlaget för och analysen av resultatinformationen är bristfälliga och att resultatdialogerna inte fungerar tillfredsställande⁸.

Flera inslag i de senare årens förvaltningspolitik, t.ex. renodlingen av myndigheter samt mål- och resultatstyrningen (MoR) har, enligt rapporten, förstärkt sektoriella perspektiv. Samma iakttagelse gjordes också i flera av de remissvar som lämnats på Ansvarskommitténs första delbetänkande. Problem orsakade av sektorisering är inget specifikt svenskt problem utan diskuteras flitigt även i andra OECD-länder. Kopplingen till resultatstyrning tas även upp i dessa sammanhang.⁹

1.2 Mål- och resultatstyrningen

Mål- och resultatstyrningen (MoR) har nu verkat som övergripande styrmodell i över 15 år. Det var två teman som präglade den diskussion som föregick beslutet att gå över till MoR. Det ena var en diskussion i vad mån regeringen och riksdagen över huvudtaget förmådde styra förvaltningen. Många betraktare hävdade att politikerna stod inför ett *styrbarhetsproblem*. Förvaltningen hade blivit stor och komplex samtidigt som myndigheterna hade ett så stort kunskapsövertag att styrbarheten kunde sättas i fråga.

Det andra temat gällde förutsättningarna för att *finansiera* den statliga förvaltningen. Underskottet i statens budget uppgick under några år på 1980-talet till mer än 10 procent av BNP. Frågan ställdes om det var möjligt att längre tillföra förvaltningen alltmer resurser. Det var dags att i stället effektivisera, omprioritera eller ompröva statliga åtaganden som byggde på politiska beslut med flera decennier på nacken och som inte längre framstod som ändamålsenliga. På så sätt skulle utrymme skapas för

⁸ Finansdepartementet, september 2002.

⁹ Se t.ex. Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services, January 2000.

att finansiera nya och mera angelägna åtaganden och få till stånd mer av dynamik i den statliga verksamheten.

Syftet med MoR kan allmänt sägas vara att öka effektiviteten och skapa förutsättningar för omprövningar av den offentliga verksamheten. Detta vill man nå genom att

- Stärka den politiska makten. Politikernas förmåga att styra ska förbättras genom att de sätter fokus på uppnådda resultat i stället för att i förväg i detalj reglera hur tilldelade resurser får användas.
- Skapa en tydligare ansvarsfördelning mellan å ena sidan politikerna som ansvariga för att formulera mål, följa upp resultat och utkräva ansvar och å andra sidan myndigheterna som genomförare av insatser.
- Minska detaljregleringen av myndigheterna och ge dem större frihet att välja medlen för genomförandet av åtaganden.

Resultatstyrningen har utformats med en nära koppling till budgetprocessen. Regeringen utformar budgetpropositionen samt beslutar om regleringsbrev för myndigheterna, där övergripande mål och verksamhetsmål anges, liksom återrapporteringskrav. Vid sidan av detta förekommer en mer eller mindre omfattande formell och informell dialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Årsredovisningen har blivit ett alltmer innehållsrikt och omfattande dokument som granskas av Riksrevisionen.

Den resultatorienterade styrning av myndigheterna som infördes i slutet av 1980-talet har sedan dess varit föremål för successiva utvecklingsförsök och förändringar. Bland dessa kan nämnas att man försökt utveckla

- Olika metoder för omprövning av myndigheternas verksamhet, t.ex genom en fördjupad anslagsframställan, utvärderingsstrategier och resultatskrivelser.
- Styrning i en hierarkisk verksamhetsstruktur, där inriktningen i dag är att försöka sätta in flera myndigheter i ett sammanhang. Genom styrning på utgiftsområdes- eller politikom-

rådesnivå är tanken att man ska kunna göra en bedömning av hur olika myndigheter och anslag bidrar till målet.

- Metoder för att formulera tydligare mål. Man har bl.a. utformat riktlinjer för hur mål bör formuleras. Detta har dock gjorts utan någon distinktion mellan mål på olika nivåer.
- Minskad detaljstyrning, där verkledningarna fått större ansvar för utformningen av den egna organisationen, chefstillsättningar, löner, lokaler m.m.

Det finns tecken som tyder på att utvecklingsförsöken hittills inte fått den betydelse som man tänkt sig. Delade meningar råder också om resultatstyrningen på det hela taget verkligen har stärkt den politiska makten eller tvärtom stärkt tjänstemännens makt på bekostnad av politikernas. En omfattande kritik har riktats mot styrformen och dess tillämpning både från statliga utredningar, utvärderingsorgan och forskare¹⁰.

En mer utförlig redovisning av mål- och resultatstyrningens framväxt ges i bilaga 2. Där framgår också hur MoR ingår som en del i den s.k. ekonomiska styrningen, hur man definierat begreppet, hur man försökt att få styrningen att fungera bättre, problem m.m.¹¹

En kritisk granskning av MoRs utveckling och vad man lärt sig av de misstag som begåtts ges också i en konsultrapport som gjorts för Statskontorets räkning¹².

¹⁰ Se t.ex. SOU 1997:15, SOU 1997:57, ESV 1999:20, ESV 2003:4, RR 2002/03:15, Prop. 2004/05:1 Finansplanen, Ds 1995:6 ELMA, Statskontoret: Hur ska regeringen styra myndigheterna, Rombach B: Det går inte att styra med mål (1991), Sundström G: Stat på villovägar (2003).

¹¹ Se bilaga 2 som författats av förre direktören vid Statskontoret, Lars Dahlberg.

¹² Förre revisionsdirektören Hans Grohman: Leder resultatstyrning till målet. (februari 2006).

1.3 Syfte, frågeställningar och tillvägagångssätt

Uppdraget till Statskontoret syftar till att utreda

- om MoR kan bidra till att skapa eller förstärka sektoriseringsproblem.
- om MoR skulle kunna mildra eller lösa sektoriseringsproblem.
- hinder och förutsättningar för att förändra MoR i en lämplig riktning utifrån dessa perspektiv.

De sektoriseringsproblem som vi valt att studera i denna studie finns inom följande problemområden:

- Arbetslivsinriktad rehabilitering av långtidssjukskrivna
- Nyanlända invandrares inträde på arbetsmarknaden
- Transportsystemets anpassning för funktionshindrade
- Omhändertagande av ungdomar för samhällsvård
- Information och rådgivning till företag
- Användningen av mark.

Urvalet av dessa områden har gjorts av följande skäl. Det första (och viktigaste) är att det fanns kunskap i rapporter om områdena och sektoriseringsproblemen inom dessa. Det andra skälet är att områdena illustrerar för medborgare viktiga och för samhället kostsamma problem. Det tredje skälet är att områdena illustrerar olika typer av sektoriseringsproblem. De visar dels på en typ av sektoriseringsproblem där ansvaret mellan aktörerna är oklart och individer faller mellan stolarna (t.ex. Rehabilitering av långtidssjukskrivna och Integration av invandrare). De visar också på en annan typ av sektoriseringsproblem där det råder s.k. redundans, dvs. ett överflöd av aktörer med överlappande ansvar (Information och rådgivning till företag). Det uppstår här lätt för medborgaren en osäkerhet till vem eller vilka han/hon ska vända sig för att få tillförlitlig och tillräcklig information.

Fallstudier av detta slag kan självfallet inte användas för att belysa hur det generellt förhåller sig i hela förvaltningen. Vi anser ändå att fallstudierna, i kombination med det 30-tal intervjuer vi gjort, kan ge viktiga indikationer om vilka mekanismer som *kan* bidra till ett samband mellan MoR och sektoriseringsproblem. Likaså anser vi att vår studie sammantaget ger en någorlunda god bild av de problem som finns i tillämpningen av MoR i dag och som behöver uppmärksammas och lösas. Den bilden stöds dessutom av analyser och slutsatser från andra rapporter i ämnet.

Utredningsarbetet har delats upp i två faser. I den första fasen har en genomgång gjorts av den skriftliga dokumentationen för våra fallstudier inom ramen för budgetprocessen – budgetpropositioner (BP), regleringsbrev (RB) och årsredovisningar (ÅR) för åren 2003–2005. En granskning har gjorts av hur mål och andra direktiv, återrapporteringskrav, indikatorer och redovisningar för de olika berörda politikområdena och myndigheterna ser ut. Har dessa utformats på ett sådant sätt att de kan ha bidragit till sektoriseringsproblemen? Frågor om fokusering¹³ och samstämmighet i mål för olika myndigheter har varit viktiga i denna fas.

I fas två har intervjuer gjorts inom berörda myndigheter och departement för att säkerställa sektoriseringsproblemets aktualitet och relevans. Vidare har vi ställt frågor om hur man via BP, RB, ÅR och dialoger hanterat sektoriseringsproblemet och med vilka troliga konsekvenser? Av särskilt intresse har det varit att diskutera hur RK använt MoR för att bidra till en lösning av sektoriseringsproblemen.

Berörda departement och myndigheter har beretts tillfälle att faktagranska fallstudierapporterna.

Definitioner

Sektorisering och Mål- och resultatstyrning är de två centrala begreppen i denna studie. Sektorisering som begrepp och företeelse har beskrivits relativt utförligt i Statskontorets rapport Sektorise-

¹³ Med fokusering menas att uppmärksamhet riktats i budgetpropositioner eller regleringsbrev på sektoriseringsproblemet eller samverkansfrågor i syfte att lösa detta problem.

ringen inom offentlig förvaltning (2005:3). Mål- och resultatstyrning som företeelse och begrepp beskrivs mer utförligt i bilaga 2. Vi ger därför endast en kort beskrivning här.

Sektoriseringsproblem

Sektoriseringsproblem kan i korthet definieras som problem som sannolikt orsakas eller förvärras av samhällets uppdelning av förvaltningen i sektorer samt hur dessa sektorer fungerar i förhållande till varandra när de ska lösa ett gemensamt problem. Sektoriseringsproblem innebär att det uppstår ”gnissel” mellan sektorerna med påföljd att resultatet påverkas negativt. Sektorer kan vara t.ex. utbildningssektorn och arbetsmarknadssektorn, men kan också vara en annan typ av sektor nämligen stat-, kommun- och landsting (huvudmän).

Orsakerna till att sektoriseringsproblem ibland uppstår kan ligga t.ex. i struktur- och organisationsutformning, mål- och resultatstyrning, lagreglering, finansiering, professioner, kultur m.m. Sannolikt orsakas konkreta sektoriseringsproblem oftast av flera av dessa förhållanden samtidigt.¹⁴

En del forskare har beskrivit sektoriseringsproblemen som ”stuprörsproblem”, dvs. de menar att varje myndighet styrs vertikalt och alltför avskilt från omvärlden, vilket gör att frågor som kräver samverkan mellan flera myndigheter inte löses på ett bra sätt¹⁵.

Sektoriseringsproblem yttrar sig ofta i att människor med *sammansatta problem eller behov* ”faller mellan stolarna”. Men problemen kan också drabba andra aktörer än individer. Sektoriseringsproblemen kan då ofta yttra sig som byråkrati, ineffektivitet och krångel.

¹⁴ Detta beskrivs mer utförligt i Statskontorets rapport 2005:3.

¹⁵ Se t.ex. Hjern B.: Velfärdsstatens institutioner och de multipla behovsmänniskorna (i boken Riv ner, bygg nytt. Tjänsteforum 2001).

Mål- och resultatstyrning (MoR)

Mål- och resultatstyrningen av myndigheter bör numera benämnas "resultatstyrning".¹⁶ Eftersom styrformen i uppdraget till Statskontoret har benämnts Mål- och resultatstyrning, har vi valt att använda den beteckningen här – som regel med förkortningen MoR. MoR kan definieras både med en snäv och en vidare definition. Vi har i denna studie valt en snäv definition. Med MoR avser vi den styrning av statliga verksamheter som sker i budgetprocessen¹⁷. Mer konkret avses här de mål, återrapporteringskrav och resultat m.m. som regering och myndighet redovisar i de olika budgetdokumenten (BP, RB och ÅR). Särskilda uppdrag som ges i RB ingår också liksom de dialoger som förs mellan Regeringskansliet (RK) och myndigheter.

Resultatstyrning och finansiell styrning utgör i dag, enligt Finansdepartementets interna handledning för RK, de två delarna i den s.k. ekonomiska styrningen. Vi kommer dock inte i denna studie av resultatstyrningen att inbegripa den finansiella styrningen, annat än indirekt. Det betyder inte att vi betraktar den finansiella styrningen som mindre viktig. Tvärtom anser vi att den finansiella styrningen sannolikt har stor betydelse för hur problemen hanteras.

Frågeställningar och hypoteser

Huvudfrågan är som framgått om MoR bidrar till sektoriseringsproblem. För att kunna besvara den frågan har vi undersökt olika delar av MoR som skulle kunna bidra härtill. En delfråga är då: Genom vilka mekanismer bidrar MoR till sektoriseringsproblemen?

En andra delfråga är: Går det att använda MoR på ett bättre sätt för att därigenom motverka eller minska sektoriseringsproblem?

MoR har tre grundläggande egenskaper som gör att man kan ha hypotesen att den bidrar till sektoriseringsproblem:

- MoR är hierarkisk/vertikal både genom att den är en del av den parlamentariska styrningskedjan och genom det sätt på

¹⁶ Se bilaga 2.

¹⁷ En mer ingående definition ges i bilaga 2.

vilket målstrukturen är uppbyggd. Sektoriseringsproblemen är horisontella.

- MoR fokuserar på enskilda myndigheters resultat – inte på vilket resultat ”system av myndigheter” uppnår.
- MoR fokuserar på uppnådda resultat (out-put) – inte på hur olika myndigheters verksamhetsprocesser hänger ihop och måste samspela för att uppnå ett gemensamt mål.

Utifrån denna allmänna karakteristik har vi i vår studie utgått från att följande aspekter av MoR kräver särskild uppmärksamhet.

Målen

Hur ser den hierarkiska målstrukturen ut (utgiftsområde, politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren)? Kan målstrukturen bidra eller inte bidra till sektoriseringsproblem? Finns tydliga målkonflikter eller prioriteringar som kan antas bidra till problem? Uttrycker målen något om samverkan mellan berörda aktörer?

Återrapporteringskraven

Vilka krav ställs på återrapportering av målen för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar? Innefattar dessa krav något om sektoriseringsproblem eller samverkan för att lösa dessa?

Myndighetens nedbrytning av målen

Hur bryter myndigheten ner målen till indikatorer och mått? Vilka konsekvenser får denna process för hanteringen av sektoriseringsproblem?

Övriga mål och särskilda uppdrag

Finns sektoriseringsproblem och samverkan för att lösa dem nämnda på annan plats i regleringsbrev än inom ramen för den hierarkiska målstrukturen? Vilken betydelse har placeringen i regleringsbrevet för hur frågan prioriteras?

Årsredovisningarna

Hur redovisas mål, återrapporteringskrav och indikatorer? Ägnas sektoriseringsproblem och samverkan kring att lösa sådana problem något utrymme?

Resultatdialoger

Vilka dialoger sker och mellan vilka aktörer? Deltar GD från flera myndigheter i samma dialog? Är sektoriseringsproblem och samverkan punkter i en sådan dialog?

RKs beredningsprocesser

Det är regeringen som ska ha grepp om helheten, ha kunskap om hur politikområden hänger ihop, formulera mål som motverkar uppkomsten av sektoriseringsproblem och bedöma resultat utifrån ett vidare perspektiv, uppmärksamma behovet av integration /samverkan och initiera sådana. Hur har detta fungerat?

Resultatredovisning och bedömningar i BP

Fokuseras sektoriseringsproblemen i beskrivning av inriktning, insatser, verksamhet och resultat?

Några hypoteser

Vi har formulerat några hypoteser som legat till grund för den analys som gjorts av MoR-dokumentet. Dessa är:

A. Regeringen fokuserar inte tillräckligt på sektoriseringsproblemen i resultatstyrningen av myndigheterna.

(Varje myndighet styrs i stället med fokus på ett antal "renodlade" huvuduppgifter. Skarvarna mellan myndigheter fokuseras inte alls eller alltför lite. Särskilt lite fokuseras de om de tillhör politikområden som lyder under olika departement.)

B. Målen och återrapporteringskraven, som i RB riktas till de olika myndigheter som behöver samverka eller samordna sig för att lösa ett sektoriseringsproblem, är inte samstämmiga.

(Detta bidrar till att myndigheterna ibland arbetar mot eller förbi varandra.)

C. Regeringen formulerar inte i RB tydliga krav på samverkan (för att lösa sektoriseringsproblemen) eller formulerar ett tydligt ansvar för detta bland myndigheterna.

(Detta får till följd att ingen känner ansvar för att åtgärder vidtas.)

D. Krav på samverkan åtföljs inte regelmässigt av incitament som skapar reella förutsättningar för ökad samverkan.

(Samverkan riskerar då att bli "mode" eller "spel för gallerierna".)

2 Kan mål- och resultatstyrningen bidra till sektoriseringsproblem?

2.1 MoR är inte den viktigaste orsaken till sektoriseringsproblem

Den viktigaste grunden till sektoriseringsproblem ligger, som redan framgått, i att samhällets uppdelning i sektorer ibland inte är ändamålsenlig för lösning av vissa typer av problem. I alla våra fallstudier har en eller flera statliga aktörer i uppgift att tillsammans med icke-statliga aktörer (oftast kommuner och lands-ting) hantera ett statligt åtagande. Komplicerade strukturer som är svåra att styra utgör således ofta grogrunden för sektoriseringsproblem. Eftersom MoR endast kan användas för att styra statliga myndigheter har en styrning av sektoriseringsproblem via MoR helt olika förutsättningar i de fall vi granskat, beroende på hur aktörsstrukturen ser ut.

Ur ett statligt styrningsperspektiv behöver man för att motverka sektoriseringsproblem rikta fokus på alla de olika styrinstrument som staten har för att styra olika typer av aktörer. Det gäller utöver MoR, lagstiftning, finansiering, informativa styrmedel och organisering. Hur man ska hantera eller lösa sektoriseringsproblem är således självfallet inte enbart en fråga om användningen av MoR utan också en fråga om hur man i det enskilda fallet på det mest effektiva sättet kombinerar flera olika styrinstrument. De intervjuer som gjorts inom myndigheter och Regeringskansli (RK) under denna studie visar också på detta och de svårigheter det innebär.

En grundfråga som inte ställs tillräckligt ofta är om ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i det enskilda fallet resulterat i en så komplicerad struktur att inte heller en genomtänkt användning av olika styrinstrument kan lösa de aktuella sektoriseringsproblemen. En omprövning av strukturer och organisation i syfte att underlätta styrning och ansvarsutkrävande kan då vara den mest fruktbara lösningen. Vi har inte i denna studie sett som vår upp-

gift att komma med underlag för den typen av bedömningar. Vi har i stället försökt koncentrera framställningen på de frågor som rör relationen mellan MoR och sektoriseringsproblem. Samtidigt kan det ligga en risk i att rikta fokus på vilken inverkan endast ett av de olika styrinstrumenten kan ha, eftersom man då lätt förstorar dess betydelse.

Vi vill inledningsvis betona att det är *viktigt att man inte utnämner MoR till en allmän syndabock bakom samhällsliga sektoriseringsproblem*. I stället bör man först undersöka i vad mån de berörda aktörerna överhuvudtaget är styrbara via MoR.

Vi har funnit att MoR troligen haft en inverkan på sektoriseringsproblemen i hälften av de fall vi studerat. Det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering, nyanlända invandrares inträde på arbetsmarknaden samt transportsystemets anpassning för funktionshindrade. Denna inverkan har åstadkommits genom ett antal mekanismer (t.ex. målens bristande samstämmighet, återrapporteringskravens utformning m.m.) som beskrivs i avsnitt 2.3.

I den andra hälften av fallen har vi funnit att MoR inte haft någon nämnvärd betydelse. Att MoR *inte* har haft någon betydelse beror i två av fallen på att majoriteten av de aktörer som har delat ansvaret för att hantera sektoriseringsproblemet varit "icke-statliga". De har därför inte varit styrbara via MoR. Det har i dessa fall bara funnits en myndighet som varit central aktör vid hanteringen av sektoriseringsproblemet såsom vi avgränsat det. Det gäller områdena Omhändertagande av ungdomar för samhällsvård och Information och rådgivning till företag (se bilaga 3). Statens institutionsstyrelse (SiS) är den statliga myndighet som har stort ansvar i det första fallet. I det andra fallet är NUTEK den centrala myndigheten, med särskilt ansvar för att samordna information.

I fallet Användningen av mark har vi funnit att området styrs av starka lagkomplex som har den avgörande betydelsen vid styrningen. Området karakteriseras av genuina konflikter mellan de intressen som dessa lagar beskriver. Det gäller plan- och bygglagen (PBL) som reglerar den fysiska planeringen och miljö-

balken (MB) som reglerar miljövården. Inom detta område finns förvisso flera statliga myndigheter som centrala aktörer. Men vi har funnit att MoR haft en marginell betydelse som instrument för styrning. I stället framstår lagstiftningen genom sin utformning att vara den viktiga styrningen. Frågan kan dock ställas om den ger en tillräckligt bra styrning eller om det även skulle behövas en tydligare styrning av de statliga aktörernas verksamhet inom ramen för MoR. Att styrningen i dag är ineffektiv och inte förmår att hantera de genuina konflikter som finns visas tydligt i en annan rapport till Ansvarskommittén.¹⁸

Dessa tre sistnämnda fall är, enligt vår bedömning, inte lika relevanta som de förstnämnda för en fördjupad analys av mål- och resultatstyrningens bidrag till sektoriseringsproblemen. Den fortsatta analysen koncentreras därför i huvudsak till Arbetslivsinriktad rehabilitering, Nyanlända invandrares inträde på arbetsmarknaden samt Transportsystemets anpassning för funktionshindrade. Vi har dock i våra fallstudier fullföljt beskrivningen av styrningen via MoR för samtliga fall.¹⁹ Vi har också intervjuat de berörda aktörerna om användningen av MoR inom dessa fem områden.

2.2 MoR har betydelse för sektoriseringsproblem i vissa av de studerade fallen

Frågan om MoR kan vara en bidragande orsak till sektoriseringsproblem måste ändå besvaras med ”ja”. I hälften av de fall vi studerat har MoR på olika sätt haft en inverkan på sektoriseringsproblemet. Det visar att man behöver vara uppmärksam på de mekanismer som gör att MoR kan bidra till sektoriseringsproblem. De intervjuer vi gjort inom departement och myndigheter bekräftar också detta. Majoriteten av de intervjuade har gett exempel på hur MoR kan bidra till problem. Det är också tydligt

¹⁸ Emmelin L., Lerman.P.: Styrning av markanvändning och miljö.

¹⁹ Fallstudierna finns i bilaga 3 (utom fallstudien om Användningen av mark).

att ansträngningar har gjorts inom RK för att motverka sektoriseringsproblemen och för att styra på ett bättre sätt via MoR.

En annan fråga är om det finns möjligheter att använda MoR som ett instrument för att mildra sektoriseringsproblem. I samtliga tre aktuella fall har man med varierande framgång försökt göra det. MoR har dock inte i något fall varit det enda instrumentet.

I fallet "Funktionshindrades transporter" har man varit mer framgångsrik än i de två andra fallen i att utforma samstämmiga mål för de berörda trafikverken i deras arbete för att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Alla myndigheter ska också återrapportera hur långt de har kommit med att öka tillgängligheten och hur stor andelen resande är. Men det finns inga gemensamma krav på samverkan kring utformningen av de specifika lösningarna. Myndigheten Rikstrafiken har uppgiften att samordna de övriga myndigheternas arbete inom sektorn. Det verkar dock inte vara helt okomplicerat. Uppdraget att utarbeta gemensamma fysiska standards finns t.ex. i Rikstrafikens regleringsbrev, men inte i trafikverkens. Det kan, enligt Rikstrafiken, "få till följd att de myndigheter inom vars ansvarsområden frågan direkt faller – och som har kompetens och resurser att genomföra uppdraget – inte prioriterar frågan". Det finns också indikationer på att mycket ännu återstår för att funktionshindrade ska kunna genomföra "hela resan". Många av de berörda aktörerna är kommunala och privata, vilket givetvis försvårar en framgångsrik styrning via MoR. Enligt Rikstrafikens bedömning kommer det att krävas tvingande åtgärder eller statlig finansiering för att åstadkomma en ordning som är av tillräckligt hög kvalitet och som är hållbar över tid.

Vi beskriver i det följande genom vilka mekanismer som MoR, enligt resultaten i våra fallstudier, kan ha bidragit till sektoriseringsproblemen.

2.3 Hur kan MoR bidra till sektoriseringsproblem?

De hypoteser som vi beskrivit i avsnitt 1.3 ligger till grund för delar av den följande analysen. Hypoteserna avser främst fokuseringen på sektoriseringsproblemet, målens och återrapporteringskravens utformning, samverkan och incitament.

De intervjuer som vi genomfört med representanter för departement och myndigheter har i många fall givit kompletterande förklaringar till hur MoR-systemet har fungerat i de undersökta fallen.

2.3.1 Fokusering

Ett antagande har varit att MoR främst är inriktad på enskilda myndigheters resultat och i första hand på varje myndighets s.k. kärnverksamhet. Verksamhet som förutsätter samverkan i ”skarvarna” mellan olika myndigheter uppmärksammas inte på samma sätt i styrningen, enligt detta synsätt. Senare års förvaltningspolitiska strävanden mot renodling av myndigheters verksamhet har också kunnat förstärka fokuseringen på kärnverksamheterna.

Hypotesen att sektoriseringsproblemen inte fokuseras kan bara delvis bekräftas av våra fallstudier. För de tre områdena rehabilitering, integration och funktionshinderade transporter finns en fokusering i budgetpropositioner och regleringsbrev²⁰, men den är ojämn. Vanligen fokuseras sektoriseringsproblemet mer för det politikområde och de myndigheter som har en direkt uppgift att hantera problemområdet. Detta är föga överraskande. Inom vissa politikområden med betydelse för en lösning av sektoriseringsproblemen har fokuseringen i budgetpropositionerna dock varit låg.

²⁰ Detsamma gäller för övrigt sektoriseringsproblemen kring ”Omhändertagande av ungdomar” och ”Information och rådgivning till företag”

När det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering finns en stark fokusering sedan lång tid tillbaka inom främst politikområdet "Ersättning vid arbetsoförmåga". Inom området Arbetsmarknadspolitik finns också en fokusering, men betydligt svagare. Den har dock ökat markant under den studerade perioden jämfört med situationen i slutet av 1990-talet. Något överraskande har det inom politikområdet hälso- och sjukvårdspolitik i BP saknats en tydlig fokusering på de problem som är förknippade med den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Nyanlända invandrares integration på arbetsmarknaden fokuseras självfallet tydligast inom politikområdet Integrationspolitik. Inom politikområdena Migrationspolitik, Arbetsmarknadspolitik och Utbildningspolitik är fokuseringen i budgetpropositionerna lägre. Det bidrar troligen till att departementen till viss del bortser från att ta upp problem som gäller nyanlända invandrares integration på arbetsmarknaden i berörda myndigheters RB.

Inte heller den s.k. överenskommelsen mellan Integrationsverket, Migrationsverket, AMV, kommunerna m.fl. nämns inom alla de berörda politikområden. Förvånande är att den inte nämns inom politikområde Migration. Man understryker därmed inte från politiskt håll att det är viktigt att denna verksamhet prioriteras inom Migrationsverket. Man prioriterar i stället insatser för att förkorta handläggningstiderna, något som givetvis också har stor betydelse för en snabbare integration av de nyanlända invandrarna.

En fokusering finns alltså, om än olika stark, inom flera av de berörda politikområdena som behöver samordna sina myndigheter och insatser för att lösa sektoriseringsproblemen. I vissa fall är fokuseringen dock, enligt vår bedömning, väl låg. Våra intervjuer visar att detta förhållande inte behöver bero på ointresse utan kan hänga samman strukturella problem eller på en bedömning att alternativa prioriteringar är nödvändiga.

Det finns mycket som tyder på att sektoriseringsproblem och ökad samverkan generellt fått en ökad uppmärksamhet under senare år och att detta återspeglar sig i budgetpropositioner och

regleringsbrev. De tre sektoriseringsproblem som vi funnit styrbara via MoR är också uppmärksammade i medierna de senaste åren. Politiska initiativ har tagits och lett till följdaktiviteter även i MoR. Det har knappast varit möjligt att undvika en fokusering.

Men även i de av våra fall som varit mindre uppmärksammade har vi funnit en viss fokusering på problemet i MoR. När det t.ex. gäller ”omhändertagande av ungdomar” behövs en ökad samverkan mellan SiS och kommunernas socialtjänst för att man ska få en välfungerande vårdkedja. Detta fokuseras i RB för SiS i form av återrporteringskrav, men inte som mål.

Inom området Information och rådgivning till företag finns också en fokusering framför allt genom att NUTEK i sin instruktion och i regleringsbrevet har givits en koordinerande roll. Nutek ska således i sitt arbete med Företagarguiden, enligt regeringen samverka med andra relevanta offentliga aktörer i syfte att företagare lättare ska hitta till information och tjänster som de olika aktörerna erbjuder. Återrporteringskrav för detta finns också i regleringsbrevet. Tydliga skyldigheter för andra myndigheter att delta i arbetet har inte formulerats för dessa, eftersom man inte hittills ansett detta nödvändigt, då NUTEK har en samordnande roll.

2.3.2 Målens bristande samstämmighet²¹

Om två eller flera myndigheter ska samordna sina insatser för att lösa ett sektoriseringsproblem förutsätter det att deras respektive mål är så utformade att de kan ägna tid och energi åt den gemensamma uppgiften. Om målen drar åt olika håll är det svårt för dessa myndigheter att ingå i något mer varaktigt samarbete. Sämst förutsättningar för samarbete är det om målen är så utformade att det uppstår en s.k. Svarte Petter-situation. Den innebär att en ökad måluppfyllelse hos den ena myndigheten sker på bekostnad av en minskad sådan hos den andra myndigheten. Ett exempel på detta är att Försäkringskassans måluppfyllelse ökat om personer blivit så friska att de kunnat anmäla sig som arbets-

²¹ Med samstämmiga mål avser vi mål som antingen är likalydande eller har en innebörd som gör att målen inte blir motstridiga.

sökande på arbetsförmedlingen. Personer som har varit långtids-sjuka och inte kan ta vilket jobb som helst kan å andra sidan vara svåra att placera i arbete. Arbetsförmedlingens mål att snabbt få ut de arbetssökande i arbete riskerar därmed att försämrast.

Inom området "Funktionshinderades transporter" finns likalydande mål i alla trafikverkens RB med följande lydelse "Senast 2010 bör kollektivtrafiken kunna användas av de flesta funktionshindrade". Detta är det enda exemplet i våra fallstudier, där man lyckats införa ett gemensamt likalydande "ordinarie"²² mål för flera av de myndigheter som gemensamt ska hantera ett sektoriseringsproblem. En tänkbar förklaring till att det lyckats här, men inte i de andra fallen, kan vara följande.

Merparten av de förbättringar som görs för funktionshindrade medför ett mervärde också för andra resenärer. Det kan ibland vara svårt att se skillnaden mellan en riktad åtgärd för målgruppen och en åtgärd för att förbättra kollektivtrafiken för samtliga resenärer. Kostnaden för att genomföra åtgärderna blir då en kostnad för en allmän kvalitetshöjning för alla resenärer. Det finns inte heller någon möjlighet att skjuta över den ena myndighetens del av kostnaden till någon annan av de samverkande aktörerna, vilket delvis kan förekomma vid andra fall. Alla deltagare vinner således på lösningen.

En strävan att nå mer samstämmiga mål har funnits hos departement och myndigheter även för våra två andra fall, nämligen Arbetslivsinriktad rehabilitering och Integration av nyanlända invandrare. Intervjuerna vid de berörda departementen och myndigheterna tyder på att mål- och definitionsfrågor har ägnats ett betydande utrymme i gemensamma arbetsgrupper. Resultatet verkar ha lett till kompromisser, som kanske inte löst problemen helt. "Men det har ändå blivit bättre efterhand", är ett vanligt omdöme.

²² Men ordinarie mål menar vi här ett mål som gäller för verksamhetsområde och /eller verksamhetsgren, alltså inte ett mål som finns i form av Övriga mål eller Uppdrag.

Det finns ett s.k. Nationellt mål för ökad hälsa i arbetslivet som innebär att sjukskrivningarna ska halveras mellan år 2002 och år 2008. Målet är likalydande för sex myndigheter. Målet lyfts för alla de studerade åren fram i regleringsbrevet för RFV/Försäkringskassan under politikområdet Ersättning vid arbetsoförmåga. Det lyfts dock inte fram i AMV:s regleringsbrev som ett ordinarie verksamhetsmål. Däremot finns målet med som uppdrag under Övriga mål och återrapporteringskrav. Målet är således likalydande men ges olika status i regleringsbreven vilket får konsekvenser för hur det prioriteras av berörda myndigheter.

AMV har en verksamhetsgren "Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden" och ett mål för denna verksamhetsgren som inte i sig strider mot målen inom Försäkringskassan. Målet är formulerat på följande sätt: "Antalet arbetssökande kvinnor och män med svag förankring på arbetsmarknaden som får ett varaktigt arbete ska öka jämfört med föregående år". Detta mål borde kunna gynna våra problemgrupper och ligga i linje med Försäkringskassans mål om att "förhindra och förkorta sjukskrivningar genom samordnad rehabilitering". Som framgår i det följande får dock målets vidare nedbrytning konsekvenser som delvis kan motverka en lösning av de problem som finns kring den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. *På det hela taget finns inte inom de olika berörda myndigheterna ordinarie mål som är tillräckligt tydliga och samstämmiga för att stimulera till ett samordnat arbete kring arbetslivsinriktad rehabilitering av anställda och arbetslösa långtidssjukskrivna.*

Samstämmiga mål för politikområde eller verksamhetsområde finns inte heller för de myndigheter som ska hantera "Nyanlända invandrars inträde på arbetsmarknaden". Det gäller i första hand Migrationsverket, Integrationsverket och AMV. Det finns emellertid hänvisningar i regleringsbreven om att de ska samverka och samarbetet inom ramen för "Överenskommelsen" (se bilaga 3) pekas ut som en av de viktigaste formerna för samverkan. AMV är en särskilt viktig part i denna fråga tillsammans med kommunerna. Inget av AMV:s ordinarie mål för verksamhetsgrenar är dock formulerade med direkt hänvisning till denna överenskommelse.

Ett särskilt problem har varit definitionen av målgruppen. Det finns en uttalad strävan inom integrationspolitiken att undvika särskilda åtgärder för och särbehandling av invandrare. Ändå ska invandrades situation redovisas i särskilda återrappporteringskrav. Denna kluvenhet återspeglar sig också tydligt i skrivningar i AMV:s regleringsbrev för åren 2003–2006, där man på olika ställen försöker ringa in målgruppen. Detta bidrar i sin tur till en oklarhet om vad som ska göras och för vilken grupp av invandrare.

Ett annat särskilt problem inom detta område har varit att nå målgruppen nyanlända invandrare. Majoriteten av gruppen får, enligt Migrationsverket, inte stanna i landet därför att de saknar tillräckliga asylskäl. Det anses då inte motiverat att arbeta för en integration av dem på den svenska arbetsmarknaden. Migrationsverket efterfrågar då inte AMVs insatser i någon större utsträckning utan prioriterar i stället en minskning av handläggnings-tiderna och en s.k. organiserad verksamhet med meningsfulla inslag för de asylsökande. De meningsfulla inslagen för majoriteten av de nyanlända blir då inte att förbereda ett inträde på den svenska arbetsmarknaden. Ytterligare problem inom detta område är att många medan de väntar på besked bor i s.k. eget boende i någon kommun. De ingår då inte i den kommunala flyktingmottagningen och inte i kommunens avtalade åtagande om mottagningsinsatser.

Flera förhållanden skapar således problematiska förutsättningar för att formulera målen och nå en bra samverkan kring introduktionen av nyanlända invandrare på arbetsmarknaden. Man verkar ännu inte ha funnit en gemensam lösning på flera frågor såsom t.ex. Vem är invandrare? Hur länge är man nyanländ invandrare? Vem har ansvar för insatser när man bor i eget boende? Ett samarbete har dock nyligen avslutats inom RK, där man utformat indikatorer för integrationspolitiken. Där anges mål och indikatorer för utrikes föddas sysselsättning. Där anges också mål för en ”Snabb etablering för nyanlända” och särskilda indikatorer för att mäta detta. I bilaga till budgetpropositionen för 2005/06:1 utgiftsområde 8 finns också en lång lista med indika-

torer för integrationspolitiken. Hur långt detta löser problemen återstår ännu att se.

2.3.3 Ordinarie mål i förhållande till Övriga mål

Vi har i det föregående konstaterat att det i allmänhet finns en fokusering på sektoriseringsproblemen men att fokuseringen inte återspeglas i samstämmiga ordinarie mål för myndigheterna.

Våra fallstudier visar att det finns åtminstone två sätt att hantera dessa mål utanför den ordinarie målstrukturen. Dessa är

- att kalla målet för "inriktning" och skriva in det i regleringsbrevet som en fristående text under målen för verksamhetsgrenar.
- att placera målet som "Övrigt mål" eller "Uppdrag" i regleringsbrevet.

Inom AMV har man använt "inriktning" som ett sätt att understryka att "flyktingar och andra invandrare" ska uppmärksammas särskilt (RB för AMV åren 2004 och 2005). Även ungdomar ska uppmärksammas särskilt och "den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska prioriteras". Dessa inriktningsmål återspeglas dock inte i några tydliga återrapporteringskrav för dessa grupper i detta sammanhang²³.

I regleringsbrevet för AMV finns en särskild rubrik som benämns Övriga mål och återrapporteringskrav. Där återfinns ett stort antal mål och uppdrag som rör sektoriseringsproblemen och som man inte velat eller kunnat infoga i den ordinarie målstrukturen. Därmed "stör" de inte denna struktur och de huvudsakliga prioriteringar som gjorts inom den. På detta sätt löser man delvis de prioriteringsproblem som finns för främst AMV att vid sidan av de ordinarie målen även hantera en roll både inom ramen för den

²³ Återrapporteringskrav för gruppen "flyktingar och andra invandrare" saknas inte helt, men förekommer på enstaka platser under olika definitioner och ger ett intryck av slumpmässighet. Inga återrapporteringskrav finns under ordinarie mål för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Det finns dock omfattande återrapporteringskrav för de uppdrag som finns under Övriga mål i RB.

arbetslivsinriktade rehabiliteringen och inom ramen för integrationen av nyanlända invandrare på arbetsmarknaden. Myndigheten kan dels arbeta utifrån sina renodlade verksamhetsmål, dels svara upp mot kraven att arbeta med samverkansfrågor av olika slag.

Vi finner sammanfattningsvis att de krav som ställs på AMV att arbeta med de problem som vi definierat som sektoriseringsproblem huvudsakligen återfinns under avdelningen Övriga mål i RB. *Frågan är då vilken betydelse de fått och om de omsatts i verksamhet.* I AMV:s verksamhetsplan för 2005 nämns under en särskild rubrik kallad "Särskilda uppdrag från regeringen samt AMS generaldirektör i anslutning till verksamhetsmålen" att AF ska medverka i introduktionen av nyanlända flyktingar och andra invandrare för att tidigarelägga arbetsmarknadsinträdet. Där nämns också mål för det särskilda introduktionsstödet för invandrare (SIN). På motsvarande sätt nämns ett särskilt uppdrag kring rehabilitering. I uppdraget hänvisas till AMS överenskommelse med RFV samt AMS och RFV:s handlingsplan för samverkan inom rehabiliteringsområdet mellan länsarbetsnämnderna och försäkringskassorna. Kvantitativa mål för verksamheten finns också.

Under rubriken uppföljning sägs följande i AMV:s VP. "Verksamhetsmålen, de prioriterade insatserna för att nå verksamhetsmålen och planeringen av programverksamheten samt hur AF fullgör sin kontrollfunktion ska stå i fokus för uppföljningen. Genom resultatdialogerna blir det tydligt för var och en hur han eller hon bidrar till att verksamhetsmålen nås." Som en sjätte tilläggs punkt under uppföljning sägs att "De särskilda uppdrag som omnämns i VP ska följas i resultatdialogerna".

Våra intervjuer med företrädare för myndigheter tyder dock på att verksledningen i sin interna styrning och uppföljning prioriterar de ordinarie verksamhetsmålen, något som för övrigt förefaller ganska självklart.

Det som här sagts visar att det finns en stark strävan, troligen både inom RK och myndighet, att inte utöka den ordinarie mål-

strukturen med nya mål. Detta även om det rör sig om mål som RK och politiker anser vara viktiga. Man försöker i stället hitta andra lösningar som visar på engagemang, men som inte får konkurrera med den ordinarie verksamheten.

Målen finns i måldokumentet, de finns i VP och de ska följas upp. De ägnas uppmärksamhet och tid, men de har ändå inte fått rang som ordinarie mål för alla de berörda myndigheterna som ska samverka kring en lösning av sektoriseringsproblemen.

2.3.4 Övriga mål och Särskilda uppdrag är inte lika viktiga som ordinarie mål

Det råder delade meningar bland de intervjuade om vilken vikt de Övriga målen och Särskilda uppdragen har jämfört med de ordinarie målen. Eftersom de övriga målen inte bryts ned och följs upp inom samma rutiner som de ordinarie målen finns det, enligt vissa intervjuade, en risk för att de inte får samma betydelse inom organisationen. De tvingar dock fram en aktivitet – i den betydelsen är de viktiga. Flera intervjuade har ansett att samstämmiga mål inom ramen för ordinarie målstruktur skulle skapa bättre förutsättningar för den samordning och samverkan som behövs för att lösa sektoriseringsproblemen.

Det finns dock också de som menar att de särskilda uppdragen ”också är beslutade av regeringen” och därför lika viktiga som de ordinarie målen. Vår bedömning är att så inte är fallet. Det som står i de ordinarie målen och som följs upp regelbundet genom indikatorer och kvantitativa mått har större betydelse för hur man prioriterar insatser på den lokala nivån än det som hanteras i andra former. Det som ligger inom ”övriga mål” eller ”uppdrag” riskerar att bli mindre viktigt och ibland mer fungera som legitimering. Man kan visa på att man faktiskt arbetar med frågorna, dock utan att man lägger ner mycket energi på dem. Därmed inte sagt att uppdrag och projekt är oviktiga. De kan i många fall vara en nödvändig form för förnyelse i organisationen. Ett välkänt faktum är dock att projektverksamheter ofta självdör efter att

projektet upphört. Det är svårt att gå från projekt till implementering i större skala.

Vi kan här också hänvisa till några av resultaten i det s.k. VISAM-projektet²⁴. I VISAM har man utvärderat ett antal projektverksamheter som syftat till att öka effektiviteten genom frivillig samverkan mellan myndigheter som äger olika delar av en verksamhetskedja. I VISAM:s utvärderingsrapport diskuteras resultatstyrningens betydelse och de svårigheter den har skapat för myndigheternas samverkan.

”Det sätt som mål- och resultatstyrningen används internaliseras i hela förvaltningen. Detta medför att såväl enskilda individers mentala strukturer och processer som förvaltningens dito inte öppnar upp för alternativa sätt att betrakta verkligheten. I praktiken innebär detta att mål avseende samverkan och att utveckla nya arbetsformer inte får prioritet jämfört med de rena produktionsmålen i respektive myndighet.”(s. 237).

Vidare säger man att det inte nödvändigtvis är resultatstyrningen som är problemet. Myndigheterna skulle mycket väl kunna uttrycka mål och mäta resultat i termer av samverkan kring nya former för service. Dock vore det ett nytt sätt att arbeta med instrumentet resultatstyrning. Slutligen gör man i projektet bedömningen

”En sådan förändring av arbetssättet skulle kräva tid och mycket arbete med att utveckla indikatorer, måttstockar m.m. Men det är nödvändigt om samverkansprojekt ska kunna få nödvändiga resurser och uppmärksamhet”(s. 238).

Vi tolkar detta som en likartad bedömning som vår ovan, att de uppdrag som bedrivs och som nämns i regleringsbrevet som ett Övrigt mål eller uppdrag, riskerar en lägre prioritering i verksamheten än de ordinarie verksamhetsmålen.

²⁴ VISAM, Mot en modern och sammanhållen förvaltning. Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i femton projekt. Statskontoret 2005:125.

Antalet särskilda uppdrag är mycket omfattande inom särskilt de stora myndigheterna. För stora myndigheter som Försäkringskassan, AMV och Rikspolisstyrelsen uppgår antalet Övriga mål och uppdrag till mellan 60 och 80 per år. Det säger sig självt att engagemanget inte kan bli starkt för alla.

2.3.5 Nedbrytning av mål kan leda till undanträngning

Det är ofta svårt att omvandla de allmänna målen för politikområden till mål för verksamhetsområden, verksamhetsgrenar, indikatorer och mått utan att förlora viktiga dimensioner i det övergripande målet. Det man mäter längst ner i organisationen kan ha en svag koppling till det överordnade målet. Att detta kan vara ett problem framgår av intervjuer både inom departement och på myndigheter. De s.k. SMART-kriterierna för hur mål ska formuleras och mätas, samt kraven på att kunna visa resultat, stimulerar till mätningar av det mätbara²⁵. Av intervjuerna framgår också att man oftast inte vet hur kopplingen ser ut mellan det man mäter och det övergripande målet. Ibland har man också dålig kunskap om hur en indikator påverkar en annan.

De internt inom myndigheter formulerade och prioriterade verksamhetsmålen har dock en starkt styrande effekt på verksamheten på lokal nivå. Om ett av dessa mål prioriteras genom hårda krav på resultat kan det få till följd att det målet oavsiktligt tränger undan ett annat. Ett intressant exempel på sådan undanträngning fanns inom Försäkringskassans verksamhet för några år sedan. Ett av FK:s s.k. riksmål (interna verksamhetsmål) var då att minska antalet sjukfall med en sjukperiod längre än två år. Mål och indikatorer som formulerades för varje kontor följdes upp via det interna IT-nätet. Trots att FK hade mål även för den samordnade rehabiliteringen kom en hård prioritering av tvåårsfallen i den egna organisationen att leda till att man inte hann arbeta med den samordnade rehabiliteringen i den utsträckning som skulle ha behövts.

²⁵ Se bilaga 2.

Denna prioritering har sedermera upphört. Men den visar ändå hur man inom ramen för MoR och dess resultatmätning kan åstadkomma effekter som bidrar till sektoriseringsproblem. I detta fall blev konsekvensen att man på arbetsplatser vilkas anställda var långtidssjukskrivna klagade på att det var svårt att få kontakt med FK:s samordnare. Det fick också konsekvenser för de sjukskrivnas möjligheter att få hjälp med utredningar m.m. Exemplet visar att sättet att bryta ner, mäta och prioritera målen kan förstärka ett sektoriseringsproblem, även om målen för politikområde och verksamhetsområde förefaller fokusera på sektoriseringsproblemets lösning.

Vi har funnit flera exempel på hur prioriteringar av interna mål sannolikt har påverkat sektoriseringsproblem. Ett sådant är AMV:s resultatmätningar av långtidsinskrivna. Ett annat är FK:s strävan att nå ökad ”försäkringsmässighet”, som anses ha lett till en hårdare linje och minskat intresset för rehabilitering.

2.3.6 Återrapporteringskraven

Återrapporteringskrav som formuleras i RB har en styrande effekt. Avsaknad av sådana krav likaså. Om regeringen sålunda formulerat ett mål i RB utan återrapporteringskrav, blir det målet sannolikt lägre prioriterat än om det finns ett sådant krav. Både inom AMV och Försäkringskassan finns exempel på hur återrapporteringskraven styr. Samtidigt är det, enligt våra intervju-personer, svårt att formulera meningsfulla sådana krav och att kunna använda den rapporterade informationen för slutsatser.

Vissa typer av verksamhet, t.ex. samverkan, kan vara svår att formulera i kravtermer. Krav formuleras då i stället för sådant som lättare kan beskrivas eller mätas och som därmed får en större tyngd. Sektoriseringsproblemen, t.ex. inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, har ur de berörda myndigheternas perspektiv den nackdelen, att ingen av myndigheterna äger hela processen. Det blir då svårt för respektive departement att formulera återrapporteringskrav som blir meningsfulla för att förstå resul-

tatet av den samordnade insatsen som berör minst två myndigheter.

Detta problem har man nu försökt hantera inom rehabiliteringsområdet genom att utforma ett gemensamt uppföljningssystem för att mäta resultaten av de berörda myndigheternas arbete. Insikten om återrapporteringskravens betydelse har alltså lett till detta steg.

När det gäller integration av invandrare är problemet med återrapporteringskrav större, eftersom kommunerna är en av de centrala aktörerna. Processen är där också svårare att följa, eftersom det saknas system för att följa upp de olika stegen kontinuerligt. Integrationsverket gör dock ansträngningar för att följa upp på ett effektivare sätt.

2.3.7 Tydligt ansvar för samverkan

Vi har också prövat en hypotes om att regeringen inte i regeringsbreven pekar ut *ett tydligt ansvar för samverkan* mellan de myndigheter som ska samordna sin verksamhet för en lösning av sektoriseringsproblemet.

Hypotesen bekräftas när det gäller integration av nyanlända invandrare på arbetsmarknaden. Integrationsverket är sektorsansvarig inom integrationspolitiken. Myndigheten har dock ingen praktisk uppgift i själva samarbetet utan är mer av en analyserande och observerande myndighet vars uppgifter är att bevaka att andra myndigheter gör det de ska inom integrationspolitiken. Det huvudsakliga bidraget till att lösa sektoriseringsproblemen är att Integrationsverket har tagit initiativ till överenskommelsen mellan övriga myndigheter och kommuner.

De mål och återrapporteringskrav som är kopplade till nyanlända invandrades inträde på arbetsmarknaden och samarbetet mellan myndigheterna är otydliga och ger inte de politiska signaler om hur myndigheterna ska prioritera mellan sina uppgifter som skulle behövas. Ingen av de praktiskt verkande myndigheterna

har något sektorsansvar för att överenskommelsen faktiskt leder till resultat. Samverkan mellan AMV och kommunernas egen introduktionsverksamhet har i en hel del fall fungerat mindre bra.

Hypotesen bekräftas inte inom området arbetslivsinriktad rehabilitering. Krav på samverkan formuleras tydligt och för alla tre aktörerna RFV, AMV och SoS i deras regleringsbrev, dock inte som ordinarie verksamhetsmål eller som återrapporteringskrav. I stället finns dessa krav på samverkan under de Uppdrag eller Övriga mål som formulerats för myndigheterna. Men Försäkringskassan har dock ett ansvar genom sin utpekade roll att vara samordnande myndighet för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och genom att kassan ska redogöra för hur resurser ur sjukpenninganslaget använts för gemensam samverkan.

Samverkansuppdragen innebär krav på samverkan både när det gäller att utforma gemensamma verksamhets- och handlingsplaner, att förnya rehabiliteringen, att utveckla finansiell samordning och att göra gemensam uppföljning. Ansvaret för samverkan har oftast varit utformat som ett gemensamt ansvar och då oftast med gemensam återrapporteringsskyldighet. Det är dock ännu för tidigt att dra säkra slutsatser om vilket genomslag dessa samverkansprojekt får på organisationernas verksamhet i stort.

Hypotesen bekräftas inte inom området funktionshinderades transporter. Myndigheten Rikstrafiken har där uppgiften att samordna de olika trafikmyndigheternas arbete. Ett förväntat samarbete formuleras dock inte i regleringsbrevet för alla de berörda myndigheterna utan bara i regleringsbrevet för Rikstrafiken. Enligt Rikstrafiken skulle det gynna samarbetet om det stod i alla berörda myndigheters regleringsbrev att de ska samarbeta.

2.3.8 Sammanfattande slutsatser om mekanismer

Vår genomgång av fallstudierna har lett fram till slutsatsen att det finns mekanismer inom MoR (såsom målens bristande samstämmighet m.m.) som kan bidra till att sektoriseringsproblemen inte löses utan snarare vidmakthålls eller förstärks.

Flera av de mekanismer inom MoR som kan bidra till problem har *under de senaste åren* varit föremål för intresse och åtgärder inom just dessa områden, särskilt inom områdena rehabilitering respektive funktionshinderades transporter. Man har inom departement och myndigheter t.ex. försökt åstadkomma ökad samstämmighet i målformuleringar, handlingsplaner och verksamhetsplaner, gemensamma indikatorer, uppföljningssystem m.m. De valda sektoriseringsproblemen har varit uppmärksammade under lång tid och det har funnits ett starkt politiskt tryck på samverkan och resultat. Inom området integration av nyanlända invandrare på arbetsmarknaden finns dock, enligt vår bedömning, flera problem kvar.

Att man inom dessa områden försökt och åtminstone bitvis lyckats hantera MoR så att vissa negativa effekter undviks eller begränsas är dock inget skäl att dra slutsatsen att mekanismerna inte finns och att problemen är små. Sannolikheten är stor för att mekanismerna kan vara viktiga och bidragande orsaker till att sektoriseringsproblem inte löses inom andra, mindre uppmärksammade, områden.

Det är också viktigt att hålla i minnet att de samverkansaktiviteter som åstadkommit inom rehabiliteringsområdet troligen till stor del har möjliggjorts genom att man fått möjlighet att använda sjukpenninganslaget för finansiering. Utan detta hade det sannolikt varit svårare att undvika att de mekanismer vi diskuterat fortsatt att få en stor och negativ inverkan. Inom området Integration av nyanlända invandrare är resultaten på lokal nivå ännu ojämna och osäkra. Vi kan alltså inte ännu säga att man lyckats samordna sig tillräckligt för att lösa problemen.

2.4 MoR är ett verktyg som kan användas på olika sätt

Det kan ha ett värde att också beskriva några av de uttalanden som har gjorts vid intervjuer på departementsnivå och som visar MoRs möjligheter under vissa förutsättningar. Exemplet gäller området arbetslivsinriktad rehabilitering.

”MoR kan bidra till sektoriseringsproblemen. Men den kan också bidra till att lösa eller hantera dem. MoR är ett verktyg och beroende på hur man använder det blir det bra eller dåligt.”

Det framgår vidare att man anser att MoR inte har använts som ett bra verktyg förrän under de senaste åren, närmare bestämt från år 2003. Rehabiliteringsfrågorna uppmärksammades dock långt tidigare

”men då saknades den här MoR-styrningen. Den genom-syrade inte RB. Sedan dess har det hänt väldigt mycket på många områden... I början var samverkan väldigt ”inne”. Det skulle skrivas in i alla propositioner. Men det var på något sätt någon annan som skulle samverka”.

Det ligger ett stort arbete och ett viktigt framsteg i att man fått in det gemensamma nationella målet som ett mål för både FK och AMV. Att det inte är ett ordinarie mål inom AMV har inte hindrat att man fått ”skjuts” på frågorna. Det har blivit ett annat all-var genom detta. Också uppdraget att skriva nationella handlings- och verksamhetsplaner har bidragit. Handlingsplaner har dock funnits sedan år 1998, men det fick inget avtryck i RB då. Sedan år 2003 har därigenom båda myndigheterna arbetat med arbetslösa sjukskrivna. Från år 2006 är gruppen anställda sjukskrivna också med i målgruppen.

”MoR har varit viktig för att få till stånd de här olika sam-verkansprojekten. Visserligen står det i lagen att man ska samverka, men det är på något sätt inte förpliktigande... Det är ju genom RB när man sätter ord på återrapporteringskrav och uppdrag som man får ett genomslag på ett mycket tydligare sätt. Man kopplade också på resurser. Och det kanske är det som är allra viktigast att man skickar med pengar för att åstadkomma någonting”.

Viktiga framgångsfaktorer som också nämns är det starka politiska trycket som uppstod kring sjukfrånvarofrågorna. Vidare att man haft gemensamma arbetsgrupper som utarbetat lösningar.

Samberedning räcker inte, eftersom man då kommer in för sent. En annan viktig faktor är att man har en gemensam minister för ohälsomålet. Det blir då ”inget tjafs mellan de olika departementen”. Och det viktigaste är kanske de pengar som avsatts i form av 5 procent av sjukpenninganslaget.

Vår slutsats av detta är:

- MoR kom till användning på ett positivt sätt alldeles för sent.
Anledningen till det är troligen att mekanismerna i MoR fram till år 2003 i stort fungerade som vi beskrivit i föregående avsnitt.
- Ett starkt politiskt tryck, en samordnad ledning, gemensamma arbetsgrupper resulterade då i gemensamma krav på myndigheterna.
- En ovanligt generös finansiering skapades som gjorde att samverkansinsatserna inte konkurrerade med AMV:s och FK:s övriga verksamheter.
- Dessa insatser kanaliserades via MoR som gemensamma mål och uppdrag, gemensamma återrapporteringskrav och bitvis gemensamma dialoger.

Under gynnsamma förutsättningar kan man alltså använda MoR för att åstadkomma en ökad samordning. I de flesta fall finns det dock inte sådana gynnsamma förutsättningar.

Ohälsoproblemet i samhället fick växa länge innan man blev tvungen att från politiskt håll använda alla tänkbara styrinstrument, inklusive MoR, för att försöka få en vändning. För att få till stånd nödvändig samverkan i hanteringen av de sektoriseringsproblem som finns har man tvingats använda miljardbelopp. Problemet är fortfarande inte löst. Detsamma gäller för problemområdet integration av nyanlända invandrare. Man har långsamt fått till stånd överenskommelser och samverkan, men man vet ännu inte om det leder till resultat.

2.5 Departementens och myndigheternas syn på MoR och sektoriseringsproblem

Vi har intervjuat personer inom berörda departement och myndigheter om hanteringen av sektoriseringsproblemet, om MoRs roll i detta sammanhang och om MoRs möjligheter och begränsningar mer generellt när det gäller att lösa denna typ av problem. En majoritet av de intervjuade har ansett att de sektoriseringsproblem vi valt att granska är aktuella och att det är relevant att kalla dem för sektoriseringsproblem.

Majoriteten anser att MoR har en betydelse som bidragande orsak till sektoriseringsproblem. Det är en vanligare åsikt bland intervjuade på myndigheter än på departement.

Man beskriver flera orsaker till att MoR påverkar sektoriseringsproblemen.

- Departementen är inte tillräckligt samordnade. Stuprören går igenom både departement och myndigheter.
- Det finns målkonflikter mellan myndigheter och inom myndigheter.
- MoR ska hantera alltför mycket. Man ser inte skogen för bara träd.
- MoR bidrar starkt till problemen genom att man inte ser till hela processen.
- Vissa mål inom en myndighet blir alltför styrande på bekostnad av andra. "Flaggor har starkt styrande effekt".
- Man kan inte föra in hur många mål som helst i den ordinarie målstrukturen. Det är nödvändigt att denna struktur är tydlig.
- Definitionsproblem av målgrupper gör att man inom departement och myndigheter inte är överens om vad som egentligen ska göras och för vilka.
- Vaga eller otydliga mål gör att man kan prioritera ner sektoriseringsproblemet.
- Överenskommelser har ingen rättslig status. Resultaten blir mycket olika i olika län och kommuner.

- Återrapporteringskraven är viktiga för hur man prioriterar.
- Många mål och krav ställs och ibland tappar man fokus och kan inte identifiera problemen.
- Vi vet inte vilken effekt målen har.

Faktorer som, enligt de intervjuade, är viktiga för att man ska kunna arbeta med sektoriseringsproblemet på ett bra sätt är:

- Gemensamma mål eller uppdrag.
- Gemensamma återrapporteringskrav både om verksamhet och om samverkan.
- Tydliga prioriteringar från regeringen.
- Tydligt ansvar för insatser och samverkansuppdrag.
- Särskilda resurser för insatser och för samverkan.
- Bättre återkoppling och diskussion vid dialogerna mellan departement och myndighet.
- Bättre samordning inom departementen. Gemensam beredning räcker inte.
- Uppmärksamma lagregleringar, som kräver förändringar.

3 Kan mål- och resultatstyrningen (MoR) användas för att mildra eller lösa sektoriseringsproblem?

MoR ska ses i ett sammanhang med andra styrinstrument. MoR har begränsad räckvidd i många fall, vilket gör att man måste styra också med andra instrument. I hälften av de fall vi valde för denna studie hade MoR en så begränsad räckvidd, att vi uteslöt möjligheten att MoR kunde bidra till sektoriseringsproblemen annat än marginellt. I dessa fall måste man antingen ifrågasätta strukturen eller använda andra styrinstrument parallellt med MoR. Men det hindrar inte att MoR är ett av de viktigaste styrinstrumenten för statsmakterna och att det är angeläget att det fungerar så effektivt som möjligt.

Vår genomgång av MoR-dokumenterna och de 30-tal intervjuer vi gjort med personer på myndigheter och departement visar att MoR delvis haft svårigheter att fungera på ett bra sätt. Styrformen kan dock användas på bättre sätt än i dag för att mildra sektoriseringsproblemen. Vissa förändringar går att göra relativt omgående. Andra kräver mer omfattande överväganden och beslut, vilket vi diskuterar i kapitel 4.

MoR kan användas på bättre sätt än i dag

Genom att vara uppmärksam på hur de tidigare nämnda mekanismerna fungerar (avsnitt 2.3) kan man, enligt vår bedömning, i någon mån mildra sektoriseringsproblemen.

Fallstudierna visar att regeringen med varierande framgång försökt använda MoR för att lindra sektoriseringsproblemen i de fall där flera myndigheter har varit berörda. Området arbetslivsinriktad rehabilitering är ett exempel där man i minst tio år försökt att lösa sektoriseringsproblemen utan att egentligen lyckas. Först under de tre senaste åren har man bitvis lyckats att inom ramen för MoR åstadkomma ökad samstämmighet i mål, uppdrag och återrapportering. Det har lett till handlingsplaner, verksamhets-

planer och samverkan. Resultaten är dock ännu oklara. Den ökade samordningen har kommit först efter stark uppmärksamhet i massmedia, ett kraftigt politiskt tryck, förändrade lagar, gemensam minister för två politikområden samt en ovanligt generös finansiering för att åstadkomma samverkan. Sådana förutsättningar finns sällan för att lösa de mindre iögonenfallande sektoriseringsproblemen.

Inom området Nyanlända invandrares integration har förutsättningarna t.ex. inte varit lika goda. MoR har där inte använts med framgång för att åtgärda sektoriseringsproblem. I stället har man försökt öka samverkan genom en frivillig överenskommelse mellan de statliga och kommunala aktörerna.

Några exempel på åtgärder som skulle kunna vidtas, samt några rekommendationer:

- Öka uppmärksamheten på och kunskapen om de mekanismer som vi beskrivit ovan och som kan bidra till eller förstärka sektoriseringsproblem.
- Öka incitamenten för samverkan mellan berörda myndigheter, där samverkan är motiverad.
- Detta kan nås genom att:
 - Formulera samstämmiga eller helst gemensamma mål där det är möjligt.
 - Utpeka ett tydligt ansvar för samverkan och återrapportering.
 - Uppmärksamma finansieringens viktiga betydelse för att åstadkomma samverkan kring sektoriseringsproblem.

Ingen myndighet motsätter sig att hantera en ny tillkommande uppgift om man får ekonomiska resurser för detta. Ett samlat anslag kan ibland vara en möjlighet. Anslag till en myndighet för att köpa tjänster av en annan myndighet kan också prövas.

- Ha inte en överdriven förhoppning om att samverkan ska kunna lösa sektoriseringsproblem. Förändringar av lagstiftning, uppgifter och ansvar är ofta nödvändiga vid sidan om styrningen via MoR för att mildra eller lösa sektoriserings-

problem. Detta är särskilt påtagligt när en stor del av de aktörer som ska hantera en fråga inte är statliga och därför inte styrbara via MoR.

- Frivilliga överenskommelser (t.ex inom området integration av invandrare) bör noga följas upp, så att de inte blir ett motiv för att slippa ta itu med nödvändiga reformer av lagar, finansiering och ansvarsfördelning.

Vår bedömning är sammanfattningsvis att man kan nå vissa förbättringar genom att uppmana till ökad uppmärksamhet på de ovan diskuterade mekanismerna inom ramen för MoR. Men det behövs därutöver andra viktiga förändringar i sättet att använda MoR för att man ska komma förbi de hinder som i dag gör att MoR inte fungerar effektivt för att mildra sektoriseringsproblem.

4 Hinder och förutsättningar för att förändra mål- och resultatstyrningen (MoR)

Förändringar behövs av MoR för att den bättre ska kunna bidra till lösningen av sektoriseringsproblem och andra komplexa samhällsproblem

Syftet med MoR kan allmänt sägas vara att öka effektiviteten och skapa förutsättningar för omprövningar av den offentliga verksamheten. Detta vill man nå genom att:

- Stärka den politiska makten. Politikernas förmåga att styra ska förbättras genom att de sätter fokus på uppnådda resultat i stället för att i förväg i detalj reglera hur tilldelade resurser får användas.
- Skapa en tydligare ansvarsfördelning mellan å ena sidan politikerna som ansvariga för att formulera mål, följa upp resultat och utkräva ansvar och å andra sidan myndigheterna som genomförare av insatser.
- Minska detaljregleringen av myndigheterna och ge dem större frihet att välja medlen för genomförandet av åtaganden.

Våra och andras studier tyder på att man i vissa avseenden närmat sig dessa mål, men i andra avseenden fjärmat sig från målen. Jämfört med hur myndigheterna styrdes före reformen så har de i dag en mycket större frihet i val av resursinsatser, utformning av organisation, personal- och lönepolitik m.m. Jämfört med tidigare, då myndigheterna bara hade vagt angivna uppgifter, har många myndigheter i dag mål som det går att följa upp och utvärdera. I så måtto har politikerna större makt över myndigheterna än tidigare, vilket var ett av målen med reformen.

Men samtidigt har regeringen börjat styra även genomförandet av verksamheten i mycket stor omfattning genom att lämna mängder av uppdrag och ställa omfattande krav på återrapportering. Detta har lett till en styrning som inte var avsedd när MoR infördes. Reformen öppnade också vägen för en s.k. informell

dialog som ibland har utnyttjats på ett sätt som suddar ut gränserna mellan departement och myndigheter och försvårar såväl ansvarstagande som ansvarsutkrävande. Ansvarsfördelningen blir därigenom åter otydlig, vilket styrformen syftade till att komma tillrätta med. Dialogen är dock nödvändig för att myndighetschefer och RK ska kunna hantera och prioritera bland den stora mängden uppgifter och krav.

Detaljstyrning tillämpas i stor utsträckning i stället för mål- och resultatstyrning

MoR är i dag t.ex. alltför mycket inriktad på detaljstyrning i stället för styrning med mål och resultat. Detta strider mot den ursprungliga tanken bakom modellen. Det motverkar också en insiktsfull hantering av komplexa frågor t.ex. sektoriseringsproblemen. I flera fall har intervjuade nämnt att de upplever den nuvarande styrningen som onödigt detaljerad.

MoR är i dag alltför överlastad för att kunna fungera bra som styrinstrument

Regleringsbrevens för myndigheterna visar med stor tydlighet att myndigheterna är överhopade med ett mycket stort antal mål, uppgifter och krav. Förutom de uppgifter och mycket omfattande återrapporteringskrav som formuleras inom ramen för myndighetens ordinarie målstruktur finns en stor mängd ”övriga mål” och ”uppdrag” för myndigheten, som beskrivs inom olika avsnitt i myndigheternas regleringsbrev.

Myndigheterna har förutom de ordinarie målen också ”övriga mål”, ”uppdrag” och ”särskilda uppdrag”. I regleringsbrevens för stora myndigheter, t.ex. Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket, har vi vissa år funnit 60–80 sådana övriga mål och uppdrag. Samverkansuppdrag ingår bland dessa men också s.k. generella krav som formulerats för de statliga myndigheterna.

Enligt vår mening är det svårt att på ett meningsfullt sätt resultatstyra myndigheter som har så många mål och uppdrag såsom Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket. I stället riskerar regleringsbrevet att fungera som en ”önskebrunn”, som inte kan tas på allvar. Med alltför många mål och krav blir konsekvensen att myndigheten själv tvingas prioritera vad som är viktigt. Detta strider mot intentionen i MoR att politikerna ska ansvara för mål och prioriteringar medan myndigheterna ska ansvara för att välja medlen för att uppfylla målen.

De mål som formulerats för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar är som regel kopplade till ett stort antal återrapporteringskrav. Vissa av dessa krav är föranledda av Finansdepartementets behov av information, andra är föranledda av behov i sakdepartementet. Det finns också en tredje typ av behov som ska tillfredsställas, nämligen de riktlinjer för hur mål ska brytas ner och återrapporteras²⁶ som sätter en standard för detta. De ingår i ett kontrollsystem som upprätthålls av främst ESV och Riksrevisionen. Förutom de krav som finns i regleringsbreven har varje myndighet ett eget behov av information och kontroll som måste tillfredsställas i den interna styrningen.

Mål, uppdrag och krav som i regleringsbreven formulerats under rubriken ”Övriga mål” eller ”Uppdrag” hanteras ofta vid sidan av den ordinarie verksamheten i form av projekt eller uppdrag. De hanteras i särskild ordning av särskilt avdelade personer eller grupper. Detta för att undvika att de stör det arbete som prioriterats inom den ordinarie målstrukturen.

”Sidoverksamheten” innehåller förutom uppdrag att särskilt uppmärksamma något problem i den egna sakverksamheten, ett stort antal samverkansuppdrag med andra myndigheter eller icke-statliga aktörer och slutligen 13 s.k. generella krav. De generella kraven är generella i den meningen att de gäller för alla statliga myndigheter. Kraven är sektorövergripande och av olika typ:²⁷

²⁶ Detta beskrivs i en konsultrapport författad av Hans Grohman.

²⁷ Indelningen i a) och b) ovan är refererad ur rapporten ESV 2003:30: Att styra med generella krav i staten, sid. 9.

- a) Sektorövergripande krav som utgår från ett politikområde och riktas mot verksamheter inom andra sektorer, exempelvis jämställdhet eller ekologisk hållbar utveckling
- b) Förvaltningspolitiska krav som ställs på alla statliga myndigheter och tar sikte på att demokrati, rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i deras verksamhet.

Kraven avser ett ansvar för statsförvaltningen att bevaka eller främja olika intressen eller tillstånd. Kraven är ofta reglerade på flera ställen, t.ex. i verksförordning, instruktion för myndighet, RB samt i generell lagstiftning. ”Systematik tycks saknas bakom valet av reglering”.²⁸ De generella kraven finns inom följande områden:

- Barnpolitik och barnets rättigheter
- Demokrati och mänskliga rättigheter
- Ekonomisk brottslighet
- Folkhälsa
- Förvaltningspolitik
- Global utveckling
- Handikappolitik och funktionshindrades rättigheter
- Integrationspolitik
- Jämställdhetspolitik
- Miljöpolitik
- Regional utvecklingspolitik
- Totalförsvaret
- Ungdomspolitik.

Var och en av dessa uppgifter ska följas och på olika sätt återrapporteras till RK. Verksamheten i dessa delar av regleringsbrevet kommer i princip att hanteras vid sidan av den ordinarie verksamheten. Men den kräver ändå medverkan från den personal som arbetar med den ordinarie verksamheten. De förutsätts i vissa fall delta i projektverksamheter och bidra till en informationshantering runt dessa.

²⁸ Ibid. Sid 10.

Placeringen vid sidan om det ordinarie fyller flera funktioner. Det förhindrar att en mängd nya mål och krav stör den ordinarie verksamheten alltför mycket. Den måste dock ändå i någon mån hanteras för att fylla funktionen att visa för uppdragsgivaren (RK) att uppdragen och kraven uppmärksammas. Det finns också en mängd kontrollkrav kopplade till de uppdrag som hanteras i sidoverksamheten.

Om MoR faktiskt är överlastad får detta konsekvenser på flera sätt. Det får konsekvenser för RK som står för styrningen, för myndigheterna som ska hantera kraven och för medborgarna som har förväntningar på ett resultat.

Några av konsekvenserna för myndigheterna är:

- Man ägnar mycket energi och resurser för att ta fram och hantera begärd information i stället för att syssla med sina sakfrågor och strategiskt tänkande kring dem.
- Man uppfyller de interna verksamhetsmålen (som inte alltid är i harmoni med de övergripande målen) någorlunda, men man bidrar inte på ett effektivt sätt till en lösning av samhällsproblem.
- Man ger sken av att uppfylla också de "övriga målen" och kraven. Man försöker organisatoriskt avskilja arbetet med dem för att därigenom freda den ordinarie verksamheten.
- Några av konsekvenserna för departementen är:
 - Man ägnar mycket energi åt att formulera krav och sedan hantera en stor mängd myndighetsinformation som är svår att använda för styrning.
 - Man samlar in mer information än man behöver, "för säkerhets skull". Man måste kunna visa att man har information, i fall massmedier eller politiker ställer frågor.
 - Man ägnar ökad tid åt att samverka och samordna sig med andra departement. En hel del av denna samverkan rör dock annat än departementens och myndigheternas sakområden och egentliga uppgifter.

- Man hinner inte ägna tid åt strategiska analyser och hantering av alla de olika styrinstrument som behövs för en lösning av komplicerade samhällsproblem.

Den information som efterfrågas i regleringsbrev är ofta inte användbar för politisk styrning av komplexa frågor

På myndigheterna ifrågasätter man i flera fall om den information som efterfrågas i regleringsbrev verkligen används. Återkopplingen i resultatdialogen sägs bitvis vara alltför svag. Enligt vår mening kan detta bero på att Regeringskansliet begärt detaljerad och ofta kvantitativ information om väldigt mycket men att den informationen inte tillräckligt ofta ger strategisk kunskap eller kunskap som är användbar för styrning av komplexa sammanhang. Vidare krävs sammanställningar, bearbetningar och analyser av resultatinformationen innan den kan användas för att utkräva ansvar och formulera nya mål. Sådana analyser kräver tid och resurser, vilket det inte alltid finns tillräckligt av inom berörda departement.

Förhållanden inom Regeringskansliet som kan bidra till sambandet mellan MoR och sektoriseringsproblem

Regeringskansliet har en mycket central roll för hanteringen både av MoR och sektoriseringsproblem. Våra intervjuer inom RK har visat att RK visserligen är sektoriserat, men att man också lägger ner mycket arbete på samverkan i ett stort antal frågor. Intervjuerna visar också att man inom vissa departement är uppmärksam på vilken roll MoR har och på de mekanismer vi beskrivit som kan ha bidragit till sektoriseringsproblem. Man har i de fallen försökt få till stånd en ökad samordning inom departementen när det gäller målformuleringar och återrapporteringskrav. Det förefaller bitvis vara ett tungt arbete, som tar lång tid. Många motstridiga intressen ska vägas mot varandra och resultatet blir ofta kompromisser.

På det hela taget framstår det, enligt vår bedömning, vara så att RK i dag är överlastat med uppgifter, information, samverkan och rutiner på ett sätt som gör att det kan vara svårt att hantera alla de olika styrmedlen rationellt i frågor som kräver samordnat handlande över myndighets- och sektorsgränser. Särskilt svårt är det att finna lösningar för de strukturella problem och styrproblem som uppstår när olika huvudmän behöver samordna sitt agerande för en lösning av ett problem.

Det kan också vara så, att samverkan för att lösa det ökade antalet tvärgående frågor i RK, medför att man inte hinner ägna tillräcklig tid åt analys av problem vars lösning kräver användning av flera olika styrinstrument.

Hanteringen av MoR är alltså bara en del av de styrfrågor som RK har att hantera. Men eftersom MoR är ett av de viktigaste styrinstrumenten borde dess sätt att fungera analyseras mer ingående.

Vi har sammanfattningsvis funnit att följande förhållanden inom RK har kunnat bidra till sambandet mellan MoR och sektoriseringsproblem:

- RK är sektoriserat och huvuddelen av arbetet sker i relation mellan departement och "egna" myndigheter. Det hindrar inte att det i dag förekommer en hel del samverkan inom RK.
- Antalet "övriga" frågor som kräver tvärgående kontakter har ökat inom RK. En orsak är de s.k. generella kraven²⁹. De kan dels gälla förvaltningspolitiska krav, dels nationella program inom områden som jämställdhet, handikappade, ungdomar m.m. Dessa kontakter konkurrerar tidsmässigt med den tid som handläggarna kan ägna åt sina egna sakfrågor och samverkan kring dessa.
- Det är svårt att hinna ägna tid åt analyser och en sammanvägd hantering av alla de olika styrmedlen, som behövs för en lösning av de problem som kräver samordnat handlande över myndighets- och sektorsgränser. Särskilt svårt är det att

²⁹ Se ESV 2003:30 Att styra med generella krav.

finna lösningar för de strukturella problem och styrproblem som är ett resultat av att olika huvudmän måste samordna sitt agerande för en lösning av ett problem. MoR behöver alltså sättas in i ett sammanhang.

- Frågor som skär över flera departementsområden sambereds. Ibland sker dock samberedningen så sent att de berörda inom ett departement drar sig för att ”stoppa” ett ärende som hunnit långt i beredningen inom ett eller flera andra departement.
- Det är svårt att sätta mål, bryta ner dem och formulera bra återrapporteringskrav, som får de effekter som man eftersträvar. Man vet inte om det man får fram har någon verklig koppling till det eftersträvalde målet. Man hinner inte heller ta reda på det. Dessa förhållanden ger fritt spelrum åt de mekanismer, som vi beskrivit ovan.
- Det är svårt att hantera all den information man får från myndigheterna och ge dem en god återkoppling för vidare handlande. Dialogerna förs också i allt väsentligt med en myndighet i taget, vilket gör att alternativa bilder av vilket resultat en myndighets agerande får för en annan myndighet inte kommer upp till diskussion.

Vår slutsats är sammanfattningsvis följande:

Regeringskansliet spelar en central roll både för styrningen inom fastlagda strukturer och för att nödvändiga förändringar av strukturer och styrmedel kommer till stånd. Det är därför av stor vikt att Regeringskansliet inte överhoppas av arbetsuppgifter som begränsar möjligheterna till ett nödvändigt strategiskt tänkande.

Lösningen på problemet är antingen att bygga ut Regeringskansliet för att öka dess kapacitet eller att minska mängden uppgifter som kansliet måste hantera. Enligt vår mening riskerar en ökning av Regeringskansliets storlek leda till att man inte behöver åtgärda den överlastning som i dag finns i systemet. I stället öppnas möjligheten för ytterligare uppgifter och ny överlastning. Vi förordar därför inte en sådan lösning. Lösningen bör i stället vara att ompröva en del av de uppgifter och den infor-

mationshantering som nu tenderar att stjäla för mycket tid och utrymme från analyser och strategiska överväganden.

Det är också viktigt att man inom Regeringskansliet ökar kunskapen om MoRs möjligheter, begränsningar och risker. Frågorna i dessa sammanhang är så viktiga att nödvändigt utrymme borde skapas för att öka kompetensen inom RK på detta område.

Bilaga 1

Uppdraget

 STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR		2005-04-11	Dnr 2005/15														
Ansvarskommittén <i>Fi 2003:02</i> Jan Landahl Telefon 08-405 32 03 Mobil 070-652 47 28 Telefax 08-405 46 77 E-post jan.landahl@finance.ministry.se	<table border="0"><tr><td>Till avd.....</td><td style="text-align: center;">S</td></tr><tr><td>Kontakt med.....</td><td></td></tr><tr><td>Beslut.....</td><td style="text-align: center;">GD</td></tr><tr><td>Datum 13-05.....</td><td>Sign.....</td></tr></table>	Till avd.....	S	Kontakt med.....		Beslut.....	GD	Datum 13-05.....	Sign.....	Generaldirektör Knut Rexed Statskontoret Box 8110 104 20 STOCKHOLM	<table border="0"><tr><td colspan="2" style="text-align: center;">STATSKONTORET Registrator</td></tr><tr><td>Ink. 2005-04-13</td><td></td></tr><tr><td>Dnr. 2005/173-5</td><td></td></tr></table>	STATSKONTORET Registrator		Ink. 2005-04-13		Dnr. 2005/173-5	
Till avd.....	S																
Kontakt med.....																	
Beslut.....	GD																
Datum 13-05.....	Sign.....																
STATSKONTORET Registrator																	
Ink. 2005-04-13																	
Dnr. 2005/173-5																	

Uppdrag till Statskontoret angående underlag rörande mål- och resultatstyrning i ett sektoriseringsperspektiv

Statskontoret ges i uppdrag att biträda Ansvarskommittén med ett underlag rörande mål- och styrning i ett sektoriseringsperspektiv enligt bifogad pm.

Arbetet skall genomföras i två faser. Den första fasen (april-juni) innefattar val av 5-6 områden med sektoriseringsproblematik samt inventering av regleringsbrev och andra centrala styrdokument för berörda myndigheter. Den andra fasen innefattar intervjuer med berörda tjänstemän inom myndigheter och RK samt politiker med syfte att fördjupa frågeställningarna inom projektet.

Arbetet innefattar löpande avstämningar med Ansvarskommitténs sekretariat och avslutas med en sammanfattande promemoria senast den 15 december 2005.

För Ansvarskommittén


Jan Landahl
Huvudsekreterare

PM bifogas

Kopia till
Thomas Pålsson
Margareta Hart

Postadress 103 33 Stockholm	Besöksadress Vasagatan 8-10	Telefonväxel 08-405 10 00	Telefax 08-405 46 77
--	--	--	---

Uppdrag till Statskontoret rörande mål- och resultatstyrning i ett sektoriseringssperspektiv

1. Bakgrund

1.1. Sektoriseringen

Statskontoret har i ett nyligen avslutat uppdrag från Ansvarskommittén analyserat sektoriseringen inom offentlig förvaltning. Uppgiften var att i en första etapp definiera begreppet, samt översiktligt belysa sektoriseringens historiska utveckling, drivkrafter, mekanismer och konsekvenser. I rapporten till kommittén konstaterar Statskontoret att sektorisering inte är något i sig negativt. En långtgående sektorisering har varit en förutsättning för den ökade effektivitet och produktivitet som har skapat vårt nuvarande välstånd. Detta hindrar inte att sektoriseringen ändå i vissa fall leder till allvarliga problem både för styrande och styrda. Ju fler och ju starkare sektorer, desto större är risken för att problem uppstår i gränssnitten mellan dem. Problemen drabbar i synnerhet individer med sammansatta behov som kräver insatser över sektorgränser. Individerna tenderar då alltför ofta att "falla mellan stolarna" eller hamna i rundgång mellan myndigheter. Detta leder till stora problem för de berörda individerna och till suboptimeringar eller ineffektivitet i ett samhälleligt helhetsperspektiv.

Regeringskansliet(RK) har en central roll för att motverka problem som beror på sektorisering. En viktig uppgift är att samordna sektorsperspektiv och politikområden. Olika insatser har under senare år genomförts i syfte att förbättra RK:s förmåga att arbeta mer sektorövergripande och styra utifrån helhetsperspektiv. Ett exempel är inordningen av de olika departementen i en enda myndighet, Regeringskansliet, 1997. Omläggningen av den årliga budgetpropositionen med indelning i utgifts- och politikområden är också ett uttryck för ambitioner

att styra i lite bredare termer än myndighetsvis. Ett annat exempel är att man i ökad utsträckning arbetar med tvärsektoriella projektgrupper och nätverk inom departementen.

Flera inslag i de senare årens förvaltningspolitik, t.ex. renodlingen av myndigheter samt mål- och resultatstyrningen (MoR), kan å andra sidan ha förstärkt sektoriella perspektiv. Utvecklingen av den löpande styrningen i form av mål- och resultatstyrning kan genom sitt fokus på individuella myndigheter ha givit sitt bidrag till problem med sektorisering. Detta uppmärksammas bland annat i flera av de remissvar som lämnats på Ansvarskommitténs första delbetänkande. Problem orsakade av sektorisering är inget specifikt svenskt problem utan diskuteras flitigt även i andra OECD-länder. Kopplingen till resultatstyrningen tas även upp i dessa sammanhang.¹

1.2 Mål- och resultatstyrningen

Mål- och resultatstyrningen (MoR) har nu verkat som övergripande styrmodell inom staten i över 15 år. Syftet med denna styrform kan allmänt sägas vara att öka effektiviteten och skapa förutsättningar för omprövningar av den offentliga verksamheten. Detta tänker man sig nå genom att

- stärka den politiska makten. (Politikernas förmåga att styra skall förbättras genom att de ägnar sig åt politiskt viktiga frågor istället för detaljer)
- skapa en tydligare ansvarsfördelning mellan politikerna/regeringen som "beställare" och målformulerare och myndigheterna som genomförare av insatser
- minska detaljregleringen av myndigheterna (t.ex. genom avreglering, ramlagstiftning, ramanslag) och ge dem större frihet att välja medlen för genomförandet av åtaganden.

¹ Se t.ex. Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services, January 2000.

Rent praktiskt har resultatstyrningen inom staten kommit att utformas med en nära koppling till budgetprocessen. Regeringskansliet utformar årliga regleringsbrev för myndigheterna, där övergripande mål och verksamhetsmål anges, liksom återrapporteringskrav. Vid sidan av detta förekommer en mer eller mindre omfattande informell dialog mellan regeringskansliets sakenheter och myndigheterna. Årsredovisningen har blivit ett alltmer innehållsrikt och omfattande dokument som granskas av revisionen. Revisionens slutsatser kommenteras sedan av regeringen i budgetpropositionen.

Samtidigt finns det många tecken som tyder på att styrformen inte kommit att få den betydelse som man tänkt sig. Delade meningar råder t.ex. om huruvida den har stärkt den politiska makten eller tvärtom stärkt tjänstemännens makt på bekostnad av politikernas. Det har varit svårt för politiker och RK-tjänstemän att för varje myndighet formulera övergripande mål som går att bryta ner i verksamhetsmål, indikatorer och resultatmått. Istället har en mängd information producerats, som RK och politiker egentligen inte haft något behov av i sin styrning. En stor resursinsats har årligen från myndigheternas och RK:s sida ägnats åt att processa all denna myndighetsspecifika information, som ibland helt saknat relevans för lösningen av politiskt angelägna och ofta sektorsövergripande frågor.

Eftersom regleringsbreven innebär en delegering av ansvar för beslut och resurser till till var och en av myndigheterna, så är det inte förvånande om frågor som berör flera myndigheter gemensamt inte fångas upp. Den starka tonvikten på MoR som styrform kan därmed bidra till att samband som rör flera myndigheter/samverkan mellan myndigheter inte uppmärksammas i budget- och styrdialogen.

2. Mål- och resultatstyrningens betydelse för sektoriseringen inom offentlig förvaltning

Det finns, mot bakgrund av ovanstående, anledning att anta att MoR kan bidra till att sektoriseringsproblem uppkommer och vidmakthålls. Samtidigt kan man tänka sig att en annorlunda tillämpning av MoR istället skulle kunna mildra eller eliminera sektoriseringsproblem.

Sektoriseringen har många drivkrafter och uppkommer inte enbart som en följd av hur MoR tillämpas. Införandet av MoR och den omfattande delegering som åtföljt styrformen kan ha förstärkt *sektoriseringproblemen* genom att myndigheterna ökat fokuseringen på den egna prestationen och har stärkt den egna organisationsidentiteten. Detta konstaterades redan i en rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen 1997. Fokuseringen på myndighetsspecifika mål och på mätbara prestationer satta i relation till myndighetens tilldelade resurser kan ha bidragit till ett ökat "tunnelseende" och därmed till *sektoriseringproblem*. Myndigheterna kan vara obenägna att samverka med andra myndigheter för att bidra till effekter som ligger vid sidan av de egna målen.

Hur generell är denna bild? Det förekommer ju, trots allt, en hel del samverkan mellan myndigheter. Vidare sker styrningen i ökad utsträckning i förhållande också till politikområden. I vilken utsträckning har MoR verksamhetsanpassats så att mål och informationskrav blivit mer relevanta även sett i perspektiv av myndighetssamverkan och tvärsektoriell problemlösning.? Vilken information önskar politikerna och hur tillfredsställs deras behov via MoR respektive via andra källor? Detta är frågor som skulle behöva empirisk belysning.

RK har givetvis en central roll för hur MoR och sektoriseringsproblem generellt hanteras. RK har t.ex. delegerat ett sektorsansvar till vissa myndigheter. Vilken innebörd har egentligen detta sektorsansvar och har det någon koppling till ett uttökningsföreträde?

3. Syfte och frågeställningar för uppdraget

Uppdraget till Statskontoret syftar till

- att utreda om mål- och resultatstyrningen kan bidra till att skapa eller förstärka problem med sektorisering inom dagens offentliga förvaltning
- att utreda om en mer verksamhetsanpassad mål- och resultatstyrning skulle kunna mildra eller lösa sektoriseringsproblem
- att utreda hinder och förutsättningar för att förändra mål- och resultatstyrningen i en lämplig riktning utifrån dessa perspektiv.

4. Upplägg och avrapportering

Följande frågeställningar bör utredas inom ramen för uppdraget:

1. Hur ser målen och resultatkraven samt återrapporteringen ut inom ett antal områden med uttalade sektoriseringsproblem? Vilka konsekvenser har detta fått för myndigheternas hantering av sektoriseringsproblemen och informationen kring dem? Vilken samverkan har förekommit? Vilken roll upplever de berörda myndigheterna att MoR har haft för deras hantering av sektoriseringsproblemen – jämfört med andra faktorer?
2. Hur har målen och resultatrapporteringskraven tagits fram? Vilken roll har politiker, RK-tjänstemän resp. myndigheter spelat? Vilka försök att förändra och anpassa mål och återrapporteringskrav har förekommit och med vilka konsekvenser för sektoriseringsproblemen?
3. Hur ser tjänstemän inom RK samt politiker inom riksdagsutskott på återrapporteringens relevans inklusive ändamålsenlighet för att hantera sektoriseringsproblem?
4. Skulle, enligt de berörda aktörerna, MoR kunna förändras och utvecklas för att man bättre skulle kunna hantera sektoriseringsproblemen?
5. Vilka generella slutsatser kan dras om MoR:s roll och möjligheter att bidra till en lösning av sektoriseringsproblem?

Arbetet skall bedrivas i faser.

Den första fasen (april – juni) skall innefatta val av 5-6 områden med uttalad sektoriseringsproblematik, genomgång av hur regleringsbreven och andra centrala styrdokument är utformade för berörda myndigheter samt en analys av hur dessa kan bidra till samverkan eller sektoriseringsproblem. Något eller några av fallen bör om möjligt vara ”goda exempel”. En kortare PM presenteras för sekretariatet senast den 30 maj. Därefter bestäms vilka områden som skall ingå i den fortsatta intervjustudien i fas 2.

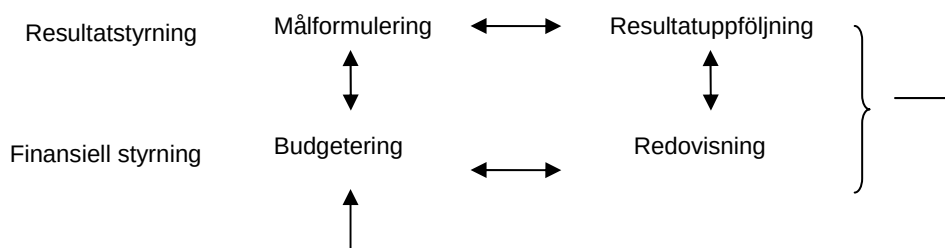
Den andra fasen (juli – december) skall innefatta intervjuer med berörda tjänstemän inom myndigheter och RK för vissa av de utvalda områdena. Politiker inom utskott intervjuas också. Syftet är att fördjupa kunskaperna om frågeställningarna 1 – 5 ovan. Denna fas avslutas med analys, slutsatser och rapportskrivning.

Bilaga 2

Den ekonomiska styrningen och dess framväxt

1 Den ekonomiska styrningen i dag

Den ekonomiska styrningen såsom den i dag utövas i staten består av två delar: resultatstyrning och finansiell styrning.



Målen för den ekonomiska styrningen är att skapa goda förutsättningar för:

- God kontroll av statens finanser
- Resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- Hög produktivitet och effektivitet i statlig verksamhet.

Resultatstyrning innebär att regeringen sätter mål för en verksamhet som kan ligga till grund för en bedömning av resultatet och för framtida beslut om åtgärder.

Målen kan avse prestationer som i sin tur är medel för att uppnå mer övergripande syften med verksamheten, dvs. olika slag av effekter i samhället. Många gånger uttrycks målen också i termer av effekter.

Den finansiella styrningen anger restriktioner för verksamheten i form av anslag, låneramar, bemyndiganden, villkor för avgiftsbelagd verksamhet samt tillgång till räntekonto med kredit och/eller statsverkets checkräkning för de resurser myndigheten förfogar över.

Den ekonomiska styrningen i staten utgår från mer övergripande politiska visioner och mål för politiken för olika sakområden samt från de förutsättningar som finanspolitik och budgetpolitik ger. De finansiella förutsättningarna förutsätts vara i balans med de mål och resultatkrav som anges för olika verksamheter.

Den ekonomiska styrningens planeringsfas, där beslut om mål och ramar fattas, förutsätter en uppföljnings- och utvärderingsfas där det samlade resultatet bedöms, såväl måluppfyllelsen i resultatstyrningen som resursförbrukningen i den finansiella styrningen samt sambanden dem emellan, d.v.s. produktivitet och effektivitet.

Resultatstyrningen och den finansiella styrningen måste hänga ihop, d.v.s. det skall inte vara så att verksamhet bestäms i ett sammanhang och resursallokering i ett annat. Detta förutsätter att det finns en tydlighet i såväl mål som finansiella restriktioner och att olika beslutsunderlag såsom budgetunderlag, årsredovisning och budgetproposition är av god kvalitet.

Statsförvaltningen omfattar en stor mängd verksamheter vars syfte, karaktär och förutsättningar varierar. Den ekonomiska styrningen måste därför verksamhetsanpassas.

Den ekonomiska styrningen avser styrning av statliga verksamheter. Denna styrning av verksamheter utövas i en verksamhetsstruktur. Denna struktur består av tre nivåer:

- politikområden
- verksamhetsområden
- verksamhetsgrenar.

Den ekonomiska styrningen kommer till uttryck i ett antal viktiga dokument. I regleringsbrevet delger regeringen myndigheterna målen för olika verksamheter, på vilket sätt återrapporteringen skall ske, eventuella särskilda uppdrag samt de finansiella restriktionerna. Myndigheterna har att i februari året därpå lämna en årsredovisning. Denna revideras av Riksrevisionen och eventuella anmärkning delges regeringen. De centrala dokumenten i relationen mellan regering och riksdag är den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen samt den årsredovisning för staten som regeringen överlämnar till riksdagen i april varje år. Årsredovisningen för staten ger en samlad bild av hur statens finansiella resultat och ekonomiska ställning har utvecklats under det gångna året.

Det är i budgetpropositionen som regeringen i enlighet med budgetlagen lämnar förslag till mål för de 47 politikområden som budgeten är indelad i. Det är också i budgetpropositionen som regeringen redovisar vilka resultat som har uppnåtts inom såväl alla politikområden som verksamhetsområden samt delger riksdagen sin bedömning av uppnådda resultat. Budgetpropositionen innehåller regeringens förslag till de ca 500 anslagen samt en ram för dessa anslag för de två följande budgetåren.

Regeringen använder i sin styrning av myndigheter en rad andra styrmedel som lagar, instruktion, andra förordningar, val av ledningsform, utnämning av verkschef samt resultatdialoger. Den ekonomiska styrningen och myndighetsstyrningen kompletterar varandra samtidigt som de delvis överlappar varandra.

2 Tillkomsten

Regeringens styrning av myndigheterna var länge präglad av en långt driven förhandskontroll av hur myndigheterna skulle bedriva sin verksamhet. Anslagen innehöll ett stort antal anslagsposter där myndigheternas möjligheter att använda tilldelade resurser reglerades och begränsades. I sin styrning klargjorde regeringen inte målen för myndigheternas verksamhet. Som en reaktion på detta sätt att styra påbörjades under slutet av 1960-talet ett

försök med programbudgetering. Detta tioåriga försök avbröts i slutet av 70-talet. De efterföljande åren riktades i stället uppmärksamheten på myndigheternas planering, internbudgetering och ekonomiadministration. Under första hälften av 1980-talet växte så en ny diskussion fram att regeringens styrning av den statliga verksamheten behövde bli tydligare och mer effektiv.

Det var två teman som präglade denna diskussion. Det ena var en diskussion i vad mån regeringen och riksdagen överhuvudtaget förmådde styra förvaltningen. Många betraktare hävdade att politikerna stod inför ett *styrbarhetsproblem*. Förvaltningen hade blivit stor och komplex samtidigt som myndigheterna hade ett så stort kunskapsövertag att dess styrbarhet kunde sättas i fråga.

Det andra temat gällde förutsättningarna för att *finansiera* den statliga förvaltningen. Underskottet i statens budget uppgick under några år på 1980-talet till mer än 10 procent av BNP. Frågan ställdes om det var möjligt att längre tillföra förvaltningen alltmer resurser. Det var dags att i stället effektivisera, omprioritera eller ompröva statliga åtaganden som byggde på politiska beslut med flera decennier på nacken och inte längre framstod som ändamålsenliga. På så sätt skulle utrymme skapas för att finansiera nya och mera angelägna åtaganden och få till stånd mer av dynamik i den statliga verksamheten.

Samtidigt fördes en diskussion om myndigheternas självständighet och huruvida en hårdare styrning av myndigheterna var förenlig med regeringsformen. Regeringen klargjorde 1987 i den s.k. verksledningspropositionen att myndigheterna lyder under regeringen och att de enligt regeringsformen (11 kap. 7 §) bara ”är tillförsäkrade en självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag”. Vad gäller all annan verksamhet – d.v.s. merparten av all statlig verksamhet – kan regeringen styra myndigheterna ”precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje enskild situation”.

I samma proposition behandlades också frågan om informella kontakter mellan regeringen eller Regeringskansliet och myndig-

heterna. Regeringen konstaterade att det ovedersägligen förhåller sig så att *”regeringens styrning av myndigheter sker genom bl.a. föreskrifter och andra skriftliga direktiv. Ett enskilt statsråd eller en tjänsteman i Regeringskansliet har således inte någon egen rätt att föreskriva hur en myndighet skall handla.”*

Samtidigt finns det ett behov av informella kontakter bl.a. i syfte att klargöra och motivera viktigare regeringsbeslut. Regeringens slutsats var att informella kontakter *”är viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna”*.

Regeringens sammanfattande bedömning var att regeringsformen ger regeringen ett utrymme för en starkare styrning av myndigheterna än vad som hittills hade skett och att detta utrymme borde utnyttjas.

Regeringen angav också riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av styrningen:

- *”Regeringen bör tydligare ange vilka resultat som myndigheterna förväntas uppnå.*
- *Den detaljerade styrningen av myndigheterna bör minska.*
- *Myndigheternas resultatredovisning bör ges ny form och förstärkas.*
- *Planeringen av myndigheternas verksamhet bör bli mer långsiktig och försök göras med fleråriga budgetramar.*
- *Produktivitets- och effektivitetsmått bör utvecklas.*
- *Möjligheterna att utveckla särskilda mål för service bör utredas.”*

Regeringen hade redan något år tidigare tagit initiativ till en försöksverksamhet med s.k. treårsbudgetering. Under tre år deltog sammanlagt 23 myndigheter i detta försök.

Regeringen redovisade i 1988 års kompletteringsproposition ett samlat program för utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten. Regeringen angav bl.a. att det var dags att gå från försök med treårsbudgetering till att införa vad som då kallades mål- och resultatstyrning med i huvudsak samma inriktning som

angivits i verksledningspropositionen. Denna nya styrform infördes i tre etapper och hade från och med budgetåret 1993/94 börjat tillämpas för samtliga myndigheter.

3 De första tio åren

Dagens ekonomiska styrning skiljer sig på flera avgörande punkter från hur den var utformad i början av 1990-talet. Detta är en följd av ett intensivt utvecklingsarbete under de första tio åren. Att det skulle behövas förändringar på grundval av vunna erfarenheter förutsågs redan i kompletteringspropositionen där regeringen uttalade att *”arbetet bör bedrivas med verklighetsförankring och ett stort mått av pragmatism”* och att *”nya förändringar kommer fortlöpande att aktualiseras”*.

3.1 Budgetprocessen

En stramare budgetprocess

Det var den djupa ekonomiska och statsfinansiella krisen under första hälften av 1990-talet som blev utgångspunkten för en genomgripande förändring av budgetprocessen. ESO konstaterade i en utvärdering av den dåvarande budgetprocessen att den i en internationell jämförelse var att betrakta som svag, vilket kunde förklara en stor del av budgetproblemen. I utvärderingen uppmärksammades också sambandet mellan den institutionella ramen för budgetprocessen och budgetens utfall och statsskuldens nivå. Den av riksdagen tillsatta riksdagsutredningen kom till likartade slutsatser vad gällde budgetberedningen i riksdagen.

Ett viktigt steg var att förtydliga det mål för den ekonomiska styrningen som fokuserar på vikten av att ha god kontroll över statens finanser. Det gjordes genom att införa saldomål och utgiftstak. Saldomålet inriktades i ett första steg på att stabilisera statsskulden. I vårpropositionen 1997 lades ett långsiktigt saldomål fast. Det mål som nu gäller innebär att det offentliga spa-

randet skall ha ett överskott motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en budgetcykel.

Regeringen föreslog i vårpropositionen 1995 att ett tak för de offentliga utgifterna skulle införas. Detta preciserades ett år senare till att utgiftstaket skall vara nominellt och treårigt. Regeringen föreslog också att en s.k. budgeteringsmarginal skulle införas för att ge flexibilitet och minska risken för revideringar av utgiftstaket.

Riksdagen beslöt att från 1996 införa en ny form för riksdagens budgetberedning, den s.k. rambeslutsmodellen. Samtidigt ändrades statsbudgetens struktur från att ha varit indelad efter departement till en indelning i s.k. utgiftsområden. Finansutskottets ställning stärktes också. Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen i ett första steg fattar beslut om budgetens totala utgifter och hur de skall fördelas på utgiftsområden. När ramarna för varje utgiftsområde har fastställts behandlas budgeten mera i detalj i riksdagens olika utskott. Riksdagens beslut om samtliga anslag inom ett utgiftsområde fattas som ett enda beslut.

Regeringen föreslog i en proposition 1996 att en lag om statsbudgeten skulle införas. I budgetlagen klargörs regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Den innebär en precisering och komplettering av regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser.

Budgetprocessen, den ekonomiska styrningen och myndigheternas ekonomiadministration regleras av sammanlagt mer än 30 olika lagar och förordningar. De finns samlade i den EA-handbok som utges av Ekonomistyrningsverket.

Olika metoder för omprövning

Det andra målet för den ekonomiska styrningen är att resurser skall fördelas i enlighet med riksdagens och regeringens prioriteringar. För att uppnå detta mål, inte minst i situationer med ansträngda statsfinanser, är det av vikt att regeringen har tillgång till ett underlag för att kunna ompröva statliga åtaganden och olika verksamheters inriktning och omfattning. Metoderna för att få underlag för en sådan omprövning har förändrats över åren.

Inledningsvis valdes en metod som innebar att myndigheterna vart tredje år skulle redovisa en s.k. fördjupad anslagsframställan. Regeringen utfärdade särskilda direktiv till respektive myndighet där man angav vilka frågor man i första hand ville ha djupare analyserade. För de därpå följande två åren lämnade myndigheterna normalt endast en s.k. förenklad anslagsframställan och regeringens prövning var också mer översiktlig.

Tanken med denna modell var att det inte fanns skäl att varje år mera i grunden pröva en myndighets uppdrag, verksamhetens inriktning eller resultat. Därför tillämpades en systematik som innebar att en tredjedel av myndigheterna varje år blev föremål för en fördjupad prövning. Denna metod övergavs emellertid i denna systematiska form redan i mitten av 1990-talet. Ett skäl till detta var att de statliga finanserna då var i en sådan obalans att ingen statlig verksamhet kunde undantas från en årlig prövning. Ett annat var att myndigheterna inte förmådde att inta det ifrågasättande förhållningssätt till den egna verksamheten som metoden förutsatte.

Den nya metod som valdes byggde på tanken att Regeringskansliet självt skulle ansvara för att det fortlöpande togs fram sådant underlag som regeringen kunde använda sig av när man fann skäl att ompröva en viss verksamhet. Varje departement skulle ta fram en s.k. utvärderingsstrategi för de olika politikområden de ansvarade för. Syftet var att höja kvaliteten i den resultatinformation regeringen behövde för att ompröva och utveckla verksamheterna. Dessa strategier skulle ge svar på frågor såsom vilken typ av information som kan behövas för olika beslutstillfällen, hur informationen skulle inhämtas och med vilken periodicitet. Inte heller denna metod fick det praktiska genomslag som förväntats.

Metoden med utvärderingsstrategier vidareutvecklades efter några år till den som nu tillämpas parallellt med möjligheten att när behov finns ge en myndighet i uppdrag att redovisa en fördjupad anslagsframställning. Metoden innebär att regeringen har åtagit sig att successivt analysera och utvärdera vilka resultat som

har uppnåtts inom respektive politikområde. Det är regeringen som avgör när de olika politikområdena skall bli föremål för denna typ av utvärdering. Dessa utvärderingar skall redovisas för riksdagen i särskilda s.k. resultatskrivelser. Hittills har ett tiotal sådana resultatskrivelser redovisats för riksdagen. De har bara i begränsad omfattning lett till att riksdagen omprövat statens åtaganden eller den förda politiken.

Samtidigt som olika metoder prövats för att ompröva statliga åtaganden har särskilda utvärderingsmyndigheter tillskapats för flera olika politikområden, såsom arbetsmarknadspolitik, tillväxtfrågor, jordbrukspolitik och internationellt bistånd.

Prioriterade mål

Målen för budgetpolitiken och den ekonomiska styrningen är som tidigare nämnts att skapa goda förutsättningar för:

- God kontroll av statens finanser
- Resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- Hög produktivitet och effektivitet i statlig verksamhet.

I praktiken har regeringen gjort en prioritering av dessa mål. I budgetpropositionen för 2006 sägs: "Regeringen har två övergripande budgetpolitiska mål: överskottsmålet för de offentliga finanserna och utgiftstaket för staten."

Denna prioritering kan vara en förklaring till de begränsade ansträngningarna att systematiskt följa och skapa en överblick över hur produktiviteten och effektiviteten i den statliga verksamheten utvecklas.

3.2 Resultatstyrningen

Regeringen betonade i 1988 års kompletteringsproposition två syften med att införa resultatstyrning: en bättre resultatredovisning av hela den verksamhet respektive myndighet bedriver samt en tydligare och effektivare styrning.

Formulering av mål

Det sätt på vilket regeringen sätter mål för statliga verksamheter är självfallet av stor betydelse för hur resultatstyrningen fungerar i praktiken och hur effektiv styrningen är. Synen på hur målen bör anges i regleringsbrev har förändrats över åren.

I kompletteringspropositionen 1988 betonades att regeringens styrning bör avse verksamhetens *inriktning* och att styrningen bör grundas på en analys av verksamhetens resultat. Det betonades också att regeringens styrning bör uttryckas som riktlinjer för hur verksamheten bör *förändras* under den kommande treårsperioden. Vidare sägs att konkreta mål bör anges ”i den mån verksamhetens karaktär tillåter det”. Regeringen gör också en åtskillnad mellan mål som förväntas uppnås och resultatkrav. Dessa mål och krav bör därtill vara så formuleras att de kan följas upp – kvantitativt eller kvalitativt.

Regeringen motiverar detta pragmatiska förhållningssätt med de svårigheter att formulera styrande mål som visat sig i samband med programbudgeteringen. Man pekade på att programbudgeteringens grundtanke att konkreta mål för en myndighets verksamhet skall kunna härledas från de övergripande politiska målen för verksamheten inte hade fungerat i praktiken. I stället lyfte man alltså fram ett angreppssätt som innebar att målen skulle uttryckas i termer av hur verksamheten borde förändras i förhållande till de resultat som uppnått under de gångna tre åren.

Under den första tiden fokuserades utvecklingsarbetet på styrningen av myndigheterna. Målen formuleras till en början som mål för myndigheter i anslutning till förvaltningsanslag för dessa. Betoningen låg också på myndigheternas resultat och deras anslag. Mål, resultat och anslag bildade en sammanhållen enhet.

En hierarkisk verksamhetsstruktur införs

Successivt har styrningen emellertid kommit att inriktas på områden som berör flera myndigheters verksamhet. I budgetpropositionen för 1998 föreslår regeringen och beslutar riksdagen om mål för hela utgiftsområden. För större utgiftsområden är målen flera och då nedbrutna på verksamhetsområden. Denna förändring motiverar regeringen på följande sätt: ”En resultat-

bedömning på utgiftsområdes eller verksamhetsområdesnivå innebär att flera myndigheter sätts in i ett sammanhang och en samlad bedömning görs av hur olika anslag/myndigheter bidrar till målet. Tanken är att detta skall skapa bättre förutsättningar för riksdagens och regeringens prövning av verksamheter”.

Tre år senare, i budgetpropositionen för år 2001, införs politikområden, till ett antal av 47 stycken. Samtidigt påbörjas ett arbete med att underindela politikområdena i verksamhetsområden.

Motivet är att skapa en verksamhetsstruktur som kan ligga till grund för budgetering och redovisning och göra det möjligt att på ett bättre sätt än tidigare relatera prestationer och effekter till kostnader.

I dag fungerar det så att regeringen redovisar mål på såväl politik- som verksamhetsområdesnivå. Några mål redovisas däremot inte längre på utgiftsområdesnivå. Riksdagen beslutar om målen på politikområden men tar bara del av målen för verksamhetsområden – med undantag för försvarsområdet, där riksdagen också beslutar om mål på verksamhetsområdesnivå.

Anslagen är numera bara ett eller ibland ett par för varje myndighet. Några mål anges inte för anslagen i samband med riksdagens behandling. De övergripande målen på politik- och verksamhetsområden som anslagen sorterar under förutsätts vara vägledande.

Regeringen anger därefter i regleringsbrevet för respektive myndighet mål för var och en av myndighetens verksamhetsgrenar.

Det innebär att den finansiella styrningen sker i en struktur – utgiftsområden och anslag, medan resultatstyrningen sker i en annan struktur – politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Den eftersträlvade kopplingen mellan finansiell styrning och resultatstyrning har således ännu inte uppnåtts.

Styrningen i den hierarkiska verksamhetsstrukturen ställer krav på regeringens förmåga att också formulera en hierarki av mål.

Någon principiell diskussion har inte förts om hur mål bör utformas på respektive nivå. Riktlinjer för hur mål bör formuleras, dock utan någon distinktion mellan mål på olika nivåer, finns i anvisningarna för RK:s beredning av regleringsbrev. I dessa anvisningar sägs att mål bör formuleras enligt de s.k. SMART-kriterierna, dvs. de skall vara specifika/tydliga, mätbara, accepterade/relevanta, realistiska och tidsatta.

Det har i praktiken visat sig svårt att uppfylla dessa kriterier. Det kan finnas flera skäl till detta. Ett kan vara att dessa kriterier, som ursprungligen formulerades för den brittiska regeringens styrning av sina s.k. "next step agencies", är tänkta för den typ av mer renodlad tjänsteproduktion som är de engelska myndigheternas huvuduppgift.

Under senare år har regeringen också formulerat mål för offentliga program som inte är hänförliga till ett enskilt politikområde utan spänner över flera eller i princip alla. Dessa offentliga program kan röra förhållanden som etnisk mångfald, jämställdhet, barns levnadsförhållanden etc. Denna typ av horisontella eller generella mål och krav har varit svår att infoga i den vertikala/hierarkiska verksamhetsstruktur som används för de traditionella offentliga åtagandena.

Ökad användning av särskilda uppdrag

Utöver att styra genom att ange mål för myndigheternas olika verksamhetsgrenar kan regeringen i regleringsbreven också ge myndigheterna s.k. särskilda uppdrag. Tanken med denna möjlighet till styrning är att det skall vara just ett komplement. Det är dock inte ovanligt att större myndigheter varje år får ca 20 särskilda uppdrag. Eftersom det inte anges någon kostnadsram för dessa uppdrag, tvingas myndigheterna att själva avväga hur mycket resurser som skall användas för att uppfylla målen respektive för att genomföra de särskilda uppdragen. I praktiken har särskilda uppdrag kommit att ges i sådan omfattning att den huvudsakliga formen för styrning – d.v.s. genom mål för verksamhetsgrenar – minskat i vikt. Man kan också uttrycka det så att den detaljerade styrning av hur verksamheten skall genomföras som man ville undvika genom att införa resultatstyrning nu har återuppstått i en ny form.

Fokus på resultat

Redan i den s.k. verksledningspropositionen säger regeringen att myndigheternas resultatredovisning bör förbättras och ges ny form. I kompletteringspropositionen 1988 förtydligar regeringen sin syn: *”Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps och intresset bör förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering”*.

Myndigheterna ålades vid övergången till mål- och resultatstyrning att utarbeta en årsredovisning enligt i huvudsak de principer som gäller än i dag. Innehållet i årsredovisningarna regleras i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag och i de föreskrifter ESV utfärdar. Dessa föreskrifter är mycket detaljerade vad avser de finansiella och ekonomiska delarna av årsredovisningarna. Föreskrifterna om hur verksamhetens resultat skall redovisas är mycket knapphändiga.

Regeringen underströk inledningsvis att årsredovisningarna skall vara *”kortfattade och lättillgängliga”*. Tendensen har varit att årsredovisningarna tvärtom har blivit alltmer omfattande. I dag betonas att årsredovisningen skall vara lättillgängliga och rättvisande.

I kompletteringspropositionen för 1988 uttalade regeringen att *”produktivitets- och effektivitetsmått bör utvecklas”*. Detta resulterade bl.a. i ett generellt krav på myndigheterna att i årsredovisningen *”per verksamhetsgren redovisa hur prestationerna utvecklas med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet”*. Detta generella krav togs senare bort och i stället anger regeringen i regleringsbrevet hur varje myndighet skall återrapportera vilka resultat man har uppnått inom respektive verksamhetsgren. Motivet var att anpassa återrappporteringskraven till de förutsättningar som gäller för olika verksamheter och därmed öka användningen av årsredovisningen i uppföljningen och styrningen av myndigheternas verksamhet.

Denna förändring har samtidigt gjort det svårare att använda årsredovisningarna som underlag för en samlad bedömning av hur effektiviteten och produktiviteten inom olika verksamhetsområden och politikområden utvecklas.

Det finns inget underlag som visar i vad mån analyser av uppnådda resultat används för att besluta om mål och resurstilldelning för kommande år. Det finns inte heller någon vägledning för hur RK skall bereda sådana frågor, t.ex. huruvida goda resultat är motiv för sänkta anslag eller inte. Det kan bl.a. hänga samman med det förhållandet att varken budgetunderlaget eller årsredovisningarna ger myndigheterna någon möjlighet att också redovisa vilka framtida krav som utvecklingen inom den del av samhället som de verkar förväntas ge upphov till.

Årsredovisningar ligger också i stor utsträckning till grund för den redovisning och bedömning av uppnådda resultat som regeringen ger i budgetpropositionen. Utvecklingen av indikatorer och resultatmätt som är relevanta för att följa utvecklingen och bedöma resultat för verksamhetsområden och politikområden har emellertid gått trögt. Myndigheterna har i årsredovisningarna fokus på resultatmätt för sina verksamhetsgrenar. Regeringskansliet har dock inte prioriterat att utveckla indikatorer och resultatmätt för verksamhets- och politikområden. Riksdagen har kritiserat detta förhållande.

3.3 Den finansiella styrningen

Redan i kompletteringspropositionen 1988 redovisade regeringen ett program för att utveckla den finansiella styrningen. En sådan modernisering av den finansiella styrningen genomfördes också under 1990-talet. Viktiga syften var att ge myndigheterna incitament till en god hushållnings med resurserna, ge ökade möjligheter till flexibilitet i resursanvändningen samt skapa goda förutsättningar för en bättre uppföljning och för att i styrningen bättre knyta samman verksamhet och resurser.

Ett viktigt steg togs tidigt genom införandet av en redovisningsmodell för de statliga myndigheternas externredovisning, baserad på bokföringsmässiga grunder.

Ytterligare ett steg togs genom införandet av ramanslag från och med budgetåret 1992/93. Ramanslaget ger en ökad flexibilitet

genom möjligheten att tidsmässigt förskjuta medelsförbrukningen genom att använda anslagssparande och anslagskredit.

I samband med införandet av utgiftstaket avskaffades förslagsanslagen. Dessa anslag användes främst för regelstyrda förmåner och kunde överskridas utan begränsningar.

Den finansiella styrningen stärktes vidare genom ändrade bestämmelser för kapitalhantering i staten och genom räntebeläggning av anslagsmedel i syfte att åstadkomma en effektivare kassahållning.

Vidare gavs myndigheterna möjlighet att finansiera investeringar i tex IT-utrustning och andra anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret.

Övergången till rambudgetering innebar samtidigt att budgeteringen av de statliga utgifterna till skillnad från tidigare tog sin utgångspunkt i en samhällsekonomisk bedömning av det totala utgiftsutrymmet. Det totala utrymmet fördelas i nästa steg på utgiftsområden och anslag. Detta var i flera avseenden en mycket genomgripande förändring av budgetprocessen, som dessförinnan haft myndigheternas anslagsframställningar som sin utgångspunkt.

Den övergången ledde också till att myndigheterna anslagsframställningar gavs ett förändrat innehåll och fick benämningen budgetunderlag. Myndigheterna gavs inte längre samma utrymme att föra fram idéer till hur den statliga verksamheten skulle kunna utvecklas. Sådana idéer eller förslag till nya arbetsuppgifter får numera endast föras fram om de också åtföljs av förslag till finansiering inom den givna ramen. Det finns inga undersökningar som visar i vad mån myndigheterna förmår ompröva befintliga arbetsuppgifter för att bereda plats åt nya och mer prioriterade eller om man helt enkelt avstår från att fästa regeringens uppmärksamhet på nya krav som riktas mot verksamheten.

3.4 Myndighetsstyrningen

Resultatstyrningen utgår från förutsättningen att politikerna och tjänstemännen har olika roller. Politikernas fokus är att ge myndigheterna goda förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet, att ange verksamhetens inriktning, att sätta mål samt att följa upp resultat och utkräva ansvar. Tjänstemännen, och då främst myndigheternas ledning, har ett ansvar att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt så att förväntade resultat uppnås och att verksamheten utvecklas.

Minskad detaljstyrning

För att verksledningarna skall kunna ta sitt ansvar måste de också förfoga över de medel som krävs för att bedriva verksamheten effektivt. Så var inte fallet i början av 1990-talet. Genom en rad förändringar överfördes kontrollen över olika styrmedel från riksdag och regering till myndigheterna. Man skulle kunna uttrycka det så att detaljstyrningen minskade.

Riksdag och regering hade tidigare beslutat om myndigheternas inre organisation och utsett chefer på nivån under verksledningen. I början av 1990-talet fick verkscheferna befogenheter att själva utforma den inre organisationen och att utse sina närmast underlydande chefer.

Riksdag och regering hade tidigare också en aktiv roll i förhandlingarna om statstjänstemännens löner. Lönebildningen och arbetsgivarpolitiken sågs alltmer som ett viktigt instrument att utveckla och effektivisera myndigheternas verksamhet. Regeringen gjorde också den politiska bedömningen att man ville minska sin aktiva involvering i löneförhandlingarna. Myndigheterna fick som kollektiv det avgörande inflytandet över Arbetsgivarverket och därmed över löneförhandlingarna. Samtidigt gav regeringen verkscheferna starkare incitament att sluta ansvarsfulla avtal. Detta skedde på så vis att myndigheterna inte längre i efterhand fick full ekonomisk kompensation för de ökade kostnader som avtalen ledde till. I stället justeras numera myndigheternas anslag med hänsyn till lön- och produktivitetsutvecklingen i den konkurrensutsatta privata sektorn. Om verksledningarna sluter avtal som leder till högre kostnader, får man

effektivisera verksamheten genom att minska antalet anställda eller på annat sätt.

Även inom området lokalförsörjning och fastighetsförvaltning genomfördes en reformering med full verkan fr.o.m. år 1992. Tidigare ansvarade Byggnadsstyrelsen för båda funktionerna och hade ensam ansvar för de lokaler som myndigheterna disponerade, Kostnaderna för lokalerna bestämdes också av Byggnadsstyrelsen. Budgetmässigt hanterades myndigheternas lokalkostnader som en förslagsvis post, varför upp- eller nedgångar i dessa inte påverkade myndigheternas övriga anslag. Efter reformeringen fick myndigheterna eget ansvar för sin lokalförsörjning och resurser för dessa ingår som en del i myndighetens ramanslag. På samma sätt som för löner innebär det att myndigheten kan tillgodogöra sig besparingar respektive själv får betala för fördyringar inom det tilldelade ramanslaget. Fastighetsförvaltningen fördes över till särskilda aktiebolag och myndigheter med detta som enda uppgift.

Investeringar i informationsteknik (IT) har länge varit ett kraftfullt instrument i myndigheternas ansträngningar att effektivisera sin verksamhet. Även i dessa frågor hade regering och riksdag tidigare en aktiv roll. För sådana investeringar fanns ett särskilt reservationsanslag (ca 600 miljoner), som Statskontoret administrerade. Myndigheterna hade att redovisa sina investeringsplaner för Statskontoret som prioriterade vilka myndigheter som skulle få utnyttja dessa investeringsmedel. Statskontorets förslag till prioriteringar redovisades för regeringen, som hade att fatta beslut om sådana investeringar som översteg 1 mkr. På Statskontorets initiativ avvecklades detta anslag och myndigheterna fick det fulla ansvaret att bedöma vilka investeringar som bäst bidrar till att effektivisera verksamheten. I stället gavs myndigheterna möjlighet att för sådana investeringar uppta lån i Riksgäldskontoret till marknadsmässig ränta.

Nya former för myndighetsstyrning

Samtidigt som myndighetsstyrningen i vissa avseenden har blivit allt mindre detaljerad har den utvecklats i andra avseenden.

I stort sett alla myndigheter har under de senaste femton åren genomgått mer eller mindre genomgripande omorganisationer. Ett viktigt motiv för dessa omorganisationer har varit att tydliggöra respektive myndighets uppdrag. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i en renodling av respektive myndighets uppdrag i syfte att minska risken för rollkonflikter. Det har också inneburit att myndigheter som tidigare har haft ett mer eller mindre uttalat sektoransvar fått ett mera snävt uppdrag.

Myndigheternas ledningsformer har också utvecklats sedan frågan behandlades i verksledningspropositionen 1987. Regeringen valde en annan linje än verksledningskommittén som föreslog att två olika modeller skulle tillämpas: endera en styrelse med fullt ansvar eller en enrådig myndighetschef som till sitt stöd har ett rådgivande organ. Regeringen slog i sin proposition fast att *"lekmannainflytandet i de centrala statliga myndigheterna bör behållas"* och att *"verkschefen normalt bör vara den inför regeringen ansvarige för myndighetens verksamhet"* samt att det *"normalt i myndigheterna också bör finnas en lekmanastyrelse"* med uppgift att *"utöva insyn"* och *"biträda verkschefen"*.

Frågan har behandlats av riksdagen ett par gånger sedan dess. Regeringen har haft vissa svårigheter att få gehör hos riksdagen för sin syn på myndigheternas ledningsformer. I dag gäller dock att det är regeringen och inte längre riksdagen som beslutar vilken ledningsform som skall tillämpas för enskilda myndigheter.

I dag tillämpas tre huvudmodeller: enrådighetsverk, styrelse med begränsat ansvar samt styrelse med fullt ansvar. Därutöver har dock ett stort antal varianter utvecklats. De senaste årens utveckling har framför allt inneburit att allt fler myndigheter har fått styrelse med fullt ansvar ledd av en utomstående ordförande. Totalt leds i dag ungefär en fjärdedel av myndigheterna av styrelse med fullt ansvar.

Utnämningen av verkschef är den kanske mest diskuterade delen av regeringens myndighetsstyrning. Genom verksledningspropositionen infördes en rad förändringar. En viktig förändring var

att bryta med det då vanliga förhållandet med långa förordnandeperioder – tolv år eller mer – som verkschef för en och samma myndighet. Det åstadkoms bl.a. genom att omförordnandet i samma tjänst begränsades till 3 år. Vidare infördes genom en ändring i lagen om offentlig anställning en möjlighet för regeringen att under löpande förordnandeperiod med omedelbar verkan förflytta en verkschef. Motivet för dessa förändringar var att regeringen vill använda utnämningssmakten som *”ett viktigt instrument för den offentliga sektorns omvandling och utveckling”*.

Regeringen förbigick kommitténs förslag att *”några former av ett grundligare förberedelsearbete än vad som nu är brukligt”* borde tillämpas vid utnämningen av verkschefer. Kommitténs viktigaste syfte med detta förslag var att bryta med dåvarande praxis att 2/3 av verkscheferna kom från det egna departementsområdet.

Frågan om hur regeringen utövar utnämningssmakten och framför allt frågan om ökad insyn i utnämningen av verkschefer har sedan dess vid ett flertal tillfällen behandlats av konstitutionsutskottet.

Vidare har ett system med s.k. resultatdialoger införts som en ny del av myndighetsstyrningen. Avsikten är att ansvarig minister alternativt statssekreterare en gång om året skall ha en informell resultatdialog med myndighetschefen. I de fall en myndighet har en styrelse med fullt ansvar förekommer det att styrelsens ordförande också deltar i dessa dialoger. Antalet sådana resultatdialoger har successivt ökat och omfattar i dag i stort sett alla myndighetschefer.

Verksamhetsanpassning och samspel mellan olika styrformer

De statliga verksamheterna är både omfattande och av mycket olika karaktär. Det förhållandet att verksamheten är så heterogen har lett till att regeringen uttalat att styrningen bör verksamhetsanpassas.

Hur en sådan verksamhetsanpassning kan åstadkommas har inte klargjorts på ett så handlingsinriktat sätt att RK fått någon vägledning för sitt arbete att biträda regeringen i styrningen.

Ett näraliggande sätt är att ta bort vad som uppfattas som alltför låsande regler för hur styrningen skall utövas. Den möjligheten har som berörts tillämpats t.ex. vad gäller myndigheternas årsredovisningar.

En annan möjlighet att åstadkomma den eftersträlvade verksamhetsanpassningen är att se på den ekonomiska styrningen och myndighetsstyrningen som en helhet.

Det skulle t.ex. kunna innebära att valet av ledningsform för en myndighet och frågan om på vilket sätt mål och uppföljningskrav skall formuleras övervägs i ett sammanhang. Det skulle också kunna innebära att mål för verksamhetsgrenar som bidrar till samma övergripande mål formuleras i ett sammanhang samtidigt med frågan huruvida berörda myndigheter bör vara företrädare i varandras styrelser.

4 Nya principer för utformning av statsbudgeten

Ett nytt steg i utvecklingen av regeringens styrning togs 1997. Då påbörjades ett arbete som gavs förkortningen VESTA – verktyg för ekonomisk styrning i staten. Syftet var att med utgångspunkt i de förändringar av den ekonomiska styrningen som genomförts under 1990-talet skapa förutsättningar för en ännu effektivare styrning och uppföljning av statlig verksamhet.

Parallellt med VESTA bedrevs den s.k. tvåårsöversynen som var inriktad på frågor som mera nära rörde resultatstyrningen och vars resultat behandlats i tidigare avsnitt.

Arbetet kom att spänna över en rad frågor. Fokus var inledningsvis att ge ett modernt IT-stöd för budgetprocessen. Detta arbete har nu i stora delar slutförts och resulterat i att ett nytt

system under namnet Hermes har tagits i bruk. Tanken är att få till stånd en sammanhållen hantering av informationen som används i budgetprocessen. Alla aktörer skall i processens olika faser ha tillgång till samma information för att därmed öka kvaliteten och minska risken för dubbelarbete.

Arbetet, som bedrivits som ett projekt inom Finansdepartementet, vidgades successivt till att omfatta en rad mer grundläggande styrningsfrågor. I en promemoria år 2000 redovisade Finansdepartementet att arbetet inriktats på att förbättra möjligheterna att:

- koppla samman mål och planerad resursförbrukning
- få en god bild av måluppfyllelse och faktisk resursförbrukning
- få en samlad bild av den statliga ekonomin och verksamheten
- skapa helhetsperspektiv och transparens.

Utvecklingsarbetet inom Finansdepartementet har rört en rad frågor av mycket budgetteknisk karaktär. Den kanske mest grundläggande frågan har dock varit huruvida statsbudgeten skall utformas på kassamässig eller kostnadsmässig grund.

Statsbudgeten är i dag utformad på i huvudsak kassamässig grund. Det betyder att den budget som riksdagen beslutar om i huvudsak speglar de betalningar som beräknas komma att göras under budgetåret. Statsbudgeten redovisas också i huvudsak brutto, d.v.s. inkomster tas upp på inkomstsidan och utgifter på utgiftssidan.

Utvecklingsarbetet inom Finansdepartementet var inriktat på att utforma ett förslag till att statsbudgeten i stället skulle utformas på kostnadsmässig grund.

Det skulle innebära att inkomster och utgifter periodiseras till de år de är hänförliga till, d.v.s. det år då verksamheten bedrivits. Fördelen är att en sådan ordning skulle ge ett bättre underlag för att bedöma verksamhetens resultat och framför allt kostnaderna för att nå dessa resultat. Det kan tilläggas att redovisningen redan i dag till skillnad från budgeten sker på kostnadsmässig grund.

I utvecklingsarbetet ingick också att budgeten skulle presenteras i fem ”dimensioner”:

- Verksamhetsbudget
- Resultatbudget
- Finansieringsbudget
- Balansbudget
- Investeringsbudget.

Riksdagen gav 2000 sitt stöd till en fortsatt inriktning av utvecklingsarbetet med innebörden att:

- statsbudgeten skall kunna presenteras i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder
- regeringen i budgeten utöver mål också skall föreslå kostnadsramar för statlig verksamhet
- styrningen av enskilda myndigheter och deras sakverksamhet skall verksamhetsanpassas.

En viktig del av utvecklingsarbetet har därefter syftat till att belysa vilka förändringar som skulle behöva göras i budgetlagen till följd av dessa nya principer för utformning av statsbudgeten. En sådan analys redovisades 2003.

Arbetet har vidare varit inriktat på att för riksdagen redovisa vad dessa principer skulle innebära i praktiken. Detta skulle ske i form av en ”pilot” enligt dessa nya principer för 2004 års budget. Så blev dock inte fallet.

I den årsredovisning för staten för 2004 som överlämnades till riksdagen i april 2005 gör regeringen emellertid ”halt” och uttalar:

”Det är för närvarande inte aktuellt att i Sverige ta ett generellt steg i riktning mot att använda kostnads- intäktsmässighet, eller bokföringsmässiga grunder, som princip för att utforma statsbudgeten. Däremot kan det finnas goda skäl att vid lämpliga tillfällen och i kontrollerbara former ta steg mot kostnads-

intäktsmässighet för enskilda poster på statsbudgetens inkomst- och utgiftssida. Detta kan vara särskilt motiverat om det underlättar för myndigheterna, ger en bättre bild av verksamheten och inte är förenat med en försvagad kassamässig kontroll”.

5 Regeringskansliet

Hela denna omställning av regeringens styrning av myndigheter och statliga verksamheter ställer nya krav på Regeringskansliet och dess beredning av regeringens styrningsbeslut. Detta förutsågs redan i 1988 års kompletteringsproposition där regeringen säger att *”en betoning på uppföljning och utvärdering kommer att ställa krav på ett förändrat arbetssätt även i Regeringskansliet”*.

Den bedömningen har återkommit flera gånger sedan dess – åtföljt med förslag till organisatoriska förändringar i syfte att stärka departementens ledningsnivå och styrkapacitet. Första gången var av en interdepartemental arbetsgrupp 1995.

Gruppen föreslog att *”samarbetet över departementsgränserna måste förstärkas”*. Den föreslog också att *”det operativa ansvaret i respektive departement för resultatstyrningen bör åvila en chefstjänsteman med stor ekonomisk och förvaltningspolitisk kompetens”*.

Sju år senare tillsatte finansministern en projektledare med uppgift att lämna förslag till hur regeringens behov av kapacitet för kontroll och omprövning av statlig verksamhet kan tillgodoses inom Regeringskansliet. Projektledaren föreslog *”att det vid varje departement tillsätts en chefstjänsteman som har till huvuduppgift att biträda den politiska ledningen med att samordna, utveckla och kvalitetssäkra departementets arbete med finansiell kontroll, resultatstyrning och underlag för omprövning”*.

Ett år senare redovisade en annan av regeringen tillsatt projektledare sina förslag till åtgärder för ett effektivare Regeringskansli. Även han föreslog att departementens ledningsfunktioner borde förstärkas genom att det operativa ansvaret för verksam-

heten vid respektive departement överförs på en ”statssekreterare med särskilt ansvar”.

Inget av dessa förslag har ännu genomförts.

6 Myndigheterna

Mycket tyder på att den form av resultatstyrning och finansiell styrning som regeringen har tillämpat sedan slutet av 1980-talet har lett till att en resultatkultur har växt fram som inte tidigare fanns i statsförvaltningen. Den är olika stark i olika myndigheter. Det finns också tecken som tyder på att regeringens resultatstyrning får mer genomslagskraft för myndigheter som för sin interna styrning utvecklat resultatorienterade styrmetoder.

Det är därför av intresse hur en myndighetschefs uppgifter i sådana frågor som här behandlas regleras i olika förordningar. I det förslag till myndighetsförordning som nu bereds inom RK regleras myndighetschefens ansvar på följande sätt:

”Myndighetschefen skall se till att myndighetens verksamhet bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt”.

Det ingår vidare enligt förslaget i myndighetschefens uppgifter att:

fastställa en verksamhetsplan för myndigheten

- 1. leda den löpande verksamheten*
- 2. fortlöpande följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och konsekvenserna av de föreskrifter som styr verksamheten*
- 3. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt*
- 4. hushålla väl med statens resurser*

5. *se till att kontakter med myndigheten underlättas genom en god information, god service och tillgänglighet samt genom en god ordning och struktur i myndighetens databaser*
6. *se till att myndigheten i sin verksamhet använder ett klart och begripligt språk*
7. *se till att myndigheten utnyttjar de möjligheter som informationstekniken kan ge i verksamheten*
8. *verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet*
9. *svara för myndighetens arbetsgivarpolitik... och företräda myndigheten som arbetsgivare.*

Det finns i dag – utöver de informella resultatdialogerna mellan minister och verkschef och de diskussioner som kan förekomma i myndigheters styrelser och råd – ingen form för att fortlöpande följa upp i vad mån och på vad sätt verkscheferna fullgör dessa mer preciserade arbetsuppgifter.

7 Spänning mellan vision och praktik

Den ekonomiska styrningen ställer nya och delvis svårbemästrade krav på såväl politikerna, Regeringskansliet som på myndigheterna. Detta tar sig uttryck bl.a. i att den praktiska tillämpningen av denna styrform inte i alla avseenden och för alla typer av verksamheter lever upp till visionen. Detta spänningsförhållande har över åren uppmärksammats i olika sammanhang.

Den Förvaltningspolitiska kommissionen behandlade ganska utförligt resultatstyrningen i sitt slutbetänkande *I medborgarnas tjänst* (1997). Kommissionen gjorde en i långa stycken kritisk bedömning, som kan sammanfattas i följande punkter:

- *Kommissionen finner det allvarligt att politikernas deltagande i resultatstyrningen i budgetprocessen är svagt.*
- *Den (d.v.s resultatstyrningen) har i stor utsträckning kommit att riktas mot enskilda myndigheter, medan styrningen av*

bredare verksamhetsområden och hela offentliga åtaganden givits för lite utrymme.

- *.. styrningen i budgetprocessen (bör) anpassas bättre till de skilda förutsättningar som gäller för olika slags verksamheter.*
- *.. ambitionen att bryta ned de övergripande politiska målen i myndighetsspecifika mål och resultatkrav samt göra dessa mål precisa och mätbara har ibland drivits för långt.*
- *.. informationen (i årsredovisningarna) endast i begränsad utsträckning används för planering och beslut.*

Några år senare (2002) publicerade Studieförbundet Näringsliv och samhälle (SNS) rapporten *Vem styr? – relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Bristerna i regeringens styrning av myndigheterna sammanfattades i följande tre punkter:

- *"Att leda förvaltningen ses inte som en politisk prioritet. Regeringskansliets beslut bygger därför inte alltid på en grundlig strategisk analys av de problem man föresatt sig att lösa.*
- *Även om man skulle vilja leda enligt resultatstyrningens principer, har Regeringskansliet i dag inte den strategiska kapacitet som krävs för att styra ett växande antal allt mer komplexa verksamheter.*
- *Fördelningen av ansvar mellan huvudaktörerna är inte tydlig, vilket gör det svårt att i efterhand utkräva ansvar när något går fel."*

Ekonomistyrningsverket (ESV) redovisade 2003 för regeringen sin syn på läget och utvecklingstendenserna. Verket såg flera positiva drag i utvecklingen. Man menar att *"...en resultatkultur har växt fram som inte fanns tidigare"*. ESV gör också bedömningen att den finansiella styrningen på de hela taget fungerar väl: *"Inom området finansiell styrning har Sverige varit och är banbrytande"*.

ESV lyfter emellertid också fram flera brister:

- ... den ekonomiska styrningen bör ge stöd till att uppnå inte bara målet en god kontroll utan också övriga två mål för den ekonomiska styrningen.
- De största svagheter i den ekonomiska styrningen finns inom resultatstyrningen och i samspelet mellan den och den finansiella styrningen.
- Det handlar om bristande målformuleringar, svagheter i uppföljning och analys .. och svag koppling till det reella beslutsfattandet.
- En stor del av den svaga utvecklingen av resultatstyrningen beror på strukturella faktorer inom Regeringskansliet, som tex har att göra med den tid och den lilla vikt som läggs vid dessa frågor.
- .. myndigheternas roll i budgetprocessen (har) reducerats, vilket medför att förvaltningens som en resurs för analys och initiativ riskerar att förloras.

Riksdagens finansutskott har i sina betänkande över budgetpropositionen fortlöpande givit uttryck för sin syn på tillämpningen av den ekonomiska styrningen. Under senare år har utskottet pekat på följande brister:

- ... svårigheterna att överblicka mål, insatser och resultat inom respektive (utskotts) beredningsområde när indelningen i politikområden inte följer indelningen i utgiftsområden.
- Svårigheter föreligger också när myndigheter är verksamma inom flera verksamhetsområden.
- Fortfarande skulle riksdagens beslut med anledning av regeringens budgetförslag ske i nuvarande anslagsstruktur (utgiftsområden och anslag), medan resultat skulle följas upp i en verksamhetsstruktur (politikområden och verksamhetsområden)
- De mål för politikområden som anges i budgetpropositionen är mycket allmänt hållna och därför inte direkt uppföljningsbara.

- *Trots att mål- och resultatstyrningen har utvecklats under lång tid finns det fortfarande endast ett begränsat antal resultatindikatorer explicit redovisade för ett fåtal politikområden i budgetpropositionen.*

Det är värt att notera att politikernas och höga departements-tjänstemäns låga engagemang och bristerna i Regeringskansliet är ett återkommande tema i dessa bedömningar av hur den ekonomiska styrningen fungerar.

8 Dagens vägsbäl

Den ekonomiska styrningen befinner sig i en brytpunkt. Det mångåriga utvecklingsarbetet om en genomgripande övergång till nya principer för budgeten har avstannat. Även vad gäller den ekonomiska styrningen och då särskilt resultatstyrningens fortsatta utveckling har regeringen beviljat sig en tankepaus. I finansplanen för 2006 säger regeringen: *”Regeringen har för avsikt att i särskild ordning och i nära kontakt med företrädare för riksdagen och förvaltningen överväga den fortsatta inriktningen av arbetet med att ta fram en ändamålsenlig form för redovisning av resultatinformation”*.

Det finns således utrymme för att söka svaret på mer grundläggande frågor innan ett målinriktat utvecklingsarbete på nytt dras igång.

Den mest grundläggande frågan är naturligtvis huruvida principerna för dagens ekonomiska styrning är ett bra sätt att uppfylla de tre övergripande mål regeringen angivit. Ett annat sätt att formulera frågan är om det finns någon alternativ styrmodell som skulle vara att föredra framför dagens form av ekonomisk styrning. Man kan konstatera att något sådant alternativ ännu inte skisserats i den mer allmänna förvaltningspolitiska diskussionen. Om frågan trots detta skall bli föremål för en djupgående prövning, befinner vi oss just nu i en lämplig tidpunkt.

En mindre långtgående prövning är att fokusera på möjligheterna att tillämpa principerna på ett mer ändamålsenligt sätt. Ett sätt att få ett underlag för en sådan diskussion är att ställa samman resultaten av de olika utvärderingar och uppföljningar som har gjorts under senare år. Någon sådan systematisk överblick över den ekonomiska styrningens styrkor och tillkortakommande från olika perspektiv finns inte i dag.

Det skulle i en sådan överblick vara av särskilt intresse att belysa frågor såsom:

- Hur kan förutsättningar skapas för ett sätt att styra som är anpassat till regeringens politiska miljö och till det förhållandet att regeringens behov av att styra olika statliga verksamheter varierar från tid till annan?
- Hur kan man stärka Regeringskansliets kapacitet att biträda regeringen i dess styrning av statliga verksamheter?
- Hur kan regeringens behov av underlag för att pröva och ompröva statliga verksamheter tillgodoses på bästa sätt?
- Hur kan verksamhetsstrukturen för att styra statliga verksamheter göras mer ändamålsenlig?
- Hur kan redovisningen av uppnådda resultat i budgetpropositionen utformas för att ge bästa möjliga underlag för riksdagens styrande beslut?
- Hur kan den ekonomiska styrningen och myndighetsstyrningen samspela så att den samlade styrningen blir både verksamhetsanpassad och effektiv?
- Hur kan styrningen utformas så att mål, resultat och kostnader knyts samman på bästa sätt?
- Hur kan och bör styrande och uppföljningsbara mål på olika verksamhetsnivåer formuleras och i vad mån kan tydliga prioriteringar ersätta mål?
- Vilken roll kan och bör analys av uppnådda resultat spela i styrningen av olika typer av statliga verksamheter?

- Hur kan myndigheternas kunskap om behovet av att förnya och utveckla statliga verksamheter tas tillvara på ett bättre sätt inom ramen för regeringens styrning?

En tredje ansats och mer begränsad ansats kan vara att inrikta ansträngningarna på att så skyndsamt som möjligt förenkla den ekonomiska styrningen. Det skulle kunna åstadkommas genom att ta fasta på kritiken att den ekonomiska styrningen med åren kommit att "överbelastas". En sådan ansats skulle kunna fokusera på frågor som:

- Kan omfattningen på budgetpropositionen minska genom att resultatredovisningens omfattning varierar över tiden?
- Kan arbetsbördan på myndigheterna och i Regeringskansliet minska genom att mängden särskilda uppdrag i regleringsbreven begränsas?
- Kan årsredovisningarna göras mer kortfattade och lättillgängliga genom att den finansiella redovisningen görs mer kortfattad?

Formerna för utvecklingsarbetet behöver vara olika beroende på vilken ansats som väljs. En särskild utredare lämpar sig förmodligen bäst för den första och kanske också för den andra. Regeringskansliet bör lämpligen med stöd av stabsmyndigheterna ansvara för den tredje ansatsen.

Bilaga 3a

Arbetslivsinriktad rehabilitering av långtidssjukskrivna

1 Inledning och problembeskrivning

1.1 Det studerade sektoriseringsproblemet

Arbetslivsinriktad rehabilitering består av en uppsättning åtgärder som syftar till att hjälpa långvarigt sjukskrivna personer att återgå till arbetslivet.

Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har under de senaste tio åren varit föremål för intensiv debatt. Trots att andelen personer med långa sjukskrivningstider ökat har en relativt liten andel av dessa personer blivit erbjudna rehabilitering. Det har också genomgående tagit för lång tid innan personer i behov av rehabilitering fått del av några insatser. Orsakerna till detta har visat sig vara komplexa.

Bidragande till komplexiteten har varit det faktum att de långvarigt sjukskrivna inte är någon enhetlig grupp. Deras sjukdomssymptom kan vara högst varierande och kräva olika typer av insatser för att en återgång i arbete skall vara möjlig. Deras relation till arbetslivet, dvs. om de har en anställning eller inte, har också stor betydelse för deras möjligheter till rehabilitering. Arbetslivsinriktad rehabilitering kan rikta sig till

- A. Personer som har anställning och som kan återgå till den efter rehabiliteringen.
- B. Personer som har anställning, men som inte kan återgå.
- C. Personer som saknar anställning.

Ansvar för att personerna inom respektive kategori erbjuds rehabilitering ligger hos olika aktörer, som har olika regelsystem och möjligheter att erbjuda åtgärder. I verkligheten råder en rörlighet mellan kategorierna. En långtidssjuk anställd (kategori A)

kan efter en tid hamna i kategori B, där två utgångar är möjliga. Den ena leder mot sjukersättning (förtidspension), den andra leder mot arbetslöshet (kategori C). Rehabilitering skulle kunna utgöra en tredje väg som leder till nytt arbete. Det har dock visat sig att just övergången från en kategori till en annan ofta bidrar till att förlänga sjukskrivningstider därför att effektiva rehabiliteringsåtgärder inte vidtas av aktörerna i ett samspel.

1.2 Koppling till sektorisering

I Statskontorets rapport Sektorisering inom offentlig förvaltning² beskrivs rehabiliteringen och dess eventuella koppling till sektorisering. Utgångspunkten tas då i beskrivningen av ett fall ur kategori B ovan, dvs. en person som är långtidssjuk på sin arbetsplats, men som inte kan återgå till sitt tidigare jobb.

På individnivån yttrar sig sektorisering ofta i att personer som behöver hjälp ”hamnar i rundgång” eller ”ramlar mellan stolarna”. Många rapporter har visat att detta är mycket vanligt för personer som är arbetslösa och samtidigt sjuka. Det är dock inte lika tydligt för den stora gruppen som är anställda och långtids-sjukskrivna. (A och B). Individerna i den gruppen faller inte mellan stolarna i samma utsträckning som arbetslösa sjukskrivna fram till vad de helt nyligen gjort. Men processen är dock alltför långsam, och de möjliga lösningarna på den sjukes problem *vägs inte samman av aktörerna tidigt under sjukdomsförloppet*. Ur den sjukes perspektiv framstår systemet som ska hantera rehabiliteringen som ”alltför fragmenterat”.

Sektoriseringsproblemet yttrar sig i detta fall i att de olika aktörerna inte samverkar/samordnar sina insatser tillräckligt tidigt i sjukprocessen, så att en rehabiliteringsprocess kan inledas.

² Statskontoret 2005:3 Sektoriseringen inom offentlig förvaltning sid. 80 ff

Tänkbara orsaker till sektoriseringsproblem kan vara³

- Olika mål, tolkningar, kunskaper och värderingar hos aktörerna
- Mål- och resultatstyrning
- Olika lagar, normer och regler hos aktörerna
- Olika incitament hos aktörerna.

Alla dessa faktorer har i någon mån haft en inverkan i detta fall.

1.3 Utveckling av problemet

Ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen delas, som vi redan nämnt, mellan flera olika huvudmän och aktörer. Både staten, kommunerna och landstingen är berörda. Ett stort ansvar ligger också på arbetsgivare inom både offentlig och privat sektor. Vi beskriver kort aktörer och ansvar för de tre kategorierna av sjukskrivna.

För personer som har anställning (A)

är det *arbetsgivaren* som har huvudansvar för rehabiliteringen. Eftersom det handlar om att den anställda blivit sjuk är dock *sjukvården* en viktig aktör i sammanhanget, liksom *försäkringskassan* som hanterar sjukpenningen samt har ett samordningsansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Följande är exempel på problem:

- Långa väntetider i sjukvården är vanliga.
- Diagnoser kan vara oklara och sjukskrivningar görs ibland slentrianmässigt. Läkarna har svårt att bedöma hur den sjukes arbetsplats påverkar sjukdom.
- Arbetsgivare kan ha svårt omplacera att eller sakna incitament härför liksom för att vidta andra rehabiliteringsåtgärder.

³ Statskontoret 2005:3, sid.85.

- Det kan vara oklart vad den sjuke egentligen kan klara p.g.a. bristande tillgång/användning av bra utredningsresurser.
- Det är oklart för parterna (försäkringskassan och arbetsgivaren) vem som egentligen har ansvar för vilka typer av utredningar och för kostnaderna för dessa.
- Försäkringskassan har samordningsansvar, men har ofta ont om tid att ägna sig tillräckligt åt fallet och man är rädd för att ta över arbetsgivarens rehabiliteringsansvar.

Sjukskrivningstiderna blir ofta långa innan något händer. Ju längre tiden går desto mindre är möjligheten till återgång i arbete. Alla aktörer skyller på varandra!

För personer som har anställning, men troligen inte kan återgå till sin arbetsgivare (B)

Ansvar och problem är desamma som för grupp A ända fram tills det finns en risk för uppsägning av den anställda. Att komma fram till när det finns en sådan risk har dock tagit mycket lång tid p.g.a. av en rad oklarheter i ansvar och regler. Vid risk för uppsägning aktualiseras behovet av insatser från AF tydligare.

AMV har ansett att det inte ingår i verkets uppdrag att gå in med insatser för *anställda* sjukskrivna. Därmed har möjligheter och incitament varit små för den sjukskrivne att genom byte av arbete kunna återgå till arbetslivet. En möjlighet till övergång till en ny arbetsgivare kan kräva vägledning, utbildning och praktik, något som AMV är bäst på att förmedla. Detta kan vara en förutsättning för att den sjuke ska tillfriskna och för en övergång från ersättning från sjukförsäkring till annan försörjning. Övergången mellan tillstånden anställd respektive arbetssökande har dock varit förenad med stora problem. Förutom ovanstående inledande problem som varit gemensamma för person A och B har även följande problem tillkommit:

- Det har varit svårt för den sjuke att våga släppa en anställning och anmäla sig som arbetslös. Det har varit svårt att se vilka alternativa möjligheter som kan finnas på arbetsmarknaden.
- Det har varit svårt för arbetsgivare att säga upp en person som är sjuk, även om sannolikheten varit liten för återgång. Lagen

är oklar när det gäller vad arbetsgivaren skall göra inom ramen för sitt ansvar.

- Det har varit svårt för AMV att veta när en individ är så frisk att det är någon idé att börja fundera på nytt jobb eller utbildning. AMV prioriterar inte personer som inte är "anställningsbara".
- Det har varit svårt för försäkringskassan att hinna jobba bra med samordningsansvaret. FK har inte heller fått köpa aktiva rehabiliteringsåtgärder för personer i denna kategori. Det har ansetts vara arbetsgivarens ansvar.

Från den 1 januari 2006 har AMV fått ett utökat ansvar att tillsammans med FK hjälpa denna grupp till återinträde i arbetslivet. Detta kan komma att förbättra förhållandena så att rehabiliteringsåtgärder och övergång till nytt arbete sker snabbare.

För personer som är arbetslösa och sjukskrivna (C)

Ansvar för rehabilitering av dessa personer förtydligades för ett par år sedan och ligger nu på AMV. Försäkringskassan har ett samordningsansvar och ansvar för den sjukes sjukpenning. En del av personerna i gruppen är dock inte berättigade till sjukpenning då de inte förvärvsarbetat. Ansvar för försörjningen av dessa personer ligger då i allmänhet på socialtjänsten. Om personerna p.g.a. sociala problem inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande kan de fortfarande bollas tillbaka till kommunens socialtjänst. En del av personerna i denna grupp har ersättning från A-kassa under den tid då de inte är sjukskrivna. De kan också ha rehabiliteringspeng om de är föremål för rehabilitering. Krockar i skarvarna mellan olika regelverk förefaller vara vanliga för denna kategori sjukskrivna och arbetslösa.

Tidigare genomgångar av gruppen har visat att problembilderna ser mycket olika ut, men har det gemensamt att de är komplexa och kräver insatser från flera aktörer under lång tid. Dessa personer hamnar ofta i rundgång mellan de olika ansvariga aktörerna.

Problem t.ex.

- Att arbetsförmedlingen i princip inte prioriterar grupper som inte står till arbetsmarknadens förfogande för omedelbar placering. Sjukskrivna personer gör inte det, även om de är arbetslösa. Möjligheten till särskilda insatser i form av projekt och program har dock ökat.
- Att bidragande orsaker, vid sidan av sjukskrivningen, kan vara bristande språkkunskaper hos invandrare, svårigheter att ordna barnpassning, alkoholberoende m.m. Det har visat sig vara svårt att lösa ett problem i taget utan att de andra också behandlas. Behovet av samordnade insatser från flera aktörer, t.ex. sjukvård, socialtjänst, arbetsförmedling, försäkringskassa har varit stort.
- Att många av personerna är ungdomar som inte haft någon kontakt med arbetsmarknaden och som ev. har hamnat i missbruk och/eller brottslighet.

Försöksverksamheter har ägt rum och pågår för att öka samordning och samverkan mellan berörda myndigheter för just denna grupp.

1.4 Avgränsning

Vi beskriver översiktligt hur man i BP och RB tar upp frågor med anknytning till sjukskrivning och rehabilitering för kategorierna A, B, C som är i rehabiliteringsbehov. Det kan vara svårt att särskilja dem i de texter vi granskat. Det vi letat efter är beskrivningar av långtidssjukskrivningar, rehabilitering och samverkan för att lösa dessa problem.

Undersökningen inriktas på vilken inverkan mål- och resultatstyrningen har haft på sektoriseringsproblemet. Vi går alltså inte in på andra viktiga förhållanden som ligger bakom problemen. Mål- och resultatstyrningen avgränsas här till att gälla enbart den styrning som beskrivs i dokumenten BP, RB och ÅR.

Flera myndigheter är berörda, men genomgången av BP och RB görs endast för Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och i begränsad utsträckning för Socialstyrelsen.

Den tidsperiod som studeras är åren 2003, 2004 och 2005. I något fall går vi också in på 2006. Av överskådlighetsskäl kan alla dokument inte beskrivas lika tydligt för alla tre åren. I stället inriktar vi oss på att försöka få en helhetsbild av det viktiga under perioden och att fånga viktiga förändringar eller nyheter.

2 Beskrivning av problematiken och samverkansuppdrag i MoR-dokumentet

Problematiken när det gäller rehabilitering av långtidssjukskrivna har varit uppmärksammas under en följd av år. Kostnaderna för sjukförsäkringen ökade från 20 miljarder till ca 48 miljarder mellan åren 1998 och 2002, vilket gav upphov till att ett stort antal utredningar, försöksverksamheter, lagförslag m.m. i syfte att minska dessa kostnader. Men redan i början av 90-talet började en reformverksamhet inom området.

Statskontoret finner sammanfattningsvis att regeringen under 90-talet och början av 2000-talet har varit mycket aktiv i att initiera utredningar och har lag fram ett antal propositioner som syftat till att förbättra rehabiliteringsarbetet och att öka samverkan inom området. Samverkan har stimulerats genom försöksverksamheter, incitament i form av finansiell samordning, särskilda pengar för ökad samverkan mellan myndigheterna, lagstiftning, gemensamma mål i regleringsbrev i vissa delar, gemensamma styrgrupper och arbetsgrupper med uppdrag att rapportera gemensamt eller var för sig men mot samma mål.

Mot den bakgrunden kan man ställa sig frågan om det verkligen samverkas för lite idag kring dessa frågor. Det kan också vara så att problemen inte kan lösas med samverkan utan att mer av

andra åtgärder behövs, såsom lagstiftning, ändrade regler, ändrade mål m.m.

Berörda myndigheter

De berörda myndigheterna för de problem vi studerat är:

- Försäkringskassan som ansvarig för samordning av rehabiliteringen och bedömning av rätt till sjukpenning och rehabiliteringspeng.
- Arbetsmarknadsverket som ansvarigt för arbetsförmedling och olika åtgärder som kan leda fram till anställning eller skyddat arbete.
- Socialstyrelsen som är ansvarig för normering och tillsyn av sjukvården och socialtjänsten.
- VINNOVA, Arbetslivsinstitutet och Arbetsmiljöverket har alla uppgifter som syftar till att förbättra arbetslivet och som därmed har betydelse främst för att förebygga sjukskrivningar.

Aktörer som är centrala för problemlösningen, men som inte är statliga myndigheter är arbetsgivare, fackliga organisationer, Akassor och landstingets sjukvård. Som redan nämnts ovan är Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket de två myndigheter som fokuseras mest i denna genomgång.

2.1 BP för 2003–2005

Arbetslivsinriktad rehabilitering av långtidssjukskrivna berör i första hand följande utgiftsområden och politikområden.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

- politikområde: Hälso- och sjukvårdspolitik (13)
- politikområde: Socialtjänstpolitik (18)

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

- politikområde: Ersättning vid arbetsoförmåga (19)

Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

- politikområde: Arbetsmarknadspolitik (22)

Utgiftsområde 14: Arbetsliv

- politikområde: Arbetslivspolitik (23)

Sammanlagt berör således den arbetslivsinriktade rehabiliteringen i princip 4 utgiftsområden och 5 politikområden. Vi kommer dock i det följande att i första hand beskriva och analysera politikområdena Ersättning vid arbetsoförmåga och Arbetsmarknadspolitik.

Tabell 1 i det följande är ett försök att inledningsvis ge en bild av hur utgifts- politik- och verksamhetsområden ser ut inom de berörda områdena. Socialdepartementet och Näringsdepartementet är de centrala aktörerna vid utformningen av de mål som också framgår av tabellen för politik- och verksamhetsområden. Målen varierar något under åren 2003–2006, men vi har valt att illustrera i första hand med år 2005.

Verksamhetsområdena delas vidare in i verksamhetsgrenar med mål. Dessa diskuteras närmare under avsnitt om RB (avsnitt 2.2).

**Tabell 1 Politikområden, verksamhetsområden och mål
(Utgiftsområdena 10 och 13).**

Utgiftsområde 10 (S-dep) Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp		Utgiftsområde 13 (N-dep) Arbetsmarknad	
Politikområde 19: Ersättning vid arbetsoförmåga: Mål: Frånvaron från arbetslivet p.g.a. sjukskrivning skall i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. Parallellt skall antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska.		Politikområde 22 Arbetsmarknadspolitik: Mål: Arbetsmarknadspolitiken skall bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.	
Verks.omr: Åtgärder mot ohälsa Mål 2005 1.FK skall förhindra och förkorta sjukskrivningarna och underlätta återgång i arbete. Fler personer med behov av samordnad rehab. skall återgå eller ges förutsättningar att återgå i arbete. 2. Antalet personer som uppburit sjukpenning under längre tid än ett år skall fortsätta att minska under 2005.	Verks.omr: Ersättning vid arbetsoförmåga Mål 2005: Endast mål för verksamhetsgrenar.	Verks.omr: Förmedlings-verksamhet Mål 2005-2006: 1.Förkorta arbetslöshetstiden för kvinnor och män. 2.Säkerställa arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring.	Verks.omr: Program-verksamhet Mål 2004-2006: De arbetsmarknadspolitiska programmen skall öka möjligheten för arbetssökande att få arbete samt motverka brist på arbetskraft.

Det är inget i denna målstruktur som i sig kan ge någon vägledning om varför sektoriseringsproblem skulle kunna uppstå. Inom politikområde 19 är strävan att minska frånvaron från arbetslivet p.g.a. sjukskrivningar och inom politikområde 22 är strävan att få en väl fungerande arbetsmarknad, d.v.s. att arbetslöshetstiderna blir korta. Problemet kan inte förstås förrän vi kommer längre ner i målstrukturen och får en bild av hur organisationerna bryter ner dessa ganska allmänna mål till mer specifika mål för verksamheten. Varje sådan nedbrytning är ett vägval, där man satsar på något och väljer bort något annat.

2.1.1 Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgiftsområdet omfattar politikområdet Ersättning vid arbetsoförmåga. Det är indelat i två verksamhetsområden – Vo Åtgärder mot ohälsa resp. Vo Ersättning vid arbetsoförmåga.

Mål: Det nationella målet för att minska ohälsan i arbetslivet gäller sedan 2003 och lyder:

”Frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning skall i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. Parallellt skall antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska.”

Målet skall följas upp årligen. Samtidigt ges år 2003 i BP och RB ett uppdrag till RFV att utveckla och redovisa indikatorer som belyser hur socialförsäkringsadministrationen bidrar till att det nationella målet uppnås. Motsvarande uppdrag lämnas till Socialstyrelsen, AMV och Arbetsmiljöverket.

Det nationella målet om en halvering av frånvaron från arbetslivet p.g.a. sjukskrivning preciserades av regeringen och RFV till att i första hand ”minska antalet sjukpenningdagar”. Detta återspeglas också i delmål 2 för verksamhetsområdet Åtgärder mot ohälsa. Vi återkommer i avsnitt 2.2 till om nedbrytningen av målet kan ha betydelse för hur man prioriterar och nedprioriterar.

Man kan notera att man i BP 2004/05:1 ändrar på målet för verksamhetsområdet Åtgärder mot ohälsa. Följande mål fanns för 2003: *Försäkrade som varit sjukskrivna längre än 60 dagar skall veta vilken handläggare som är deras kontaktperson på försäkringskassan.* Detta ersätts med de två mål som framgår av tabell 1 ovan. Man ökar därmed fokuseringen på att få ner de långa sjukskrivningarna och man lyfter fram den samordnade rehabiliteringen tydligare som mål.

Politikens inriktning

Eftersom orsakerna till sjukfrånvaron är komplexa krävs, enligt budgetpropositionerna, en rad intensifierade insatser både inom och utanför politikområdet för att vända trenden med de långa

sjukfallen. Alla berörda parter måste bidra med olika medel. Både 2004 och 2005 fortsätter antalet långa sjukfall att växa samtidigt som antalet personer som får sjuk- och aktivitetsersättning ökar. År 2005 och 2006 börjar man dock bli försiktigt optimistisk om att det totala antalet dagar ändå skulle minska. Det fanns hopp om att man skall kunna nå det nationella målet om en halvering av antalet sjukdagar fram till år 2008.

Alla tre åren 2003–2005 refereras till det s.k. 11-punktsprogrammet, som inleddes år 2001 och till 121-punktsprogrammet som är en plattform för regeringens samarbete med sina stödpartier. 11-punktsprogrammet innehåller bl.a.:

- Åtgärder för bättre arbetsmiljö
- Tydligare arbetsgivaransvar
- Åtgärder för snabb återgång till arbete efter ohälsa
- Åtgärder för ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården
- Insatser inom statistik, forskning m.m.

När det gäller åtgärder som redan genomförts inom detta program nämner man i BP 2004:

- Ökad användning av deltidssjukskrivning
- Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet
- Mer resurser och rätt struktur inom försäkringskassan
- Egen kontaktperson för långtidssjukskrivna hos Försäkringskassan
- Skärpt krav på rehabiliteringsunderlag från arbetsgivaren inom 60 dagar
- Utbildning av fler läkare i försäkringsmedicin.

I BP 2005 betonar man att inrättandet av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration skapar bättre förutsättningar att fullgöra de uppdrag som givits. FK kommer även att få behålla den resursförstärkning som gavs under 2003. ”Det är viktigt för den nya myndigheten att medverka till att samverka med

andra aktörer i ohälsöarbetet löpande stärks och effektiviseras och att rättssäkerhet och likabehandling garanteras.”

Insatser inom politikområdet

För alla tre åren 2003–2005 refereras till ett antal samverkansaktiviteter som framgår nedan.

Pilotverksamhet

Regeringen gav i december 2002 AMS och RFV i uppdrag att inleda en förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (FAROS). Det övergripande målet var att fler sjukskrivna skall uppnå förmåga att försörja sig genom förvärvsarbete. I uppdraget ingick att genomföra en pilotverksamhet med *samordnad organisation mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen* för arbetslivsinriktad rehabilitering. Verksamheten skulle bedrivas i fem län under åren 2002–2004. Målgruppen var arbetslösa sjukskrivna. Särskilda medel avsattes för verksamheten. Den förutsatte inga ändringar i myndigheternas respektive ansvarsområden, men gemensamma beredningsorgan skulle bildas som samarbetade om individuella handlingsplaner för personer som valts ut. Metoder och arbetssätt skall kunna tillämpas i hela landet vid utgången av 2004. Statskontoret har utvärderat verksamheten.

När det gäller förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har ett nytt uppdrag lagts till AMS och RFV (BP 2005). Det omfattar också *sjukskrivna anställda som behöver byta arbete*. De insatser som erbjuds den nya målgruppen bygger på den metodik som utarbetats för arbetslösa inom pilotverksamheten FAROS. Ca 240 personer deltog i mitten av 2004. Målgruppen uppskattas på nationell nivå till 10 000–16 000 personer. Arbetet med den utvidgade gruppen inleddes den 1 januari 2006.

Samverkan inom rehabiliteringsområdet

Under denna rubrik refererar man år 2004 inledningsvis till samverkan enligt det s.k. Frisam. Enligt prop. 1996/98:63 kan försäkringskassorna med särskilda medel inom anslaget 19:1 finansiera aktiviteter som bedrivs i samverkan med andra myndigheter inom rehabiliteringsområdet. 131 miljoner kronor användes under året för samverkan.

Från januari 2003 kan även andra medel användas för försäkringskassornas medverkan i samverkansaktiviteter. *Högst 5 % av de budgeterade utgifterna för sjukpenning kan användas i syfte att förbättra samverkansformerna och effektivisera rehabiliteringen.* För 2003 innebär det att ca 1,9 miljarder kronor kan användas av sjukpenninganslaget. Dessa medel skulle utgöra statens samlade andel av för finansiering av samverkan och stå i proportion till statens samlade ansvar för åtgärder för den grupp som samverkan riktar sig till. I de fall både FK och AF deltar i projekt får FK svara för kostnaderna. För 2003 är prognosen i BP att 642 miljoner kronor kommer att användas i detta syfte. I BP 2005 uppger man att statens samlade kostnader för samverkan stigit kraftigt under året. Det är gruppen arbetslösa sjukskrivna som varit den dominerande målgruppen för denna samverkan. Hela 70 % av utgifterna för samverkan har gällt denna grupp.

Ett gemensamt uppdrag har givits till de berörda myndigheterna att stödja och följa de insatser som bedrivs i samverkan med detta resurstillskott. *Socialförsäkringsadministrationen och AMV skall således, enligt BP, gemensamt verka för att antalet sjukskrivna arbetslösa som återfår arbetsförmågan och får ett arbete skall öka*”(BP2004).

Vidare skall RFV och AMS utforma *gemensamma nationella verksamhets- och handlingsplaner* för hur de skall använda de medel som anvisats för samverkan. I BP för 2005 anges att sådana planer på central myndighets- och regionnivå liksom program för gemensam utbildning endast finns mellan RFV och AMV, men inte för andra myndigheter. Regeringen anser det angeläget att också andra aktörer gör motsvarande planering.

RFV har vidare, i samverkan med AMS och SoS, fått i uppdrag att utveckla rutiner för ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan.

I BP 2005 påpekas att det pågår samverkan kring arbetslösa sjukskrivna utöver de riktlinjer som de nationella handlingsplanerna anger. Denna samverkan bedrivs ofta tillsammans med socialbidrags- och arbetsmarknadsenheter i kommunerna och

gäller personer som står ännu längre från arbetsmarknaden. Vidare pågår samverkan mellan vårdcentraler och sjukhus kring personer som är eller riskerar bli långtidssjukskrivna. För denna samverkan saknas dock uppföljning

I BP för 2005 redovisas också samverkan inom ramen för storstadspolitiken och de lokala utvecklingsavtal som träffats med sju kommuner i storstadsregionerna. ”En betydande del av insatserna syftar till att dels minska arbetslösheten, dels öka utbudet av arbetskraft genom gemensamma åtgärder av försäkringskassan, arbetsförmedlingen och respektive kommun för att fler skall komma i arbete”.

Finansiell samordning

Man hänvisar i BP för 2004 till en förlängning av SOCSAM (lagen 1994:566 om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst). Försöken har pågått i sex kommuner.

En arbetsgrupp bildades inom Regeringskansliet med företrädare för berörda departement för att utarbeta ett förslag om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Ds 2003:2). Finansiell samordning föreslås i en därpå följande proposition (2002/03:132) kunna ske frivilligt mellan aktörerna och som ett alternativ till samverkan inom ramen för Frisam. Högst 5 procent av de disponerade utgifterna för sjukpenning får användas för samverkan, antingen enligt Frisam eller finansiell samordning. Målgruppen för den finansiella samordningen skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Den utgörs av personer som ”är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete”. Riksdagen har betonat vikten av att även förebyggande åtgärder kan komma till stånd inom denna ram.

I BP för 2005 hänvisar man till att en lag (SFS 2003:1210) nu finns om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Enligt lagen kan samordning ske frivilligt mellan en försäkringskassa, en länsarbetsnämnd, ett landsting samt en eller flera kommuner. ”Därigenom skall en effektiv resursanvändning under-

lättas”. Av resurserna för samordningen skall FK bidra med hälften, medan kommuner och landsting skall bidra med vardera en fjärdedel. Den finansiella samordningen skall bedrivas genom ett fristående samordningsorgan, vari de samverkande parterna är representerade. Samordningsorganet kallas samordningsförbund och är en ny form av offentligrättslig juridisk person som har rättskapacitet.

Finansiell samordning enligt lagen om finansiell samordning har ännu inte börjat tillämpas, enligt BP för 2005.

Resultatbedömning i BP för 2004 och 2005

Målet för politikområdet ”att en större andel av befolkningen i arbetsför ålder skall ha förmåga att arbeta” uppnås inte, enligt BP för 2004.

Andelen personer som fått del av samordnad rehabilitering har ökat, men det är fortfarande relativt få personer som får del av sådan samordnad rehabilitering (9 % av antalet personer som varit sjukskrivna mer än 60 dagar).

P.g.a. den stora arbetsbelastningen hos FK har inte heller de resurser som anslagits för köp av tjänster kunnat utnyttjas fullt ut. Utbetalning av sjukpenning har prioriterats framför utredning och samordning. Antalet utbetalade förtidspensioner och sjukbidrag ökade.

Resultatbedömningen i BP för 2005 är något mer positiv. Inflödet av nya sjukfall och det totala antalet sjukskrivningsdagar minskade. De långa sjukfallen ligger kvar på en hög nivå, men de har dock börjat minska under 2004. Förutsättningen att nå målet att halvera sjuktalet till 2008 finns om minskningen fortsätter. De tre målen under verksamhetsområde Ersättning vid arbetsförmåga är inte uppfyllda.

I BP för 2005 konstateras att de ökade resurserna som lagts på samverkan har vitaliserat samverkansarbetet framför allt kring arbetslösa sjukskrivna.

Den fortsatta strategin är att slutföra arbetet med 11-punktsprogrammet. Det påpekas i BP 2005 att det finns en risk, ”att bedömningen av den försäkrades förutsättningar att återgå i arbete i alltför hög grad är kopplade till arbetsförhållanden hos den nuvarande arbetsgivaren, vilket medför risk för att arbetsförmågan inte tas tillvara i önskvärd utsträckning” Dessutom är handläggningstiderna i sjukpenningärenden alldeles för långa. Sammantaget kan detta leda till passivitet.

- Regeringen ger RFV i uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen utforma försäkringsmedicinska riktlinjer för sjukskrivning.
- En särskild utredare får i uppdrag att göra en översyn av arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. Bl.a. skall man utreda i vilka fall FK skall köpa rehabiliteringstjänster.
- Frågan om att införa drivkrafter för hälso- och sjukvården för att minska sjukskrivningarna har lett till en gemensam skrivelse från RFV, Landstingsförbundet och Sveriges Läkareförbund med ett sådant principiellt förslag.
- En sammanhållen statlig myndighet, Försäkringskassan, skall inrättas från 1 januari 2005.

Effektmålet för politikområdet har inte uppfyllts, enligt BP 2003 och 2004. För att mäta måluppfyllelsen för rehabiliteringsområdet har ett s.k. riksmål formulerats inom rehabiliteringsområdet av RFV. Detta mål uppnås.

I BP 2005 är resultatbedömningen något mer positiv. Inflödet av nya sjukfall och det totala antalet sjukskrivningsdagar minskade. De långa sjukfallen ligger kvar på en hög nivå, men de har dock börjat minska under 2004. Förutsättningarna har ökat att nå det nationella målet om att frånvaron från arbetslivet p.g.a. sjukskrivning skall halveras.

Statskontorets sammanfattning och slutsatser ang. BP för politikområdet Ersättning vid arbetsoförmåga (Socialförsäkringsadministrationen)

1. Rehabiliteringsproblemen och behovet av samverkan uppmärksammas i mycket hög grad i BP alla tre åren.
2. I försöksverksamheter m.m. är uppmärksamheten i första hand riktad mot gruppen arbetslösa – inte gruppen anställda.
3. Gruppen anställda har dock fått ökad uppmärksamhet det senaste året, bl.a. genom att AMV fått i uppdrag att från 1 januari 2006 arbeta även med denna grupp.
4. Gemensamma uppdrag mellan myndigheterna, samverkansprojekt samt gemensamma uppföljningar är vanligt förekommande. Gemensamma centrala och regionala verksamhets- och handlingsplaner har påbjudits och genomförts.
5. Samverkansfrågor kan över tid ha fått ökat utrymme i BP. Det är dock tveksamt om det har ökat just under den studerade perioden. Det har haft stort utrymme under snart 10 år. Möjligen har inslagen av gemensam planering och rapportering ökat.
6. Bättre incitament för samverkan har skapats, dels i form av finansiell samordning, dels i form av särskilda resurser. Sammantaget innebär detta en kraftig utökning av de ekonomiska incitamenten för samverkan. Insatserna finansieras till stor del med resurser från Försäkringskassan.
7. Arbetsgivare har fått ökade ekonomiska incitament genom att deras andel av kostnader för sjukersättning ökat. Lagstiftningen har också tydliggjorts och skärps när det gäller arbetsgivarens ansvar.

Utgiftsområdet Arbetsmarknad (13)

Utgiftsområdet omfattar politikområdet Arbetsmarknad. Politikområdet omfattar under perioden 2003–2005 platsförmedling, arbetsmarknadspolitiska program, bidrag till arbetslöshetsersättning, särskilda insatser för arbetshandikappade samt bidrag till lönegarantiersättning. För ytterligare indelning, se tabell 1 (avsnitt 2.1).

Målet för arbetsmarknadspolitiken är, enligt BP för 2003, 2004 och 2005 att

- ”bidra till en väl fungerande arbetsmarknad”. Arbetsmarknadspolitiken skall därigenom tillsammans med övrig politik bidra till att målet för den ekonomiska politiken uppnås – full sysselsättning och ökat välbefinnande genom en god och uthållig ekonomisk tillväxt.

Målstrukturen är från 2004 uppdelad på tre nivåer: ett övergripande mål, delmål som formuleras för tre verksamhetsområden och slutligen mål för verksamhetsgrenar (vg). Samlat skall insatser inom verksamhetsområdena bidra till dels en väl fungerande arbetsmarknad, dels att lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter råder för individerna.

Politikens inriktning

I BP för 2003 sägs att arbetsmarknadspolitiken skall fokuseras på bl.a att förbättra matchningen. Men man betonar också vikten av att öka sysselsättningen för personer som står utanför arbetsmarknaden, t.ex. invandrare och personer med funktionshinder. En aktiv arbetslivsinriktad rehabilitering betonas också.

Enligt BP för 2005 är vikten av att hålla tillbaka arbetslösheten och öka sysselsättningen en huvuduppgift för regeringen. *”Samspillet mellan olika trygghetssystem måste utformas så att de sammantaget ökar drivkrafterna till arbete, snarare än motverkar dem.”*

Det fortsatta arbetet med att ge arbetsmarknadspolitiken en mer tillväxtorienterad inriktning skall koncentreras till sju områden (prop. 2002/03:44). Ett av dessa är *Insatser för att få långtids-sjukskrivna i arbete.*

Insatser

Under denna rubrik lyfter man i BP för 2005 fram effektivisering av platsförmedlingen och matchningsprocessen som de viktigaste insatserna. För att förbättra matchningsprocessen föreslås tydligare krav på individen.

Under rubriken – Insatser utanför politikområdet – nämns att AMS tillsammans med RFV bedriver arbetslivsinriktad rehabilitering i syfte att fler sjukskrivna skall börja arbeta. Insatserna finansieras via sjukpenninganslaget.

En av punkterna som i BP 2005 redovisas under verksamhetsområde Programverksamhet är den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Där sägs att denna under 2003 har bedrivits på olika sätt inom AF:

- Inom det grunduppdrag som AF har haft sedan 1980.
- Inom ramen för regeringens uppdrag till AMS och RFV att upprätta gemensam verksamhets- och handlingsplan för samverkan avseende insatser för arbetslösa sjukskrivna. Detta uppdrag som finansieras via sjukpenninganslaget fortsätter under 2004. Enligt AMS rapport (Ure 2004:1) påbörjade under 2003 totalt 19 100 personer arbetslivsinriktad rehabilitering, varav 2 900 inom ramen för satsningen på sjukskrivna. Arbetslivsinriktad rehabilitering utgjorde 6 % av den totala volymen program
- Det treåriga uppdraget till AMS och RFV att inleda en förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (FAROS). Det som visat sig fungera bra ska spridas nationellt efter försökets slut. Ett kompletterande uppdrag har getts till AMS och RFV att pröva och utveckla en samordnad organisation för arbetslivsinriktad rehabilitering för sjukskrivna som har en anställning de inte kan återgå till.
- Lagen om finansiell samordning som trädde i kraft 1 januari 2004 ger FK, länsarbetsnämnd, kommun och landsting nya möjligheter i arbetet med människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser.

AMS och RFV har lämnat en *gemensam rapport* till regeringen om tillämpningen av den nationella planen och om hur samverkansmedlen på sjukpenninganslaget använts. Inför år 2004 innefattar länens planer 12 800 personer(jämfört med 8 000 året innan) som var arbetslösa sjukskrivna.

Målet för verksamhetsområde Programverksamhet är

”att de arbetsmarknadspolitiska programmen skall öka möjligheten för arbetssökande att få ett arbete samt motverka brist på arbetskraft”.

Anställningsstöden kommer att vara det viktigaste programmet för att öka sysselsättningen hos dem som står längst från arbetsmarknaden. *Under tiden mars–december 2004 prövas i försöksverksamhet en ny form av anställningsstöd för långtidssjukskrivna som behöver byta arbete* (BP 2005).

Resultat

I BP för 2003 sägs att efterfrågan på den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har ökat under senare år, inte minst p.g.a. antalet arbetslösa långtidssjukskrivna.

Det förnyelsearbete som inletts under 2002 av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skall fortsätta under 2003, bl.a. genom det uppdrag regeringen har givit till AMS och RFV. Enligt BP för 2005 har målen för arbetsmarknadspolitiken uppnåtts under 2003. AMV uppfyllde under året samtliga av regeringen uppsatta kvantitativa mål för myndighetens verksamhet.

Enligt BP för båda åren är utvecklingen av antalet långtidsskrivna positiv. I jämförelse med långtidslösheten märks ingen uppgång under 2003. Målet har, enligt BP 2005, uppnåtts genom att arbetsförmedlingarna har prioriterat arbetslösa med långa inskrivningstider.

Ledningsformen för AMV ändrades år 2002. Samtidigt som instruktionen förändrades påbörjade AMS ett förändringsarbete (fempunktsprogrammet). Förändringsarbetet sägs också ha gett effekt i form av ett ökat fokus på kärnverksamheten”(BP 2005).

Regeringens slutsatser och analys beträffande arbetslivsinriktad rehabilitering (BP 2005)

- Arbetslivsinriktad rehabilitering är inne i ett intensivt utvecklingsskede.
- Arbetet med att tillsammans med RFV upprätta handlings- och verksamhetsplaner har lett till en personalförstärkning med ca 400 nya arbetsförmedlare inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.
- Ca 12 000 arbetslösa sjukskrivna har fått ta del av olika rehabiliteringsinsatser från AF och FK. Enligt RFV var 40–50 000 av de sjukskrivna arbetslösa, vilket motsvarar ca 15 % av alla pågående sjukfall. Arbetet skall fortsätta. Observera dock att de tilläggsuppdrag AMS har för sjukskrivna inte får innebära att servicen till andra arbetssökande än sjukskrivna med behov av arbetslivsinriktad rehabilitering försämras. Detta förefaller dock ha skett under 2003, då antalet personer inom programmet arbetslivsinriktad rehabilitering minskade betydligt mer än genomsnittet för alla program (31 %).
- Erfarenheterna från FAROS bör få brett genomslag.
- De ytterligare möjligheter som lagen om finansiell samordning ger bör utnyttjas.

Statskontorets sammanfattande iakttagelser angående BP för politikområdet Arbetsmarknadspolitik

1. Åtgärder för att öka tillväxten betonas samt matchningsprocessen. Men åtgärder för de personer som har särskilda svårigheter lyfts också fram som viktiga. AMV sägs ha prioriterat arbetslösa med långa inskrivningstider. Långa inskrivningstider minskar något, trots att långtidsarbetslösheten ökar. Arbetet med att ge arbetsmarknadspolitiken en mer tillväxtorienterad inriktning skall koncentreras till sju områden varav ett är Insatser för att få långtidssjukskrivna i arbete
2. Arbetslivsinriktad rehabilitering och samverkan inom området har fått ökad fokusering i BP mellan 2003 och 2005.
3. Rehabiliteringsproblem uppmärksammas i någon mån i BP för 2003, men huvudsakligen som ett behov av ökade insatser.

I BP för 2004 och 2005 finns en betydligt starkare fokusering. Dels betonas rehabiliteringen redan under avsnittet politikens inriktning. Dels nämns under avsnittet om Programverksamheten de 4 olika sätt som rehabiliteringen bedrivs på inom AF. Vidare har en ny form av anställningsstöd för långtidssjuka, som behöver byta arbete, prövats under 2004. Arbetslivsinriktad rehabilitering anses vara inne i ett intensivt utvecklingsskede.

4. Samverkan uppmärksammas främst i BP 2005 i samband med redogörelsen för rehabilitering. Man refererar också till den gemensamma rapport som AMS och RFV utarbetat om tillämpningen av den nationella handlingsplanen och hur samverkansmedlen använts. Det förnyelsearbete som de två myndigheterna bedriver gemensamt som ett uppdrag nämns också.
5. Incitament har införts dels i form av ökade resurser för administration för AMV, dels i form av särskilda resurser för samverkan från sjukpenninganslaget för förnyelse och för samverkan inom ramen för finansiell samordning.
6. Det kan finnas en motsättning mellan kraven på att inrikta verksamheten på "kärnverksamheten" och på att inrikta den på samverkan och rehabiliteringsverksamhet. Detta framgår av vissa skrivningar i BP.
7. Det förefaller finnas en konkurrens mellan AMVs olika typer av rehabiliteringsverksamhet, så att när den ena växer minskar den andra.

2.1.2 Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Vi gör här endast en mycket kort och översiktlig genomgång av detta område. Utgiftsområdet omfattar 7 politikområden. Mest relevant för vårt problemområde är politikområde Hälso- och sjukvårdspolitik (13) och i någon mån politikområdet Socialtjänstpolitik.

Mål (BP för 2004 och 2005):

Vårdens kvalitet och tillgänglighet skall förbättras. De grundläggande principerna för den allmänna hälso- och sjukvården är

att vården skall ges på lika villkor och efter behov, styras demokratiskt och vara solidariskt finansierad.

Regeringen har, enligt BP 2004, under de senaste tio åren gjort stora satsningar inom hälso- och sjukvården. Dessa har främst riktats mot att stärka systemets bas, d.v.s. primärvården och den grundläggande sjukhusvården. Den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården (prop. 1999/2000:149) och den s.k. tillgänglighetssatsningen är, enligt BP, viktiga steg mot att långsiktigt förbättra kvaliteten i vården. Detta bl.a. genom att tillgängligheten förbättras och väntetider kortas. Ett medelstillskott om närmare 13 miljarder under perioden 2001–2004 är en viktig del av satsningen.

Vid sidan av den nationella handlingsplanen nämner man tillgänglighetssatsningen, rekommendationen om det fria vårdvalet m.m. som sätt att korta väntetiderna. Samtidigt påpekas att hälso- och sjukvårdens resurser inte alltid verkar utnyttjas på bästa sätt. Det saknas övergripande information om sjukvårdens prestationer, kostnader och kvalitet. Eftersom det inte finns någon heltäckande verksamhetsuppföljning, vilket sannolikt bidrar till effektivitetsbrister inom vården. Situationen kompliceras ytterligare av att den ekonomiska situationen för vissa landsting är oroande (BP för 2004).

Samverkan

I BP för 2004 och 2005 betonas att det är viktigt att undanröja eventuella hinder för samverkan mellan olika vårdgivare och huvudmän samt att hitta nya former för samverkan. Genom de lagändringar som trädde i kraft 1 juli 2003 utökas landstingens och kommunernas befogenheter att utforma arbetet utifrån de lokala förutsättningarna genom att huvudmännen givits möjligheter att samverka i en gemensam nämnd för att gemensamt fullgöra uppgifter inom vård- och omsorgsområdet.

Inom ramen för den nationella handlingsplanen har Socialstyrelsen (SoS) i samverkan med Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet också uppdraget att förstärka sitt stöd till huvudmännen och svara för samordning av arbetet med att för-

bättra informationsförsörjningen och verksamhetsuppföljningen inom hälso- och sjukvården. SoS uppföljning av handlingsplanen ger (enligt BP 2004) ännu inte möjlighet att entydigt besvara frågan om den nuvarande utvecklingen går enligt intentionerna.

Analys och slutsatser i BP för 2004 och 2005

Det finns, enligt BP, problem både med bristande tillgänglighet och kvalitet. Problemen har både finansiella och strukturella orsaker. Det är viktigt att kommuner och landsting tar ett gemensamt ansvar för de människor som behöver samordnade insatser. Den utveckling som påbörjats skapar tillsammans med de lagändringar som genomförts utifrån prop. Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård och omsorgsområdet (prop. 2002/03:20) förutsättningar för att överbrygga övergången mellan huvudmän, vårdnivåer och vårdgivare.

Under politikområdena handikappolitik och socialtjänstpolitik presenteras regeringens *förslag om finansiell samordning för rehabilitering*. Under området socialtjänstpolitik sägs att det krävs insatser från flera politikområden om man skall komma till rätta med det långvariga behovet av försörjningsstöd, mottagande, introduktion och integration av invandrare och flyktingar. Finansiell samordning bedöms underlätta möjligheten att höja sysselsättningen för personer i behov av långvarigt försörjningsstöd. Den kan även bidra till att ”vidareutveckla den samverkan som idag sker på lokal nivå inom ramen för storstadspolitiken.”

Statskontorets sammanfattande slutsatser beträffande BP för politikområdena Hälsovård och sjukvård resp. Socialtjänstpolitik är följande:

- I BP har man för hälso- och sjukvårdsområdet inte under perioden uppmärksammat den arbetslivsinriktade rehabiliteringen eller samverkan för att uppnå sådan. Behovet av rehabilitering av psykiskt funktionshindrade betonas dock, liksom vikten av de insatser för samordning och samverkan som nås genom inrättandet av psykiatrisamordnaren.

- Det saknas hänvisningar till problemen med läkares sjukskrivningsmönster, intygens utformning, deltagande i rehabiliteringsmöten och avstämningsmöten m.m.
- Det finns inga hänvisningar till det s.k. SOCSAM-försöket där sjukvården ingått i samverkan med socialtjänst och försäkringskassa.
- I BP betonar man för politikområdet Socialtjänstpolitik att rehabiliteringsinsatser är bristfälliga för personer som är sjuka, arbetslösa och saknar ersättning från försäkringskassan, d.v.s. 15 % av alla bidragshushåll. Regeringen kommer noga att följa effekterna av den nya lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

2.2 Regleringsbrev

2.2.1 Regleringsbrev för Riksförsäkringsverket/ Försäkringskassan

Det är svårt att beskriva RB för åren 2003–2005 och även i viss mån för 2006 på ett meningsfullt sätt. Att visualisera hela processen från mål, nedbrytning av dessa samt beskrivning av återrapporteringskrav för de tre åren blir mycket utrymmeskrävande och oöverskådligt. Vi har i avsnittet om BP i tabell 1 redan översiktligt beskrivit målen för politikområde och verksamhetsområde, dock bara för år 2005. Vi försöker därför att i det följande i tabellform redovisa mål och återrapporteringskrav för endast verksamhetsområdet Åtgärder mot ohälsa för åren 2004, 2005 och 2006. År 2006 faller egentligen utanför vår avgränsning av undersökningen, men har ändå tagits med här p.g.a. att en större justering detta år görs av målstruktur och målformulering. Verksamhetsområdet Ersättning för arbetsoförmåga redovisas inte i tabellen, eftersom vår granskning visat att det för detta verksamhetsområde inte finns några mål eller återrapporteringskrav med direkt bäring på de här undersökta problemen förrän år 2006.

**Tabell 2 Regleringsbrev för 2004 och 2005. Politikområde 19:
Ersättning vid arbetsoförmåga. Verksamhetsområde Åtgärder mot ohälsa**

Mål för verksamhetsområde för 2004	Mål för verksamhetsområde för 2005	Mål år 2006 för verksamhetsområde Ersättning vid och åtgärder mot ohälsa
1.RFV och försäkringskassorna skall förhindra och förkorta sjukskrivningarna och genom samordnad rehabilitering och andra aktiva insatser underlätta återgång i arbete. <i>Återrapporteringskrav:</i> FK skall redovisa i vilken omfattning och av vilken anledning sjukfallen har avslutats för de personer som omfattats av samordnade rehabinsatser. 2. Antalet personer som uppburit sjukpenning under längre tid än ett år skall minska med 10 procent under 2004.	1.FK skall förhindra och förkorta sjukskrivningarna och underlätta återgång i arbete. Fler personer med behov av samordnad rehabilitering skall återgå eller ges förutsättningar att återgå i arbete. 2.Antalet personer som uppburit sjukpenning under längre tid än ett år skall fortsätta att minska under 2005. Av avslutade sjukfall längre än ett år skall de som avslutas på annat sätt än med aktivitets eller sjukersättning öka jämfört med 2004. Informationsmål: Kunskapen om sjukförsäkringen ska förbättras.	1. FK skall bidra till att förebyggande åtgärder vidtas för minskad sjukfrånvaro. 2. FK skall verka för en väl fungerande sjukskrivningsprocess som ger rätt ersättning i rätt tid och syftar till att arbetsförmågan tillvaratas o återgång i arbete underlättas. 3. FK skall bidra till ökad kunskap om resultat av vidtagna åtgärder för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro.

Förutom dessa mål och krav finns:

- Övergripande mål för socialförsäkringsadministrationen
- Generella mål för verksamhetsgrenarna:
 1. De försäkrade skall få de förmåner de har rätt till.
 2. Rättssäkerheten, effektiviteten och kvaliteten skall öka.
 3. Fusk skall inte förekomma.

Återrapporteringskrav: FK skall bedöma omfattningen av och beräkna kostnaderna för fusk. Eventuella hinder för målfyllelsen skall redovisas.

Tabellen visar att målen förändras något när den nya myndigheten bildas år 2005. Målet om samordnad rehabilitering blir möjligen något mer precist formulerat. Målen inriktar sig något tydligare på att insatserna skall leda till arbete. En större förändring av målen kommer dock år 2006, då man gör en sammanslagning av de tidigare verksamhetsområdena Åtgärder mot ohälsa resp. Ersättning vid arbetsoförmåga till ett nytt verksamhetsområde. Det nya området kallas Ersättning vid åtgärder mot ohälsa. Då kommer förebyggande arbete in som ett mål. Samtidigt försvinner rehabiliteringen i målformuleringen, som åter blir lite mer allmän; ”återgång till arbete skall underlättas”. Målen måste dock ses i ett sammanhang med återrappporteringskraven, om man skall få en bild av hur de egentligen kan tänkas styra.

Återrappporteringskraven angående det nationella målet finns kvar år 2006. Man kan också notera att målet nu är framlyft även i inledningen av RB som ett generellt mål både för Försäkringskassan och för fem andra myndigheter. Återrappporteringskraven är desamma som tidigare. Vidare finns återrappporteringskrav om avstämningsmöten, rehabiliteringsplaner och utdelning av rehabiliteringspeng, förutom en omfattande återrappportering av de särskilda uppdragen.

Uppdrag kopplade till politikområde Ersättning vid arbetsoförmåga (2006)

(7 uppdrag, varav 5 har bäring på våra problem, rehabilitering, långa sjukskrivningar eller samverkan inom dess områden. För uppdragen begärs genomgående redovisningar.)

1. FK skall redovisa en plan för användning av resurstillskottet 450 mkr för insatser inom ohälsoområdet.
2. I syfte att fler personer med behov av samordnad arbetslivsinriktad rehabilitering återgår i arbete skall FK tillsammans med berörda myndigheter upprätta nationella verksamhets- och handlingsplaner. På regional nivå skall försäkringsdelegationen tillsammans med berörda myndigheter fatta beslut om samverkan och finansiell samordning i enlighet med dessa planer.

3. FK skall tillsammans med AMS och SoS stödja utvecklingen av finansiell samordning.
4. FK och AMV skall gemensamt inom ramen för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet verka för att antalet sjukskrivna arbetslösa, sjukskrivna anställda som behöver byta anställning samt personer med aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning som återfår arbetsförmågan och får arbete skall öka.
5. FK skall i samverkan med AMS och SoS förvalta och utveckla det sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (SUS) som har tagits i drift under 2005. FK skall ge en lägesbeskrivning samlat för myndigheterna.

Uppdrag givna i särskilda regeringsbeslut och i tidigare regleringsbrev

(8 uppdrag, varav 7 har bäring på de undersökta problemen.)

1. Vid utgången av 2005 har halva tiden för att nå det nationella ohälsomålet passerats. FK skall bl.a. redovisa de åtgärder som genomförts för att uppnå målet och effekterna av dessa åtgärder. SoS, Arbetsmiljöverket och AMS har fått uppdrag med liknande innebörd.
2. FK skall redovisa en plan för hur resurstillskottet på 508 mkr som tillförts för 2005 för att bryta utvecklingen inom ohälsområdet skall användas.
3. FK skall följa utvecklingen av och analysera orsaker till eventuella skillnader mellan infödda svenska och utrikes födda när det gäller bedömningen av arbetsförmåga och tillgången till arbetslivsinriktad rehabilitering.
4. FK skall redogöra för utveckling och gjorda insatser under året ifråga om samverkan med Arbetsmiljöverket inom på arbetsanpassnings- och rehabiliteringsområdet
5. FK skall följa upp lagstiftningen om att en uppföljning skall ske senast ett år efter sjukanmälningsdagen. FK skall härvid utreda om det finns förutsättningar för aktivitets- eller sjukersättning i stället för sjukpenning.

6. SoS och FK har fått i uppdrag att utforma och komma med förslag om en mer kvalitetssäkrad, enhetlig och rättssäker sjukskrivningsprocess samtidigt som det är viktigt att denna process är inriktad på att ta till vara den arbetsförmåga som den försäkrade har.
7. FK och AMS fick år 2005 i uppdrag att inom ramen för en pilotverksamhet i samverkan genomföra nya och förstärkta insatser för alla försäkrade som är långtidssjukskrivna eller uppbär aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning. Syftet är att ta tillvara den arbetsförmåga dessa personer kan ha och underlätta deras återgång till arbetslivet. Det skall säkerställas att rehabilitering eller andra åtgärder erbjuds de personer som kan börja arbeta igen men också att rätt ersättning utges. Det är regeringens intention att samtliga personer i nämnda målgrupp inom landet skall omfattas av insatserna så snart som möjligt och senast vid utgången av år 2007. FK och AMS skall löpande informera regeringen om hur arbetet fortskrider.

Finns det mål eller återrapporteringskrav inom Försäkringskassan som gör att arbetet med rehabilitering nedprioriteras?

Indikatorn för att mäta det Nationella halveringsmålet har varit antalet sjukpenningdagar. Enligt ett av de s.k. riksmålen för försäkringskassorna skall antalet dagar minska. År 2003 fanns dessutom i RB ett återrapporteringskrav som lyder "Antalet sjukfall längre än två år per tusen registrerade skall redovisas". Intervjuer vid ett antal försäkringskassasekontor vid denna tid visade att man inom kontoren lade stor vikt vid att uppnå riksmålet om antalet sjukpenningdagar. RFV lade ut beting på varje FK-kontor att gå igenom tvåårsfallen för att pröva arbetsförmågan hos de sjukskrivna.

Detta ledde i sin tur, vid sidan av den önskade effekten, även till den oönskade effekten att en stor del av personalen tvingades minska den tid som de normalt ägnar åt samordnad rehabilitering och arbete med kortare sjukskrivningsfall. Eftersom det rädde relativ tidsbrist även för arbetet med dessa fall resulterade det

hela i en kraftig ökning av antalet förtidspensioner.⁴ Delmålet (inom nationella halveringsmålet) att antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar skall minska fick inte samma genomslag i organisationen. Detta bekräftas också av Riksrevisionens undersökning av förtidspensioner.

Detta illustrerar hur en myndighet i sin tolkning och mätning av målen, ofrivilligt kan bidra till att andra viktiga mål kommer att nedprioriteras. I senare års RB fokuseras ett-årsfallen på olika sätt. Utvecklingen av dessa skall redovisas månadsvis. Samtidigt skall kvalitet och kostnadseffektivitet i handläggningen öka och arbetet med fusk och missbruk prioriteras. Även dessa krav kan tänkas konkurrera med de mål och krav som betonar rehabiliteringen.

Statskontorets sammanfattning och slutsatser angående RFVs och Försäkringskassans RB för åren 2003–2005 är följande:

- Det finns mål både på politikområdes- och verksamhetsområdesnivå som i RB fokuserar problemen med långa sjuk-skrivningar och rehabilitering.
- Samverkan fokuseras inte som ett direkt mål för något av verksamhetsområdena under åren 2003–2005. Ett återrappor-teringskrav om samverkan finns dock under vo Åtgärder mot ohälsa i RB för 2004, dock ej 2005. År 2004 begär man att RFV skall redovisa vilka geografiska områden som ingår i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet respektive lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Dess-utom skall RFV redovisa de resurser som försäkringskassan tillskjutit för dessa verksamheter och hur de statliga medlen använts. (Verksamhet enligt prop. 1996/97:63, 2002/03:2 och 2002/03:132).
- Samverkan fokuseras i stället alla åren starkt i reglerings-breven under rubriken Övriga mål och återrapporteringskrav. År 2003 finns t.ex. sex uppdrag om samverkan, varav två i samverkan med AMS och ett i samverkan med AMS och

⁴ Detta har också konstaterats i en rapport från Riksrevisionen, RiR 2005:14.

Socialstyrelsen (SoS). Även 2004, 2005 och 2006 finns många samverkansuppdrag.

- Det finns överhuvudtaget en stark fokusering i uppdragen på rehabilitering, långa sjukfall och samverkan för att lösa dessa problem. Uppdragsdelen är generellt mycket omfattande med omfattande återrappporteringskrav. För år 2006 finns 12 uppdrag som har en inriktning på de problem som vi här undersöker.

2.2.2 Regleringsbrev för budgetåren 2003–2006 avseende Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket skall enligt regleringsbreven indela sin verksamhet på sätt som vi redan beskrivit i tabell 2 (avsnitt 2.2).

Politikområdet Arbetsmarknadspolitik är indelat i två verksamhetsområden nämligen Förmedlingsverksamhet och Programverksamhet. Dessa är i sin tur indelade i fyra verksamhetsgrenar, enligt tabellen nedan. Av den framgår också mål och inriktning för varje verksamhetsgren (vg).

Tabell 4 Målen, enligt RB för 2005 för varje verksamhetsgren (skrivningarna avseende inriktning har koncentrerats till det mest relevanta)

Verksamhetsgren 1

Matchning på arbetsmarknaden

Mål 1: Korta arbetslöshetstiderna för kvinnor och män.

Inriktning: Arbetslösa kvinnor och män som har svårt att få ett arbete skall få hjälp från AF. Insatserna skall främja ett snabbt tillträde till arbetsmarknaden med särskild uppmärksamhet på ungdomar, flyktingar och personer med utländsk bakgrund.

Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skall prioriteras.

Mål 2: Korta vakanstiden för lediga arbeten

Inriktning: AF skall erbjuda tjänster som bidrar till att snabbt sammanföra arbetsgivare med lediga arbeten och arbetssökande.

Verksamhetsgren 2

Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden

Mål 1: Antalet kvinnor och män med svag förankring på arbetsmarknaden som får ett varaktigt och osubventionerat arbete skall öka jämfört med föregående år.

Mål 2: Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete skall öka för kvinnor och män jämfört med föregående år.

Inriktning: AF skall prioritera dem som har svårt att få ett arbete och dem som har varit utan arbete under lång tid. Särskild uppmärksamhet skall riktas mot kvinnor och män i grupperna arbetslösa ungdomar, arbetshandikappade och personer med utländsk bakgrund.

Verksamhetsgren 3

Kompetenshöjande insatser

Mål: Andelen kvinnor och män som får ett arbete efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program skall öka jämfört med föregående år.

Inriktning: Samtliga program skall vara inriktade mot arbete. Förberedande och vägledande insatser skall ingå som en del i processen mot arbete. Särskild uppmärksamhet skall riktas mot kvinnor och män i grupperna arbetslösa ungdomar, arbetshandikappade samt personer med utländsk bakgrund.

Verksamhetsgren 4

Avgiftsfinansierad verksamhet

Mål: Arbetslivstjänster skall medverka till att kvinnor och män som står utanför arbetslivet skall kunna återgå till sitt tidigare arbete eller få ett annat arbete

Det krävs återrapportering enligt en särskild bilaga till regleringsbrevet. Kraven i denna är omfattande. Målen för vg 1 åtföljs t.ex. av 11 indikatorer som i sin tur är indelade i många dimensioner. Dessa skall inrapporteras varje månad. Generellt sägs för verksamhetsgrenarna att AMS utifrån de mål som regeringen angivit skall "operationalisera dessa genom att sätta egna mål".

AMS har formulerat ett s.k. fempunktsprogram för att reformera den interna styrningen. En del i detta är att ha regelbundna resultatdialoger mellan de olika nivåerna i organisationen. Dessa kontakter rör sig till stor del om en uppföljning av de interna mål

som formulerats för kontoren med utgångspunkt från mål och krav i RB. Kontorens resultat kan kontinuerligt följas på datorn, som visar röda och gröna siffror beroende på resultatframgången. Under 2003 och 2004 gällde följande mål och kvantitativa nivåer.

Mål internt inom AMV

Andelen arbetssökande som har ett arbete inom 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning	90 %
Andelen arbetssökande som säger sig ha en individuell handlingsplan	75 %
Maximalt antal långtidsinskrivna i genomsnitt per månad	36 360
Andel arbetsgivare som säger sig ha fått tillr. med arbets-sökande	85 %

Dessutom är målen från två av de särskilda uppdragen nedbrutna på samma sätt. Det gäller målet att minska deltidsarbetslösheten och att halvera antalet långtidsarbetslösa. Resultaten för dessa bedöms dock inte med rött och grönt.

Statskontorets genomgång av mål, återrapporteringskrav, indikatorer för åren 2003–2006 visar i huvudsak följande:

Målen och återrapporteringskravens fokusering på problemen

Det är ingen av de fyra verksamhetsgrenarna vars målformuleringar direkt nämner personer med rehabiliteringsbehov eller personer som är sjukskrivna. Intressant är dock att det genomgående efter själva målformuleringarna för verksamhetsgrenarna följer en text som kallas ”Inriktning” och i denna nämns ofta s.k. prioriterade grupper. Det är oklart vilken status denna inriktningstext har.

För vg matchning, som är den mest prioriterade verksamhetsgrenen inom AMV under denna period, nämns arbetslivsinriktad rehabilitering under underrubriken ”inriktning”. Enligt tabell 4 ovan kan vi se att inriktningen anger uppmärksamhet mot ungdomar, flyktingar och personer med utländsk bakgrund. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skall prioriteras. En liknande formulering fanns år 2004, men inte år 2003 och 2006. Detta sätt

att formulera mål kan lätt leda till tolknings- och prioriteringsproblem för myndigheten.

Under **vg Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden** finns i inriktningstexterna ingen direkt referens till personer som är långtidssjukskrivna och/eller i behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. År 2004 och 2005 finns en inriktningstext liknande den som refererades ovan. Man nämner dock inte arbetslivsinriktad rehabilitering. I stället är arbetshandikappade en grupp som nämns, d.v.s. en grupp som redan klassificerats som arbetshandikappade av AMV. Den gruppen faller i detta sammanhang utanför vår definition. År 2006 finns ingen direkt referens i mål eller inriktning till arbetslivsinriktad rehabilitering.

Under **vg Kompetenshöjande insatser** lyfter man åren 2003–2005 i inriktningen särskilt fram de arbetshandikappade, men inte ”våra problemgrupper”.

Vg Avgiftsfinansierad verksamhet, där Arbetslivstjänster (ALT) ligger, har ett mål som ligger väl i linje med mål för arbetslivsinriktad rehabilitering. Enligt målet ”skall ALT medverka till att kvinnor och män som står utanför arbetslivet skall kunna återgå till sitt tidigare arbete eller få ett annat arbete”. ALT sysslar alltså definitivt med de problem som vi här fokuserar. Men avgiftsfinansieringen förutsätter att arbetsgivare, FK eller AMV köper tjänsten. Problemet är att de aktörer som skulle kunna vara köpare, inte är överens om vem som bör köpa, för vilka sjuka och vid vilken tidpunkt. ALT har tidvis haft överkapacitet, trots att sjukskrivningarna och behoven av hjälp från ALT varit stora. ALT är beroende av att aktörerna köper. Vi anser därför att ALT faller utanför intresset just i denna framställning av sektoriseringsproblemen.

Återrapporteringskraven är också viktiga för hur myndighetens prioriteringar görs. Särskilt viktiga är de om målformuleringen är otydlig och ger upphov till svårigheter att prioritera, vilket verkar vara fallet här. Återrapporteringskraven har dock inte någon inriktning på arbetslivsinriktad rehabilitering eller långtidssjukskrivna. De återspeglar sig inte heller i de interna

återrapporteringskraven. Mätningen av inskrivningsdagar och mätningen av resultat för AMV har dock visat sig indirekt kunna ha negativa följder genom att man vill undvika att få in personer som försvårar att man uppnår målen. De långtidssjukskrivna kan vara en sådan grupp.

Vi har slutligen noterat antalet återrapporteringskrav generellt är mycket omfattande, särskilt om man ser dem i ett sammanhang med det som står under övriga mål och uppdrag. Antalet återrapporteringskrav och uppdrag är t.ex. för budgetåret 2004 närmare 80.

Det nationella s.k. ohälsomålet

Detta mål har utformats som ett mål som skall gälla för de berörda myndigheterna, dvs. även AMV. Det har en framskjuten plats i BP för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, och i RB för Försäkringskassan. AMV har dock inte med det Nationella ohälsomålet som *Ordinarie mål för någon av verksamhetsgrenarna* åren 2003–2006. (Det refereras inte heller till det särskilt inom BP för det aktuella utgiftsområdet.)

Men ohälsomålet kommer i RB för AMV in under rubriken *Övriga mål och återrapportering* från 2003 och framåt. År 2003 skall AMV redovisa indikatorer inom området. År 2004 nämns inte målet särskilt, men år 2005 beskrivs målet under ”övriga mål”. AMS skall då redovisa vilka resurser som används och vilka åtgärder som vidtagits för att det nationella målet om frånvaron från arbetslivet p.g.a. sjukskrivning – i förhållande till 2002 – skall halveras fram till 2008. Redovisningen skall lämnas till RK i samband med årsredovisningen. Målet kan här närmast sägas ha karaktären av återrapporteringskrav.

År 2006 lyfts målet fram som första inledande text under rubriken *Övriga mål och återrapportering*. Målet beskrivs då i sin helhet. Alla berörda myndigheter nämns, tre områden inom vilka myndigheterna *genom sin ordinarie politik- och verksamhetsområden* kan bidra till att målet uppnås; förebyggande insatser, sjukskrivningsprocessen och kunskaper om insatser och resultat. En viktig förutsättning för att målet skall kunna nås är, enligt RB,

att det sker en *nära samverkan mellan de berörda myndigheterna*. Redovisning begärs också av var och en av myndigheterna.

Vi ser alltså en successiv ökning av målets status – dock inte så långt att det gått in som ett ordinarie verksamhetsmål.

Övriga mål och återrapportering

Under rubriken ”Övriga mål- och återrapporteringskrav” följer ett omfattande antal punkter i alla RB. Det som bör göras, men som inte får plats under de ordinarie verksamhetsmålen, placeras här. Antalet uppdrag med anknytning till långtidssjukskrivningar och/eller rehabilitering är under åren 2004–2006 minst 3 per år.

Följande är exempel från RB år 2004:

- Socialförsäkringsadministrationen och AMV skall gemensamt inom ramen för samverkan inom rehabiliteringsområdet enligt prop. 1996/97:63 och prop. 2002/03:2 eller inom ramen för finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet verka för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser i syfte att antalet sjukskrivna arbetslösa. AMS och RFV skall följa upp tillämpningen av den nationella verksamhets- och handlingsplanen och hur de statliga medlen använts. Uppdraget skall redovisas senast 9 augusti 2004 och i årsredovisningen för 2004.
- RFV skall i samverkan med AMS och Socialstyrelsen fortsatt utforma ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Systemet skall utformas. Lägesbeskrivning senast 9 augusti 2004. I RB för 2005 sägs att myndigheterna gemensamt skall förvalta och utveckla detta system (SUS).
- Länsarbetsnämnderna skall i samverkan med 7 kommuner som tecknat lokala utvecklingsavtal inom ramen för storstadspolitiken delta i utarbetandet av de områdesvisa åtgärdsplanerna, gärna i fortsatt form av samverkansöverenskommelser.

- AMS skall redovisa hur basresurserna för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen säkerställts i fråga om tjänsteutbud och personalresurser, omfattningen av de särskilda resurserna för olika grupper av arbetshandikappade samt insatser för kompetens och metodutveckling inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen på olika nivåer inom AMVs verksamhet (18 juni 2004).
- AMS skall redovisa volymer, resultat och metodik av försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion.
- AMS skall redovisa vilka insatser myndigheten vidtar inom sitt ansvarsområde, som bidrar till att nå det övergripande folkhälsomålet.

I RB för 2005 sägs under motsvarande rubrik, bl.a.:

- AMS skall redovisa hur och i vilka olika sammanhang samverkan sker med socialtjänsten för att personer som är beroende av socialtjänstens stöd skall komma i åtnjutande av insatser och program hos arbetsförmedlingen.
- AMS skall redovisa vilka resurser som använts och vilka åtgärder som vidtagits för att nå det nationella målet.
- AMV och FK skall gemensamt inom ramen för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet verka för att antalet sjukskrivna arbetslösa som återfår arbetsförmågan och får ett arbete skall öka. AMS och FK skall följa upp (4 punkter).

Statskontorets sammanfattning och analys angående RB för AMV

- Det finns inte i AMVs RB något uttalat mål för verksamhetsgrenarna att man inom AMV skall arbeta med ohälsan eller åtgärder för och rehabilitering av sjukskrivna.
- Under rubriken ”Inriktning” (under måltexten) uttrycks emellertid ibland att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skall prioriteras – dock utan återrapporteringskrav. Vissa år föreskrivs också en inriktning ”på dem som har det svårast”. Det är, enligt Statskontoret, oklart vilken status den skrivningen har.

- Det finns en stark fokusering på arbetslivsinriktad rehabilitering och samverkan under rubriken "Övriga mål och återrapporteringskrav" eller "Uppdrag" i regleringsbreven. De samverkansprojekt som startats redan år 2003 nämns alla åren. Man skall "gemensamt verka för att uppnå..." Man skall också i samverkan utforma ett sektorsövergripande system för uppföljning och från 2006 förvalta detta system "i samverkan". AMS får också ett tydligare uppdrag från 2006 att "tillsammans med FK och SoS, stödja utvecklingen av finansiell samordning".
- Det förefaller som om renodling är en stark strävan för verksamhetsmålen och återrapporteringskraven. Den nödvändiga fokuseringen även på andra frågor, t.ex. samverkan, ohälsa och rehabilitering löser man genom att föra in dem som Övriga mål eller särskilda uppdrag. Frågan är hur man löser det i verkligheten ute på kontoren och vilken vikt dessa frågor får i verkligheten där?

2.3 Årsredovisningar

Arbetsmarknadsverkets ÅR för 2003

Resultatet av matchningen (vg 1) sägs påtagligt ha förbättrats av arbetet med vg 2 och vg 3 (dvs. Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden resp. Kompetenshöjande insatser). Vg 3 sägs ha bidragit positivt till matchningen med hjälp av subventionerade anställningar. Långtidsarbetslösheten har dock ökat kraftigt under året. Orsaken uppges vara en svagare arbetsmarknad och på att antalet deltagare i arbetsmarknadsprogram minskat med 30 procent.

Mål 4 är att "Antalet långtidsinskrivna skall uppgå till högst 37 000 i genomsnitt per månad". Resultatet för året visar på en minskning av både antalet och andelen långtidsinskrivna, trots en allt kärvare arbetsmarknad. Detta speglar, enligt ÅR, en fortsatt prioritering av denna grupp på AF.

Under avsnittet *AMS övriga återrapporteringar* hänvisar man till att AMVs och socialförsäkringsadministrationens gemensamma

uppdrag om samverkan inom rehabiliteringsområdet (1996/97:63, 2002/03:2).

Under året har AMS och RFV, enligt årsredovisningen, haft ett intensivt och mycket gott samarbete. Det goda samarbetet på central nivå har återspeglats på den regionala och lokala nivån i länens överenskommelser. Totalt har drygt 9 000 sjukskrivna berörts här. Av dess har 19 procent antingen börjat arbeta eller påbörjat utbildning.

Bland samtliga pågående sjukfall i april sägs att 21 300 var arbetslösa och inskrivna på AF. I september var motsvarande antal 20 800. FAROS visar att det är en underskattning med 50 procent av det antal sjukskrivna som saknar anställning. *Underskattningen beror på att en stor andel av de sjukskrivna avaktualiserats p.g.a. sin sjukskrivning. Den korrekta siffran borde därför i verkligheten vara 40–45 000, eller ca 15 procent av samtliga pågående sjukfall.*

Arbetsmarknadsverkets ÅR för 2004

Under året har det varit en gynnsam ekonomisk utveckling, men en fortsatt svag arbetsmarknad. Både arbetslösheten och obalans-talet sägs, enligt ÅR, ha stigit under året. Även antalet förtidspensionärer har ökat. AF sägs, trots detta, ha nått alla verksamhetsmålen.

Den positiva resultatutvecklingen hänger, enligt ÅR, troligen samman med det pågående utvecklingsarbetet, inte minst mot bakgrund att flera verksamhetsmål varit riktade mot grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Vidare sägs att förändringsarbetet har haft som ett viktigt mål att omfördela resurser så att ytterligare utrymme skapas för personalintensiva insatser för sökande och arbetsgivare med särskilda behov.

Statskontorets slutsats

En genomgång av AMVs årsredovisningar visar att AMS tolkningar av målen (t.ex. inskrivningstidernas längd) i vissa fall kan ha fått effekten att personer omdefinierats ”som andra myndigheters problem”. Man noterar också en viss ökning av dem som har avaktualiserats och lämnat långtidsinskrivning utan att de fått

arbete. Det anses i ÅR troligt att det rör sig om många som inte stått till arbetsmarknadens förfogande, t.ex. sjukskrivna som behöver rehabiliteringsinsatser innan de kan få arbete. Om dessa personer verkligen blir föremål för rehabilitering är allt gott och väl. Problemet är dock, att en stor andel av dessa personer, riskerar att bli avaktualiserade utan att deras problem har lösts.

3 **Analys i förhållande till våra hypoteser**

Hypotes 1: Regeringen fokuserar inte sektoriseringsproblemen i sin mål- och resultatstyrning utan styr myndigheterna utifrån deras mer renodlade huvuduppgifter

Hypotesen bekräftas inte för rehabilitering av arbetslösa sjukskrivna. Den **bekräftas åtminstone delvis** för gruppen anställda långtidssjukskrivna.

Även om det i regeringens styrning av RFV/Försäkringskassan under hela perioden funnits en fokusering på långtidssjukskrivna generellt har det i styrningen av AMV först under senaste året blivit en fokusering som även omfattar anställda sjukskrivna. Fokuseringen är således ojämn mellan dessa olika utgifts- och politikområden.

Stor uppmärksamhet har i BP inom utgiftsområde 10 (Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp) ägnats åt ohälsfrågorna i form av generella beskrivningar och uppdragsbeskrivningar. Jämförelsevis mindre uppmärksamhet har ägnats åt dessa frågor inom Utgiftsområde 13 (Arbetsmarknad) och minst uppmärksamhet inom området 9 Hälsovård och sjukvård (undantag dock socialtjänstpolitiken där frågorna uppmärksammas ganska väl). Något förvånande är att frågorna inte får något nämnvärt utrymme inom BP i beskrivningen av hälso- och sjukvården.

Regleringsbreven(RB) kan sägas återspegla denna olikhet i intensitet. I RB för RFV och Försäkringskassorna finns en tydlig fokusering på problem med långa sjukskrivningar och rehabilitering

både i målen för verksamhetsområde och i återrapporteringskrav. Särskilt stark är dock fokuseringen under rubriken Uppdrag. Där återfinns för alla åren ett stort antal uppdrag med anknytning till de aktuella frågorna.

I RB för AMV finns för verksamhetsgrenarna inga mål som direkt är riktade mot de här aktuella problemgrupperna. Det finns efter målbeskrivningarna en text benämnd "Inriktning" där man dock först år 2005 nämner att arbetslivsinriktad rehabilitering skall prioriteras. Detta dock efter att man nämnt flera andra grupper som också skall ägnas särskild uppmärksamhet.

Det framstår som att en sådan inriktningsskrivning har en oklar innebörd vid prioritering av verksamheten. Lösningen på dilemmat att dels renodla, dels ägna uppmärksamhet åt andra frågor än de som står i verksamhetsmålen är att skriva in dessa andra frågor under avsnittet Övriga mål och återrapporteringskrav. Det finns en tydlig fokusering på dessa frågor under denna rubrik, i synnerhet under de två senaste åren.

Sammanfattningsvis:

Uppmärksamhet har riktats i BP och RB mot våra problemgrupper. Men inom AMV har uppmärksamheten varit mindre, senare och på mindre styrande plats i RB (dvs. inte som ett av de ordinarie verksamhetsmålen).

Hypotes 2: De mål och återrapporteringskrav som i RB riktas till de olika myndigheterna som behöver samverka eller samordna sig för att lösa ett sektoriseringsproblem är inte samstämmiga. Detta bidrar till att myndigheterna ibland jobbar mot eller förbi varandra

Hypotesen bekräftas beträffande verksamhetsmålen. Hypotesen bekräftas inte när det gäller direktiv m.m. och inte när det bl.a. gäller samverkan i projekt.

Det finns ett s.k. Nationellt mål för ökad hälsa i arbetslivet, som innebär att sjukskrivningarna skall halveras mellan 2002 och 2008. Målet är likalydande för sex myndigheter. Målet lyfts alla

åren fram i regleringsbrevet för RFV/Försäkringskassan under politikområdet Ersättning vid arbetsoförmåga. Det lyfts dock inte fram i AMVs regleringsbrev som ett ordinarie verksamhetsmål. Däremot finns målet med som uppdrag under Övriga mål och återrapporteringskrav. Målet är således likalydande men ges olika status i RB och med troliga konsekvenser för hur det prioriteras av berörd myndighet.

AMV har en vg ”Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden” och ett mål för denna: ”Antalet arbetssökande kvinnor och män med svag förankring på arbetsmarknaden som får ett varaktigt arbete skall öka jämfört med föregående år”. Detta mål borde kunna gynna våra problemgrupper och ligga i linje med Försäkringskassans mål om att ”förhindra och förkorta sjukskrivningar genom samordnad rehabilitering”. AMV har också under vg matchning, mål om att korta arbetslöshetstiderna med hjälp av bl.a. programverksamheten.

I återrapporteringskraven för båda verksamhetsgrenarna begärs information om långtidsinskrivningarna. AMS har själv formulerat en procentsats som mål för inskrivningstiderna där målet har innebörden att dessa skall minskas. Denna strävan att minska inskrivningstiderna förefaller dock kunna leda till att personer avskrivs från arbetsförmedlingen eller skrivs in i sådan kategori att åtgärd inte behöver vidtas. Personerna definieras som ”inte anställningsbara”. AF vill därför undvika att de ligger kvar som inskrivna under lång tid, vilket skulle försvåra att myndigheten når målet. Målen för AMV i kombination med återrapporteringskraven för kontoren kan således komma att motverka RFVs/Försäkringskassans mål för verksamhetsområdet Åtgärder mot ohälsa. RFV och försäkringskassorna skall förhindra och förkorta sjukskrivningarna och genom samordnad rehabilitering och andra aktiva insatser underlätta återgång till arbete.

I praktiken förefaller således målformuleringar, som i sig inte utesluter arbete med våra problemgrupper hos de båda myndigheterna, i kombination med återrapporteringskrav, indikatorer och prioriteringar av resurser, ha lett till att man haft svårt att sträva åt samma håll.

Båda myndigheterna har likalydande formuleringar för ett stort antal samverkansprojekt. Båda skall också delta i slutrapporteringen av dessa, vilket borgar för att de strävar åt samma håll, åtminstone i dessa projekt. Frågan är då vilken roll dessa samverkansprojekt får för organisationernas verksamhet i stort.

Hypotes 3: Regeringen formulerar inte i RB

- tydliga krav på samverkan (för att lösa sektoriseringsproblemen)
- tydligt ansvar för samverkan

Hypotesen bekräftas inte. Krav på samverkan formuleras tydligt och för alla tre aktörerna RFV/Försäkringskassan, AMV och SoS i deras RB, dock inte som ordinarie verksamhetsmål eller återrapporteringskrav för sådant. I stället finns dessa krav på samverkan under de Uppdrag eller Övriga mål som formulerats för myndigheterna. Men Försäkringskassan har dock därutöver ett ansvar genom sin utpekade roll att vara samordnande myndighet för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och genom att kassan skall redogöra för hur resurser ur sjukpenninganslaget använts för gemensam samverkan.

Samverkansuppdragen innebär krav på samverkan både när det gäller att utforma gemensamma verksamhets- och handlingsplaner, att förnya rehabiliteringen, att utveckla finansiell samordning, att följa upp gemensamt m.m.

Det förefaller också som om ansvaret för samverkan oftast varit utformat som ett gemensamt ansvar och ofta med gemensam återrapporteringsskyldighet.

På samma sätt som för hypotes 2 blir frågan här vilken roll dessa samverkansprojekt får på organisationernas verksamhet i stort.

Hypotes 4: Uppmärksamhet på sektoriseringsproblemet och samverkan har under senare år ökat i BP, RB och ÅR.

Hypotesen bekräftas i någon mån. Det är dock en alltför kort period som granskas för att man skall kunna dra någon egentlig slutsats.

Inom Socialdepartementets område har problemen och samverkansfrågorna haft stort utrymme i alla MoR-dokumenterna under den senaste 10-årsperioden. Inom Arbetsmarknadsdepartementets område kan man skönja en ökning av uppmärksamheten på samverkansfrågor under de senaste åren. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för sjukskrivna har också fått ökad uppmärksamhet inom AMV.

Hypotes 5: Krav på samverkan åtföljs inte regelmässigt av incitament

Hypotesen bekräftas inte. Ekonomiska incitament har skapats inom rehabiliteringsområdet i flera fall, inte minst genom finansiell samordning. Det har även varit tydligt att resurser har haft en stor betydelse för att få igång samverkansaktiviteter och förnyelse av rehabiliteringen gällande grupper som AMV tidigare inte ansett ligga inom det egna uppdraget. Kostnaderna belastar försäkringskassans anslag, inte AMVs.

Hypotes 6: Regeringen skaffar sig information om sektoriseringsproblemen och möjliga lösningar i hög grad på annat sätt än genom RB och ÅR.

Hypotesen bekräftas. Regeringens information härrör delvis ur rapporteringen från de särskilda uppdragen och särskilda rapporter. Direktiven finns i allmänhet nämnda i regleringsbrev.

Inom ohälsoområdet har därutöver, under det senaste decenniet, ett påfallande stort antal statliga utredningar genomförts. Därutöver har det producerats departementsskrivelser, rapporter från ESO, SNS och forskningsprojekt, revisionsprojekt och utredningar från Statskontoret.

Bilaga 3b

Nyanlända invandrares inträde på arbetsmarknaden

1 Inledning och problembeskrivning

Det tar relativt lång tid för asylsökande invandrare som kommit till Sverige att bli självförsörjande genom arbete. Invandrarna behöver ha många kontakter med olika myndigheter och med den kommunala förvaltningen m.fl. Först beviljas invandrarna uppehållstillstånd av Migrationsverket (MIG). Sedan slussas en del av dem till en introduktionsplats i en kommun. Dessa platser tas fram av Integrationsverket i överenskommelser med kommunerna. En stor del av invandrarna skaffar emellertid i dag själv bostad i någon kommun, oftast hos släkt och vänner. Det kan de ha gjort redan under tiden de väntat på uppehållstillståndet. Invandrarna strömmar således ut i samhället på olika sätt och med varierande insatser från de berörda myndigheterna.

Invandrare kan också beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av att de är anhöriga till personer som beviljats asyl här. Dessa "anhöriginvandrare" får inte samma introduktion som de asylsökande, vilket i sig skapar särskilda problem att integrera "anhöriginvandrarna" på ett bra sätt. Framställningen i det följande gäller dock i första hand de asylsökande.

MIG ska, enligt en överenskommelse som slutits mellan berörda aktörer, i samarbete med **Arbetsmarknadsverket (AMV)**⁵ genomföra en första kartläggning av asylsökandes yrkes- och utbildningsbakgrund. Samtliga invandrare ska erbjudas en organiserad och meningsfull verksamhet som ska ge personen erfarenheter som kan vara till nytta för det fortsatta livet i Sverige. Kartläggningen av individens bakgrund ska vidarebefordras till **Integrationsverket** och **bosättningskommunen**. Om asylärendet väntas ta längre tid än fyra månader finns möjlighet för personen

⁵ Överenskommelsen har dock ingen juridisk status.

att få ett undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.⁶ Han/hon har då rätt till service från arbetsförmedlingen.

Verkligheten fungerar i många fall dock inte enligt denna modell. Orsakerna till detta är troligen flera. En viktig orsak är att många asylsökande snabbt skaffar sig eget boende och därmed inte kommer att bli föremål för någon ordentlig kartläggning. En annan orsak är att många anses ha små chanser att få asyl. Enligt myndigheternas bedömning (främst MIG) är det då inte meningsfullt att erbjuda en organiserad verksamhet som förbereder dem för det svenska arbetslivet. Introduktionen inriktas i stället på att skapa en meningsfull vistelse och förbereda invandraren på att återvända till det land som han/hon kom ifrån. Handläggnings-tiderna för att få ett slutligt besked är dock långa.

När uppehållstillstånd är klart och en person är placerad i en kommun ska den nyanlände av **kommunen** erbjudas en introduktion utifrån individuella behov och förutsättningar med svenskundervisning, validering av tidigare yrkes- och utbildningserfarenhet, praktik, eventuellt ytterligare utbildning samt andra insatser som förhoppningsvis leder till ett arbete som säkrar försörjningen. Om personen har yrkesutbildning och/eller arbetslivserfarenhet ska introduktionen inriktas på arbete inom detta yrke. Detta är, som vi uppfattat det, hur man tänkt sig att mottagningen i kommunerna ska fungera. Som framgår i det följande fungerar det, till stora delar, inte så väl i verkligheten.

Invandrare kan också beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av att de är anhöriga till personer som beviljats asyl här. Dessa "anhöriginvandrare" får inte samma introduktion som de asylsökande, vilket i sig skapar särskilda problem att integrera dem på ett bra sätt. Framställningen i det följande gäller dock främst de asylsökande.

Kommunens mottagningsorganisation, utbildningssamordnaren och arbetsförmedlingen ska (enligt den s.k. "Överenskommelsen") samarbeta vid planeringen och genomförandet av introduktionen. Dessa parter ansvarar för kvaliteten på intro-

⁶ Enligt Utlänningsförordningen 4 kap §3a.

duktionen och kompletterar den med delar som individen behöver utvecklas i. De ska erbjuda olika sysselsättnings- och språkprogram som komplement eller alternativ till reguljär svenskundervisning. **Kommunerna** ska tillsammans med **arbetsförmedlingarna** se till att undervisningen kan förenas med praktik för att språkinläringen ska stimuleras. I verkligheten fungerar den förväntade samverkan i flera fall inte.

Undervisning i svenska och samhällskunskap (sfi⁷) är en del av introduktionsprogrammet. Det nya kursplanesystemet ska göra det möjligt att kombinera eller integrera kurser inom sfi- med studier inom vuxenutbildningen, praktik, förvärvsarbete eller annan sysselsättning. **Sveriges Kommuner och Landsting** ska vid behov se till att svenskundervisningen genomförs i samverkan mellan olika kommuner och andra aktörer. I verkligheten förefaller sfi vara den huvudsakliga svenskundervisningen. Det är bara stora kommuner som kan erbjuda olika språkprogram.

Kommunerna ansvarar för att de **lokala aktörer** som ska genomföra programmet samverkar och att programmet kommer igång utan dröjsmål. Normalt tar det minst två år från det att individen har fått uppehållstillstånd till att introduktionen är genomförd.

AMV ska svara för de arbetsmarknadspolitiska program och det stöd som behövs för att individen så snabbt som möjligt kommer ut i arbetslivet och blir självförsörjande. Arbetsförmedlingen ska (enligt Överenskommelsen) bidra till att introduktionen ska bli arbetslivsorienterad. De program och andra stöd som erbjuds, som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden, bekostas av arbetsförmedlingen. I verkligheten erbjuds dock långt ifrån alla invandrare med behov insatser, enligt ovan, från AF.

Statens skolverk svarar för att följa upp och utvärdera samt inom utbildningssektorn granska kvaliteten och ha tillsyn över

⁷ Sfi = Svenska för Invandrare. Skolform med egen läroplan som senast ändrades 2003/03. Svenskundervisningen ska ge kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.

utbildningen i svenska. I verkligheten är detta inte en prioriterad verksamhet inom Skolverket..

Valideringsdelegationen ska främja utvecklingen av legitimitet, kvalitet och likvärdighet avseende validering utanför högskoleområdet. Delegationen ska bedriva och stödja utveckling av metoder och verksamhetsformer, stärka och främja ett regionalt samarbete och informera. Man ska samverka med utbildningsväsendet och arbetslivet⁸.

Myndigheten för skolutveckling ska ansvara för att svenskundervisningen blir mer flexibel och bättre svarar mot individens förutsättningar och behov, att lärarna – förutom pedagogisk utbildning – har utbildning i svenska som andra språk och att nya inlärningsmetoder provas.

1.1 Problem med att integrera nyanlända invandrare på arbetsmarknaden

Generellt sett riskerar invandrare i högre grad än övrig befolkning att:

- vara arbetslösa
- fastna i långvarigt bidragsberoende
- få ett arbete som inte motsvarar deras kompetensnivå.

En starkt bidragande orsak till ovanstående förhållanden är att det tar för lång tid för invandrare att komma ut på arbetsmarknaden under deras första tid (0–4 år) i Sverige. Under denna tid är deras möjligheter att arbeta mycket små.

I begreppet invandrare innefattas här flyktingar, kvotflyktingar och anhöriga till personer boende i Sverige.

⁸ Ingår i dagsläget inte i överenskommelsen som har initierats av Integrationsverket. Detta kan hänga samman med att delegationen är tillfälligt inrättad.

I rapporten har vi koncentrerat oss på de samverkansproblem inom sektorn som finns strax före och under den s.k. introduktionstiden.

1.2 Koppling till sektorisering

Som beskrivs ovan finns det många situationer under en invandrars första tid i Sverige då det krävs att två eller flera offentliga aktörer samverkar för att nå de uppsatta målen för integrationen. Samverkan brister ofta i flera hänseenden. Samtidigt finns det samverkan som fungerar väl.

Från regeringens sida har olika initiativ tagits för att få ett ökat samarbete och en större helhetssyn på problemet. Exempel på detta är storstadssatsningen och bildandet av Integrationsverket, men också Integrationsverkets initiativ med en överenskommelse⁹ mellan flera olika myndigheter och Svenska Kommunförbundet om vem som har vilket ansvar i processen från det att en person kommer till Sverige och till att denne blir självförsörjande. Målet är att nyanlända invandrare ska integreras snabbare på arbetsmarknaden men också att de ekonomiska resurserna ska utnyttjas på ett mer effektivt sett.

1.3 Utveckling av problemet

De problemsituationer som vi närmare studerar kan kategoriseras som tre olika problemområden.

Problem som är kopplade till en myndighets specifika arbetsuppgift och hur den myndigheten väljer att lösa detta problem, alternativt att inte lösa det.

⁹ "Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare" har tillkommit på Integrationsverkets initiativ mellan Migrationsverket, AMV, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Svenska kommunförbundet. Andra myndigheter och aktörer än de som nu ingår i överenskommelsen borde, enligt vissa intervjupersoner, också ingå i överenskommelsen, som t.ex. KY, VHS och bemanningsföretag. Samtidigt ställer sig vissa frågande till t.ex. Migrationsverkets deltagande.

Problem som uppstår när två eller flera aktörer ska samverka för att nå ett resultat. Problem som uppstår inom en specifik myndighet eller hos annan aktör men som inte bara är knutet till den aktören utan likväl kan uppstå inom andra aktörers verksamhet.

Vissa av de problem vi diskuterar nedan kan passa i flera kategorier.

A. Problem som bidrar till sektoriseringsproblemet men som ligger på en enda aktörs inre arbete och organisation.

Problem 1: Migrationsverket kritiseras för att inte kartlägga de asylsökandes yrkes- och utbildningsbakgrund tillräckligt.

Migrationsverket kritiseras från flera håll för att man inte genomför en tillräcklig kartläggning av de asylsökandes yrkes- och utbildningsbakgrund. Det är även ovanligt att någon från arbetsförmedlingen deltar i denna kartläggning. Detta förhållande medför att den information som Migrationsverket förmedlar till Integrationsverket och kommunerna är bristfällig.

Enligt MIG finns några saker som delvis kan förklara detta. Dels görs en kartläggning bara av den grupp som säger sig behöva hjälp. De som skaffar eget boende och inte begär hjälp faller då utanför. Dels är det upp till de berörda invandrarna vad av en kartläggning som de vill att MIG ska föra vidare till en kommun. Många är också så långt från arbetsmarknaden p.g.a. sjukdom och eller trauman att en kartläggning inte är meningsfull. Det kan också finnas vissa motstridiga intressen mellan MIG och kommunerna när det gäller en fyllig kartläggning. Kommunerna kan ha ett intresse av att inte behöva ta emot personer som har mycket komplexa problem. MIG har ett intresse av att dessa personer placeras i kommunen och får hjälp där. (Problemet kan lika väl placeras under kategori B nedan).

Problem 2: Överenskommelser som tecknas centralt av AMV och kommuner om samverkan och gemensamma arbetssätt implementeras inte alltid ner till den lokala nivån.

Överenskommelser sluts både centralt och lokalt. En central överenskommelse åtföljs inte alltid av lokala överenskommelser. De lokala överenskommelser som sluts ser dessutom olika ut.

Arbetsförmedlingarna på lokal nivå samarbetar inte alltid sinsemellan eller med kommunerna i den grad de borde, vilket resulterar i att arbetsmarknaden blir mindre för de sökande i allmänhet och för de nyanlända i synnerhet. Det ger t.ex. problem när en persons yrkeskunskaper ska valideras då lämplig organisation för att utföra valideringen saknas på den loka arbetsmarknaden. Det blir svårt att genomföra en individuell introduktionsplan i dess helhet.

En del av variationen kan förklaras av att arbetsförmedlingarna inte får några styrsignaler om nyanlända invandrare.

Problem 3: Validering av utländsk utbildning och yrkeskompetens saknas helt eller tar för lång tid.

Vissa yrkeskategorier, främst inom hälso- och sjukvårdsområdet, har institutionaliserade former för validering av tidigare yrkes- och utbildningserfarenheter. Likaså finns inom universitet och högskola möjligheter att värdera teoretiska utbildningar som kan ligga till grund för allmän eller särskild behörighet. Däremot saknas i huvudsak fastlagda rutiner för att validera övriga yrkeskunskaper och utbildning på lägre nivå. Verket för högskole-service (VHS) bedömer gymnasiekompetens men prioriterar idag dem som ska studera vidare.

B. Problem som uppstår och bidrar till sektoriseringsproblemet när två eller flera aktörer ska samverka för att nå ett resultat.

Problem 4: Parallella strukturer byggs upp.

AMV kommer, enligt vissa kommunföreträdares perspektiv, ofta in för sent i samarbetet kring de individuella introduktionsplanerna. För att hantera situationen och inte bli hindrade i arbetet bygger då kommunerna i många fall upp egna funktioner. AMV kan istället ha perspektivet att man från kommunens sida inte efterfrågar AMV:s tjänster, eftersom man vill värna om sin egen verksamhet. Problemen med att etablera en flexibel samverkan mellan svenskutbildningen och arbetslivsintroduktionen anses i vissa fall också hänga samman med att kommunen har institutionaliserat en egen verksamhet för sfi. Denna sfi-verksamhet förutsätter ett visst antal elever. I mindre kommuner med relativt få invandrare finns inte, av ekonomiska skäl, förutsättningar att variera utbildningsinsatserna för invandrarna.

Problem 5: Bristande samarbete mellan ”parallella” aktörer

Få kommuner samverkar med varandra vad gäller t.ex. gemensam sfi-utbildning eller mottagningsverksamhet i sin helhet. Detta medför att det blir svårigheter att genomföra individplanen. Exempelvis är det mer kostsamt för en liten kommun att kunna erbjuda fler nivåer inom sfi-utbildningen på egen hand än om man samverkar över kommungränserna. Ett annat exempel är att det kan vara svårt att samverka om större yrkesutbildningar eller praktikprojekt. Som grundläggande orsak förs ofta fram att kommunerna har svårt att förändra redan uppbyggda strukturer för sin mottagningsverksamhet. I många fall saknas också en tradition att samverka mellan kommuner – inte bara när det gäller integration av invandare.

Kritik framförs även mot att arbetsförmedlingar inte samarbetar sinsemellan vilket ger likartade problem som när kommunerna inte samarbetar över kommungränserna.

Sammantaget ger detta som resultat att de individuella introduktionsplanerna blir svåra att genomföra. Dessa introduktionsplaner är också, enligt uppgift ofta så bristfälliga, att de inte kan användas som styrdokument.

Problem 6: Vid konflikter mellan mål för samverkan och mål för kärnverksamhet prioriteras oftast målen för kärnverksamheten.

Detta problem gäller för de flesta aktörer men är särskilt tydligt för AMV och för Migrationsverket.

C. Generella problem som uppstår hos respektive aktör.

Problem 7: Parterna har olika mål för sitt deltagande i samarbetet

Ett exempel är när utbildningssamordnaren ser praktiken främst som ett medel för invandraren att lära sig svenska och inte något som ska ge denne grunden till en framtida egen försörjning, vilket AMV eller övriga deltagare från mottagningsverksamheten tänker sig.

Problem 8: Svårigheter för samtliga aktörer att överge kedje-processtänkandet framför att hantera flera processer parallellt.

Problemet gäller främst att kunna ha sfi-utbildning parallellt med arbetspraktik som är inriktad på egenförsörjning.

Problem 9: Projekt som genomförs med särskilda medel eller som särskilda uppdrag är svåra att införliva i den normala verksamheten.

Projekt som genomförs med särskilda medel, t.ex. projekt inom ramen för Storstadssatsningen, är svåra att införliva i den normala verksamheten både hos kommuner och AMV. Det är då svårt att få kontinuitet i verksamheten när det specifika uppdraget är genomfört. Ett annat exempel är hur uppdrag som ges i RB, och som inte är kopplade till målen för kärnverksamheten, ska få en fast struktur och kontinuitet.

2 Problemets beskrivning i MoR-dokument

Problematiken som rör invandrares introduktion och möjligheter till integrering på arbetsmarknaden under den första tiden i Sverige sträcker sig över flera olika politikområden, utbildningsområden och även flera olika departement. Endast på ett område kan man säga att frågeställningarna tillhör kärnverksamheten och kan inordnas på ett självklart sätt under de mål som är uppsatta för politikområdet, nämligen Integrationspolitiken. Inom politikområdet Arbetsmarknadspolitik finns även där en nämnd uppgift där problematiken kan inordnas även om just nyanlända invandrare inte nämns som specifik grupp utan kan omfattas av benämningen ”personer med svag ställning på arbetsmarknaden”. För politikområdena Migrationspolitik och Utbildningspolitik är nyanlända invandrare mer perifera i den målbild som presenteras.

Översikt av berörda utgifts- och politikområdets kärnverksamhet

Utgifts- område	8 Invandrare och flyktingar		13 Arbetsmarknad	16 Utbildningspolitik
Politik- område	Migrationspolitik (UD)	Integrationspolitik (Ju)	Arbetsmarknadspolitik (N)	Utbildningspolitik
Anslag	4,8 mdkr	2,1 mdkr	69,31 mdkr	43,9 mdkr
Mål	- Värna asylrätten i Sverige och internationellt, upprätthålla en reglerad invandring samt öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken i EU. - För att nå dessa mål ska migrations- och asylpolitiken präglas av rätts-säkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter. - Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. - En samhälls-gemenskap med samhällets mång-fald som grund. - En samhällsutveck-ling som känne-tecknas av ömse-sidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska vär-deringar och som alla oavsett bak-grund ska vara delaktiga i och medansvariga för. - Övergripande mål: Att arbetsmarknadspoli-tiken skall bidra till en väl fungerande arbetsmarknad, effektivt sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft. <i>Uppg. för politiken är att:</i> - främja sysselsättning och kompetensut-veckling för arbets-lösa personer på en effektiv och flexibel arbetsmarknad, - underlätta för perso-ner med svag ställ-ning på arbetsmark-naden att få arbete och förhindra utslag-ning från arbetsmark-naden, - motverka långa tider utan reguljärt arbete, - ökat arbetsutbud, - motverka en köns-uppdelad arbetsmark-nad och på andra sätt bidra till ökad jäm-ställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet. - Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livs-långt lärande för tillväxt och rättvisa.			
Berörd myndig- het	Migrationsverket	Integrationsverket	Arbetsmarknadsverket (AMV)	Statens skolverk Myndigheten för skol-utveckling Delegationen för validering

2.1 Budgetpropositionerna 2003–2005

2.1.1 Utgiftsområde 8, Invandrare och flyktingar

A Politikområde Integration

I BP för 2003 framhålls att invandrares första tid i Sverige är av avgörande betydelse för deras framtida möjligheter till egen försörjning och inträde på arbetsmarknaden. Ett flertal åtgärder har vidtagits för att t.ex. individualisera introduktionen av nyanlända invandrare under de närmast föregående årens BP. Dessa åtgärder är dock i sin linda och har ännu inte gett några resultat. Vikten av att samverka mellan myndigheterna betonas och att den år 2001 undertecknade överenskommelsen mellan AMV, Kommunförbundet m.fl. myndigheter är en plattform att bygga vidare på, särskilt vad gäller regionala och lokala överenskommelser.

Man ser också möjligheter till att utveckla introduktionen genom att flera kommuner samverkar inom ramen för bostäder, arbete, skola och bra introduktion.

En utredning har också tillsatts för att se om det finns lagar och regleringar som hindrar en mer effektivt samverkan mellan myndigheter och andra aktörer. Om sådana hinder finns och kan undanröjas ökas förutsättningarna för en mer individuellt anpassad introduktion samt att nyanlända invandrarna fortare kan bli självförsörjande och delaktiga i det svenska samhället.

Mål

I BP 2004 presenteras mål för invandrares sysselsättning. Dessa återfinns även i BP 2005:

- Sysselsättningsgraden för utrikes födda skall öka och närma sig den för hela befolkningen.
- Andelen utrikes födda med utländsk högskoleutbildning som har ett arbete i nivå med den egna kompetensen skall öka (prop. 2004/05:1, s. 13).

Under perioden 2001–2003 har sysselsättningsgraden för invandrare minskat. Olika förhållanden framhålls som påverkar resul-

tatet, bl.a. att uppföljningar av introduktionen till invandrare visar på brister i introduktionen och att kommunernas kostnader för försörjningsstödet ökar. Måluppfyllelsen när det gäller huvudmålet, ”att kunna försörja sig själv”, dvs. att få tillträde till arbetsmarknaden samt att bli delaktig i samhället är lågt.

Med anledning av dessa resultat vill man ha följande målsättning som utgångspunkt för arbetet: ”för att nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd ska komma ut snabbare på arbetsmarknaden ska deras utbildning och yrkeserfarenhet identifieras så tidigt som möjligt”.

Redovisade åtgärder

I 2003 års BP redovisas åtgärder inom andra utgiftsområden under respektive avsnitt i budgetpropositionen medan man i 2005 års BP har samlat alla åtgärder på integrationsområdet under UO 8, oberoende av om det är åtgärder finansierade med medel från andra UO.

Av AMV:s förvaltningsanslag ska 200 mnkr användas för att särskilt stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. Mellan 2003 och 2005 bedrivs vid arbetsförmedlingen en försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare med stöd av specialutbildade arbetsförmedlare. Kostnaden för denna och vissa andra insatser uppgick sammanlagt till 300 mnkr.

AMV har under senare år getts en rad uppdrag med anknytning till integrationsfrågor. De har i första hand gällt samverkan med andra myndigheter kring introduktionen av flyktingar och andra nyanlända invandrare, samverkan mellan kommuner och länsarbetsnämnder inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen inom Storstadspolitiken samt arbetet inom AMV för att motverka diskriminering.

Inom Europeiska socialfondens program Växtkraft mål 3 finns en särskild insats för ”Integration och mångfald”. Under programperioden 2000–2006 avsätts EU-medel motsvarande 130 miljoner kronor årligen för denna åtgärd. Ytterligare drygt 100 miljoner kronor per år finns tillgängliga genom det nya gemenskaps-

initiativet ”Equal”, som syftar till att motverka diskriminering på arbetsmarknaden. Förutom socialfondsmedlen tillkommer nationell medfinansiering på motsvarande belopp (prop. 2004/05:1, s. 18).

Ytterligare möjligheter till arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens för personer med utbildning från andra länder ska skapas. Vidare införs en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd, prova-på-platser, för personer utan eller med begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv. För dessa åtgärder reserveras minst 50 mnkr under 2005. Den arbetsplatsförlagda bedömningen av yrkeskompetens ska genomföras av AMV i samråd med näringslivet (prop. 2004/05:1, s. 26).

Ställen där samverkansfrågor omnämns i samband med integrationsfrågor

I BP för 2003 nämns att tidiga insatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som nyligen har kommit till Sverige är av särskild betydelse. AMV ska samverka med kommuner, Migrationsverket och andra myndigheter för att invandrades och asylsökandes kompetens tidigt ska tas till vara på ett sätt så att personens arbetsmarknadsinträde effektiviseras och tidigareläggs.

I BP för 2005 nämns överenskommelsen mellan AMV, Migrationsverket, Integrationsverket m.fl. som en plattform för ett samordnat förändringsarbete som syftar till att stärka och effektivisera samarbetet mellan berörda aktörer som medverkar i introduktionen (prop. 2004/05:1, s. 14). Vidare nämns att regional samordning av introduktionen utvecklas i flera län för att förbättra introduktionen (prop. 2004/05:1, s. 14).

Myndigheterna har enligt förordning (1986:56) ett särskilt ansvar för genomförandet av integrationspolitiken när deras respektive verksamhet utformas. Integrationsverket följer utvecklingen vid ett antal statliga myndigheter. Länsstyrelserna i storstadslänen har ett särskilt ansvar för att i samverkan med Integrationsverket främja integration på den regionala nivån (prop. 2004/05:1,

s. 14).

B Politikområde Storstadspolitik

Inom ramen för storstadssatsningen sker olika former av samarbete på lokal nivå mellan t.ex. kommunerna, lokala arbetsförmedlingar och försäkringskassorna. Genom de lokala utvecklingsavtalen sluter kommuner eller stadsdelar avtal med Regeringskansliet. AMS har sedan 2001 disponerat särskilda medel för att bidra till en utveckling och förbättring av samverkan mellan berörda aktörer i respektive län och bidra till en effektivisering av inträdet på arbetsmarknaden för de angivna målgrupperna.

C Politikområde Migration

I 2003 års BP-text diskuteras Migrationsverkets roll vad gäller att bidra till att förbereda de asylsökanden inför introduktionen i en kommun. Man påpekar att Migrationsverkets uppdrag på denna punkt bör förtydligas. I målen för politikområdet (BP 2005) nämns inte något om detta eller invandrares möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. Inte heller tas frågan upp i de redovisade åtgärderna inom politikområdet. Under rubriken *Redovisade resultat Asyl* beskrivs rättigheten att få undantag från skyldigheten att ha beviljats arbetstillstånd för att få arbeta under den tid asylsökande väntar på besked om beviljande av uppehållstillstånd. Om Migrationsverket bedömer att väntetiden kommer att överstiga 4 månader beviljas personen i fråga undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Endast 4 % utnyttjade möjligheten till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden (prop. 2004/05:1, s. 49).

I andra sammanhang nämns Migrationsverket ofta i olika former av samarbeten. I BP-texterna för 2005 berörs verkets samarbeten endast mycket kortfattat vad gäller utvecklandet av individplaner där information inhämtas och överlämnas från och till Integrationsverket och kommunerna (prop. 2004/05:1, s. 49).

2.1.2 Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Politikområde Arbetsmarknadspolitik

I och med att invandrare så långt som möjligt inte ska behandlas som en speciell grupp utan kunna ta del av samma åtgärder som andra arbetslösa förekommer begreppet invandrare inte särskilt ofta i BP-texterna. I vissa sammanhang ska dock utomnordiska medborgare anses vara en prioriterad grupp och därmed ha tillgång till vissa särskilda åtgärder, alternativt prioriteras inom de åtgärder som erbjuds alla arbetslösa. Exempel i 2003 års BP är att AMV ska satsa på personalförstärkningar för att stärka invandrades ställning på arbetsmarknaden och att minst 70 miljoner ska satsas på utbildning av högskoleutbildade invandrare inom bristyrken. I 2003 års BP är det svårt att hitta hänvisningar till specifika ekonomiska satsningar på nyanlända invandrare som AMV ansvarar för. Vissa formuleringar finns under politikområdet Storstadspolitik. I 2005 års BP är alla insatser samlade under politikområdet Integrationspolitik oberoende av om medlen här rör från andra politikområden.

Ställen där samverkansfrågor omnämns i samband med integrationsfrågor

Både i BP för 2003 och 2005 betonas vikten av insatser under invandrades första tid i Sverige vad gäller deras inträde på arbetsmarknaden och framtida utsikter till egen försörjning. Samverkan mellan arbetsförmedlingarna, kommunerna och Migrationsverket nämns redan i BP för 2003 och det påpekas i BP 2005 att detta arbete måste vidareutvecklas. I 2003 års BP tas inte några specifika medel upp som ska användas till detta, vilken man gör i 2005 års BP.

Regeringen avser att ge AMS i uppdrag att säkerställa att insatsen ”Prova-på-platser” introduceras i samråd med svenskt Näringsliv och övriga centrala organisationer på arbetsmarknaden. Samma sak gäller för genomförandet av satsningen på arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens, inklusive Valideringsdelegationen. (prop. 2004/05:1, s. 44).

2.1.3 Utgiftsområde 16, Utbildningspolitik

Politikområde Utbildningspolitik

Under verksamhetsområdet Vuxnas lärande återfinns både rubrikerna Validering och Svenska för invandrare. I 2003 års BP påpekas de ökade möjligheterna för invandrare att få arbete när deras tidigare kunskaper har validerats enligt utarbetade standards. En ny myndighet för validering inrättas under år 2004. Dess arbete beskrivs i mer generella termer om vad man vill uppnå med verksamheten på ett mer övergripande plan. I BP-texterna står år 2005 inget specifikt om att myndigheten ska arbeta med validering av nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund. I arbetet inom området validering ska dock samråd sökas mellan Valideringsdelegationen och Myndigheten för skolutveckling, som tidigare hade frågan inom sitt verksamhetsområde. Samverkan ska också ske med AMV, Nationellt Centrum för flexibelt lärande, andra myndigheter och parter inom arbetslivet.

För området Svenska för invandrare infördes en ny kursplan den 1 januari 2003. Kursplanen innebär att undervisningen differentieras beroende på elevens tidigare kunskapsbakgrund. I 2003 års BP påpekas att en mer grundläggande förändring av sfi-undervisningen måste ske och att man inväntar resultatet från den tillsatta utredningen. I 2005 års texter nämns att förslagen från utredningen, som lades fram 2003, fortfarande bereds inom Regeringskansliet.

2.2 Regleringsbrev för 2003–2005

2.2.1 Regleringsbrev för Integrationsverket 2003–2005

Enligt regleringsbreven för Integrationsverket är verkets huvudsakliga roll att iaktta och studera förhållandena i samhället. Under verksamhetsgrenen ”Nyanlända invandrare” finns i RB för 2003 mål om att nyanländas första tid i Sverige skall ge goda möjligheter till egen försörjning och delaktighet i samhället. Som återrapporteringskrav finns först och främst en punkt där myn-

digheten ska göra en uppföljning av vilka resultat och effekter kommunernas introduktion har visat som kan återkopplas till ovanstående mål.

I 2004 års målbeskrivning för verksamhetsgrenen har formuleringen ändrats till att även inkludera att myndigheten ska samverka med kommuner och berörda statliga myndigheter, organisationer och andra aktörer samt bistå med kompetens och stöd i syfte att öka förutsättningar för att nyanländas första tid i Sverige skall ge goda möjligheter till egen försörjning och delaktighet i samhällslivet. Något återrapporteringskrav om hur introduktionen av invandrare har skett i förhållande till målet om möjligheter till självförsörjning finns inte med. Däremot ska myndigheten återrapportera vilket kunskaps- och metodstöd som man har gett kommuner och statliga myndigheter samt en bedömning av om myndighetens insatser i samverkan med AMV, Migrationsverket och Myndigheten för skolutveckling bidragit till nyanlända invandrares egenförsörjning och etablering på arbetsmarknaden.

I 2005 års RB har man gått tillbaka till en mer kort och koncis målbeskrivning om att nyanländas första tid i Sverige bidrar i hög grad till egen försörjning och delaktighet för nyanlända.

En specifik återrapporteringspunkt är att myndigheten ska göra en bedömning av vilka resultat som har uppnåtts genom samverkan mellan Integrationsverket och övriga berörda myndigheter samt Svenska Kommunförbundet inom ramen för de centrala, regionala och lokala överenskommelserna om förbättrad introduktion för nyanlända invandrare. Likaså en bedömning av i vilken utsträckning Integrationsverket respektive övriga myndigheter har bidragit till genomförandet på olika nivåer.

Integrationsverket ska också göra en bedömning av i vilken grad målet har uppnåtts och i vilken utsträckning som Integrationsverket har bidragit till detta.

Årsredovisningar från Integrationsverket för 2003 och 2004

I 2003 års RB finns inget specifikt återrapporteringskrav om hur Integrationsverket har arbetet med samverkansfrågor. Myndig-

heten har dock själv tagit upp samarbetsavtalet med Svenska Kommunförbundet och övriga myndigheter som sitt främsta medel att påverka hur nyanländas första tid i Sverige ska säkerställa måluppfyllelsen om egenförsörjning m.m. Överenskommelsen har i sig ännu inte bidragit till några väsentliga skillnader av introduktionen och dess resultat, men anses allmänt som en god plattform för framtida arbete.

Integrationsverket påpekar också att den positiva utvecklingen av antalet regionala och lokala avtal är en effekt av att regeringen har samordnat uppdrag och återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev för 2003. Även myndigheterna har implementerat överenskommelsen i sin reguljära verksamhet och ger respektive organisation tydliga mål och uppdrag utifrån den.

I 2004 års årsredovisning återfinns en omfattande återrapportering om hur Integrationsverket har utarbetat nya samverkansprojekt mellan olika myndigheter och aktörer. Främst lokala och regionala avtal inom ramen för den 2001 centralt tecknade överenskommelsen mellan AMV m.fl. myndigheter och Svenska Kommunförbundet men också inom andra områden, t.ex. hälso- och sjukvårdsområdet, för att minska ohälsotalen bland nyanlända invandrare. Man poängterar att den centrala överenskommelsen är det starkaste medlet som myndigheten har för att påverka de enskilda kommunerna och deras mottagningsverksamhet. I de regionala och lokala avtalen ingår ofta andra aktörer, utöver de aktörer som ingår i den centrala överenskommelsen. Dessa aktörer kan vara t.ex. landstinget, det privata näringslivet och högskolor.

2.2.2 Regleringsbrev för Migrationsverket 2003–2005

Ett av målen för verksamhetsgrenen Mottagandeverksamhet är att alla individer ska erbjudas meningsfull sysselsättning (organiserad verksamhet) som ger förutsättningar för en god introduktion på den svenska arbetsmarknaden och i svenskt samhällsliv. Endast i RB från 2003 omnämns att sysselsättningen ska underlätta för ett tidigt inträde på arbetsmarknaden.

Enligt återrapporteringskravet för ovanstående mål i RB för 2003 ska Migrationsverket redovisa hur man har samarbetat med kommunerna och arbetsförmedlingarna angående att tidigt tillvarata asylsökandes kompetens inom ramen för den organiserade verksamheten. I 2004 års RB är återrapporteringskravet i stället att verket ska bedöma det utvecklingsarbete som drivs i samverkan med bl.a. AMV för att utveckla metoder för tidig kartläggning och tillvaratagande av yrkes- och utbildningskompetens samt hur arbetet med individuella handlingsplaner utvecklas. I 2005 års RB står endast att verket ska rapportera en sammanfattande analys och bedömning av vidtagna åtgärder i syfte att nå målet.

I 2005 års RB finns ett återrapporteringskrav under punkt 1.2 *Övriga mål och återrapporteringskrav* och **Verksamhetsgrenen Mottagandeverksamhet**, om att verket ska redovisa andelen personer som har deltagit i organiserad verksamhet m.m. samt hur många som arbetar på den öppna marknaden eller har yrkespraktik inom ramen för den organiserade verksamheten¹⁰.

Årsredovisningar från Migrationsverket för 2003 och 2004

Generellt

Arbetet med individplaner får ett förhållandevis stort utrymme i ÅR om man jämför med hur lite det berörs i verkets RB och i BP-texter som rör Migrationsverket.

Samverkan

I både ÅR för 2003 och för 2004 beskrivs samarbetet som bedrivs inom ramen för *överenskommelsen* detaljerat. I 2003 års ÅR beskrivs olika projekt inom ramen för den organiserade verksamheten som ska kunna bidra till en snabbare väg till självförsörjning. Projekten ska pröva ett mer gränsöverskridande och processinriktat arbetssätt mellan de involverade myndigheterna.

¹⁰ **Egna reflektioner:** I den processkedja som beskrivs för en invandrades första tid i Sverige ingår Migrationsverket som en mycket viktig del i samarbetet mellan flera aktörer främst vad gäller att utarbeta individplanerna som ska ligga till grund för personens integration på arbetsmarknaden. Om detta nämns inte alls i RB. Endast i mycket kort referens finns med i RB från 2003 men återfinns inte i de övriga RB.

I 2004 års ÅR beskrivs mer ingående hur det nya IT-systemet används för att kunna ge bosättarkommunerna¹¹ ett bättre bosät-
tarunderlag i samband med att individplanen lämnas över. Verket
beskriver också hur man har arbetat med överenskommelsen på
regional och lokal nivå, samt att man har tagit fram en samling av
”goda exempel” inom samarbetet.

2.2.3 Regleringsbrev för AMV 2003–2005

Generellt

Inom verksamhetsgrenen ”Stöd till dem som har det svårast på
arbetsmarknaden” nämns inte invandrare i RB för 2003, utan
först i RB för 2004 och även i RB för 2005. Samma sak gäller för
verksamhetsgrenen ”Kompetenshöjande insatser”.

RB för 2005 har en förändrad struktur. Återrapporteringen av
flera mål grupperas under rubriker med inriktning på olika poli-
tikområden, varav integrationspolitik är en rubrik.

Samverkan

I samtliga tre RB hänvisas AMV att samarbeta med Integrations-
verket och Migrationsverket om hur 35 mnkr ska spenderas från
anslag 22:1. Återrapporteringskravet återfinns under rubriken
”Övriga mål och återrapporteringskrav”. Pengarna ska användas
på orter eller regioner där det till följd av stor tillströmning av
nyanlända invandrare och/eller problem på den lokala eller
regionala arbetsmarknaden, finns behov av förstärkta insatser
från arbetsförmedlingens sida inom ramen för den kommunala
introduktionsverksamheten.

Andra hänvisningar till samarbete finns i RB för 2003, nämligen
att länsarbetsnämnderna ska samarbeta med de kommuner som
ingår i Storstadssatsningen och som har tecknat utvecklingsavtal.

I RB för 2005 hänvisas specifikt till ”överenskommelsen” för
första gången. I samma RB uppmanas också AMV att samarbeta

¹¹ Den kommun där den asylsökande blir placerad efter att personen har fått uppe-
hållstillstånd i Sverige.

med Glesbygdsverket och Integrationsverket om integration i gles- och landsbygd.

I RB för 2005 finns återrapporteringskrav om särskilda uppdrag rörande ”Prova-på-platser” och arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens. I samband med dessa åtgärder åläggs AMS att samråda med de centrala organisationerna på arbetsmarknaden m.m.

Konflikter mellan RB och målen för Integrationspolitiken

Invandrare ska generellt inte behandlas som en särskild grupp utan ska ha tillgång till samma arbetsmarknadspolitiska åtgärder som alla andra i samma situation. Många av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som finns i dagens system har som förbehåll att personer som kan komma i fråga ska ha varit inskrivna vid arbetsförmedlingen under en längre tid, t.ex. ett år. Detta för att insatser inte ska ges till personer som med enklare hjälp från arbetsförmedlingen själva kan klara av att få ett arbete. Resurserna ska koncentreras på de mest behövande.

Ett års frånvaro från arbetsmarknaden kan vara en rimlig tid för att hitta ett nytt arbete innan dyrare insatser sätts in. För en invandrare, som inte har varit inne på den svenska arbetsmarknaden, är ett års väntetid en mycket lång period. Detta år ska läggas ovanpå en väntan på asyl, kanske 1–2 år, och tid för svenskundervisning 1–2 år. Det betyder att från att personen lämnade sitt eget lands arbetsmarknad kan det gå mellan 3 och 5 år innan personen i fråga blir aktuell för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta gynnar knappast ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för invandrare.

Ett av Arbetsmarknadsverkets mål är att ”korta arbetslöshets-tiderna för kvinnor och män”. Detta innebär att resurserna satsas på de grupper som står närmast arbetsmarknaden. Nyanlända invandrare är en relativt liten grupp som står långt från arbetsmarknaden. De är inte en grupp som ska prioriteras då de ingår i den större gruppen av personer med utländsk bakgrund. I denna större grupp ingår personer som har varit i Sverige under en lång tid.

Förordningar för arbetsmarknadspolitiken som är relevanta i sammanhanget

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

I förordningen nämns inte nyanlända invandrare som en särskild grupp, eftersom regeringen har bestämt att invandrare ska behandlas som alla andra i samma situation. Nyanlända invandrare kommer förmodligen in som en prioriterad grupp under strecksatserna:

- ”att underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få arbete och förhindra utslagning från arbetsmarknaden.
- att motverka långa tider utan reguljärt arbete, samt
- att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och på andra sätt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet.”

Invandrare som grupp nämns under rubriken Arbetsplatsintroduktion.

10 § Arbetsplatsintroduktion innebär att en specialutbildad arbetsförmedlare fungerar som stödperson åt en invandrare eller flykting inför anställning, i inledningsskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning. Bestämmelser om detta finns i förordningen (2003:623) om arbetsplatsintroduktion. Förordning (2003:624).”

Årsredovisningar från AMV för 2003 och 2004

I 2003 års årsredovisning (ÅR) nämns gruppen nyanlända invandrare inte alls. Invandrare omnämns endast som ingående i en grupp i statistiken över personer som har fått arbete. Gruppen benämns utomnordiska medborgare. Gruppen redovisas som andel i statistiken över långtidsarbetslösa.

I 2004 års årsredovisning ser bilden ungefär likadan ut. Enda skillnaden i statistikredovisningen är att för antal arbetssökande som har fått jobb finns förutom gruppen utomnordiska medborgare även gruppen utlandsfödda med. Denna statistikredovisning

ger en tydligare bild av antalet invandrare som är arbetslösa, eftersom en stor del av de utlandsfödda har fått svenskt medborgarskap. Den ger dock ingen information om hur många av de nyanlända invandrarna som har fått ett jobb.

Arbetsplatsintroduktionen för vissa sökanden med invandrarbakgrund beskrivs kort i 2004 års ÅR. Invandrare omnämns också som en prioriterad grupp vid arbetsmarknadsutbildning.

Några referenser till samarbete mellan olika myndigheter eller andra aktörer vad gäller nyanlända invandrare omnämns inte i någon av de två årsredovisningarna.

2.2.4 Regleringsbrev för Myndigheten för skolutveckling 2003–2005

I samtliga tre RB för myndigheten återfinns under övriga mål och återrappporteringskrav i princip identiska skrivningar om hur myndigheten har arbetat för att samverka med parterna i "överenskommelsen". Myndigheten ska vidare i samma återrappporteringskrav redovisa hur man har samverkat lokalt och regionalt för att bättre anpassa svenskundervisningen för invandrare efter deltagarnas behov.

Årsredovisning för Myndigheten för skolutveckling 2003–2005

Återrappporteringen är mycket kortfattat i 2003 års ÅR. Man meddelar att myndigheten har deltagit i möten på central nivå och att man har medverkat i arbetet att med få till stånd regionala överenskommelser. Vid dessa tillfällen har man spridit kunskap om sfi och goda exempel på sfi i samverkan.

Något längre är återrappporteringen i 2004 års ÅR, men redovisningen gäller mest de övergripande händelserna under året och inte vad myndigheten själv har gjort för att uppfylla intentionerna i "överenskommelsen". Myndigheten informerar om den nya kompetensutvecklingen för sfi-lärare samt om ett stödmaterial för sfi-undervisningen. Flera kommuner har också inkluderat sfi-undervisningen i sina ansökningar om statligt stöd för Vuxnas lärande. Övriga insatser som myndigheten har gjort i enlighet

med överenskommelsen har redovisats till Integrationsverket i december 2004.

2.2.5 Regleringsbrev för Valideringsdelegationen 2004–2005

Myndigheten bildades under år 2004 och dess RB för åren 2004 och 2005 är mycket kortfattade. Målen om Vuxnas lärande är gemensamt med målen för närliggande myndigheter som Myndigheten för skolutveckling, Skolverket m.fl. Myndighetens andra mål är att Höja kvaliteten, stärka legitimiteten och öka likvärdigheten vid validering av vuxnas kompetens och kunskap. Några specifika mål som rör nyanlända invandrades lärande och validering av deras yrkes- och utbildningsbakgrund finns inte. Inte heller nämns något om samverkan utöver vad som gäller för samverkan för att nå målen om vuxnas lärande.

Årsredovisning Valideringsdelegationen 2004

Årsredovisningen ger ett stort spektrum av projekt som myndigheten har kartlagt inom området Validering. Den huvudsakliga kartläggningen har syftat till att ta reda på hur en enhetlig validering inom ett område ska kunna genomföras. Endast ett fåtal gånger nämns invandrare som särskilt gynnande av en enhetlig validering av yrkeskunskap och utbildningsbakgrund. Annars nämns en bättre fungerande arbetsmarknad som huvudsyftet för verksamheten vilket naturligtvis också gynnar nyanlända invandrare, även om det inte explicit nämns. Tillsammans med Integrationsverket har Valideringsdelegationen gett Linköpings Universitet i uppdrag att titta på vilken nytta en validering av utländsk kompetens eller utbildning gör för individens position på arbetsmarknaden.

3 Hypotesprövning

3.1 Analys, hypotes 1–6

Hypotes 1

Regeringen fokuserar inte sektoriseringsproblemen tillräckligt i sin mål- och resultatstyrning utan styr myndigheterna utifrån deras mer renodlade huvuduppgifter. ”Skarvarna” mellan den egna och andra myndigheters eller sektorerers uppgifter fokuseras inte alls eller för lite.

Integration av nyanlända invandrare på arbetsmarknaden tas upp i BP-texterna, främst under Utgiftsområde 8 och politikområde Integrationspolitik. Däremot är det sämre under övriga utgiftsområden och politikområden som Migrationspolitik, Arbetsmarknadspolitik och Utbildningspolitik. Avsaknaden av mer ingående skrivningar inom de andra politikområdena kan eventuellt vara en orsak till att departementen till viss del bortser från att ta upp problem i samband med nyanländas integration på arbetsmarknaden i berörda myndigheters regleringsbrev.

Integrationsfrågor bör, enligt Justitiedepartementet, tas upp i alla berörda avsnitt (för olika politikområden). Det är ett viktigt inslag för att få departementen att mer naturligt ta ansvar för integrationspolitik inom sina politikområden. Detta sker nu inte alltid men från år 2008 kommer alla politikområden som har särskilda mål för integration att lämna en analys i BP av det som genomförts inom politikområdet.

Samarbetsformer nämns under vissa politikområden och då särskilt överenskommelsen mellan Integrationsverket, Migrationsverket, AMV, kommunerna m.fl. men inte på alla politikområden som faktiskt berörs. Särskilt tydligt är det inom politikområde Migration där man avstår från politiskt håll att understryka att det är viktigt att denna verksamhet prioriteras inom Migrationsverket. Därmed prioriteras kärnverksamheten och målet att minska handläggningstiderna, vilket i och för sig är en mycket relevant verksamhet som har en stor betydelse för en snabbare integration av dem som får tillstånd att stanna.

Vad gäller AMV så ger vissa mål för myndigheten till följd att nyanlända invandrare inte prioriteras vid fördelning av åtgärder från arbetsförmedlingens sida. AMV:s främsta mål är att få så många arbetssökande i arbete så fort som möjligt. Därför satsas mest resurser på personer, som trots att de står nära arbetsmarknaden, inte har klarat av att få ett arbete inom den första tidens arbetslöshet. Åtgärds paket ges i första hand till personer som har varit arbetslösa i ett år. Verkets interna mål för AMU säger att 70 % av dem som har genomgått utbildningen ska ha fått ett arbete inom 90 dagar. Detta medför att i första hand de som står närmast arbetsmarknaden får ta del av åtgärden, vilket oftast nyanlända invandrare inte gör. För nyanlända invandrare finns dock t.ex. förberedande utbildning, men inte ordinarie AMU.

Vidare innebär AMVs regler att man normalt måste vänta ett år efter inskrivning på arbetsförmedlingen, innan man blir erbjuden någon åtgärd och att nyanlända personers sammanlagda väntetid blir mycket lång innan de kan komma i fråga för åtgärder. I och med att de oftast väntat ett eller två år på asyl och sedan studerat svenska i 1–2 år kan den sammanlagda väntetiden uppgå till 5 år innan man kommer i fråga för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Effekten av att invandrare inte ska särbehandlas, utan ta del av välfärdssamhället på lika villkor med svenskar, blir en negativ särbehandling.

Hypotes 2

De mål och återrapporteringskrav som i regleringsbrevet riktas till de olika myndigheterna, som behöver samverka eller samordna sig för att lösa ett sektoriseringsproblem, är inte samstämmiga. Detta bidrar till att myndigheterna ibland jobbar mot eller förbi varandra.

Målen i flera av myndigheternas regleringsbrev är samstämmiga vad gäller att de ska samverka och samarbetet inom "Överenskommelsen" pekas ut som en av de viktigaste formerna för samverkan. För flera av myndigheterna finns även andra samverkanskonstellationer och inriktningar. Det gäller dock inte alla myndigheterna. Både AMV och Migrationsverket återfinns bland dem som inte har samstämmiga mål eller helt saknar mål för pro-

blemområdet. För AMV finns medel avsatta i RB för att satsa på förstärkt arbetsförmedling för invandrare (Personalförstärkning och ”Prova-på-platser) och för att förstärka den kommunala introduktionen för invandrare. Men det är inte angivet i vilka former detta ska ske eller om man ska samverka om formerna. Det gör att det är upp till respektive myndighetschef centralt och lokalt att avgöra om och hur man ska delta i samverkansprojekt. I och med att målen i regleringsbrevet ofta är otydliga eller vagt formulerade tolkar myndigheterna ofta uppmaningarna till samarbete och samarbetsprojekt efter målen för sin egen verksamhet och bortser från målen för själva samarbetet.

I regleringsbrevet varierar definitionen av en invandrare från skrivning till skrivning. Även definitionen av vad en nyanländ invandrare är varierar mycket. Detta upplevs som ett stort problem. Invandrarbegreppet måste definieras och gemensamma begrepp användas för alla myndigheter som deltar i integrationsprocessen.

Hypotes 3

Regeringen formulerar inte i regleringsbrevet tydliga krav på samverkan (för att lösa sektoriseringsproblemen) eller formulerar ett tydligt ansvar för detta bland myndigheterna

Integrationsverket är sektorsansvarig inom integrationspolitiken. Myndigheten har dock ingen praktisk uppgift i själva samarbetet utan är mer av en analyserande och observerande myndighet vars uppgifter är att bevaka att andra myndigheter gör det de ska inom integrationspolitiken. Det huvudsakliga bidraget till att lösa sektoriseringsproblemen är att Integrationsverket har tagit initiativ till överenskommelsen mellan övriga myndigheter och kommuner.

De mål och återrapporteringskrav som är kopplade till integrering av nyanlända och samarbetet mellan myndigheterna är otydliga och ger inte de politiska signaler om hur myndigheterna ska prioritera mellan sina uppgifter som skulle behövas. Ingen av de praktiskt verkande myndigheterna har något sektorsansvar för att överenskommelsen faktiskt leder till resultat. Integrationsverket

har till uppgift att redovisa vilka resultat samverkan mellan myndigheterna, kommunerna och andra aktörer har lett till vad gäller möjligheterna till egenförsörjning för nyanlända invandrare, men inte att faktiskt genomdriva förändringar.

Ett problem är att en viktig aktör i samarbetet är kommunerna. Regeringen kan inte styra kommunerna genom MoR. Däremot kan regeringen ställa krav på myndigheterna att samarbeta med kommunerna. Integrationsverket ser överenskommelsen som sitt främsta medel att påverka kommunernas arbete inom mottagningen av nyanlända invandrare. Samarbetet inom överenskommelsen har blivit bättre och fler regionala och lokala överenskommelser har tillkommit. Detta anser man på Integrationsverket beror på att flera myndigheter har fått samstämmiga mål om att bidra till arbetet inom överenskommelsen.

Samarbetet fungerar inte alltid tillfredställande mellan kommunerna och arbetsförmedlingarna. Arbetsförmedlingarna kommer ofta in för sent i processen och då har kommunerna sett det som mer kostnadseffektivt att bygga upp egna strukturer med praktikplatser och yrkesutbildningar m.m. Det är ju kommunerna som får ta de ekonomiska konsekvenserna av att invandrarna inte är självförsörjande den dag när kommunersättningen upphör efter introduktionstiden. Om AMV:s regleringsbrev innehöll en tydligare formulering om att arbeta för att uppnå resultat inom ramen för överenskommelsen och om AMV hade ett mer uttalat ansvar för gruppen nyanlända invandrare skulle man vara tvungen att samarbeta med kommunerna på ett mer aktivt sätt och i ett tidigare skede.

Den nybildade Valideringsmyndigheten fyller en funktion som under flera år har efterlysts i både BP-texter och utredningar. I myndighetens regleringsbrev finns inga specifika skrivningar om att man ska arbeta med validering av utländska yrkes- och utbildningserfarenheter. De ingår inte heller i den centrala överenskommelsen och i RB finns inte några hänvisningar till att man ska bidra till målen för överenskommelsen.

Hypotes 4

Samverkansfrågor och uppmärksamhet på sektoriseringsproblem kan efterhand ha fått ökat utrymme i budgetpropositioner och regleringsbrev. Man kan dock fråga sig om detta skett på bekostnad av annat eller om man bara ökat direktiven och återrappporteringskraven?

För den tidsperiod som vi har studerat kan man inte säga att uppmärksamheten på problemet och samordning mellan myndigheterna har ökat. Det påpekas dock från flera myndigheter att en samsyn håller på att utvecklas på RK-nivå vad gäller formuleringar i RB. Man har i högre grad börjat uppmärksamma betydelsen av att hantera integrationsfrågan i ett samverkansperspektiv. Vidare har man lagt mer tyngd vid betydelsen av den första tiden i landet, och hur den tiden utnyttjas för den framtida möjligheten till egen försörjning.

Detta har dock inte inneburit någon omfördelning av ekonomiska medel utan istället försöker man att utnyttja befintliga resurser mer effektivt, även om en mindre del nya resurser har tillkommit. En iakttagelse är att en viss förskjutning från Storstadssatsningen till samverkan inom överenskommelsen kan ha skett.

Vad gäller de ekonomiska resurserna kan man se den ökade tonvikten på nyanländas tidiga kontakt med arbetsmarknaden som ett försök att använda befintliga resurser på ett mer effektivt sätt. Genom att arbeta med parallella processer vad gäller språkundervisning och integrering på arbetsmarknaden hoppas man kunna korta den tid som de nyanlända är beroende av andra försörjningsunderstöd än kommunersättningen.

De tidigare generella kraven på att beakta integrationsperspektiv m.m. har också ersatts av mer verksamhetsanpassade krav vilket medför en ökad tydlighet. (De 24 särskilda integrationsmålen som regeringen presenterade i BP 2006 ökar, enligt Justitiedepartementet, denna tydlighet).

Hypotes 5

Samverkansfrågor kan visserligen ha lyfts fram mer under senare år, men har inte regelmässigt åtföljts av incitament som skapat reella förutsättningar för ökad samverkan. Samverkan riskerar då att bli ”mode” eller ”spel för gallerierna”.

Till skillnad från andra områden med sektoriseringsproblem finns det inom politikområdet Integration en hel del pengar. Den största delen av dessa går dock till kommunersättningarna som till största delen används till försörjningsstöd. Ett syfte man hoppades uppnå genom ”överenskommelsen”, som initierades från Integrationsverket mellan några myndigheter och kommunerna, var att man ville föra samman de resurser som finns inom området för att kunna använda dessa mer effektivt. Kommunernas ersättningar för att ta emot nyanlända invandrare skulle då kunna användas mer effektivt i samarbetet med arbetsförmedlingarnas resurser som är särskilt avsatta för nyanlända invandrare. Samtidigt skulle större regioner kunna arbeta ihop om t.ex. mottagningscenter, sfi-utbildningar och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta i syfte att t.ex. kunna erbjuda mer anpassad sfi-utbildning i förhållande till tidigare utbildningsnivå hos kursdeltagarna. Bedömningen av yrkeskunskaper skulle också kunna bli mer tillförlitliga med en större geografisk arbetsmarknad som kan innehålla fler olika arbetsplatser och yrkeskategorier.

Resultatet har dock ännu inte blivit det man hoppats på. Överenskommelsen har inte lett till så stora förändringar på individnivå. Den är med andra ord inte tillräcklig för att samordningen av arbetet ska komma till stånd. I de fall där ett samarbete faktiskt har skett och fungerar väl har överenskommelsen varit en nödvändig faktor, men inte en tillräcklig. Där samarbetet har fungerat har det ofta också funnits en politisk vilja och initiativ från någon politisk nivå, lokalt eller regionalt. Det finns också på flera håll ”eldsjälar” som ”baxar” fram integrationen i vardagsarbetet.

Hypotes 6

Regeringen skaffar sig information om sektoriseringsproblemen och möjliga lösningar – i hög grad på annat sätt än genom regleringsbrev och årsredovisningar (t.ex. genom utredningar, särskilda rapporter, forskningsrapporter m. m).

Regeringen har på senare tid tillsatt två stora utredningar. En rörde flyktingsmottagandet och integrationen, den andra avsåg specifikt sfi-frågan. Utöver detta arbetar RK med att ta fram information som presenteras i t.ex. DS-form. Flera uppdrag som ges till främst Integrationsverket i deras RB avrapporteras vid sidan om ÅR i särskilda rapporter, antingen i samband med ÅR eller vid andra tidpunkter.

3.2 Sammanfattning och slutsatser

Inledning

Vikten av att invandrares första tid i Sverige och deras möjligheter till kontakt med arbetsmarknaden för framtida möjligheter till egen försörjning har uppmärksammats mer och mer under den aktuella tiden. Likaså har vikten av samordning mellan olika utgifts- och politikområden uppmärksammats och det har gjorts försök till åtgärder. Detta avspeglar sig både i BP-texterna och till viss del i RB. I 2003 års texter är diskussionen i BP mer trevande och man påpekar att området måste utvecklas. I 2005 års texter är man mer bestämd om att nyanländas första tid i Sverige är av avgörande betydelse för hur snabbt individerna kan komma in på arbetsmarknaden. Man ser en tydlig förändring av intentionerna till fördel för att likrikta alla insatser mot samma mål.

Även samarbetsformerna tas upp och då specifikt ”överenskommelsen”. I vissa kommuner och regioner har man kommit långt. Där påpekas att samarbetet inte hade kommit till stånd utan överenskommelsen. Den är dock på intet sett tillräcklig för att nå faktiska framgångar i samarbetet, men nödvändig som ett första steg för att börja samarbeta.

Flera myndigheter har numera samstämmiga mål inom området om samverkan. Det gäller dock inte AMV och MIG. I AMV:s RB återfinns inte samma tydliga målformulering om samarbetsformer. För MIG återfinns inga formuleringar om överenskommelsen eller uppgifter som åläggs MIG enligt densamma. I ÅR ger MIG en bild av att faktiskt ändå uppfylla sin del av sina åtaganden inom överenskommelsen, trots att det inte är uppsatt som något mål för myndigheten eller är något återrapporteringskrav. Vad gäller AMV så finns en summa pengar anslagna för att användas i samverkanssammanhang och då speciellt i samband med överenskommelsen. Något särskilt återrapporteringskrav eller mål för deltagandet i samverkan inom ramen för överenskommelsen finns inte i RB. AMV har inte heller tagit upp det i sin årsredovisning.

Har MoR bidragit till sektoriseringsproblemet?

I vissa hänseenden, framförallt vad gäller målen för AMV:s kärnverksamhet, kan man säga att MoR bidrar till att sektoriseringsproblemen inte löses. Att MoR är grunden till själva problemet är dock allt för starkt uttryckt. Det är en samstämmig uppfattning att invandrades etablering på arbetsmarknaden betydligt skulle underlättas om det fanns fler jobb.

Har MoR använts för att lösa sektoriseringsproblemen?

Genom att bilda en sektorsansvarig myndighet, Integrationsverket, har man sökt att lösa flera sektoriseringsproblem för invandrare, inklusive nyanländas möjligheter till ett snabbt inträde på arbetsmarknaden.

Genom att bilda Valideringsdelegationen har regeringen försökt att åtgärda ett genuint problem för nyanlända invandrare, nämligen hur de skall kunna tillgodoräkna sig sina tidigare yrkes- och utbildningserfarenheter. Myndigheten har dock ännu inte kopplats ihop med övriga myndigheter inom problemområdet, vare sig genom RB eller genom skrivningar i BP.

Genom att likrikta mål i flera myndigheters RB vad gäller samverkan på området har man vidare sökt att lösa problemet. Man har dock avstått från att ta ett helhetsgrepp om problematiken då man inte via AMV:s och Migrationsverkets RB ger samma mål

för dessa myndigheter som för övriga myndigheter inom samarbetsområdet.

Bilaga 3c

Transportsystemets anpassning för personer med funktionshinder

1 Inledning och problembeskrivning

1.1 Allmänt om handikappolitiken

De **nationella målen för handikappolitiken** är

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Den **nationella handlingsplan för handikappolitiken**¹², sträcker sig fram till år 2010 och involverar alla samhällsområden. Arbetet ska särskilt inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder, att förebygga och bekämpa diskriminering samt att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande. Arbetsområdet att skapa ett tillgängligt samhälle hör till de områden som är särskilt prioriterade fram till 2010. I en särskild skrivelse¹³ till riksdagen vart tredje år redogör regeringen för arbetet med den nationella handlingsplanens genomförande.

Samtliga **statliga myndigheter har ett ansvar för genomförandet av handikappolitiken enligt en särskild förordning**¹⁴. Myndigheterna ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de handikappolitiska målen och ska vara ett föredöme

¹² Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79).

¹³ Skr. 2002/03:25. Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

¹⁴ Förordning (2001:526), om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

när det gäller bl.a. tillgänglighet för personer med funktionshinder.

Utöver de generella krav som gäller alla myndigheter så har **14 sektormyndigheter**¹⁵ **ett särskilt ansvar**¹⁶ **för att de nationella målen** för handikappolitiken ska nås inom olika samhällssektorer. Dessa myndigheter ska samordna och stödja andra myndigheter, som verkar inom samma sektor, i arbetet med att genomföra handikappolitiken. Ansvaret finns inskrivet i myndigheternas instruktioner. Myndigheterna har tagit fram etappmål för sitt handikappolitiska arbete fram till år 2010. Etappmålen, som är verksamhetsanpassade, utgör grunden för regeringens styrning av dessa myndigheter i regleringsbreven.

Handikappombudsmannens (HO) huvuduppgift har under den studerade perioden varit att följa och bevaka rättigheter och villkor för personer med funktionshinder. HO driver på genomförandet av den nationella handikappolitiken och följer upp resultaten. HO samordnar och ger stöd och råd för att underlätta sektorsmyndigheternas arbete. Det finns också behov av gemensamma normer, statistik, metoder och verktyg för arbetet. En uppgift är också att bevaka hur FN:s standardregler efterlevs i Sverige.

På uppdrag från regeringen har HO byggt upp ett **nationellt tillgänglighetscenter** som ska stödja de statliga myndigheternas arbete med att ta fram handlingsplaner för tillgänglighet, att bevaka att så sker samt att samordna sektorsmyndigheternas arbete.

Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus)

Sisus uppgift är att förbättra förutsättningarna för utbildning och studier för personer med funktionshinder. Sisus ansvarar bl.a. för att bemötandet av personer med funktionshinder förbättras.

¹⁵ Arbetsmiljöverket, Arbetsmarknadsverket, Banverket, Boverket, Försäkringskassan, Konsumentverket, Luftfartsstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd och Vägverket.

¹⁶ Myndighetsinstruktion för 14 myndigheter med särskilt sektorsansvar för genomförandet av handikappolitiken.

Regeringskansliet

Samordningen av handikappolitiken sköts inom Regeringskansliet av Socialdepartementet. Varje departement ansvarar för styrning och uppföljning av sina myndigheter. Inom RK finns en interdepartemental arbetsgrupp för handikappfrågor som leds av Socialdepartementet. Arbetsgruppen ska bereda frågor som berör handlingsplanen för handikappolitiken. Arbetsgrupperna ska också utbyta information och bidra till ett samlat statligt agerande i departementens löpande arbete. I arbetsgruppen ingår företrädare för följande departement: S, Ju, Fi, U, M, samt N.

De departementsövergripande diskussionerna och det interdepartementala arbetet skulle underlättas av att stödjas av en nationell resurs som bl.a. kan bistå med underlag om utvecklingen mot de handikappolitiska målen.

1.2 Problem

Riksdagen beslutade år 2000 om det övergripande målet: *Arbetet bör ha som mål att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindrade senast år 2010* (prop. 1999/2000:79).

Ett effektivare kollektivt persontrafiksystem ska skapas och det ska vara tillgängligt för personer med funktionshinder och andra med särskilda behov. För att detta ska kunna åstadkommas krävs att trafiksystemet utvecklas och samordnas.

Det är många aktörer som berörs på olika sätt av målet för kollektivtrafiken och det övergripande handikappolitiska målet. Det är Rikstrafiken, de sektorsansvariga trafikverken (Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket), länsstyrelserna och flera andra myndigheter.

1.3 Koppling till sektorisering

Det är sällan som en resa, särskilt om den görs över regiongränser, sker med enbart ett transportsätt. Oftast involveras flera

olika trafikslag. För att resan ska vara möjlig att genomföra för en funktionshindrad, eller för en person med särskilda behov, är det av vikt att hela resan kan genomföras utan mer hjälp än vad personen har i sin normala vardag. Detta innebär allt från att kunna ta reda på tidtabeller, boka sin resa och genomföra resan med de omstigningar som krävs till att kunna röra sig på färdmedlet.

För att ovanstående ska vara möjligt krävs som vi ser det att man inom respektive trafikslag anammar gemensamma standarder eller normer för olika fysiska funktioner likaväl som att man samarbetar och har gemensamma strategier mellan trafikslagen.

Inom sektorn finns som nämnts ovan flera berörda myndigheter som är sektorsansvariga inom sitt område (trafikverken). Detta sektorsansvar innebär att t.ex. Banverket är sektorsansvarig för samtliga operatörer på den spårbundna trafiken och att Vägverket är sektorsansvarig för samtliga operatörer av trafik på väg. Till detta kommer Rikstrafiken som är ansvarig för de sektorsövergripande frågorna och samordning mellan de sektorsansvariga myndigheterna.

Att skapa ett transportsystem som kan användas av personer med funktionshinder berör många sektorer i samhället. För att hela resan ska fungera måste t.ex. den fysiska miljön utanför stationer, terminaler, arbetsplatser, bostäder m.m. fungera. Det innebär t.ex. att utvecklingen inom de samhällssektorer som Boverket och Post- och telestyrelsen är sektorsmyndigheter för spelar en avgörande roll.

Mycket av problematiken ligger också utanför de statliga myndigheternas direkta påverkan. Agerandet hos såväl kommun, landsting som det privata näringslivet påverkar möjligheterna för personer med funktionshinder att använda sig av transportsystem.

I denna studie avgränsar vi oss i allt väsentligt till Rikstrafiken och de sektorsansvariga trafikverken.

1.4 Utveckling av problemet

I lagen om handikappanpassad kollektivtrafik (1979:558) och förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik (1980:398) regleras att den som har tillsyn över kollektivtrafiken och den som utövar sådan trafik ska se till att trafiken anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder.

Trots att dessa regler finns har de aktörer som ansvarar för kollektivtrafiken inte lyckats föra in handikappanpassning som en naturlig del av planeringen av denna trafik. Riksdagen har år 2000 fattat beslut om det övergripande målet: att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för personer med funktionshinder senast år 2010 som en del i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Frågan är dock om man klarar att nå detta mål till 2010.

1.4.1 Delproblem

Samarbetsområden

För att nå det övergripande målet om tillgänglighet till 2010 har man genom projektet Hela Resan identifierat fem problemområden. För att en fullgod måluppfyllelse ska kunna ske inom problemområdena måste trafikslagen samarbeta antingen genom gemensamma standards och normer eller genom gemensamma faktiska lösningar. Med utgångspunkt i de fem problemområdena föreslås att följande strategiska mål skall gälla.

1 Samordning av trafikaktörernas verksamheter

Samordning och samverkan mellan berörda trafikaktörer är så pass utvecklad att tillgänglighet för personer med olika funktionshinder kan säkerställas. Vars och ens ansvar är tydligt klarlagt, så att det inte råder någon tvekan om roller och ansvarsområden. Byten och ombordstigning mellan olika färdmedel sker på ett säkert och smidigt sätt. Resan uppfattas som en sammanlänkad kedja.

2 Information

Uppgifter om restider, relationer, resenärsservice och annan information som krävs för att åka med kollektiva färdmedel är utformad så att den är lättillgänglig, begriplig och användbar för alla. Informationen kan inhämtas genom flera sinnen och via olika media i anslutning till resan och under resan.

3 Biljett och bokning

Bokning och köp av biljett kan göras på ett smidigt och enkelt sätt såväl på ett traditionellt sätt över disk som från biljettautomat eller via nätet. Där så kan krävas finns det vid behov tillgång till personlig service, så att den som är i behov av hjälp får det stöd som behövs.

4 Personlig service

På stationer och terminaler finns det möjlighet att vid behov få stöd och hjälp. Ledsagningen är tillförlitlig och resenären känner trygghet under hela resan, även om den är förenad med byte av färdmedel.

5 Fysisk utformning av färdmedel och stationsanläggningar

Den fysiska utformningen på och i anslutning till fordonet samt på terminalen, stationen eller hållplatsen är utformade så att resenären kan förflytta sig på ett enkelt och självständigt sätt. Den fysiska utformningen av färdmedel och stationsanläggningar utgör inte hinder för resenärens möjlighet att kunna fullfölja resan.

I Rikstrafikens utvärdering av läget 2004 påvisar man vissa brister i ansvarsfördelningen vad särskilt gäller arbetet med den femte punkten. Frågan är om det är Rikstrafikens ansvar att praktiskt arbeta fram gemensamma riktlinjer m.m. eller om det endast är deras ansvar att driva på arbetet hos trafikverken. Vad gäller utformningen av ett boknings- och biljettsystem som täcker flera operatörer inom särskilt spårtrafiken, men också vissa busslinjer, så har Rikstrafiken tagit fram ett sådant system. Men oklarheter finns om hur systemet ska användas i fortsättningen och hur dess kontinuitet ska kunna säkras.

Just kontinuiteten är ett återkommande problem inom samtliga områden. Hur får man de separata projekten att inkluderas i den normala verksamheten? Hur får man in handikapperspektivet som en av många andra faktorer att ta hänsyn till vid utvecklingsarbetet? Inom miljöarbetet har det varit möjligt att lägga in faktorn miljö i den normala handläggningen och man strävar efter att det också ska bli normen vad gäller handikappfrågor.

Ett nationellt och transportövergripande informationssystem för all kollektivtrafik ska vara klart senast år 2010. Informationssystemet ska byggas upp med hänsyn till personer med funktionshinder.

1.4.2 Sektorsansvariga myndigheter

Till gruppen sektorsansvariga myndigheter räknas Vägverket, Luftfartsverket, Banverket och Sjöfartsverket. (År 2005 delades dock Luftfartsverket i två delar, Luftfartsstyrelsen och Luftfartsverket. Det är numera Luftfartsstyrelsen som har sektorsansvaret). Dessa myndigheter har ett övergripande sektorsansvar för utvecklingen inom sina respektive transportslag, vilket bl.a. inkluderar att bevaka funktionshindrades behov. Vidare har fr.o.m. år 2000 i stort sett likalydande verksamhetsmål om handikappanpassning formulerats för trafikverken. Målet är inkluderat i det transportpolitiska målet om tillgänglighet. Den övergripande målformuleringen är att:

- Det långsiktiga målet är ett tillgängligt transportsystem, där respektive trafiktransportsystem utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

Målet har sedan flera delmål varav följande är relevant för denna studie:

- Målet är att andelen funktionshindrade och andra grupper med särskilda behov som kan utnyttja transportsystemet ska öka. Senast 2010 bör kollektivtrafiken kunna användas av de flesta funktionshindrade.

För Vägverkets och Banverkets formulerades målet till stora delar redan 1997.

De flesta trafikverk har även ett operativt ansvar för handikappanpassning.

- *Vägverket* ansvarar för rastplatser, hållplatser, kantstenar och övergångsställen längs det statliga vägnätet.
- *Banverket* ansvarar för trafikantinformation på stationer, plattformar och planskilda plattformsförbindelser i anslutning till landets järnvägar (SJ har kvar ansvaret för utformningen och bemanningen av stationerna).
- *Luftfartsverket* ansvarar för handikappanpassning av statliga flygplatser.
- *Sjöfartsverket* saknar – så vitt vi funnit – eget operativt ansvar för handikappanpassning.

I samband med att förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik trädde i kraft 1980 fick alla trafikverk möjlighet att utfärda föreskrifter för sina respektive trafikslag. Väg-, Ban-, Luftfarts- och Sjöfartsverket hade vid en genomgång 2000 emellertid inte utnyttjat sin möjlighet att utfärda föreskrifter för fordon, Transportrådets föreskrifter från mitten och slutet av 1980-talet gällde då fortfarande. Väglagen (1971:948) och Miljöbalken (1998:808) styr byggandet och driften av statliga vägar. Vägverket har också en föreskriftsmöjlighet för tekniska krav på väg och anordningar som hör till statliga och kommunala vägar. Några föreskrifter hade vid nämnda tidpunkt inte utfärdats av Vägverket.

1.4.3 Rikstrafiken

Rikstrafiken har två huvuduppgifter:

- upphandling av trafik (flyg, tåg, båt, buss)
- utveckling och samordning av kollektiv persontrafik i hela landet.

Rikstrafiken medverkar till att förverkliga transportpolitiken tillsammans med de sektorsansvariga myndigheterna. Rikstrafiken skall arbeta för att öka tillgängligheten för personer med funktionshinder. Rikstrafiken har även till uppgift att för statens räkning upphandla långväga kollektivtrafik som inte bedrivs av trafikhuvudmännen (länstrafikbolagen) eller de kommersiella trafikutövarna, men som är transportpolitiskt motiverad.

Rikstrafiken skall ur resenärens perspektiv arbeta för ett samverkande långväga kollektivt persontrafiksystem av hög kvalitet, säker trafik och god miljö samt bidra till en positiv regional utveckling. I arbetet ingår att kartlägga brister i den långväga kollektivtrafiken, inklusive samordning av tidtabeller, biljettsystem och information.

2 Beskrivning av problematiken och samverkansuppdrag i MoR-dokumentet

Utgiftsområde	9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	22 Kommunikationer	
Politikområde	Handikappolitik	Transportpolitik	IT, elektronisk kommunikation och post.
Anslag	12,6 mdkr	30,96 mdkr	704 mnkr
Mål	• en samhällsgemenskap med mångfald som grund • att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet • jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.	• Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.	• Målet för politikområde IT, elektronisk kommunikation och post är att alla skall ha tillgång till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur och därtill hörande samhällstjänster.
Berörd Myndighet	• Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) • Handikappombudsmannen (HO) • Socialstyrelsen • Hjälpmedelsinstitutet (ägs av staten)	• Rikstrafiken • Vägverket • Banverket • Luftfartsverket • Sjöfartsverket	

2.1 BP 2003–2005

2.1.1 Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Politikområde Handikappolitik

Handikappolitiken omfattar insatser för att undanröja hinder för full delaktighet i samhället, insatser för att bekämpa diskriminering samt individuella stöd- och serviceinsatser. Insatserna är sektorsövergripande och ingår i de flesta politikområden.

Det handikappolitiska arbetet skall inriktas särskilt på

- att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder
- att förebygga och bekämpa diskriminering av personer med funktionshinder
- att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

Politikens inriktning

Tillgänglighet, ett gott bemötande samt stöd och service är nödvändigt för att personer med funktionsnedsättningar skall kunna leva som andra. Den **nationella handlingsplanen** för handikappolitiken – Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000, SoU14, rskr. 1999/2000:240), som sträcker sig fram till 2010, utgör grunden för regeringens handikappolitik. Strategin är att insatser både inom och utanför politikområdet skall ha handlingsplanens inriktning, arbetsområden och åtgärder som utgångspunkt.

Nationella handlingsplanen

Riksdagen beslutade våren 2000 om nationella mål, inriktning och en nationell handlingsplan för handikappolitiken den närmaste tioårsperioden. Viktiga *styrinstrument* för att nå målen i handlingsplanen är myndigheters instruktioner, regleringsbrev samt särskilda uppdrag till statliga myndigheter. *Handikapprörelsen* har en viktig opinionsbildande och pådrivande roll. Det nationella tillgänglighetscentret hos HO, utvalda sektorsmyn-

digheter med särskilt stort ansvar att leda arbetet för att förverkliga målen samt Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) har centrala uppgifter i genomförandet av planen.

Resultat

Nationella handlingsplanen

Det mest strukturerade samarbetet finns inom transportsektorn där trafikverken och Boverket har gemensamma diskussioner för att öka tillgängligheten.

Analys och slutsatser

Det behövs en effektiv och kraftfull organisation för att stödja regeringens styrning av handikappolitiken och för att effektivisera genomförandet av den nationella handlingsplanen. Regeringen avser därför att under 2005 föreslå riksdagen en ny organisationsstruktur för handikappområdet.

2.1.2 Utgiftsområde 22, Kommunikationer

Politikområde Transportpolitik

I budgetpropositionen presenteras ett flertal delmål för politikområdet transport. Ett av dessa delmål behandlar tillgänglighet i flera olika aspekter. En av dessa aspekter gäller funktionshindrade och man konstaterar att när det gäller tillgängligheten för funktionshindrade så har trafikverken genomfört en gemensam undersökning i syfte att redovisa andelen funktionshindrade som kan använda respektive trafikslag. Många uppger att de kan resa, men för en relativt stor andel är det besvärligt och många funktionshindrade reser inte alls idag. Sammantaget bedöms dock tillgängligheten för funktionshindrade ha förbättrats.

Verksamhetsområde Vägar

I BP för åren 2003, 2004 och 2005 redovisas den allmänna bedömningen om tillgänglighet inom vägtransportsystemet och om målet kommer att nås inom tidsramen till 2010. Vad gäller tillgänglighet för funktionshindrade har Vägverket inte uppnått någon förbättring under 2003. Under de två tidigare åren har man delvis uppnått målen och man bedömer att de åtgärder som har

vidtagits ger ökade möjligheter till utnyttjande av vägtransport-systemet, men att man inte kan se någon statistisk ökning av resandet i målgruppen. I 2004 års BP är man mer kritisk till hur Vägverket har arbetat med målet.

Under de två tidigare åren finns en osäkerhet om man skulle nå slutmålet till 2010. I BP för 2005 räknar man med att man kommer att nå målet, trots att man under 2003 inte har uppnått någon förbättring. I den kommenterande texten till tabellerna sägs inget om detta. Frågan om funktionshindrades tillgänglighet diskuteras överhuvudtaget inte inom detta politikområde i 2005 års texter och inte heller eventuella samarbeten mellan trafikverken. Däremot finns vissa kritiska formuleringar i 2004 års BP om tillståndet i förhållande till tillgänglighetsmålet.

Inom verksamhetsområdet är produktion och underhåll av vägar kärnverksamheten. Övriga transportpolitiska mål diskuteras de två första åren men inte för det sista året, förutom målet om jämställdhet.

Verksamhetsområde Järnvägar

Vad gäller måluppfyllelsen för Banverket så anses etappmålet för de två senare åren om tillgänglighet för funktionshindrade och personer med särskilda behov vara uppfyllt. Att notera är att för detta politikområde har man även med hela målformuleringen för gruppen då också personer med särskilda behov nämns, vilket de inte gör under verksamhetsområdet vägar. För 2001, som motsvarar 2003 års BP, diskuteras inte målformuleringen alls. Man konstaterar att Banverket har deltagit i studier och projektet Hela Resan i samarbete med Rikstrafiken och övriga trafikverk i syfte att ta fram strategier för arbetet med att göra trafiken tillgänglig för funktionshindrade.

I 2005 års BP nämns att Banverket har arbetat aktivt för att som sektorsansvarig myndighet genomföra sektorsövergripande insatser för att öka tillgängligheten för funktionshindrade.

Verksamhetsområde Sjöfart

I 2003 års BP framhålls att man inom ramen för Hela Resan-projektet har gjort en inventering av handikappanpassningsbehovet på passagerarfartyg. Utifrån den studien har man kommit fram till att en handbok för beställare och operatörer av passagerarfartyg ska tas fram. Likaså ska man utbilda nyckelpersoner i dessa frågor. Samarbetet omnämns även 2004. Vilka åtgärder som görs eller arbetas med nämns dock inte.

I 2005 års BP diskuteras målet mer ingående. Vad gäller sjöfartens tillgänglighet för funktionshindrade och andra med särskilda behov nämns att studier pågår för att kartlägga i vilken utsträckning resande till sjöss utnyttjas av gruppen. Lite fler än hälften av målgruppen reser aldrig till sjöss men man uppskattar att 67 % skulle kunna resa utan hinder och ytterligare 24 % skulle kunna resa med vissa besvär. 9 % anses inte kunna resa till sjöss. De förbättringsområden som har identifierats är astma- och allergifrågor, förflyttningar och information. Sammantaget anser regeringen att etappmålet är uppfyllt för 2003. För övriga år diskuteras inte måluppfyllelsen.

Verksamhetsområde Luftfart

I texterna 2003 och 2004 beskrivs deltagandet i Hela Resan-projektet och hur man i samarbete med Rikstrafiken och övriga trafikverk arbetar för att ta fram en gemensam strategi samt gemensam modell för att bedöma tillgängligheten. Luftfartsverket ansvarar för att ta fram mätningar på andelen resande med funktionshinder inom flygtrafiken.

Inom luftfarten anser man att tillgängligheten för funktionshindrade och andra med särskilda behov är god. Endast 8 % anser att de inte kan resa med flyg. För att förbättra informationen till funktionshindrade har Luftfartsverket under hösten 2003 introducerat en flygresehandbok. Ambitionen är att flygresehandboken skall bli den naturliga startpunkten på resan för människor med olika slag av funktionshinder.

I 2005 års skrivningar nämns inget om samarbeten med andra trafikverk och Rikstrafiken. Man nämner dock att man har

samma mål vad gäller området som inom övriga verksamhetsområden.

Verksamhetsområde Interregional kollektiv persontrafik

Inom verksamhetsområdet är Rikstrafiken ansvarig myndighet. I inriktningen av politiken anges följande: Kollektivtrafiken är en del av samhällsservicen och det är viktigt att den blir tillgänglig för alla grupper av nyttjare. Staten fördelar betydande belopp till trafikhuvudmännen för åtgärder i syfte att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Därutöver bidrar staten till utbyggnad av lokal och regional infrastruktur för kollektivtrafik.

I 2003 års BP-text poängteras att tillgängligheten för funktionshindrade inom transportsystemet är en prioriterad fråga och att man med hjälp av målet om tillgänglighet till 2010 arbetar mycket med frågorna. Fortsatt beskriver man att riktade uppdrag har givits till Rikstrafiken och respektive trafikverk för att arbeta vidare med frågorna. I BP 2004 beskrivs vikten av att kollektivtrafiken är tillgänglig för samtliga, även de funktionshindrade. Man påpekar att stora summor har givits till trafikverken för att göra detta möjligt, inklusive de satsningar som staten har gjort på infrastruktur både lokalt och regionalt.

I resultatbeskrivningen BP 2005 för verksamheten nämns inte funktionshindrade eller personer med särskilda behov i den följande texten. Däremot är de projekt som beskrivs delar av de strategier som har tagits fram för att nå målet om tillgänglighet för funktionshindrade och andra med särskilda behov, till 2010. Som exempel kan nämnas att Rikstrafiken har redovisat trafikslagsövergripande åtgärdsplaner för ökad tillgänglighet och en samlad strategi för hur transportsystemet skall kunna göras tillgängligt till 2010. Rikstrafiken har också föreslagit en arbetsprocess avseende hur råd och riktlinjer för gemensamma transportslagsövergripande funktioner på stationer och hållplatser kan utvecklas.

Rikstrafiken har drivit krav på bokningssamarbete genom särskilt datagränssnitt, redovisat ett förslag till ett enda telefonnummer

för upplysning om kollektivtrafiken och lanserat en Internetportal med övergripande information om hela trafiksektorn.

2.2 Regleringsbrev för 2003–2005

2.2.1 RB för Rikstrafiken

Generellt om sektoriseringsproblemets beskrivning i RB, återrapporteringskrav och krav på samverkan

I 2003 års regleringsbrev finns förutom det allmänna målet om tillgänglighet och att den ska öka för funktionshindrade, mål om att identifiera och återrapportera brister i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen, vilket inkluderar brister i samordningen av biljettsystem, tidtabeller och information samt tillgänglighet för funktionshindrade. Merparten är inte specifikt utformat för att gynna enbart funktionshindrade men där t.ex. ett gemensamt biljettsystem är ett betydande hjälpmedel för funktionshindrade för att kunna planera en hel resa.

I 2004 och 2005 års RB finns samma målsättning om tillgänglighet för funktionshindrade och redovisning av brister m.m. I de två senare RB ska Rikstrafiken på grundval av övriga trafikverks redovisningar bedöma om planerade åtgärder kommer att leda till att etappmålet år 2010 kan uppnås. I RB för 2004 och 2005 återknyter man till det generella återrapporteringskravet om tillgänglighet och utredning av biljettsystem m.m. Regeringen lägger ett speciellt uppdrag där Rikstrafiken skall, i samverkan med trafikverken och övriga berörda aktörer fortsätta att utreda förutsättningar, lämplig utformning, kostnader och ansvarsfördelning m.m. för ett nationellt och transportslagsövergripande informationssystem för all kollektivtrafik.

Viktigt är att åstadkomma en förbättring av gränssnittet gentemot konsumenterna. I systemet bör också ingå ett kompletterande nationellt telefonnummer för all kollektivtrafik. Informationssystemet skall byggas upp med hänsyn tagen till förutsättningar hos olika grupper, bl.a. barn, äldre och funktionshindrade. De system för störningsinformation, som utvecklas under ledning av

Banverket bör vara en del av det samordnande systemet. Slutrapporteras 1 oktober 2005.

I RB för 2003 läggs flera specifika uppdrag som har direkt bäring på funktionshindrade:

1. Rikstrafiken ska i samarbete med Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och i samråd med övriga aktörer, fortsätta utvecklingen av trafikslags- och sektorsövergripande åtgärdsplaner för ökad tillgänglighet för funktionshindrade. En samlad strategi för hur transportsystemet ska bli tillgängligt för funktionshindrade till 2010 ska tas fram. Slutredovisning senast 31 mars 2003.

Den arbetsprocess som ovanstående uppdrag gav som resultat återknyter man till i 2004 och 2005 års RB och ger förnyat uppdrag att fortsätta arbetet som ska slutredovisas 31 december 2005.

2. I syfte att öka tillgängligheten till kollektivtrafiken skall Rikstrafiken i samverkan med trafikverken och Boverket utveckla arbetet avseende förslag till transportslagsövergripande nationella standarder för den fysiska utformningen och gemensamma funktioner i anslutning till stationer/terminaler. Med gemensamma funktioner avses de stödsystem som finns i transportsystemet för att förenkla resandet.

3. Ett utvecklingsarbete för en trafikslagsövergripande nationell modell för utbildning i bemötande pågår för närvarande i ett samarbete mellan trafikverken och Handikappförbundens Samarbetsorgan med statligt stöd från Statens Institut för Särskilt Utbildningsstöd (SISUS). Rikstrafiken, som har samordningsansvaret för detta arbete skall utreda lämna förslag till hur utbildningsmodellen ska administreras, organiseras samt kunna genomföras.

2.2.2 RB för Vägverket

I 2003 års regleringsbrev finns det grundläggande målet om tillgänglighet med där andelen funktionshindrade skall öka. Att kollektivtrafiken bör kunna användas av de flesta funktionshindrade senast 2010 finns också med i målet. Återrapportering om måluppfyllelsen och vilka åtgärder som vidtagits inom vägtransportsystemet för att öka tillgängligheten ska också återrapporteras. Samma mål och återrapporteringskrav finns även med i 2004 och 2005 års RB.

I likhet med övriga trafikverk och Rikstrafiken har Vägverket i RB för 2003 i uppdrag i samarbete med övriga trafikverk och Rikstrafiken under 2003 inleda arbetet med att ta fram förslag på standarder för dels den fysiska utformningen av vägtransportsystemet, dels för de delar av vägtransportsystemet som interagerar med andra transportslag. Syftet är att underlätta tillgängligheten för personer med funktionshinder och andra grupper med särskilda behov. Vägverket skulle senast den 31 december 2003 lämna förslag på standarder för den fysiska utformningen av vägtransportsystemet.

Vägverket fick också i uppdrag att i samråd med övriga trafikverk och Rikstrafiken genomföra en översyn av tillsynsansvar och gällande föreskrifter för att säkerställa en god tillgänglighet för personer med funktionshinder och andra personer med särskilda behov. Särskild hänsyn skulle tas till de funktionella krav som kan ställas på vägtransportsystemet. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 december 2003.

I RB för 2004 och 2005 finns inga uppdrag inom ramen för samarbete mellan trafikverken och Rikstrafiken vad gäller funktionshindrade och andra med särskilda behov.

2.2.3 RB för Banverket

I 2003 års RB finns det grundläggande målet med om att andelen funktionshindrade och andra grupper med särskilda behov som

kan utnyttja järnvägstransportsystem skall öka. Att kollektivtrafiken bör kunna användas av de flesta funktionshindrade senast 2010 finns också med i målet. Återrapportering om måluppfyllelsen och vilka åtgärder som vidtagits inom järnvägstransportsystemet för att öka tillgängligheten ska också återrapporteras. Samma mål och återrapporteringskrav finns även med i 2004 och 2005 års RB.

I 2003 års RB finns särskilda uppdrag som skall ske i samarbete med övriga trafikverk och Rikstrafiken. Myndigheterna ska ta fram förslag på standarder för dels den fysiska utformningen av järnvägstransportsystemet, dels för de delar av järnvägstransportsystemet som interagerar med andra transportslag. Syftet är att underlätta tillgängligheten för personer med funktionshinder m.fl.

Samma uppdrag återfinns ordagrant i övriga trafikverks RB under 2003. Däremot är det enbart Rikstrafiken som har detta uppdrag att samverka med trafikverken under övriga år.

Slutligen fick Banverket i uppdrag 2003 att tillsammans med övriga trafikverk och Rikstrafiken genomföra en översyn av tillsynsansvar och gällande föreskrifter för att säkerställa en god tillgänglighet för personer med funktionshinder och andra personer med särskilda behov. Särskild hänsyn skulle tas till de funktionskrav som kan ställas på transportsystemet. Även detta uppdrag återfinns hos övriga myndigheter. Uppdraget skulle redovisas 31 december 2003.

2.2.4 RB för Luftfartsverket (år 2003 och 2004) och för Luftfartsstyrelsen (år 2005)

I 2003 års RB finns det grundläggande målet med om att andelen funktionshindrade och andra grupper med särskilda behov som kan utnyttja flygtransportsystemet skall öka. Att senast 2010 bör kollektivtrafiken kunna användas av de flesta funktionshindrade finns också med i målet. Återrapportering om måluppfyllelsen och vilka åtgärder som vidtagits inom flygtransportsystemet för

att öka tillgängligheten ska också återspeglas. Samma mål och återspeglingskrav finns även med i 2004 och 2005 års RB.

I 2003 års RB finns särskilda uppdrag som ska ske i samarbete med övriga trafikverk och Rikstrafiken. Myndigheterna ska ta fram förslag på standarder för dels den fysiska utformningen av flygtransportsystemet, dels för de delar av flygtransportsystemet som interagerar med andra transportslag. Syftet är att underlätta tillgängligheten för personer med funktionshinder m.fl.

Samma uppdrag återfinns ordagrant i övriga trafikverks RB under detta år. Däremot är det enbart Rikstrafiken som har detta uppdrag att samverka med trafikverken under övriga år.

Slutligen har Luftfartsverket i uppdrag 2003 att tillsammans med övriga trafikverk och Rikstrafiken genomföra en översyn av tillsynsansvar och gällande föreskrifter för att säkerställa en god tillgänglighet för personer med funktionshinder och andra personer med särskilda behov. Särskild hänsyn skall tas till de funktionskrav som kan ställas på transportsystemet. Även detta uppdrag återfinns hos övriga myndigheter. Uppdraget skall redovisas 31 dec 2003.

I RB för 2005 finns ett uppdrag om hur Luftfartsstyrelsen – som då blivit sektorsansvarig – beaktar de behov som personer med funktionshinder har vid större förändringar i flygplatsernas terminalområden. Motsvarande uppdrag finns inte för övriga trafikverk och motsvaras inte av ett samordningsuppdrag hos Rikstrafiken.

2.2.5 RB för Sjöfartsverket

I 2003 års regleringsbrev finns det grundläggande målet med om att andelen funktionshindrade och andra grupper med särskilda behov som kan utnyttja flygtransportsystemet skall öka. Att kollektivtrafiken bör kunna användas av de flesta funktionshindrade senast 2010 finns också med i målet. Återspeglingskrav om mål-

uppfyllelsen och vilka åtgärder som vidtagits inom sjötransportsystemet för att öka tillgängligheten ska också återrapporteras. Samma mål och återrappporteringskrav finns även med i 2004 och 2005 års RB.

I 2003 års RB finns uppdrag om att i samarbete med övriga trafikverk och Rikstrafiken ta fram förslag på standarder för dels den fysiska utformningen av sjötransportsystemet, dels för de delar av sjötransportsystemet som interagerar med andra transportslag. Syftet är att underlätta tillgängligheten för personer med funktionshinder m.fl.

Samma uppdrag återfinns ordagrant i övriga trafikverks RB under detta år. Däremot är det enbart Rikstrafiken som har detta uppdrag att samverka med trafikverken under övriga år.

Slutligen har Sjöfartsverket i uppdrag 2003 att tillsammans med övriga trafikverk och Rikstrafiken genomföra en översyn av tillsynsansvar och gällande föreskrifter för att säkerställa en god tillgänglighet för personer med funktionshinder och andra personer med särskilda behov. Särskild hänsyn skall tas till de funktionskrav som kan ställas på transportsystemet. Även detta uppdrag återfinns hos övriga myndigheter. Uppdraget skall redovisas 31 dec 2003.

I Sjöfartsverkets RB för 2005 uppdras åt Sjöfartsverket att inkomma med underlag till en regeringsskrivelse till Riksdagen. Regeringen avser att i en skrivelse till riksdagen i januari 2006 redogöra för arbetet med implementeringen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (1999/2000:79). Regeringen behöver underlag för denna redogörelse. Sjöfartsverket skall, inom ramen för sitt sektorsansvar, genomföra en omvärldsanalys i syfte att belysa de processer inom samhällssektorn som påverkar möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen. Omvärldsanalysen skall lämnas till Näringsdepartementet senast den 15 september 2005.

2.3 Årsredovisningar för 2003 och 2004

2.3.1 ÅR för Rikstrafiken

Generellt om sektoriseringsproblemets beskrivning i ÅR

Både i ÅR för 2003 och för 2004 svarar man på de återrappor- teringskrav som har givits i RB. Rikstrafiken rapporterar vilka studier Rikstrafiken har gjort i samverkan med trafikverken, vad gäller brister i tillgängligheten för funktionshindrade. Man arbe- tar med att avhjälpa dessa brister genom att påvisa bristerna och samordna frågorna transportslagsövergripande. Man påpekar dock att de statistiska undersökningar som görs för att kartlägga utnyttjandet av kollektivtrafiken inte är av den kvalitén att man kan dra några välgrundade slutsatser.

Vid Rikstrafikens återrapportering om brister som rör biljettsys- tem, tidtabeller och information m.m. görs ingen koppling till att detta är en viktig fråga även för funktionshindrade och att en av de brister som Rikstrafiken rapporterar om är just svårigheterna att få tillgång till information för de funktionshindrade.

Merparten av informationen som lämnas till Regeringen för de särskilda uppdrag som har ålagts Rikstrafiken görs dock i annan form än i ÅR.

Under 2003 har man lämnat in delredovisningar under året och lagt fram särskilda strategier vad gäller att ta fram en samlad stra- tegi för hur transportsystemen ska göras tillgängliga för funk- tionshindrade till år 2010, förslag till transportslagsövergripande nationella standarder för den fysiska utformningen och gemen- samma funktioner i anslutning till stationer/terminaler samt vad gäller uppdraget att utveckla en trafikslagsövergripande nationell modell för utbildning i bemötande. Arbetet med verksamhets- målet har skett i samråd med rådgivande delegationen för handi- kappfrågor och Rikstrafiken har också varit sammankallande i Handsam, där även övriga trafikverk och Boverket ingår.

På samma sätt har man under 2004 också rapporterat till rege- ringen vid andra tidpunkter och i andra former än ÅR för de upp-

drag som ligger på Rikstrafiken som rör bedömningen om det kollektiva transportsystemet kommer att klara att nå tillgänglighet för funktionshindrade till 2010. Vad gäller den fysiska utformningen menar man att det kommer att vara svårt att nå målet i det mer perifera transportsystemet i glesbygd och platser där resandet är mindre frekvent. Man påpekar vidare att det finns förutsättningar för att åstadkomma en god tillgänglighet till transportslagsövergripande gemensamma funktioner som information, biljett- och bokningssystem samt en väl fungerande personlig service och samordning mellan olika aktörer inom transportsektorn. Detta är dock beroende av organisatoriska frågor. Det kräver en transportslagsövergripande samordning och Rikstrafiken påpekar att det kan ifrågasättas om detta kan ske på frivillig grund.

Rikstrafiken understryker i sin återrapportering att Regeringen måste återkomma med mer preciserade uppdrag inom området. Det gäller samordning av biljettsystem, tidtabeller och information. Samtidigt måste man fatta beslut om den organisatoriska formen för verksamheten, inklusive finansiering.

2.3.2 Banverket

Banverket svarar på de flesta punkter avseende de återrapporteringskrav som ställs i RB för 2003. Man redovisar vad man har gjort för målgruppen funktionshindrade och andra med särskilda behov. Samtidigt påpekar man att de åtgärder som har vidtagits förmodligen inte kommer att påverka resandet direkt under innevarande år utan är grundläggande plattformsbildande åtgärder för kommande förändringsarbeten. Banverket har arbetat tillsammans med bl.a. Rikstrafiken och Vägverket men också med Stationskommittén och Kommunförbundet.

Det man inte kommenterar är uppdraget att genomföra en översyn av tillsynsansvar och gällande föreskrifter för att säkerställa en god tillgänglighet för personer med funktionshinder och andra personer med särskilda behov. Uppdraget ska återrapporteras i särskild rapport, men den omnämns inte heller.

Betydligt färre uppdrag gavs i 2004 års RB och det avspeglar sig också ÅR:s redovisning av hur man har arbetat med frågorna. Trots att det inte uttryckligen skrevs in i RB för Banverket om att samarbeta med Rikstrafiken och övriga trafikverk om att utarbeta förslag på standarder för den fysiska utformningen inom transportsystemet, beskrivs det arbete som man har genomfört.

Slutligen bör det understrykas (och som även Banverket påpekar) att flera av de åtgärder som genomförs inte enbart gynnar funktionshindrade utan många andra grupper t.ex. barn och den stora allmänheten generellt t.ex. hissar och plattformsramper. Även ett mer genomtänkt informationssystem på stationer och plattformar gynnar alla resenärer och inte enbart de funktionshindrade. Detta borgar för att handikapptänkandet har en bra grund för att komma in som en aspekt som alltid tas hänsyn till i den normala verksamheten.

2.3.3 Vägverket

Vägverket kommenterar mycket kortfattat i ÅR för 2003 frågorna om tillgänglighet för funktionshindrade och andra med särskilda behov. Man har genomfört statistiska undersökningar för att se hur många som kan resa med eller utan besvär. Vidare har man under rubriken Handikappfrågor redovisat att man deltagit i Hela Resan-projektet. Man har haft en seminarieserie för att sprida kunskap om "Funktionshinder på väg" till dem som arbetar med fysisk utformning. Vägverket har också fortsatt arbetet med att ta fram råd och riktlinjer för utformning av fysisk miljö samt sett över gällande föreskrifter och tillsyn inom kollektivtrafiken för att säkerställa en god tillgänglighet.

I 2004 års ÅR ges ungefär samma typ av information om statistiska undersökningar. Vägverket beskriver också några av de förbättringar som har gjorts för funktionshindrade inom kollektivtrafiken, i samarbete med bl.a. Banverket och Rikstrafiken. Här nämns stationsvärdar, bemötande av resenärer vid knutpunkter och Internetbaserad stationsinformation. Nya föreskrifter

har utarbetats för t.ex. bussar där en buss med nersänkt golv ska vara försedd med ramp eller lyft.

2.3.4 Sjöfartsverket

I 2004 års ÅR redovisar man resultaten från de årliga undersökningarna om möjligheten att resa för funktionshindrade. Man redovisar vilka områden som stjötrafiksystemet bör arbeta vidare med såsom rörande problem för astmatiker och allergiker, rörelse ombord för funktionshindrade samt information om/och beställning av ledsagning/assistans. Det man har arbetat med under året är att ge ut nya föreskrifter till sjöfarten om att om- och nybyggnation av båtar ska göras på ett sådant sätt att de bättre motsvarar de funktionshindrades krav.

2.3.5 Luftfartsverket

I årsredovisningen för 2003 kommenteras målet om tillgänglighet genom att man konstaterar att av alla trafikslag är flyget enligt undersökningarna det som är mest tillgängligt. Endast 8 % anser att de inte kan resa med flyg. Luftfartsverket har tagit fram en handbok för funktionshindrade resenärer som ska fungera som utgångspunkt när man börjar planera sin resa med flyget. Samarbete med övriga trafikverk eller Rikstrafiken nämns inte.

I 2004 års ÅR nämner man endast att målet finns men skriver inget mer vare sig måluppfyllelse eller samarbeten med andra trafikverk eller Rikstrafiken inom ramen för arbetet med att uppfylla tillgänglighetsmålet.

3 Hypotesprövning

3.1 Analys

Hypotes 1

Regeringen fokuserar inte sektoriseringsproblemen i sin mål- och resultatstyrning, utan styr myndigheterna utifrån deras mer renodlade huvuduppgifter.

Problemet i sig, att öka tillgängligheten för funktionshindrade, har regeringen lagt in i alla myndigheters regleringsbrev. Det är del av de sex transportpolitiska målen. Man har därför givit en bra förutsättning för att problemet ska kunna involveras i den normala verksamheten. Det visar att man prioriterar frågan från regeringens sida och att frågan är en del av myndigheternas kärnverksamhet.

Hypotesen bekräftas ej. Typfallet ger i stället ett exempel på hur ett sektoriseringsproblem bör hanteras i regleringsbrev för att man ska kunna lägga en bra grund för att arbeta med frågorna.

Vidare finns tydligt angivet att trafikverken ska samarbeta i frågan med Rikstrafiken för att man ska kunna utarbeta gemensamma lösningar vare sig det gäller gemensamma IT-lösningar eller gemensamma standarder, regler och normer.

Hypotes 2

De mål och återrapporteringskrav som i RB riktas till de olika myndigheterna som behöver samverka eller samordna sig för att lösa ett sektoriseringsproblem är inte samstämmiga. Detta bidrar till att myndigheterna ibland arbetar mot eller förbi varandra.

För samtliga involverade myndigheter finns målet om att senast år 2010 bör kollektivtrafiken vara tillgänglig för personer med funktionshinder eller personer med speciella behov. Alla myndigheter ska återrapportera hur långt de har kommit med att öka tillgängligheten och andelen resande inom kategorin. Hypotesen bekräftas inte i denna del.

Vad gäller uppmaningarna att samverka kring utformningen av de specifika lösningarna skiljer sig regleringsbrevens åt mellan myndigheterna liksom mellan åren. År 2003 fanns två olika uppdrag till berörda myndigheter om att samarbeta runt olika projekt för att lösa sektoriseringsproblem. Dels att utarbeta gemensamma fysiska standards, dels att gemensamt genomföra en översyn av tillsynsansvar mellan myndigheterna och gällande föreskrifter för att säkerställa en god tillgänglighet för denna kategori resenärer.

Liknande samarbetsprojekt finns inte med i 2004 års regleringsbrev. Uppdraget om att utreda tillsynsansvaret är slutredovisat men uppdraget om att utarbeta gemensamma råd och riktlinjer för gemensamma fysiska standards m.m. återfinns enbart i Rikstrafikens regleringsbrev och inte i trafikverkens. Detta föranleder Rikstrafiken att påpeka följande:

Formellt borde det som vi ser det räcka med att Rikstrafiken får uppdraget att genomföra arbetet i samverkan med andra namngivna myndigheter för att dessa myndigheter också ska prioritera uppdraget och ta en aktiv roll. Den samlade styrningen av myndigheterna kan dock ge intryck av att det är Rikstrafiken som ska ha den drivande rollen. Risken för att de myndigheter inom vars ansvarsområden frågan direkt faller – och som verkligen har kompetens och resurser att genomföra uppdraget – inte prioriterar frågan måste därför anses vara påtaglig¹⁷.

Hypotes 3

Regeringen formulerar inte i RB tydliga krav på samverkan (för att lösa sektoriseringsproblemen) eller formulerar ett tydligt ansvar för samverkan.

För att lösa flera olika sektoriseringsproblem inom kollektivkommunikationssektorn har man inrättat den nya myndigheten Rikstrafiken. Denna myndighet skall samordna de övriga myndigheternas arbete inom sektorn. Dess roll är varken operativ eller att aktivt delta i arbetet. Trots detta ges ofta samverkansuppdrag endast i den samordnande myndighetens regleringsbrev. Vilka myndigheter som ska ingå i samarbetet specificeras i detta fall i

¹⁷ Rikstrafiken roll och uppdrag 2004, s. 36.

Rikstrafikens regleringsbrev men motsvarande uppdrag finns således inte med i de sektorsansvariga myndigheternas, såsom Vägverket och Banverket.

Respektive sektorsmyndighet ansvarar för operatörer inom sitt eget transportslag. Myndigheterna har då ansvar för att utfärda förordningar inom sitt sektorsområde vad gäller t.ex. standard, handikappanpassning m.m. Innan den nationella handlingsplanen för handikappolitiken introducerades hade myndigheterna inte utnyttjat denna möjlighet inom något område, än mindre inom handikappområdet. Efter att arbetet med gemensamma standarder påbörjades har flera verk utnyttjat möjligheten att ge ut förordningar inom sitt ansvarsområde.

Hypotes 4

Uppmärksamhet på sektoriseringsproblemet och samverkan har under senare år ökat i BP, RB och ÅR.

I de regleringsbrev och budgetpropositioner som vi har studerat har frågan om samarbete funnits med under alla år. Däremot finns en gradskillnad på hur man formulerar samarbetsprojekten. De gemensamma skrivningarna i det trafikpolitiska målet om tillgänglighet har hela tiden sett likadana ut. De speciella uppdrag som har lagts har dock ändrat karaktär under årens gång. I 2003 års BP hade diskussionen om uppdragen mer karaktären av att man ska ta reda på lämpligt arbetssätt. I senare års BP och RB har man gett specifika uppdrag såsom att utarbeta normer och gemensamma standarder inom olika områden eller andra konkreta insatser. Från början av 2000-talet trevade man sig fram om hur problemet skulle hanteras och lösas. När man väl hade genomfört projekt som "Hela Resan" har man använt rapporterna för att ge mer konkreta uppdrag, man har gjort prioriteringar och lagt fast den inriktning arbetet ska ha.

Myndigheterna får inga extra medel för att utföra uppdragen eller för att nå målet om tillgänglighet för funktionshandikappade eller andra med särskilda behov. Det naturliga är då att något har fått stå tillbaka för detta men det är svårt att se vad. Å andra sidan medför merparten av de förbättringar som görs för denna mål-

grupp också ett mervärde för övriga resenärer. Det kan ibland vara svårt att se vad som är en riktad åtgärd för målgruppen och vad som är en åtgärd för att förbättra kollektivtrafiken för samtliga resenärer. Ett exempel är sammanhållna stationsområden där tåg, buss och taxi sammanstrålar i ett resecenter. Detta gynnar samtliga resenärer samtidigt som det gynnar målgruppen som ofta har svårigheter att förflytta sig längre sträcker vid omstigningar eller att göra det tillräckligt snabbt.

Ett tydligare exempel är när ett samordningsprojekt som ursprungligen inte hade en knytning till funktionshinder, men som under perioden har fått en allt större betydelse för målgruppen, också utökats för att inbegripa målgruppen i fråga. Det gäller samordningen av biljett- och bokningssystem och information till tidtabeller och störningar i trafiken. I det ursprungliga uppdraget till trafikverken och Rikstrafiken nämndes inte att man även ska utveckla gränssnittet mot allmänheten så att även grupper med särskilda behov ska kunna utnyttja systemet. Detta har dock lagts till under senare år och då pekas t.ex. funktionshinder ut som en grupp som ska kunna utnyttja systemet.

Hypotes 5

Krav på samverkan åtföljs inte regelmässigt av incitament.

Att lösa de problem som uppstår för handikappade när de ska företa en längre resa genom att uppmana till frivilligt samarbete är inte tillräckligt på flera områden. Enligt Rikstrafikens bedömning kommer det att krävas styrmedel som tvingande åtgärder eller statlig finansiering för att åstadkomma en ordning som är av tillräckligt hög kvalitet och som är hållbar över tid.

Ett exempel på detta är ett gemensamt biljett- och bokningssystem som i dag ägs av en operatör och där övriga operatörer frivilligt ansluter sig. I framtiden kanske vissa operatörer inte vill ansluta sig frivilligt. Det krävs då att dessa blir tvingade att göra det. Samtidigt kan det tänkas att en fristående aktör ska stå för systemet och inte en av operatörerna. Staten måste då köpa ut dagens system från den nuvarande operatören, alternativt finan-

siera ett nytt samt att även då göra det obligatoriskt att ansluta sig till som operatör.

Hypotes 6

Regeringen skaffar sig information om sektoriseringsproblemen och möjliga lösningar i hög grad på annat sätt än genom RB och ÅR.

Många av de återrappporteringskrav som anges i RB är i form av särskilda rapporter som ska redovisas vid andra tider på året än ÅR.

3.2 Slutsatser

Har MoR bidragit till sektoriseringsproblemet?

MoR är inte en bidragande orsak till sektoriseringsproblemet inom området. Som regleringsbrev utformade i dag är det snarast naturligt att fråga sig varför man inte tidigare införde de gemensamma trafikpolitiska målen (inklusive delmålet om funktionshindre i tillgänglighetsmålet).

Har MoR använts för att lösa sektoriseringsproblemen?

Svaret är ja. Två faktorer har varit avgörande för att man har börjat arbeta med problemet och att man gör det ur ett helhetsperspektiv. Man har således inom ramen för de trafikpolitiska målen lagt in funktionshindrades och andra med särskilda behovs möjligheter att få tillgång till transportsystemen, som en naturlig del av tillgänglighetsmålet. Man har också skapat den samordnande myndigheten Rikstrafiken med uppgift att bl.a. samordna dessa frågor och skapa sektorsövergripande gemensamma lösningar.

Bilaga 3d

Omhändertagande av ungdomar för samhällsvård

1 Inledning och problembeskrivning

Det blir allt vanligare att ungdomar omhändertas för samhällsvård. Varje år placeras cirka 1 000 ungdomar på särskilda ungdomshem (§12-hem) vid Statens institutionsstyrelse (SiS). Ungdomshemmen har uppgiften att vårda ungdomar med sociala, kriminella och/eller missbruksproblem i åldern 12–21 år enligt Lagen om vård av unga (LVU), Lagen om slutet ungdomsvård (LSU) eller Socialtjänstlagen (SoL). LVU är en tvångsvårdslag och vård enligt den förutsätter beslut av länsrätt. Placering enligt LSU är en straffpåföljd för kriminella ungdomar under 18 år. SiS är den enda institution som får ”låsa in” ungdomar.

Det är kommunerna som har huvudansvaret för de ungdomar som omhändertas. Detta gäller även under ungdomarnas vistelse vid SiS. Kommunerna betalar en avgift för alla platser, utom LSU-platserna. De sistnämnda bekostas med statliga medel. Innan kommunerna ansöker om en plats för ungdomar inom SiS har ungdomarna och deras familjer oftast varit föremål för insatser från socialtjänstens sida under längre tid. Ungdomarna kan ha varit placerade inom familjehem eller inom s.k. HVB-hem (Hem för vård och boende) som finns i kommunal regi. De kan också ha varit föremål för vårdinsatser från ungdomspsykiatri i kommunen.

Gemensamt för de unga som placeras på de särskilda ungdomshemmen inom SiS är en tung psykosocial problematik, ofta med inslag av kriminalitet och missbruk. Ungdomarna har problem som kräver insatser både från social, psykiatrisk samt antimissbruksexpertis. SiS kan endast i begränsad utsträckning bygga upp egen expertis inom alla dessa områden och är beroende av att utnyttja landstingens och kommunernas resurser.

En av förutsättningarna för att SiS skall kunna ge ungdomarna en god behandling är att SiS och socialtjänsten i ungdomarnas hemkommun har ett nära samarbete samt att SiS får tillgång till landstingens psykiatrivård i nödvändig utsträckning. Undersökningar har visat på brister i båda dessa avseenden. Bristerna i ungdomsvården kan utsträckas till att gälla hela vårdkedjan, dvs. även det förebyggande arbetet i kommunerna, som skulle kunna förhindra att ungdomar behövde placeras vid SiS. Även det eftervårdande arbetet i hemkommunen har haft brister.

1.1 En väl fungerande vårdkedja saknas

En fungerande vårdkedja saknas alltför ofta. Bristerna resulterar i rundgång, återfall och stora samhällskostnader.

- Det förebyggande arbetet fungerar inte väl – trots att mål för detta funnits inom ungdoms- och barnpolitik, rättsväsende och socialtjänstpolitik. I det förebyggande arbetet deltar i första hand följande offentliga aktörer: Kommunens socialtjänst, fritidsverksamhet och ungdomsverksamhet, skola, barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Polisen, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen och Ungdomsstyrelsen är statliga myndigheter som också har uppgifter att förebygga ungdomsproblem och brottslighet.

- Under behandlingen av de ungdomar som omhändertas för samhällsvård krävs insatser både från hemkommunens socialtjänst, SiS och psykiatrivården, företrädesvis barn- och ungdomspsykiatri.

Samverkan och samordning mellan dessa har inte fungerat väl i alla kommuner.

- Det ”eftervårdande” arbetet har inte heller fungerat väl. I eftervården förutsätts samverkan mellan SiS och kommunens socialtjänst. Men även skolan och i vissa fall Arbetsmarknadsverket, hälso- och sjukvården samt polisen har uppgifter här.

Dessa är några av de problem som uppmärksammas i rapporter om SiS.¹⁸

1.2 Koppling till sektorisering

Ungdomarnas *problem är ofta mångfacetterade och berör för sin lösning flera olika statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter samtidigt*. Det gäller i princip under de olika delarna av vårdkedjan.

Statsmakterna har beslutat om åtaganden för dessa ungdomar inom flera politikområden. Dessa åtaganden får sin konkreta utformning inom kommunerna som har ansvaret för verkställigheten av flera av dessa åtaganden. *Flera olika politikområden och flera myndigheter berörs*. Samverkan mellan myndigheter och aktörer är ofta en förutsättning för att få vårdkedjan att fungera effektivt. I detta fall är problemet att *samverkan och samordningen mellan dessa aktörer har brister* och medverkar till att ungdomarna inte får vård i en sammanhängande och väl fungerande vårdkedja.

Sektoriseringsproblemen förstärks sannolikt av att tre olika huvudmän är berörda, staten, kommunen och landstinget med sina olika ekonomier och prioriteringar.

1.3 Utveckling av problemet samt avgränsning

Kommunernas ekonomi har under de senaste åren varit mycket ansträngd. Man har då försökt dra ner på "allt som inte varit absolut nödvändigt", för att kunna hålla sina budgetramar¹⁹. Förebyggande aktiviteter och samverkan med andra myndigheter har då lätt kommit "i kläm". Brist på resurser ligger också troligen bakom att kommunerna inte haft tillräcklig personal för att

¹⁸ Se t.ex. RRV 1996:73 och RRV 2002:13

¹⁹ Enligt intervjuer med personer som varit anställda inom kommuner.

kunna delta i planering och arbete med ungdomarna under deras vistelse vid SiS. Det har varit naturligt inom socialtjänsten att i en ansträngd ekonomisk situation prioritera de mest akuta problemen på ”hemmaplan”. Det faktum att kommunerna har haft ett intresse av att minimera sina kostnader kan också ha lett till att de strävat efter så korta vistelsetider för ungdomarna som möjligt vid SiS. Det har inte alltid varit förenligt med hög kvalitet i vården och ett bra resultat.

Landstingens resurser för psykiatrivården har också varit begränsade under senare år, vilket drabbat både det förebyggande och eftervårdande arbetet för ungdomarna i kommunerna. SiS har haft svårt att få tillgång till nödvändiga psykiatriresurser vid behandlingen av ungdomarna.

Vi väljer att i första hand diskutera de sektoriseringsproblem som visar sig under ungdomarnas vistelsetid vid SiS ungdomshem. (Problem 1 och problem 2 nedan). De illustrerar ett typfall där statsmakternas mål- och resultatstyrning når bara en myndighet – SiS – samtidigt som de två andra huvudaktörerna kommuner och landsting inte är styrbara den vägen. Socialstyrelsen kan sägas ha en viktig ”indirekt” roll genom sina möjligheter att reglera och utöva tillsyn över kommunernas socialtjänst och landstingens sjukvårdsverksamhet.

Problem 3 som gäller bristerna i eftervården (liksom det förebyggande arbetet) illustrerar ett helt annat typfall. Där berörs en allmän välfärdspromatik och flera statliga myndigheter har uppgifter tillsammans med kommuner och landsting. Vi beskriver i någon mån även detta typfall, dock utan att föra det vidare i vår analys i rapportens huvuddel.

Problem 1: När ungdomarna vistas vid SiS samarbetar socialtjänsten inte tillräckligt med SiS i behandlingsarbetet
SiS menar att kommunerna inte deltar tillräckligt mycket i genomförandet av behandlingsplanen medan ungdomarna vistas på SiS. Problemet är, enligt SiS, större för ungdomar som vårdas enligt Lagen om slutna ungdomsvård (LSU) än för de övriga ungdomarna. Inte heller förbereder de tillsammans med SiS en bra eftervård i hemkommunen.

Eftersom kommunen hela tiden, även under ungdomarnas vistelse vid SiS, har huvudansvaret för ungdomarna är det viktigt att de följer och delvis deltar i behandlingen av ungdomarna. Det är också mycket som behöver förberedas vad gäller nätverk, sysselsättning, utbildning, frivård m.m. I många kommuner är dock personalsituationen så ansträngd att ungdomarnas handläggare inte hinner komma till SiS medan ungdomarna vistas där. Detta minskar möjligheterna att få vårdkedjan att fungera. Ett problem som ytterligare försvårar en medverkan från hemkommunens socialtjänst är att ungdomarna ibland placeras på orter som ligger långt från hemkommunen. Även om "närhet" till hemkommunen ingår som ett kvalitetskriterium för SiS verksamhet, är det inte alltid möjligt att finna en plats som passar den unges speciella problematik och som samtidigt ligger nära hemkommunen.

Problem 2: SiS får inte tillgång till Barn- och ungdoms-psykiatrins resurser i den utsträckning som skulle behövas för ungdomarna

Under behandlingsarbetet vid SiS behöver många ungdomar stöd från särskilt psykiatrisk expertis. Brister inom psykiatrin har gjort att vård av ungdomar från andra kommuner inte prioriterats. Särskilt svårt har det varit att finna vård för våldsamma ungdomar. SiS har under flera år försökt att hitta lösningar, t.ex. genom att knyta till sig egna specialresurser. Detta har tidvis varit svårt p.g.a. främst en generell brist på psykiatrisk expertis.

En annan del i problemet är att rätten till psykiatrisk vård för ungdomarna är knuten till hemkommunen. Om den SiS-institution där ungdomarna placeras ligger på annan ort, vilket ofta är fallet, skall den vård som ges faktureras hemkommunen. Det har dock i många fall visat sig vara svårt att finna läkare som kan bedöma ungdomarnas problem på den nya vistelseorten, då de saknar den nödvändiga bakgrundsinformationen. Om kommunen har brist på psykiatrisk expertis prioriteras också sannolikt i första hand de personer som bor i den egna kommunen.

Problem 3: Eftervården (och det förebyggande arbetet) i kommunen fungerar inte tillfredsställande

Eftervården är mycket viktig för hur det går för den unge. För att eftervården skall fungera bra behöver den planeras av myndig-

heten och socialtjänsten gemensamt medan ungdomarna vistas på ungdomshemmet. Insatser måste även kunna påräknas från andra aktörer, t.ex. skola, polis, arbetsmarknad m.fl. Om detta inte fungerar riskerar den unge att återfalla i sina gamla problem. Ungdomarna har ofta hamnat i en rundgång där behandlingar vid ungdomshemmen åtföljts av ny brottslig verksamhet eller nytt missbruk när de kommit tillbaka till hemkommunen. Efter en tid har de åter placerats på ungdomshem o.s.v.

Det är i princip samma aktörer som behöver agera i det eftervårdande och i det förebyggande arbetet. Det gäller att få den unge att fungera i vardagen. Statsmakterna har uttalat ett mål om att institutionsvården skall minimeras och att andra vårdformer så långt som möjligt skall användas. Ungdomspolitikerna har också inriktats på att genom olika insatser förebygga att ungdomar blir föremål för omhändertaganden.

2 Beskrivning av problematiken och samverkansuppdrag i MoR-dokumenterna

Vi är i första hand intresserade av

- hur regeringen, enligt budgetpropositionerna (BP), hanterar problemen i sin styrning via politikområden, utgiftsområden och myndigheter.
- hur regeringen styr myndigheterna via regleringsbrev (RB) för att lösa sektoriseringsproblemen.

Under vårdtiden vid SiS (vårt problem nr 1 och 2) berörs främst utgiftsområde 9 och politikområdena Socialtjänstpolitik (nr 18), som innefattar kommunernas socialtjänst och myndigheten SiS samt Hälso- och sjukvårdspolitik (nr 13), som innefattar hälso- och sjukvården samt barn- och ungdomspsykiatri.

I ett vårdkedjeperspektiv där vården vid SiS ansluter till ett förebyggande och eftervårdande arbete (vårt problem nr 3) berörs

även under utgiftsområde 9 politikområdena Folkhälsa (nr 14) och Barnpolitik (nr 15), utgiftsområde 4 med politikområdet Rättsväsendet (som innefattar polisväsendet, kriminalvården och BRÅ), utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med politikområdena förskoleverksamhet och barnomsorg samt barn- och ungdomsutbildning. Slutligen berörs i hög grad utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, där politikområdet 29 Ungdomspolitik hör hemma liksom myndigheten Ungdomsstyrelsen.

Sammantaget berörs således för våra problem 1 och 2 i första hand två politikområden med en statlig myndighet samt kommun och landsting.

Sammantaget berörs för vårt problem nr 3 (förebyggande och eftervårdande arbete) primärt sex olika politikområden, men i någon mån ytterligare 2-3.

Antalet myndigheter blir då minst 9 (SiS, Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Institutet för psykosocial medicin, Barnombudsmannen, Polisväsendet, Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Skolverket). Antalet politikområden blir för hela kedjan minst 8 med 6 ministrar.

Vi redovisar i det följande för varje delproblem vad som står i budgetpropositioner, regleringsbrev och årsredovisningar, för åren 2004 och 2005.

2.1 Problem 1

När ungdomarna vistas vid SiS samarbetar socialtjänsten inte tillräckligt med SiS i behandlingsarbetet

Budgetpropositionens Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Politikområde: Socialtjänstpolitiken

Politikområdet omfattar insatser inom verksamhetsområdena Individ- och familjeomsorg samt Statligt bedriven ungdoms- och

missbrukarvård. Ansvar för människor i utsatta situationer vilar enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) på kommunen. Statens insatser inom området består främst av lagstiftning, tillsyn, uppföljning och utvärdering, vissa stimulansbidrag samt det utvecklingsarbete som bedrivs av myndigheterna. Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för den statligt bedrivna ungdoms- och missbrukarvården.

Målet för socialtjänstpolitiken är, enligt BP för de båda åren 2004 och 2005

- att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer
- att stärka skyddet för utsatta barn.

Generellt kan man i BP för politikområdet finna satsningar som syftar till att stärka samverkan mellan staten, landstinget och kommunen i vårdfrågor. Man betonar också ett vårdkedjetänkande och ett stort antal förebyggande insatser. Det finns dock inga direkta hänvisningar till behov av ökad samverkan mellan socialtjänsten och SiS i dessa BP.

Länsstyrelserna påpekar, enligt BP för 2004 och 2005, att det "fortfarande är svårt att rekrytera personal till den sociala barn- och ungdomsvården i vissa delar av landet". Vidare konstateras att många anmälningar inte leder till utredning. Denna brist på personal kan, enligt Statskontoret, vara en förklaring till att kommunernas socialtjänst har svårt att hinna med att samverka med SiS under ungdomarnas vistelse vid ungdomshemmen.

Vad sägs i BP 2004 och 2005 om SiS?

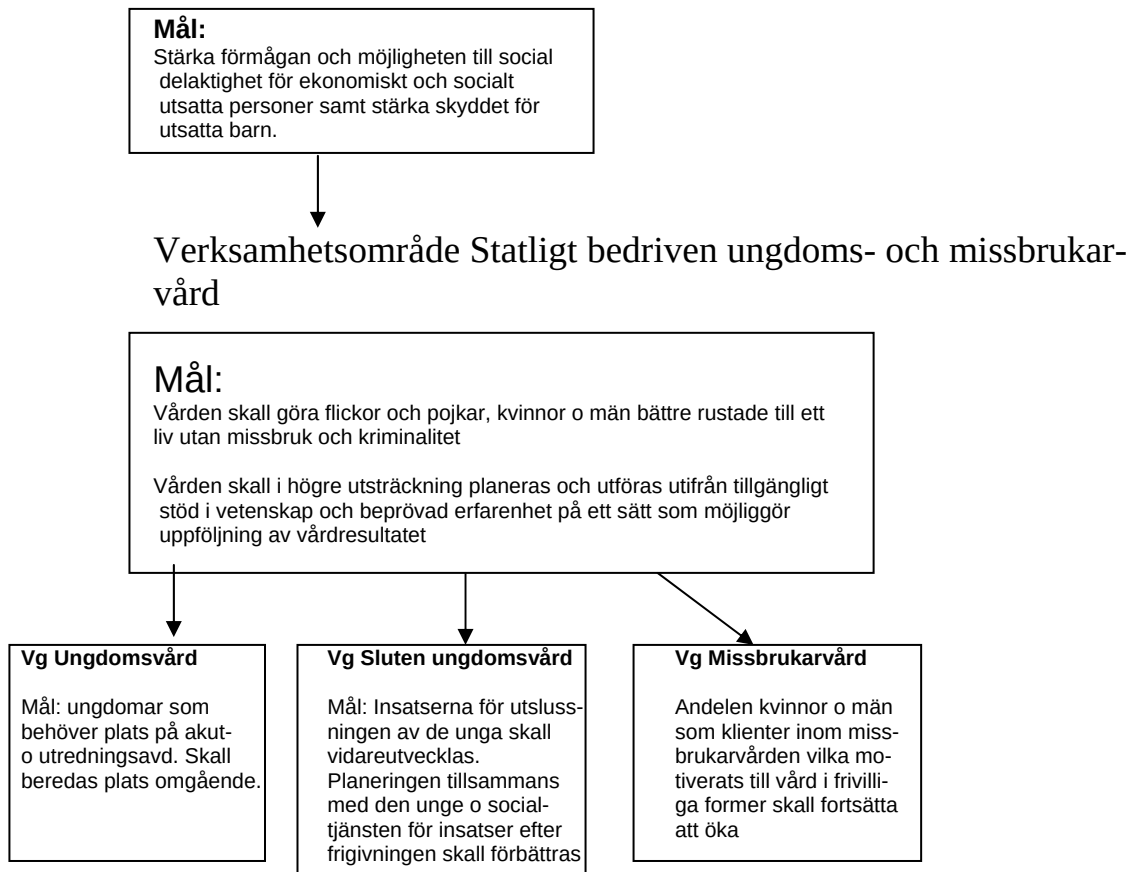
Under sommaren och hösten 2003 upplevde SiS för första gången en vikande efterfrågan på platser inom ungdomsvården samtidigt som placeringarna fortsatte att minska inom missbrukarvården.(BP 2005). Detta ledde till ett oväntat intäktsbortfall och ett besparingsprogram. Regeringen anser, enligt BP, att myndigheten måste ha möjlighet att styra om resurser mellan de olika verksamhetsgrenarna under olika tidsperioder.

Det görs inga hänvisningar till behov av utökad samverkan mellan SiS och socialtjänsten.

Regleringsbrev för SiS åren 2004–2005

Följande figur illustrerar målstrukturen för SiS.

Politikområde Socialtjänstpolitik



Hur ser SiS mål och återrapporteringskrav ut i relation till problemet att SiS och socialtjänsten inte samverkar tillräckligt under behandlingstiden?(Problem 1)

I SiS regleringsbrev saknas mål för såväl verksamhetsområdet statligt bedriven ungdoms- och missbrukarvård som för de två aktuella verksamhetsgrenarna som direkt syftar till att undanröja detta problem.

Trots att det saknas direkta mål formuleras dock för verksamhetsområdet återrapporteringskravet att *SiS skall rapportera ”vilka åtgärder som vidtagits för att öka samverkan mellan SiS och socialtjänsten.”*

Målet under vg Slutna ungdomsvård betonar också att planeringen med den unge och socialtjänsten för insatser efter frigivningen ska förbättras. Även om denna planering gäller eftervården sker den under behandlingstiden vid SiS och den förutsätter att socialtjänsten är närvarande.

Ett motsvarande mål saknas för vg Ungdomsvård av någon anledning.

Sammanfattningsvis finns, enligt Statskontoret, uppmärksamhet riktad mot samverkansproblemet med socialtjänsten i form av återrapporteringskrav. RK förutsätter att SiS skall verka för ökad samverkan. Några direkta mål formuleras dock inte för detta.

SiS återrapportering i årsredovisningen för år 2004

Problem 1

SiS beskriver ett antal olika verksamheter ägnade att förbättra samverkan med socialtjänsten.

- Särskilda konferenser i Stockholm, Göteborg, Malmö och Örebro. Ca 1 000 deltagare.
- SiS har anordnat seminarier och utställningar på Föreningen Sveriges Socialchefer's årliga konferens med 400 deltagare.
- Antalet kommunala prenumeranter på tidningen SiStone är över 6 000.
- SiS har under året haft återkommande dialogmöten med kommunerna för ett ömsesidigt informationsutbyte och för diskussion om samarbetsfrågor.
- SiS har bjudit in landets kommuner att delta i fokusgrupper på temat kvalitet i vård och behandling.
- SiS webbplats har särskilda sidor för socialtjänsten med information och blanketter.

- SiS insitutioner har därutöver egna former för samverkan med kommunerna i sina närområden.

Sammanfattningsvis skriver SiS i ÅR för 2004: ”SiS har lagt ner mycket arbete på information till och dialog med socialtjänsten under året. Denna dialog mellan SiS och landets socialtjänster har uppfattats om mycket värdefull av båda parter”.

Regleringsbrev för Socialstyrelsen

Verksamheten är reglerad i Förordning med instruktion för Socialstyrelsen (SFS 1996:570).

Socialstyrelsen är nationell expert och tillsynsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälsoskydd, smittskydd och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen verkar för att insatserna inom dessa områden fördelas efter behov. Insatserna skall också vara kostnadseffektiva inom tilldelade resurser och i enlighet med lagstiftningen. Rollen som expert- och tillsynsmyndighet innebär att Socialstyrelsen genom normering, tillsyn och kunskapsförmedling påverkar huvudmän och yrkesverksamma. Socialstyrelsen har också en rad specifika uppgifter riktade mot huvudmän, professionella grupper och enskilda personer.

Under politikområdet Socialtjänstpolitik och verksamhetsområdet Individ- och familjeomsorg anges målet:

”Individ- och familjeomsorgen skall ge insatser av god kvalitet baserade på tillgänglig vetenskap och beprövad erfarenhet samt ett tydligt brukarperspektiv.” Ett återskärningskrav är också knutet till målet.

Under vg tillsyn anges följande mål:

”Samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall vidareutvecklas i syfte att nå

- ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet
- ökad samordning vad gäller tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården

- minskade brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet.

En kortfattade återrapportering krävs ”av samverkan som lett till samordningsvinster och samverkan som bidrar till att tillsynen får genomslag”.

Under rubriken ”Övriga mål och återrapporteringskrav” anges följande punkt som kan ha ett visst intresse i detta sammanhang: ”Socialstyrelsen ansvarar för sektorsanknuten statistik inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Mot denna bakgrund skall Socialstyrelsen redovisa hur kravet på tillgänglighet, könsuppdelning m.m. enligt 13–14 §§ förordningen (2001:100) om den officiella statistiken har uppfyllts.”

Statskontorets slutsats är att det inte finns någon nämnvärd fokusering i Socialstyrelsens RB (för år 2004) för att socialtjänsten skall öka sin samverkan med SiS. Vissa krav finns i RB att söka uppnå ökad samverkan och samordning mellan tillsynen av socialtjänsten och tillsynen av hälso- och sjukvården.

Statskontorets slutsats angående MoRs betydelse för sektoriseringproblemet nr 1 är följande:

1. Det finns i RB för SiS en fokusering på problemet i form av återrapporteringskrav om samverkan mellan SiS och socialtjänsten. Troligen skulle ett tydligt mål i regleringsbrevet öka möjligheten för SiS att gentemot kommunerna hävda nödvändigheten av ökad samverkan.
2. Det finns inget i SiS målstruktur som direkt bidrar till sektoriseringproblemet. Tydliga mål om ökad samverkan skulle dock kunna underlätta för SiS att motivera kommuner till ökad samverkan.
3. SiS har haft svårigheter att få en finansiering av verksamheten som både ger tillräcklig beläggning och uppfyller kvalitetskraven²⁰. Detta kan ha bidragit till att kommuner inte anlitar SiS i den utsträckning som kan vara motiverat utifrån ungdomarnas behov. Istället bygger kommunerna i vissa fall upp

²⁰ Se t.ex. rapport RRV 2002:13

egna parallella lösningar. Detta kan möjligen, enligt Statskontoret, bidra till sektoriseringsproblem.

Problem 2

SiS får inte tillgång till Barn- och ungdomspsykiatrins resurser i den utsträckning som skulle behövas för ungdomarna

Två politikområden berörs av detta problem. Det gäller Socialtjänstpolitik och Hälso- och sjukvårdspolitik. De sorterar dock under det gemensamma utgiftsområdet 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Budgetpropositionens Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Politikområde: Socialtjänstpolitiken

Under verksamhetsområde Statligt bedriven ungdoms- och missbrukarvård sägs i BP för år 2004 att SiS har slutit avtal med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om en gemensam projektverksamhet med målsättning att förbättra och fördjupa samarbetet kring ungdomar med psykiatrisk problematik som vårdas hos SiS.

Enligt en lägesbeskrivning från SiS i maj år 2005 fanns principiella överenskommelser om samverkan med ca hälften av ungdomshemmen. Samverkansavtal fanns därutöver med landstingen i Uppsala och Norrbottens län. Detta kan, enligt Statskontoret, vara ett viktigt steg för att komma tillrätta med ett problem som funnits under lång tid.

Politikområde Hälso och sjukvårdspolitik

Målet för politikområdet Hälso- och sjukvårdspolitik är (enligt BP 2003/04:1 och BP 2004/05:1) att ”**vårdens kvalitet och tillgänglighet skall förbättras**”

Följande insatser nämns i BP för år 2004 för politikområdet Hälso- och sjukvårdspolitik:

- *En nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården antogs år 2000 (prop. 1999/2000:149). Genom denna plan och den så kallade tillgänglighetssatsningen "har, enligt BP 2003/04 viktiga steg tagits mot att långsiktigt förbättra kvaliteten i vården. En viktig del av satsningen är ett medelstillskott på ca 12 -13 miljarder kronor. I den nationella handlingsplanen ges bl.a. arbetet med psykisk ohälsa prioritet. Regeringen bedömer i denna BP att det finns behov av ökad uppmärksamhet på den psykiatriska vårdens och omsorgens utveckling".*

Resultatet av handlingsplanen och det avtal om utvecklingsinsatser inom vården och omsorgen som slutits mellan staten och landstings- och kommunförbunden skall, enligt BP, följas upp årligen av Socialstyrelsen. I den uppföljning som presenterades i juni 2003 konstaterar Socialstyrelsen att det "inte är möjligt att entydigt besvara frågan om den nuvarande utvecklingen går enligt intentionerna i den nationella handlingsplanen".

Socialstyrelsen konstaterar vidare "att det pågår utvecklingsarbete inom barn- och ungdomspsykiatri". "Genom samverkan med andra vårdgivare samt kommunerna, bl.a. genom inrättande av familjecentraler och ungdomsmottagningar, skapas förutsättningar för att utveckla vårdinnehållet samt att erbjuda patienten ett tidigt och adekvat stöd."

I BP för nästföljande år (2004/05:1) kommenteras ovanstående insatser som i "huvudsak framgångsrika". Vidare skriver man att "det är regeringens intention att också under åren 2005–2007 fortsätta arbetet med den nationella handlingsplanen."

Socialstyrelsens bedömning är att "handlingsplanens intentioner i viss omfattning realiserats". Bl.a." har framsteg gjorts när det gäller barn och ungdomar med psykisk ohälsa". På ett annat ställe i BP sägs dock "vad gäller psykisk ohälsa är det svårt att få en samlad bild på landstingsnivå av hur landstingen förbättrar sina insatser för barn och ungdomar och äldre med psykiska funktionshinder. Satsningar inom ramen för nationella handlings-

planen förefaller, liksom tidigare, i första hand genomföras för barn och ungdomar”.

- Regeringen avser, enligt BP för 2005, att under hösten 2004 *teckna två olika överenskommelser* med Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet om den framtida utvecklingen. En av dessa överenskommelser har primärt fokus på insatser för psykiskt sjuka. 500 Mkr av de medel som tidigare hanterades inom ramen för den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården skall årligen satsas på förbättringar av psykiatrin åren 2005–2007.
- När det gäller den psykiatriska vården bedömer regeringen att det finns ”behov av ökad uppmärksamhet”. *Regeringen tillsatte en psykiatrisamordnare* (dir.2003:133) med uppgift att under tre år se över vården och de sociala stöden till psykiskt sjuka och psykiskt funktionshindrade. I BP sägs att psykiatrisamordnaren förväntas skapa förutsättningar för en kraftsamling hos samtliga berörda aktörer för att utveckla vården av och omsorgen om människor med psykiska sjukdomar.
- Psykiatrisamordnaren konstaterar i sin första rapport att ”det i det rådande ekonomiska läget är nödvändigt med ett statligt engagemang för att stimulera kommuner och landsting till nödvändiga prioriteringar och satsningar för målgruppen”.
- Mot bakgrund av de förslag som ges i en rapport från samordnaren föreslår regeringen att 500 Mkr avsätts under år 2005 och 200 Mkr under år 2006 för att förbättra tillgängligheten till, och stödja och stimulera verksamhetsutveckling inom vård och socialt stöd för personer med psykisk sjukdom och/eller psykiskt funktionshinder.

Behovet av samverkan mellan olika vårdgivare och huvudmän betonas båda åren. Man lyfter också fram behovet av nya former för samverkan.

Det senare årets BP betonar att de stora ekonomiska underskotten i landsting och kommuner är ett problem. Avstämningar med landstingen visar att samtliga landsting arbetar med att förbättra tillgängligheten. Samtliga landsting har också följt utvecklingsavtalets krav på lokala handlingsplaner och uppföljning av dessa.

Statskontorets slutsats av BP för politikområdena Socialtjänstpolitik och Hälso- och sjukvårdspolitik är (när det gäller problem 2).

- att bristande tillgänglighet i vården och psykiatrivården uppmärksammas, dock inte specifikt för ungdomar som vårdas inom SiS.
- att satsningar i nationella handlingsplanen i första hand verkar ha gällt ungdomar med psykiatriska problem.
- samverkan mellan staten, landstinget och kommunen i vårdfrågor uppmärksammas på flera sätt, men utan hänvisning till just omhändertagna ungdomar
- handlingsplaner, överenskommelser, avtal och ökade resurser kan skapa förutsättningar för att förbättra vården och vårdkedjan för problemgruppen. Resultaten av dessa insatser är dock inte entydiga.

SiS regleringsbrev för åren 2003–2005 (Problem 2)

Hur ser SiS mål och återrapportering ut i relation till problemet att SiS har svårt att få tillgång till landstingets psykiatrisurser för de intagna ungdomarna? (Se figur 1, avsnitt 2.1)

Målen för verksamhetsområdet Statligt bedriven ungdoms- och missbrukarvård och för de tre verksamhetsgrenarna är inte särskilt inriktade på detta problem. Men för verksamhetsområdet begärs ändå återrapportering av *”vilka insatser som gjorts för att förbättra samarbetet med landstingens psykiatriska verksamhet”*. För vg ungdomsvård och sluten ungdomsvård begärs återrapportering om *”på vilket sätt myndigheten uppmärksammar psykisk ohälsa bland flickor och pojkar”*.

Statskontoret finner att det idag, jämfört med för några år sedan, finns en ökad uppmärksamhet i Regeringskansliet på att SiS har problem att få tillgång till psykiatrivård för sina klienter. Denna uppmärksamhet uttrycks inte i målen, men i återrapporteringskraven.

Socialstyrelsens regleringsbrev

Den myndighet som utfärdar föreskrifter och utövar tillsyn över landstingens sjukvård är Socialstyrelsen. Därutöver har myndigheten en uppgift som kunskapsförmedlare. Det kan därför vara av intresse att undersöka om och i så fall hur vårt delproblem 2 fokuseras i Socialstyrelsens regleringsbrev.

Socialstyrelsen verkar inom två politikområden som kan användas för att rikta uppmärksamhet mot vårt delproblem 2. Det gäller politikområdet Hälso- och sjukvårdspolitik och politikområdet Socialtjänstpolitik.

Målet för politikområdet Hälso- och sjukvårdspolitik är att ”vårdens kvalitet och tillgänglighet skall förbättras”. Ett återrapporteringskrav om kvalitet och tillgänglighet är också formulerat.

Verksamhetsområdet (vo) Hälso- och sjukvård är indelat i fyra verksamhetsgrenar nämligen tillsyn, normering, kunskap och myndighetsuppgifter.

Det finns tre mål för detta vo, varav ett är relevant i detta sammanhang.

Mål 2 lyder: ”Huvudmännen för hälso- och sjukvården skall stödjas i sitt arbete med att förbättra tillgängligheten till hälso- och sjukvården på ett sätt som tillförsäkrar alla patienter en bedömning och att vård ges efter behov och inom rimlig tid.”

Ett återrapporteringskrav finns att ”SoS skall redovisa genomförda insatser och hur dessa påverkat huvudmän och övriga aktörer att förbättra tillgängligheten i hälso- och sjukvården.”

Övrig rapportering är en särskild rubrik under vilken Socialstyrelsen uppmanas att ”redovisa sina insatser för att stödja huvudmän och övriga aktörer att långsiktigt verka för en god personalförsörjning.”

Under verksamhetsgrenarna finns inga mål eller krav med direkt bäring på det här undersökta problemet.

Statskontorets slutsats är

- att frågan om bristande tillgänglighet i sjukvården fokuseras i SoS RB både genom mål och återrapporteringskrav.
- att tillgängligheten vad gäller just psykiatrivården snarare fokuseras på andra vägar, t.ex. genom den särskilda samordnaren, nationella handlingsplanen och avtal mellan huvudmännen.

Problem 3

Eftervården (och det förebyggande arbetet) i kommunen fungerar inte tillfredsställande

Som vi tidigare nämnt är ett centralt inslag i en god ungdomsvård att man bygger upp insatser i form av en kedja. Utifrån ungdomarnas perspektiv borde det inte märkas att olika huvudmän ansvarar för olika delar av kedjan. Vi har hittills analyserat två sektoriseringsproblem som uppkommer under ungdomarnas behandlingstid vid SiS. Men ett förebyggande arbete och en eftervård behövs också i de kommuner där ungdomarna bor. Arbetet utförs av aktörer som i huvudsak är kommunala. Men kommunens verksamhet påverkas också av statliga myndigheter, som har olika typer av uppgifter för att förebygga att ungdomar far illa. Detta problem ingår dock inte, p.g.a. sin komplexitet, i vår analys.

3 Sammanfattande analys

Vi har utgått från ett vårdkedjeperspektiv och pekat på att sektoriseringsproblemet vid omhändertagande av ungdomar för samhällsvård kan delas in i tre delproblem.

Problem 1: Under ungdomarnas vistelsetid på SiS ungdomshem samverkar inte socialtjänsten och SiS tillräckligt om den unges behandling.

Problem 2: SiS får inte tillgång till Barn- och ungdomspsykiatrins resurser i den utsträckning som skulle behövas för ungdomarna.

Problem 3. Eftervården (och det förebyggande arbetet) i kommunen fungerar inte tillfredsställande. Detta problem ingår dock inte som nämnts i vår analys.

3.1 Analys av våra hypoteser

Hypotes 1

Regeringen fokuserar inte sektoriseringsproblemen i sin mål- och resultatstyrning, utan styr myndigheterna utifrån deras mer renodlade huvuduppgifter

Problem 1: Under ungdomarnas vistelsetid på SiS ungdomshem samverkar inte socialtjänsten och SiS tillräckligt om den unges behandling.

Hypotesen bekräftas inte. Fokuseringen är dock måttlig och ”ojämn” i MoR-dokumenterna (BP och RB).

I budgetpropositionerna nämns satsningar som syftar till att stärka samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna i vårdfrågor. Ingen direkt hänvisning görs dock till behov av ökad samverkan mellan socialtjänsten och SiS.

I RB för SiS formuleras för verksamhetsområdet Statligt bedrivna ungdoms- och missbrukarvård inget mål för ökad samverkan mellan SiS och socialtjänsten. Det finns trots det ett återrapporteringskrav ”att SiS skall rapportera vilka åtgärder som har vidtagits för att öka samverkan mellan SiS och socialtjänsten.” För vg Slutna ungdomsvård finns ett mål att planeringen tillsammans med socialtjänsten inför frivårdningen skall förbättras. För vg Ungdomsvård finns inte ett sådant mål.

I årsredovisningen (**ÅR**) 2004 redovisar SiS ett antal olika verksamheter ägnade att förbättra samverkan med socialtjänsten.

I RB för Socialstyrelsen anges att samverkan mellan olika tillsynsorgan behöver utvecklas. Det finns dock ingen direkt fokusering på samverkan mellan SiS och socialtjänsten.

Problem 2: SiS får inte tillräcklig tillgång till barn- och ungdomspsykiatrins resurser.

Hypotesen om bristande fokusering bekräftas inte. Det finns en fokusering i BP, RB och ÅR.

Statskontorets slutsats av BP för politikområdena Socialtjänstpolitik och Hälso- och sjukvårdspolitik är

- att bristande tillgänglighet i vården och psykiatrivården uppmärksammas, dock inte specifikt för ungdomar som vårdas inom SiS.
- att målen för politikområdena Socialtjänstpolitik resp. Hälso- och sjukvårdspolitik innehåller formuleringar om vårdens kvalitet och tillgänglighet – dock inte specifikt psykiatrivården eller vården för ungdomsgruppen.
- att samverkan mellan staten, landstinget och kommunen i vårdfrågor uppmärksammas på flera sätt, men utan hänvisning till just omhändertagna ungdomar.
- att handlingsplaner, överenskommelser, avtal och ökade resurser används och kan skapa förutsättningar för att förbättra vården och vårdkedjan även för ”vår” problemgrupp.
- att satsningar i nationella handlingsplanen i första hand, enligt BP, verkar ha gällt ungdomar med psykiatriska problem

I RB för SiS finns varken för verksamhetsområde eller för de två verksamhetsgrenarna för ungdomsvården några mål med syfte att avhjälpa detta problem. Återrapporteringskrav finns dock för verksamhetsområdet av ”vilka insatser som gjorts för att förbättra samarbetet med landstingens psykiatriska verksamhet”. För vg ungdomsvård och vg sluten ungdomsvård önskas återrapportering av ”på vilket sätt myndigheten uppmärksammar psykisk ohälsa bland flickor och pojkar”.

När det gäller **Socialstyrelsens RB** finner Statskontoret

- att frågan om bristande tillgänglighet i sjukvården fokuseras i Socialstyrelsens RB både genom mål och återrapporteringskrav.
- att tillgängligheten inom psykiatrivården snarare fokuseras på andra sätt t.ex. genom existensen av en särskild samordnare, en nationell handlingsplan och avtal mellan huvudmännen.

Hypotes 2

De mål och återrapporteringskrav som i RB riktas till de olika myndigheterna som behöver samverka eller samordna sig för att lösa sektoriseringsproblemet är inte samstämmiga. Detta bidrar till att myndigheterna ibland jobbar mot eller förbi varandra.

Hypotesen är inte tillämpbar på de två delproblemen. Det finns endast en statlig myndighet (SiS) som arbetar med sakfrågan vid sidan av kommuner och landsting. Socialstyrelsen har endast en indirekt roll som normerare och genom sin tillsyn, riktad mot kommuner och landsting.

Det finns således ingen annan statlig myndighet som SiS kan samverka med. Samstämmiga mål om samverkan är inte heller aktuella.

Hypotes 3

Regeringen formulerar inte i RB

- tydliga krav på samverkan (för att lösa sektoriseringsproblemen)
- tydligt ansvar för samverkan

Hypotesen bekräftas delvis.

Problem 1: Under ungdomarnas vistelsetid på SiS ungdomshem samverkar inte socialtjänsten och SiS tillräckligt om den unges behandling.

Som vi redan beskrivit ovan under hypotes 1 finns inget mål för samverkan i SiS regleringsbrev. SiS förutsätts ändå samverka eftersom SiS, enligt återrapporteringskraven, skall rapportera vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra samverkan med socialtjänsten. Enligt Statskontoret är kravet på samverkan därmed inte tillräckligt tydligt och det finns inget klart ansvar utpekad.

Problem 2: SiS får inte tillräcklig tillgång till barn- och ungdomspsykiatrins resurser.

Samverkansparter är i detta fall SiS och landstingen. Det finns i BP många hänvisningar till samverkan av olika slag, men det finns inget tydligt ansvar utpekad. I SiS regleringsbrev finns inga mål, men återrapporteringskrav om hur myndigheten har arbetat för att förbättra samverkan med landstingens psykiatriska verksamhet.

Hypotes 4

Krav på samverkan åtföljs inte regelmässigt av incitament

Hypotesen bekräftas huvudsakligen.

Det har inte, som vi redogjort för ovan, ställts några tydliga krav på SiS eller socialtjänsten att samverka med varandra. Det har inte heller skapats några incitament för samverkan i denna del. Detsamma gäller SiS relation till landstingens barn- och ungdomspsykiatri. Den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården (prop. 1999/2000:149) och den s.k. tillgänglighetssatsningen inkluderande ett medelstillskott på ca 12–13 miljarder kan dock anses vara ett incitament för ökad samverkan, även om dessa medel inte direkt är riktade mot att lösa SiS svårigheter.

Hypotes 5

Regeringen skaffar sig information om sektoriseringsproblemen och möjliga lösningar i hög grad på annat sätt än genom RB och ÅR

Hypotesen bekräftas endast delvis.

När det gäller bristande samverkan mellan SiS och socialtjänsten förefaller regeringens informationskälla huvudsakligen vara SiS. När det gäller svårigheten för SiS att få tillgång till psykiatrins resurser finns förutom den information som lämnas i SiS årsredovisningar sannolikt en hel del information i form av statliga utredningar.

3.2 Övriga slutsatser

Har MoR bidragit till sektoriseringsproblemen?

Den övergripande frågan om mål- och resultatstyrningen bidragit till sektoriseringsproblem 1 och 2 kan i detta fall besvaras med ”nej”!

Det finns i resultatstyrningen av SiS en fokusering på problemen. Den kunde dock vara tydligare genom att tydliga samverkansmål formulerades.

Kunde MoR användas på ett bättre sätt för att mildra sektoriseringsproblemen?

Svaret är ”ja”! Tydliga mål för samverkan skulle kunna underlätta för SiS när det gäller att motivera kommuner till samverkan. Incitament för samverkan skulle också kunna övervägas i synnerhet när det gäller att utöka tillgången på psykiatriresurser.

MoR kan bara ha begränsad betydelse i ett typfall som detta

Detta sektoriseringsproblem illustrerar de svårigheter som uppstår när regeringen har ambitionen att öka samverkan/samordning mellan en statlig och två icke-statliga aktörer. Möjligheten att styra aktörerna genom MoR blir då begränsad.

Information och rådgivning till företag

1 Inledning och avgränsning

I denna PM belyser vi genom en fallstudie om mål- och resultatstyrningen bidrar till sektoriseringsproblem. Området är information och rådgivning till företag, ett område där många offentliga aktörer är verksamma. Det har konstaterats att det av många uppfattas som svårt att starta och driva/utveckla företag, bl.a. då det stora antalet aktörer skapar en dålig överblick och en otydlig bild. Det gör det svårt för företag och blivande företagare som söker information och rådgivning att få grepp om till vem man skall vända sig.

Vi redovisar översiktligt vilka de offentliga aktörerna är på området och hur några av de tyngsta aktörerna styrs. Om ökad samverkan/samordning kan ge en effektivare informationsverksamhet och vilken roll som mål- och resultatstyrningen spelar och kan spela uppmärksammas.

Det studerade området handlar om företagsservice, med information, rådgivning och vägledning till den som skall starta företag, till nybildade företag men också till befintliga företag som är i behov av stöd. Det handlar om information som sker genom envägskommunikation men också genom tvåvägskommunikation, såsom frågetjänster. Men det handlar också om rådgivning där företagens behov av information styrs av företagens unika situation och där tonvikten ligger på dialog och fördjupad rådgivning i syfte att utveckla företagets verksamhet.

De aktörer som vi avgränsat oss till är Nutek, ALMI Företagspartner AB, Försäkringskassan och Skatteverket. De första två organisationerna är statens tyngsta inom området, en myndighet respektive ett statligt bolag. De senare båda myndigheterna tar vi upp då särskilt regelverket när det gäller det sociala skyddet och

det inom skatteområdet upplevs som särskilt besvärligt, bl.a. för nya företagare.

Vi belyser också arbetet med regelförenklingar och regelförbättringar och hur regeringen styr detta arbete. Regelverkens utformning och den administrativa bördan för företagen påverkar direkt förutsättningarna för att starta och driva företag.

2 Problem, samt koppling till sektorisering

2.1 Splittrad aktörsstruktur ger problem

I sitt arbetsdokument till Ansvarskommittén, Näringspolitik – Politikområde och aktörsstruktur (2005-05-04) framhåller Nutek att det finns anledning att närmare granska om verksamma myndigheter och organisationer inom området statlig näringspolitik och företagsutveckling utför likartade arbetsuppgifter. Man framhåller att det stora antalet aktörer skapar en otydlig bild av vem det enskilda företaget skall vända sig till i frågor som berör information, rådgivning och finansiering. Detta problem förstärks av att antalet aktörer är större på regional nivå. Det är i förlängningen frågor om styrbarhet och effektivitet där bl.a. följande frågor enligt arbetsdokumentet bör beaktas:

- En vittförgrenad aktörsstruktur där samma arbetsuppgifter utförs på flera ställen har nackdelen att den minskar effektiviteten. De skalfördelar som finns när det gäller handläggning av exempelvis information, företagsservice, lån och bidrag går lätt förlorade.
- En omfattande aktörsstruktur skapar dålig överblick och gör det svårt att hitta för företag som söker information, rådgivning, bidrag eller lån. Det är också svårare för myndigheter och andra organisationer att samverka.
- När det gäller statens möjligheter till styrning av näringspolitik och företagsutveckling försvåras denna genom att det

finns ett stort antal aktörer inom samma område. Det saknas någon aktör som har ett tydligt totalansvar för näringspolitik.

- Det också är fråga om att olika juridiska former försvårar styrningen. Det handlar om att styra myndigheter med regleringsbrev, bolag med ägardirektiv eller styrelseutnämningar och anslagsstiftelser genom att säga upp eller förändra det styrande avtalet. Denna mångfald av juridiska former gör det omöjligt att tillämpa en enhetlig styrning av dessa aktörer.

2.2 Svårigheter med information och rådgivning

Nutek har i sin rapport Problem och möjligheter vid nyetablering (R 2003:4) redovisat olika problem och svårigheter som blivande företagare upplever. Rapporten togs fram på uppdrag av regeringen.

I rapporten framhålls att det är flera omständigheter som tillsammans gör att det upplevs som svårt att starta företag och att det inte alltid är lätt att identifiera dessa fristående från varandra. Man framhåller således bl.a. att:

- Det återstår mycket att göra för att möta blivande företagares behov av information och rådgivning. Det är angeläget med ett organiserat informations- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter och andra aktörer som arbetar med information, rådgivning och nätverk för blivande och nyblivna företagare. Här kommer Nutek som central näringspolitisk myndighet att ta initiativ.
- Den totala mängden regler upplevs som ett problem av de blivande företagarna. Regelverken för skatter och det sociala skyddet upplevs som svårast.
- Det är många myndighetskontakter, många blanketter och långa handläggningstider i samband med företagsstarten.

3 Offentliga aktörer som har uppgifter och verksamhet inom området information och rådgivning

3.1 Översiktlig bild

För kontakt, information och rådgivning är bl.a. följande aktörer viktiga för företagen och blivande företagare:

Statliga aktörer

- *Nutek*
Ger bl.a. information om företagsstarten, finansieringsmöjligheter, miljöanpassad produktutveckling, regionalpolitiska stöd, EG:s statsstödsregler m.m. Utvecklar och driver Företagarguiden och Startlinjen. Företagarguiden syftar till att presentera, strukturera och visa vägen till information och tjänster som är relevanta för personer som är eller vill bli företagare. Att hjälpa företagaren att hitta rätt information via länkar är en grundläggande funktion för Företagarguiden. Ca 70 olika myndigheter och andra aktörer samarbetar med Nutek inom ramen för Företagarguiden.
- *ALMI Företagspartner AB*
Bidrar till att det skapas nya företag i Sverige och att nystartade och etablerade företag får en lönsam tillväxt. Arbetar bl.a. med rådgivning, kompetenshöjning, finansiering och kontaktskapande verksamhet. ALMI erbjuder också rådgivning och finansieringsmöjligheter till innovatörer.
- *Bolagsverket*
Foretagsregistrering.se är Skatteverkets och Bolagsverkets gemensamma tjänst för registrering av aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag eller enskild firma. Bolagsverket har också på webben en guide för att starta nytt företag genom vilken man får hjälp med att välja företagsform. Länk finns till Företagarguiden.

- *Skatteverket*
Har ett omfattande informationsmaterial tillgängligt på webben som riktar sig till företagare och den som skall starta eget med broschyrer, ett flertal tjänster m.m. Länk finns till Företagarguiden.
- *Försäkringskassan*
Har informationsmaterial på webben anpassat för företagare när det gäller socialförsäkringens regelverk; vad den enskilde företagaren omfattas av respektive vilka skyldigheter hon eller han har. Information lämnas av Arbetsförmedlingen om stödet till start av egen verksamhet som utbetalas av Försäkringskassan (handläggs av Arbetsmarknadsverkets organ, länkar till dessa). Länk finns till Företagarguiden.
- *Tullverket*
Ger information till företagare, bl.a. på webben. Här finns bl.a. ett särskilt småföretagarpaket med e-tjänster till stöd vid import och export.
- *Kommerskollegium*
Hjälper svenska företag och medborgare som stöter på handelshinder, både inom och utanför EU:s inre marknad.
- *Exportkreditnämnden*
Har utvecklat en särskild garanti för små och medelstora företag och arbetar med att förenkla administrationen för exportföretag.
- *Arbetsmarknadsverket med länsarbetsnämnderna*
Arbetar för tillväxt och ökad sysselsättning och verkar för en väl fungerande arbetsmarknad. Stöd till start av näringsverksamhet infördes 1984 som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Bidrag lämnas enligt ett regelsystem med arbetsförmedlingarna som beslutande. Bidrag lämnas endast till inskrivna vid förmedlingarna som är arbetslösa eller som riskerar att bli det.

- *Länsstyrelser, regionförbund*
Arbetar med att öka nyföretagandet i länet, dels genom direkt stöd till företag (investeringar), dels genom stöd till utvecklingsprojekt. Varje län har ett regionalt tillväxtavtal som skall bidra till bättre samverkan mellan regionala och lokala aktörer.
- *Industrifonden*
En av de största aktörerna på den svenska riskkapitalmarknaden. Erbjuder tillväxtkapital, kompetens och nätverk till små och medelstora framtidsföretag.
- *Innovationsbron AB*
Ett koncernbolag som bildades 2005 av staten, Teknikbrostiftelserna och Industrifonden. Bidrar till att kommersialisera forskningsrelaterade och kunskapsintensiva affärsidéer. Erbjuder tjänster i form av finansiering, samverkan och nätverk samt innovationsmiljöer.

Övriga aktörer

- *Exportrådet*
Centralt organ för statligt exportfrämjande. Hjälper mindre företag som vill sälja produkter och tjänster utomlands. Driver tillsammans med ALMI och vissa handelskammare Exportcentra i vissa län. (Exportrådet saknar legal status, styrande dokument är avtal mellan staten och näringslivet, de båda ägarna.)
- *Industriella utvecklingscentra (IUC)*
IUC bedriver lokal och regional företagsutveckling. Nätverket utgörs av 20 självständigt agerande aktiebolag som ägs av små och medelstora företag, stora företag och andra aktörer (banker, kommuner, fack m.fl.).
- *Nyföretagarcentrum*
Ger företag och enskilda personer allmän rådgivning om hur man startar och driver företag. Det är det lokala näringslivet

på varje ort som till huvuddelen bidrar med kunskap, engagemang och finansiering.

- *Euro Info Center (EIC)*
Ger information och råd till små och medelstora företag om EU och Europamarknaden.
- *Kommunernas näringslivskontor och liknande (drivs ibland som stiftelse eller bolag).*
Kontaktorgan gentemot näringslivet. Bistår kommuner, företagare och blivande företagare med information, råd och kontakter.
- *Lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU)*
Ger information och rådgivning om den kooperativa företagsformen och allt som hör till när man skall starta företag tillsammans (varje LKU är en självständig juridisk enhet som ägs av lokala och regionala aktörer).
- *Internationella Företagarföreningen i Sverige (IFS)*
Ger råd till personer med invandrarbakgrund som vill starta eget företag (ideell förening).

Fortsättningsvis begränsar vi oss till Nutek, ALMI, Skatteverket och Försäkringskassan, enligt den avgränsning vi tidigare redovisat.

3.2 Nutek

Nutek skall enligt sin instruktion genom företagsfinansiering, information och rådgivning samt stöd till program och processer stärka näringslivets förutsättningar och främja regional tillväxt. Verket skall därvid dels verka för förbättrade förutsättningar för nyetablering av företag samt ökad tillväxt och livskraft i befintliga företag, dels särskilt främja näringslivets utveckling i regionalpolitiskt prioriterade områden och i övrigt verka för en balanserad regional utveckling. Verket skall vidare underlätta strukturomvandling och internationalisering.

Inom området Information och rådgivning skall Nutek enligt sin instruktion:

- På ett enkelt och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen.
- Bedriva företagsrådgivning för blivande och redan etablerade företag och företagare.
- Svara för information till företag när det gäller de regionalpolitiska stöden samt i övrigt lämna råd och upplysningar om förutsättningar för näringslivet i olika delar av landet.
- Informera om EG:s statsstödsregler på lokal, regional och nationell nivå, samt
- Vara svensk kontaktpunkt för småföretagsinriktade EU-program och samordnare i det svenska nätverket för Euro Info Centre.

Nuteks instrument och system för information och rådgivning till företagen är främst:

- Webbplatsen Företagarguiden, med dess verktyg
- Telefontjänsten Startlinjen
- Broschyrer
- Mässor och seminarier, ofta i samarbete med andra aktörer, främst med Skatteverket och Bolagsverket
- Samordning och samverkan med andra aktörer, samt olika samarbetsprojekt.

Nutek ansvarar – på uppdrag av regeringen – för utveckling och drift av Företagarguiden. Företagarguiden är en Internetportal där företagsrelevant myndighetsinformation finns samlad. Den riktar sig till dem som är eller vill bli företagare. Ett 70-tal myndigheter och andra aktörer ingår direkt i samarbetet som leds av Nutek. Portalen förenklar för företagare att hitta information från myndigheter och andra offentliga organisationer.

Via tjänsten ”Ställ en fråga” får företagaren svar på sina frågor utan att på förhand behöva veta vilken myndighet som ansvarar

för frågan. Via branschguider kan användarna skapa sin egen checklista utifrån sin individuella situation och maila den till sig själv. Databaser angående starta eget-kontakter, offentliga finansieringsmöjligheter och tillstånd erbjuds också på Företagarguiden.

Den tidigare Finansieringsdatabasen är sedan 2003 integrerad i Företagarguiden och hittas numera under "EU och offentlig finansiering" i ingången "Finansiera". I samarbete med andra finansieringsaktörer, bl.a. ALMI, Connect och Euro Info Centre har Nutek samlat information och söktjänster om finansiering, inklusive finansiering via EU.

Startlinjen är ett annat exempel på verksamhet som ger information och vägledning till blivande företagare. Telefontjänsten skall underlätta företagsstarten genom att förmedla kunskap om vad som krävs för att starta företag och vägleda nyföretagare till olika aktörer, t.ex. för rådgivning. Under åren 1999–2003 hade även Startlinjen en webbplats, men även den integrerades år 2003 i Företagarguiden för att underlätta för målgruppen att hitta rätt.

Nutek har initierat projekt för att utveckla branschanpassad information inför företagsstarten. Man har identifierat branscher med omfattande regelverk där många startar sin verksamhet utan större branschfarenhet. De tre första branschguiderna (mat/dryck/logi, e-handel och taxi) publicerades på Företagarguiden i december 2005.

På regeringens uppdrag har en servicefunktion utvecklats på Företagarguiden, "Förbättringskanalen". Den färdigställdes i december 2004 och skall vara företagarnas kanal för att lämna synpunkter och förslag på förbättringar av regler, myndigheters bemötande, service och handläggningstider.

Här bör också nämnas att genom Internettjänsten Företagsregistrering kan blivande företagare registrera sin verksamhet. Tjänsten är ett samarbete mellan Bolagsverket och Skatteverket.

Nutek har som tidigare tagit initiativ till en samverkansgrupp i syfte att göra vägen till eget företag tydligare. Generaldirektörerna för Nutek, Verva, Tullen, Försäkringskassan, Skatteverket och Bolagsverket har gett en samverkansgrupp i uppdrag att arbeta med ett antal förslag som skall leda till enklare företagsstart. Nutek koordinerar arbetet.

3.3 ALMI Företagspartner AB

ALMI Företagspartner AB är statens huvudsakliga organ för företagsutvecklingsinsatser på regional nivå. ALMI:s övergripande mål är att främja utvecklingen av konkurrenskraftiga små och medelstora företag och stimulera nyföretagandet i syfte att skapa tillväxt och förnyelse i näringslivet. ALMI skall genom marknadskompletterande finansiering och rådgivning till innovatörer, nyföretagare samt små och medelstora företag främja nyföretagande, konkurrenskraften i företag och ett mer dynamiskt näringsliv.

ALMI är en koncern med ALMI Företagspartner som moderbolag och 21 regionala dotterbolag. Staten äger alla aktier i moderbolaget som i sin tur är majoritetsägare (51 procent) i vart och ett av dotterbolagen. Den operativa verksamheten – information, rådgivning och utlåning – bedrivs av dotterbolagen.

För moderbolaget finns en bolagsordning och ägardirektiv i form av promemoria från Näringsdepartementet. För varje dotterbolag finns styrinstrument i form av bolagsordning, samverkansavtal och ägardirektiv. ALMI har en relativt låg grad av statlig detaljstyrning (såsom för utlåningen) men samtidigt finns regionala prioriteringar som staten genom ALMI måste beakta.

ALMI erbjuder kostnadsfri, kortare rådgivning och information till småföretagare på många ställen i landet. Fördjupad affärsutveckling är dock alltid avgiftsbelagd för deltagarna. ALMI:s affärsutvecklingsverksamhet skall komplettera marknadens utbud, dvs. ALMI ska erbjuda konsultinsatser endast där det inte finns ett tillfredsställande utbud. Detta innebär att ALMI har en

liten rådgivningsverksamhet i storstäderna och mer omfattande verksamhet i delar av landet där konsultmarknaden inte är lika etablerad.

Det bör uppmärksammas att staten inte kan styra ALMI genom mål- och resultatstyrning. Styrningen utövas på det sätt som framgått ovan.

3.4 Skatteverket

Skatteverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om skatter, socialavgifter, många andra avgifter, fastighetstaxering, folkbokföring m.m. Skatteverket är också förvaltningsmyndighet för frågor om pensionsgrundande inkomst.

Skatteverket skall meddela föreskrifter om verkställighet av lag enligt särskilda bemyndiganden och genom allmänna råd verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpning inom verksamhetsområdet.

Inom området information och vägledning till företag arbetar Skatteverket genom information på sin webbplats. Här finns ett omfattande informationsmaterial tillgängligt med särskilda ingångar för bl.a. den som är företagare och arbetsgivare. Ett flertal tjänster är tillgängliga liksom broschyrer inom olika ämnesområden. Skatteverket inbjuder blivande företagare till informationsträffar runt om i landet för information om att starta företag.

Skatteverket är en betydelsefull myndighet för Nutek i samarbetet gällande Företagarguiden (länk till denna finns på Skatteverkets webbplats).

3.5 Försäkringskassan

Försäkringskassan är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen samt för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning skall handläggas av Försäkringskassan.

Myndigheten skall meddela föreskrifter enligt bemyndiganden och genom allmänna råd verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom verksamhetsområdet.

Enligt sin instruktion skall Försäkringskassan – vid sidan av många andra uppgifter – ansvara för att allmänheten får en god information om rättigheter och skyldigheter och planerade förändringar inom socialförsäkringen och de andra förmåner eller ersättningar som hör till myndighetens verksamhetsområde.

Inom området information och vägledning till företag har Försäkringskassan på sin webbplats ingångar avseende *Socialförsäkringen för Dig som är egen företagare* respektive *Start av egen verksamhet*. Beträffande det senare lämnas information om stödet till start av egen verksamhet som handläggs av Arbetsmarknadsverkets organ men som utbetalas av Försäkringskassan.

Försäkringskassan är en betydelsefull myndighet för Nutek i samarbetet gällande Företarguiden (länk till denna finns på Försäkringskassans webbplats).

4 Berörda politikområden och utgiftsområden

4.1 Utgiftsområden och politikområden i stort

Näringspolitik och företagsutveckling utgör ett förgrenat område som omfattar ett stort antal aktörer och flera politikområden. Ett sätt att definiera näringspolitik och företagsutveckling är att avgränsa det till utgiftsområde 24 Näringsliv i statsbudgeten. Området innehåller förutom Näringspolitik även politikområdena Utrikeshandel, export och investeringsfrämjande (UD), konsumentpolitik (Jo) samt även delar av politikområdet Forskningspolitik som ingår i utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning.

Utgiftsområde 19 Regional utveckling bör nämnas i sammanhanget, framförallt därför att här återfinns anslaget för allmänna regionalpolitiska åtgärder som disponeras av länsstyrelserna och Nutek. Vidare bör också nämnas utgiftsområde 13 Arbetsmarknad i vilket ingår Start av näringsverksamhet som är ett arbetsmarknadspolitiskt program.

4.2 Avgränsning i denna studie

I utgiftsområde 24 Näringsliv ingår således enligt budgetpropositionen politikområdena Näringspolitik (N), Utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande (UD) och Konsumentpolitik (Jo). Inom utgiftsområdet ingår även delar av politikområdet Forskningspolitik.

Målet för politikområdet Näringspolitik har under den studerade perioden varit att främja en hållbar ekonomisk tillväxt och en ökad sysselsättning genom fler och växande företag.

Inom politikområdet Näringspolitik ryms (enligt budgetpropositionen) bl.a. företagsutveckling, främjande av entreprenörskap, innovationsutveckling, regelförenkling, konkurrensfrämjande arbete, turistfrämjande samt immaterial- och associationsrättsliga frågor.

Inom politikområdet återfinns ett antal verksamhetsområden. Det verksamhetsområde som framförallt berörs av denna studie är *Entreprenörskap, information, rådgivning och kompetensutveckling*. Inom området begränsar vi oss till verksamhetsgrenen Information.

5 Hur regeringen uppmärksammar problemet i sin styrning

5.1 Styrning via Nuteks regleringsbrev och krav på återrapportering

I regleringsbreven för Nutek styr regeringen politikområdet Näringspolitik, uppdelat i olika verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Vi behandlar som framgått verksamhetsområdet Entreprenörskap, information, rådgivning och kompetensutveckling, med uppmärksamhet särskilt på verksamhetsgrenen Information. Vi belyser också verksamhetsområdet Regler, tillstånd och tillsyn, med begränsning till verksamhetsgrenen Regelförbättring.

Överensstämmelse i målformuleringar

Målet för verksamhetsområde Entreprenörskap, information, rådgivning och kompetensutveckling har under den studerade perioden (regleringsbrev för 2003, 2004 och 2005) varit detsamma, nämligen att *Bidra till ökad kompetens och skapa goda möjligheter för företagsutveckling och företagande.*

Inom verksamhetsgrenen Information har målet under de tre studerade åren (regleringsbrev för åren 2003, 2004 och 2005) varit i stort sett detsamma, nämligen att minst 90 procent av de kvinnor och män som söker information hos Nutek, bl. a. genom informationstjänsterna Företagarguiden och Startlinjen, skall anse att den är användbar, begriplig och lättillgänglig.

Krav på återrapportering från Nutek har bl.a. avsett måluppfyllelse, analys av resultaten och analys av hur Nuteks insatser bidragit till fler och växande företag. Återrapporteringen i den sist nämnda delen avser också andra verksamhetsgrenar som påverkat utvecklingen för fler och växande företag, utöver Information.

Regleringsbrevet för år 2003

Under Övriga mål och återrapporteringar framhålls när det gäller näringspolitiken att Nutek skall redovisa möjligheter och problem för nyetablering och tillväxt i små och medelstora företag. Redovisningen skall utgå från Nuteks och ALMI Företagspartner AB:s kontakter med företag och aktörer inom området.

Under rubriken Organisationsstyrning framhålls att Nutek i årsredovisningen skall redovisa vilka åtgärder som vidtagits och planeras för att förbättra verkets information, service och tillgänglighet för främst små och medelstora företag.

Under rubriken Uppdrag framgår när det gäller Näringspolitiken att Nutek skall förvalta och utveckla Företagarguiden (Internetportal med företagsrelevant myndighetsinformation) samt Finansieringsdatabasen. Verket skall i detta arbete samråda med andra relevanta offentliga aktörer. Verket skall kontinuerligt återrapportera arbetet med portalen och databasen till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Regleringsbrevet för år 2004

Under Övriga mål och återrapporteringskrav sätter regeringen upp ett mål för Förbättrad service. Nutek skall sålunda inom de viktigaste tjänsterna verka för en bättre service för medborgare och företag och ett ökat medborgarinflytande. I detta ingår att myndigheten skall, med krav på återrapportering:

- Utforma och offentliggöra ett dokument, ett s.k. serviceåtagande, som ger tydlig, relevant och förpliktande information om myndighetens tjänster och service,
- Föra en dialog med dess brukare om hur myndighetens verksamhet kan utvecklas,
- Införa rutiner för att systematiskt ta emot, analysera och beakta synpunkter från medborgare och företag.

Under rubriken Uppdrag inom näringspolitiken framhålls att Nutek skall redovisa de viktigaste tillstånd som krävs vid företagsstart. Befintliga uppgifter hos tillståndsgivarna om genom-

snittlig handläggningstid för dessa tillståndsärenden skall redovisas. Under samma rubrik framhålls vidare att Nutek skall:

- Utveckla Företagarguiden (Internetportal med företagsrelevant myndighetsinformation) samt Finansieringsdatabasen. Verket skall i detta arbete samråda med andra relevanta offentliga aktörer. Verket skall kontinuerligt återsrapportera arbetet med portalen och databasen till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).
- Ha beredskap att genomföra mätningar av företagens administrativa börda med färdigutvecklad mätmetod under 2004.
- I samarbete med berörda myndigheter och efter samråd med näringslivets organisationer bygga upp en servicefunktion dit företag och blivande företagare kan föra fram synpunkter och förslag som rör reglers utformning och tillämpning.
- Identifiera de för företagens tillväxt och för nyföretagandet viktigaste reglerna och deras effekter samt med regeringen och berörd myndighet föra en dialog om möjliga åtgärder som skulle kunna innebära förenklingar för företagen. Det skall samtidigt redovisas i vilken omfattning åtgärden påverkar ändamålet med regeln.
- Bygga upp en verksamhet för att dels kunna ta del av de konsekvensanalyser som görs av myndigheterna enligt förordningen 1998:1820 om särskilda konsekvensanalyser av reglers effekter för små företags villkor, dels kunna ge råd och stöd till myndigheterna i deras arbete med sådana konsekvensanalyser.
- Bistå Regeringskansliet (Näringsdepartementet) i arbetet med att ta fram ett handlingsprogram för minskad administrativ börda.

Regleringsbrevet för år 2005

Under rubriken Uppdrag och avseende Näringspolitik skall Nutek redovisa i vilken omfattning kvinnor respektive män samt kvinnor respektive män mellan 18 och 20 år har kännedom om informationstjänsterna Startlinjen (telefonservice) och webbtjänsten Företagarguiden. Redovisningen skall lämnas till

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 oktober 2005.

5.2 Skatteförvaltningen

Gemensamt för de tre studerade årens regleringsbrev (för 2003, 2004 och 2005) är att regeringen under Övriga mål och återrapportering har angett krav när det gäller förebyggande arbete i form av service och information. Skrivningarna här har varit identiska med målet att skatteförvaltningen och exekutionsväsendet skall understödja viljan hos allmänheten och näringslivet att göra rätt för sig. Samtidigt skall myndigheterna verka för att förbättra informationen till allmänhet och näringsliv, så att dessa redan från början, i större utsträckning, lämnar riktiga och fullständiga uppgifter.

I regleringsbrevet för år 2003 avseende skatteförvaltningen och exekutionsväsendet framhåller regeringen – under Övriga mål och återrapportering – att ”Riksskatteverket skall verka för förenkling av regler. I detta ingår att kontinuerligt arbeta med att se över egna föreskrifter och allmänna råd samt om det finns anledning lämna förslag till förenklingar av de nationella och internationella regelverken. Återrapporteringen skall innehålla en redogörelse av arbetet”.

I regleringsbreven för åren 2004 och 2005 återfinns samma mål och krav på återrapportering från Skatteverket. Man har dock skärpt kraven och skrivit in att ”Verket skall i detta förenklingsarbete även beakta sådana effekter som uppkommer internt, hos allmänheten, näringslivet och andra myndigheter”.

5.3 Riksförsäkringsverket/Försäkringskassan

Verksamheten inom socialförsäkringens administration (regleringsbrevet för 2003, 2004 och 2005) innefattar bl.a. verksamhetsgrenen information.

I målet för denna verksamhetsgren anger regeringen för 2003 och 2004 att RFV och de allmänna försäkringskassorna skall stärka de försäkrades kunskaper om socialförsäkringen. Vid återrapporteringen skulle RFV redovisa genomförda insatser med syfte att nå målet och hur väl insatserna utfallit.

I regleringsbrevet avseende 2005 för Försäkringskassan hänvisar regeringen till uppdrag givna i särskilda regleringsbeslut och tidigare regleringsbrev. Här erinras t.ex. om att regeringen har givit RFV i uppdrag att redovisa arbetet med lokal servicesamverkan tillsammans med Riksskatteverket (numera Skatteverket), Tullen, Centrala Studiemedelsnämnden och Arbetsmarknadsstyrelsen.

I regleringsbrevet för 2004 föreskrivs – med hänvisning till särskilt regleringsbeslut – att RFV skall göra en genomgång av verkets föreskrifter och allmänna råd som berör företagande och redovisa åtgärder som vidtagits eller planeras för att minska den administrativa bördan för företagen.

5.4 Regelförenklingsarbetet

Uppdrag till departement och myndigheter

Regeringen gav den 2 oktober 2003 samtliga departement i uppdrag att gå igenom de lagar och förordningar som berör företagande och som respektive departement ansvarar för. Samtidigt fick 45 myndigheter under regeringen i uppdrag att göra en genomgång av myndigheternas egna föreskrifter och allmänna råd. Dessa myndigheter är förtecknade i skrivelsen.

I uppdragen såväl till departement som myndigheter ingick att redovisa åtgärder för att förbättra servicen och minska företagens administrativa kostnader.

Regeringens handlingsprogram för minskad administration för företagen m.m.

I regeringens skrivelse 2004/05:48 till riksdagen presenterar regeringen ett samlat handlingsprogram för en minskad admini-

stration för företagen. Handlingsprogrammet består av åtgärder som tagits fram på departements- och myndighetsnivå och utgör de åtgärder som skall genomföras under innevarande mandatperiod i syfte att minska administrationen för företagen. Redovisningen bygger på de årsrapporter om arbetet med konsekvensanalyser som myndigheterna årligen inger till regeringen.

Nutek har en central roll

Från och med januari 2005 har Nutek fått rollen som regeringens regelförenklingsmyndighet. Målet med regelförbättringsarbetet är enkla och ändamålsenliga regler för företagande.

Enligt sin instruktion skall Nutek:

- Ta emot de rapporter som anges i förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor och senast den 1 juli varje år lämna in ett underlag till regeringen, baserat på rapporterna, som kan ligga till grund för regeringens årliga skrivelse om regelförbättring
- Vara en resurs för andra myndigheter i deras arbete med konsekvensanalyser
- Utveckla, underhålla och tillämpa metoder för att mäta administrativa eller andra kostnader för företag som regler för företagande kan medföra
- Tillhandahålla en servicefunktion för att ta emot synpunkter som rör regler för företagande samt årligen svara för sammanställning och analys av sådana synpunkter eller förslag som har kommit in till verket
- Delta i det internationella arbetet på regelförbättringsområdet
- Även i övrigt vara en resurs i frågor om regelförbättringar (förordningen 2004:1372).

En viktig uppgift för Nutek är att identifiera regler som försvårar start av nya och tillväxt i befintliga företag och föreslå förändringar av sådana regler. I alla delar av regelförbättringsarbetet är det för Nutek viktigt med en aktiv samverkan med andra myndigheter och organisationer som arbetar med att göra det enklare för företagen.

Genom Förbättringskanalen på Nuteks webbplats har företagare och andra möjlighet att lämna synpunkter på hur regelverk, myndighetskontakter och uppgiftslämnande fungerar och lämna förslag till förbättringar.

6 Analys med prövning av hypoteser

6.1 Sammanfattning

Det är ofta svårt för företag och blivande företagare som söker information och rådgivning hos de offentliga aktörerna att hitta rätt ingång och det är en oklar bild som möter när det gäller till vem eller vilka som man skall vända sig. Den splittrade aktörsstrukturen leder till ineffektivitet och bristande hushållning med offentliga resurser.

Orsakerna till sektoriseringsproblem inom området ligger primärt i mångfalden av aktörer och den splittrade aktörsstrukturen, inte i mål- och resultatstyrningen som sådan; dess utformning och tillämpning. Denna styrning, med mål- och resultatkrav, så långt de kan tillämpas, utnyttjas dock för att bidra till problemlösning och ge förutsättningar för en positivare utveckling.

Någon större roll torde dock inte denna styrning ha haft eller kan komma att få inom området, åtminstone om man använder begreppet i en snävare bemärkelse och här framförallt avser särskilt formulerade mål för verksamheter, att resultat analyseras och bedöms mot uppställda mål och att återsrapportering sker till regeringen av måluppfyllelsen.

Störst effekt för att komma till rätta med aktuella problem torde organisationsstyrningen ha haft och kan komma att få, med regeringens särskilt definierade ansvar och uppgifter för centrala aktörer. Här har Nutek fått ett tydligt och samordnande ansvar när det gäller information och rådgivning till företagen samt samverkansrollen när det gäller att utveckla och driva Företagarguiden. Nutek har också nyligen fått rollen som regeringens

regelförbättringsmyndighet med ansvar för samverkan med övriga berörda myndigheter.

Ansvar för samverkan är således tydligt angett för Nutek och regeringen torde hittills ha förutsatt att den förstärkta samverkan som man ser behov av, löses på frivillighetens väg. Krav på enskilda myndigheters samverkan med Nutek, när det gäller informations- och rådgivningsområdet, har nämligen hittills inte särskilt reglerats i regeringens styrning av dessa myndigheter. Den formella skyldigheten att samverka får sökas i verksförordningen.

Det torde ha förutsatts att de enskilda aktörer inom området som man kan styra genom regleringsbrev, de statliga myndigheterna, också har egna drivkrafter och incitament för att samverka och skapa förbättringar. Det framstår som en framkomlig väg när man samtidigt har utsett Nutek som motorn.

Det finns flera exempel på att regeringen under senare år allt mer uppmärksammat de informationsproblem som sektoriseringen medför och också intensifierat arbetet med enklare och tydligare regler för företagen. Pådrivande för det senare har riksdagen varit.

Regeringen har således lagt ut myndighetsuppdrag, i stor utsträckning på Nutek. Dessa uppdrag kan ha getts genom regleringsbreven men med avrapporteringar vid särskilt angivna tidpunkter, vid sidan av årsredovisningarna. Det är ett inslag i mål- och resultatstyrningen, åtminstone om man inte definierar begreppet alltför snävt. Dessa uppdrag har gett regeringen kompletterande kunskap när det gäller problem och möjliga lösningar inom området liksom underlag för fortsatta prioriteringar och styrning.

6.2 Prövning av uppställda hypoteser

Fortsättningsvis prövas de sex hypoteser som vi ställt upp i arbetet.

Hypotes 1

Regeringen fokuserar inte sektoriseringsproblemen i sin mål- och resultatstyrning, utan styr myndigheterna utifrån deras mer renodlade huvuduppgifter.

Regeringen prioriterar information och rådgivning

Målet för politikområdet Näringspolitik har under den studerade perioden varit att främja en hållbar ekonomisk tillväxt och en ökad sysselsättning genom fler och växande företag. Regeringens ambition – som den kommer till uttryck i de senaste årens budgetpropositioner – är att antalet nystartade företag skall öka och redan etablerade skall växa. Särskilt prioriterade områden inom näringspolitiken är bl.a. tydligare information och rådgivning och enklare regler för företagare.

Stöd till informations- och rådgivningssatsningar

För att underlätta för personer att starta företag samt öka konkurrenskraften i befintliga företag stöder staten ett antal informations-, rådgivnings- och nätverksprojekt. Företagarguiden är en webbplats som på regeringens uppdrag utvecklas och drivs av Nutek. Här finns företagsrelevant information samlad. Ett 70-tal myndigheter och andra ingår i samarbetet som leds av Nutek. Utvecklingen av portalen är ett viktigt medel i regeringens strävan att underlätta för företagarna att inhämta företagsrelevant information.

Startlinjen är ett annat exempel på verksamhet som ger information till ny- företagare. Den skall underlätta företagsstarten genom att förmedla kunskap om vad som krävs för att starta företag och vägleda blivande företagare till olika aktörer, t.ex. för rådgivning.

Nutek har en koordinerande roll, ej detaljreglering av samverkan

Nutek skall i sitt arbete med Företagarguiden enligt regeringen samverka med andra relevanta offentliga aktörer i syfte att företagare lättare skall hitta till information och tjänster som de olika aktörerna erbjuder. Krav på Nuteks återslag till regeringen har bl.a. avsett måluppfyllelse när det gäller den procentuella delen av användare som ansett informationen genom Före-

tagarguiden och Startlinjen användbar, begriplig och lättillgänglig.

Regeringen styr inte andra myndigheters samverkan med Nutek genom att reglera detta i myndigheternas regleringsbrev. Nuteks samverkan förutsätter att myndigheten tar initiativ och aktivt driver frågor om samsyn och samverkan. Myndigheten har en koordinerande roll i samarbetet med andra aktörer. Så vitt vi förstår sker arbetet här fortsättningsvis än mer aktivt för att öka informationssamordningen och minska problemen för företagen, som följer av den splittrade aktörsstrukturen.

Nuteks centrala roll inom området Information och rådgivning kommer också till uttryck i instruktionen av vilken framgår att myndigheten på ett enkelt och samordnat sätt skall erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen. Man ser också till att andra aktörer erbjuder företagsrådgivning för blivande och redan etablerade företag, lokalt och regionalt.

Nutek som utförare

På området finns således en tydlig "utförare" med preciserat ansvar. Att regeringen i första hand styr andra myndigheter utifrån deras mer renodlade huvuduppgifter framstår på det studerade området som naturligt då man här framför allt styr genom en central aktör (Nutek) på vilken man lagt ett sammanhållande ansvar när det gäller att mildra de negativa effekterna av sektoriseringen. En tydligare styrning, med tydliga skyldigheter för andra myndigheter att delta i arbetet, kan dock alltid aktualiseras, om behov av detta uppstår. I dag är inte detta den väg man valt.

Hypotes 2

De mål och återrapporteringskrav som i RB riktas till de olika myndigheterna som behöver samverka eller samordna sig för att lösa ett sektoriseringsproblem är inte samstämmiga. Detta bidrar till att myndigheterna ibland arbetar mot eller förbi varandra.

Hypotesen är inte helt aktuell i denna studie. Antalet myndigheter som regeringen mera direkt styr genom mål- och resul-

tatstyrning för att nå en effektivare informations- och rådgivningsverksamhet till företagen är begränsat, med tyngdpunkten på Nutek. Många myndigheter är dock berörda men ett sammanhållet och samlat ansvar har enligt ovan lagts på Nutek, med krav på myndighetens samverkan med övriga aktörer. Problem med att myndigheter jobbar mot eller förbi varandra försöker man i dag i hög grad lösa genom frivillig samverkan och med Nutek som motor.

Hypotes 3

Regeringen formulerar inte i RB tydliga krav på samverkan (för att lösa sektoriseringsproblemen) eller formulerar ett tydligt ansvar för samverkan.

Regeringen formulerar krav på samverkan med andra aktörer i uppdrag till Nutek, såsom vid utvecklingen av Företagarguiden. Nutek har också en instruktionsenlig skyldighet att på ett enkelt och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation. Övriga myndigheters ansvar att samverka med Nutek är som regel ej reglerat i regeringens styrning av dessa myndigheter. För dessa myndigheter får den formella skyldigheten att samverka sökas i verksförordningen.

Inom regelförenklingsområdet har Nutek rollen som regeringens regelförenklingsmyndighet och en resurs här för övriga myndigheter.

Hypotes 4

Uppmärksamhet på sektoriseringsproblemet och samverkan har under senare år ökat i BP, RB och ÅR.

Den valda perioden är relativt kort. En ökad uppmärksamhet under senare år på informationsproblem som sektoriseringen medför kan man dock iaktta i budgetpropositioner och regeringsbrev. Här skall också nämnas de uppdrag som regeringen lagt på myndigheter under den studerade perioden, framför allt på Nutek. Detta har bl.a. skett för att få problem belysta som företagare möter (se skrivningar vid hypotes 6).

Nutek har på regeringens uppdrag utvecklat en servicefunktion på Företagarguiden (färdigställdes i december 2004), en företagarnas kanal för att lämna synpunkter och förslag på förbättringar av regler, myndigheters bemötande, service och handläggnings-tider.

I sammanhanget bör nämnas att Nutek vann Guldlänken 2004 för Företagarguiden i klassen Bästa samverkan. Priset premierar innovativ användning av Internet inom offentlig sektor och delas årligen ut, bl.a. av Statskontoret.

Statsmakternas arbete med att nå enklare och tydligare regler har intensifierats under perioden. I oktober 2003 fick samtliga departement i uppdrag att gå igenom de lagar och förordningar som berör företagande och som respektive departement ansvarar för. Samtidigt fick 45 myndigheter under regeringen i uppdrag att göra en genomgång av myndigheternas egna föreskrifter och allmänna råd.

I regeringens skrivelse 2004/05:48 till riksdagen presenterar regeringen ett samlat handlingsprogram för en minskad administration för företagen. Handlingsprogrammet består av åtgärder som tagits fram på departements- och myndighetsnivå och utgör de åtgärder som skall genomföras under innevarande mandatperiod, i syfte att minska administrationen för företagen.

Hypotes 5

Krav på samverkan åtföljs inte regelmässigt av incitament.

Det har ovan framgått att samverkan har lyfts fram mer under senare år. Resurserna har lagts centralt, bl.a. på Nutek. Övriga aktörers samverkan med Nutek har så långt vi funnit hittills inte stimulerats genom särskilda incitament såsom förstärkt finansiering för enskilda myndigheter eller för myndighetsgemensamma insatser. Som vi ser det har dock övriga myndigheter ett eget intresse när det gäller att ta fram tydligare information och verka för att informationsgivningen blir effektivare och bättre samordnad. Det är ett incitament i sig.

Hypotes 6

Regeringen skaffar sig information om sektoriseringsproblemen och möjliga lösningar i hög grad på annat sätt än genom RB och ÅR.

Det finns ett antal exempel på hur regeringen skaffar sig information om sektoriseringsproblemen och möjliga lösningar vid sidan av den mål- och resultatstyrning där man formulerar mål i måltermer och krav på hur uppfyllandet av målen skall återrapporteras. Här finns t.ex. utredningar och analyser, som visserligen kan ha begärts via regleringsbrev, men som avrapporteras genom särskilda rapporter, vid sidan av årsredovisningarna. Bland sådana rapporter som berör informations- och rådgivningsfrågor och regelförenklingsarbetet bör följande nämnas.

- Nutek överlämnade i början av 2003 rapporten *Problem och möjligheter vid nyetablering* (R 2003:4) till Näringsdepartementet (uppdraget framgick av regleringsbrevet för 2003). I rapporten, som främst vänder sig till departement och myndigheter, redovisas olika problem och svårigheter som blivande företagare upplever, bl.a. när det gäller att hitta rätt bland alla aktörer för företag som söker information och rådgivning. En uppdatering av denna rapport överlämnades till Näringsdepartementet i februari 2004 (Dnr 40-2004-149) samt en särskild undersökning avseende kvinnor som startar företag.
- Rapporten *Tillstånd vid företagsstart* (Dnr 49-2004-2025) överlämnades av Nutek till Näringsdepartementet i juni 2004. Rapporten visar bl.a. på stora skillnader i handläggningstid mellan landets kommuner vid tillståndsgivning och att det finns brister i myndigheters och kommuners kunskaper och uppgifter om handläggningstidernas längd. Därför skall regeringen bl.a. i ökad utsträckning formulera konkreta mål i kommande regleringsbrev för de statliga myndigheterna.
- Under våren 2004 redovisade Nutek till Näringsdepartementet en metod för att mäta företagens administrativa börda. Nutek listade också de mest betungande kraven i mervärdeskattelagen per företag och även de mest betungande kraven totalt sett för svenskt näringsliv.

- *En kartläggning av företagens administrativa börda* redovisades av Nutek till Näringsdepartementet våren 2004 (Info-nr 060-2004). I rapporten analyseras de områden som orsakar de svenska företagen störst administrativ börda. Kartläggningen visade att skatte-, miljö- och arbetsrättsliga regler är de som kräver mest administration i företagen. Därefter följer reglerna om årsredovisningen. Dessa fyra regelverk står tillsammans för cirka 60 till 65 procent av företagens totala administration. Kartläggningen utgör underlag för prioriteringar av kommande mätningar.
- Nutek och ALMI Företagspartner AB redovisade i juni 2005 till Näringsdepartementet rapporten *Den första anställningen. Hinder och möjligheter för soloföretag att anställa en första person (R 2005:01)*. Här föreslogs bl.a. att Nutek bör ges i uppdrag att ge samlad information om vad det innebär att anställa, vad olika anställningsformer innebär och hur man går tillväga vid en anställning.
- I regleringsbrevet för 2005 fick Nutek i uppdrag att redovisa i vilken omfattning kvinnor respektive män samt kvinnor respektive män mellan 18 och 30 år har kännedom om informationstjänsten Startlinjen (telefonservice) och webbtjänsten Företagarguiden.

I sammanhanget bör också nämnas att Nutek har överlämnat ett arbetsdokument till Ansvarskommittén (Näringspolitik – Politikområden och aktörsstruktur, 2005-05-04) i vilket man kartlagt och granskat den splittrade aktörsstrukturen inom näringspolitik och företagsutveckling.

Bilaga 4

Förkortningar

AF	Arbetsförmedlingen
ALMI	ALMI företagspartner
AMV	Arbetsmarknadsverket
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BP	Budgetpropositionen
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
Ds	Departementsskrivelse
EIC	Euro Infocenter
ESV	Ekonomistyrningsverket
FK	Försäkringskassan
Handisam	Myndigheten för handikappolitisk samordning
HO	Handikappombudsmannen
HVB-hem	Hem för vård och boende
KY	Kvalificerad yrkesutbildning
IFS	Internationella företagarföreningen i Sverige
LKU	Lokala kooperativa utvecklingscentral
LVU	Lagen om vård av unga
LSU	Lagen om slutna ungdomsvård
Mkr	Miljoner kronor
MIG	Migrationsverket
NUTEK	Verket för näringslivsutveckling
Prop.	Proposition
RB	Regleringsbrev
RFV	Riksförsäkringsverket
RK	Regeringskansliet
RRV	Riksrevisionsverket
Sfi	Svenska för invandrare
SiS	Statens institutionsstyrelse
Sisus	Statens institut för särskilt utbildningsstöd
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SOCSAM	Lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

SoL	Socialtjänstlagen
SoS	Socialstyrelsen
SUS	Sektorövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet
UO	Utgiftsområde
Verva	Verket för förvaltningsutveckling
Vg	Verksamhetsgren
VHS	Verket för högskoleservice
VINNOVA	Verket för innovationssystem
VO	Verksamhetsområde
VP	Verksamhetsplan
ÅR	Årsredovisning