



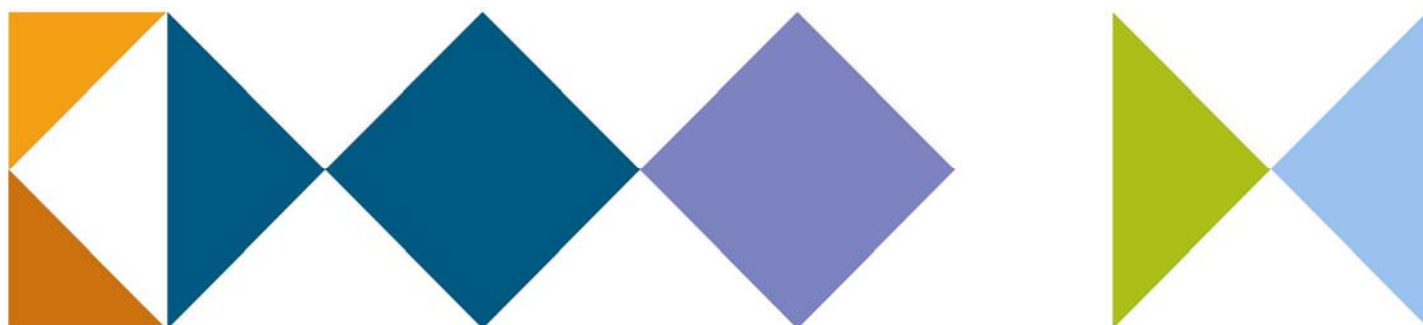
2007:17



STATSKONTORET

Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting

En studie av hur bidragen följs upp och
utvärderas





MISSIV

DATUM
2007-11-27
ERT DATUM
2007-03-22

DIARIENR
2007/83-5
ER BETECKNING
Fi2007/2153 (delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om uppföljningen och utvärderingen av specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting

Statskontoret fick den 22 mars 2007 i uppdrag av regeringen att genomföra en utredning avseende uppföljningen av specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting.

Statskontoret ska kartlägga och beskriva de större specialdestinerade statsbidragen till kommuner och landsting som utgick under 2006 samt den uppföljning och utvärdering som gjorts av dessa bidrag. I uppdraget ingår även att bedöma hur statsbidragen påverkat kommunernas och landstingens egen styrning av verksamheten samt att analysera om bidragen överensstämmer med de principer för specialdestinerade statsbidrag som finns sedan tidigare. I uppdraget har Statskontoret möjlighet att ge rekommendationer om hur dessa statsbidrag mer generellt bör utformas samt att lämna synpunkter på om något av de nuvarande bidragen bör inordnas i det generella statsbidraget till kommuner och landsting.

Uppdraget redovisas härmed i rapporten (2007:17) *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*.

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, avdelningsdirektör Rickard Broddvall samt organisationsdirektör Leif Lundberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga föredragningen.

Enligt Statskontorets beslut

Peder Törnvall

Leif Lundberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Uppdraget	13
1.2	Genomförande av uppdraget	13
1.3	Den statliga budgetprocessen m.m.	14
1.4	Vissa metodfrågor	17
1.5	Rapportens uppläggning	21
2	Anslag inom utgiftsområde 9, Hälso- vård, sjukvård och social omsorg	23
3	Anslag inom utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning	45
4	Anslag inom övriga utgiftsområden	63
4.1	Utgiftsområde 1, Rikets styrelse	63
4.2	Utgiftsområde 6, Försvar samt beredskap mot sårbarhet	64
4.3	Utgiftsområde 8, Invandrare och flyktingar	67
4.4	Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid	76
4.5	Utgiftsområde 19, Regional utveckling	81
4.6	Utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård	82
4.7	Utgiftsområde 21, Energi	85
5	Analys av statsbidragen	89
5.1	Inledning	89
5.2	Ansvarsfördelningen i stort	92
5.3	Vad är ett statsbidrag?	96
5.4	Typer av statsbidrag	97
6	Bedömningar och förslag	101
6.1	Sker uppföljning och utvärdering?	101
6.2	KEK:s kriterier	102
6.3	Bidragens påverkan på de kommunala huvudmännens egen styrning	105
6.4	Avslutande synpunkter och förslag	109
6.5	Verksamhetsanknutna bidrag som bör generaliseras	114
Bilaga	Regeringsuppdraget	119

Sammanfattning

Uppdraget

Statskontorets uppdrag har varit att kartlägga och beskriva de större specialdestinerade statsbidragen till kommuner och landsting som utgick under 2006 samt den uppföljning och utvärdering som gjorts av dessa bidrag. Vi ska också bedöma hur statsbidragen påverkat kommunernas och landstingens egen styrning av verksamheten samt analysera om bidragen överensstämmer med de principer för specialdestinerade statsbidrag som finns sedan tidigare. I uppdraget har vi även haft möjlighet att ge rekommendationer om hur dessa statsbidrag mer generellt bör utformas samt att lämna synpunkter på om något av de nuvarande bidragen bör inordnas i det generella statsbidraget till kommuner och landsting.

I studien ingår specialdestinerade (fortsättningsvis kallade verksamhetsanknutna) statsbidrag till kommuner och landsting under 2006 som omfattade mer än 50 miljoner kronor.

Kartläggningen

En central del av vårt uppdrag har varit att redovisa vilka ändamål riksdagen fastställt för de olika här aktuella statsbidragen, hur bestämmelserna om statsbidraget och regleringsbrevet utformats i det enskilda fallet, hur respektive bidrag fördelats samt vilken uppföljning och utvärdering som gjorts av bidraget. Denna redovisning lämnas i kapitlen 2–4 i rapporten.

Vår genomgång visar sammanfattningsvis att det under 2006 utgick 38 verksamhetsanknutna statsbidrag (större än 50 miljoner kronor) till kommuner och landsting. Totalt var det 30 anslag på statsbudgeten som innehöll denna typ av bidrag. Av statsbidragen återfanns 13 stycken inom utgiftsområdet *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* (UO 9) och 12 stycken inom området *Utbildning och universitetsforskning* (UO 16). De övriga 13 statsbidragen fördelade sig på sju olika utgiftsområden, med högst två statsbidrag inom något av dessa områden.

Totalt utgick under 2006 drygt 42 miljarder kronor från de 38 statsbidragen. Statsbidragen inom utgiftsområde 9 innehöll de största beloppen, främst beroende på att det där fanns ett bidrag (till läkemedelsförmånerna) som ensamt stod för drygt 20 miljarder kronor. Därutöver fanns sex statsbidrag där utfallet till kommunala huvudmän var 1 miljard kronor eller mer.

Analysen

I kapitel 5 analyserar vi bl.a. de skillnader som finns mellan de här aktuella statsbidragen när det gäller statens och de kommunala huvudmännens *roller* och *ansvar* samt statsbidragens *syften*.

I vår analysmodell är den ena ytterligheten statsbidrag inom verksamheter för vilka staten entydigt är ansvarig och där kommunernas eller landstingens roll är att utföra vissa uppgifter. Vi bedömer att sex av statsbidragen är av denna typ. Den andra ytterligheten utgörs av statsbidrag som utgår inom verksamheter för vilka kommuner eller landsting entydigt är ansvariga. Statens roll är här att försöka påverka de kommunala huvudmännens insatser och/eller prioriteringar. Enligt vår bedömning är 14 av statsbidragen av denna typ.

Mellan dessa ytterligheter finns två andra typer av statsbidrag. Tio statsbidrag utgår inom verksamheter där ansvaret antingen är delat mellan stat, kommuner och landsting eller där ansvarsfördelningen är oklar. De återstående åtta statsbidragen utgår inom verksamheter där kommuner eller landsting är huvudansvariga, men där staten har någon form av delansvar.

Bedömningar och förslag

I kapitel 6 behandlar vi de återstående frågorna i uppdraget. I kapitlet redovisar vi också ett antal punkter som vi anser olika statliga organ bör tänka på i samband med inrättandet och hanteringen av verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting.

Förekomsten av uppföljningar och utvärderingar

Vår genomgång av statsbidragen visar att det nästan undantagslöst – i regeringsbrev eller särskilda regeringsbeslut – finns krav på att de berörda myndigheterna ska göra *uppföljningar* av statsbidragen eller de verksamheter som statsbidragen utgör en del av samt att de ska rapportera resultatet av uppföljningarna till Regeringskansliet. En sådan rapportering sker också regelmässigt. De fall där vi inte funnit krav på uppföljningar avser i första hand statsbidrag som bygger på en överenskommelse eller ett avtal med mottagarna.

Det är betydligt mindre vanligt att regeringen ger myndigheterna eller andra organ i uppdrag att göra *utvärderingar* av statsbidragen. Uttalade krav på utvärdering är vanligast när det gäller statsbidrag som utgår för verksamheter eller insatser inom områden där det är kommunerna eller landstingen som har det primära ansvaret för verksamhetens genomförande. Vår bedömning är för övrigt att de utvärderingar i dessa sammanhang som gjorts av främst Socialstyrelsen och Skolverket framstår som både ambitiösa, seriösa och (sannolikt) resurskrävande.

Kommunalekonomiska kommitténs kriterier

Kommunalekonomiska kommittén (KEK) utgick från att alla statsbidrag till verksamheter som kommuner eller landsting var ansvariga för borde inordnas i det generella statsbidragssystemet. KEK menade dock att statsbidrag av följande fem typer kunde fortsätta att utgå som specialdestinerade bidrag; 1) Ersättningar för utförd tjänst åt staten, 2) Investeringsbidrag, tidsbegrän-

sade stimulansbidrag o.dyl, 3) Arbetsmarknadspolitiska bidrag, 4) Bostadspolitiska bidrag samt 5) Bidrag som utgår till andra bidragsmottagare på samma villkor som till kommuner eller landsting.

Statskontoret kan konstatera att flera verksamhetsanknutna statsbidrag idag utgår i enlighet med KEK:s kriterier. Det handlar då om statsbidrag som utgår till kommuner och landsting som ersättning för utförd tjänst, arbetsmarknadspolitiska statsbidrag och bidrag som utgår till kommuner och landsting på samma villkor som till andra aktörer.

Huvuddelen av de statsbidrag som ingår i vår kartläggning, drygt 20 stycken, kan dock hänföras till kategorin stimulansbidrag, som utgår inom verksamheter som är kommunala ansvarsområden. Enligt KEK borde sådana statsbidrag antingen vara tidsbegränsade eller på sikt inordnas i det generella statsbidragssystemet. Vi har dock sett flera exempel på att dessa aspekter, om tidsbegränsning eller inordning, inte har beaktats i bestämmelserna om de aktuella statsbidragen.

Statsbidragens påverkan på huvudmännens egen styrning

Styrning genom riktade statsbidrag kan vara effektiv, i den meningen att avsedda effekter uppnås. Samtidigt kan tidsbegränsade insatser av denna typ skapa en oförutsägbar och ryckig styrning. Kommunerna och landstingen kan ha svårt att förutse vilka resurser som de kommer att förfoga över och när. Insatserna riskerar också att upphöra när statsbidraget försvinner. Det kan även vara resurskrävande för kommuner och landsting att planera för och att söka statsbidrag till utvecklingsprojekt och liknande, särskilt om det finns krav på att de själva ska bidra till projektets finansiering.

Statskontoret bedömer att dessa problem förstärks om statsbidrag inrättas utan förvarning och med krav från statens sida på att de kommunala huvudmännen snabbt både ska kunna ansöka om bidraget och därefter kunna starta den bidragsberättigade verksamheten. Det är inte heller ovanligt att krav ställs på att insatserna ska utvärderas innan några påtagliga effekter rimligen kan ha uppkommit.

De statsbidrag som vi anser skapar de största och allvarligaste problemen för huvudmännens egen styrning är bidrag som utgår till verksamheter och områden som kommunerna och landstingen genom lagstiftning givits ansvaret för. Orsaken är att när staten ger verksamhetsanknutna statsbidrag till en särskild sektor eller verksamhet innebär det att förutsättningarna för kommunernas prioriteringar och avvägningar förändras. Detta leder till att den verksamhet som kommunen samlat bedriver inte speglar den avvägning mellan sektorer och verksamheter som kommunens förtroendevalda annars skulle ha gjort. Konsekvensen kan bli att varken staten eller kommunen känner ansvar för den verksamhet som faktiskt bedrivs och att kommun-

invånarna inte heller vet om det är i riksdags- eller i kommunvalet de ska visa sitt gillande eller ogillande med kommunens verksamhet.

Vanligtvis utgår de verksamhetsanknutna statsbidragen också för att bekosta en avgränsad insats inom ett större verksamhetsområde (exempelvis personalökningar i skolan eller personalutbildning inom äldreomsorgen) eller för en särskild målgrupp (t.ex. lågutbildade eller personer med missbruks- eller psykiska problem). Bidragen är i regel även konstruerade så att om en kommun *inte* ökar sina insatser inom det utvalda området så är kommunen inte berättigad till någon del av bidraget. Vi anser att det skapar betydande problem för de kommunala huvudmännens planering om statsbidrag bara ges till de kommuner som – enligt statsmakternas uppfattning – inte satsat tillräckliga resurser inom ett område och där staten (i flertalet fall) inte ger något bidrag alls till de kommuner som valt att själva satsa på detta område.

När och varför uppföljning och utvärdering?

Det finns enligt vår uppfattning skäl för regeringen att mer aktivt ta ställning till om och när uppföljningar och utvärderingar av bidragen ska ske. Det avgörande bör vara hur dessa rapporter är tänkta att användas. Vi tror att det i vissa fall finns goda skäl att avstå från årliga uppföljningsrapporter men att i stället med viss regelbundenhet, exempelvis vart tredje eller fjärde år, förutsättningslöst pröva om det aktuella statsbidraget fortfarande behövs och om det fungerar som det var tänkt.

Det är enligt Statskontorets mening vid dessa tillfällen som det är viktigt att det finns ett underlag från myndigheterna att bygga denna omprövning på. Om uppgiften att göra en sådan omprövning ligger på myndigheten eller på regeringen bör också vara klart uttalat.

Förutsättningarna för verksamhetsanknutna bidrag

I likhet med KEK anser vi att staten bör vara mycket återhållsam med att inrätta och utnyttja styrmedlet verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting, och då särskilt inom områden där de kommunala huvudmännen har verksamhetsansvaret. Om staten ändå väljer att använda sig av sådana stimulansbidrag måste detta beslut enligt vår mening grundas på en verklig och ingående kunskap om de problem, resurser och insatser som finns inom det aktuella området. Inte minst krävs kunskap om vilka variationer i de här nämnda avseendena som finns mellan de olika kommunala huvudmännen.

Svårigheterna att mäta stimulansbidragens effekter

I rapporten pekar vi även på svårigheterna med att göra en seriös utvärdering av stimulansbidragen, eftersom dessa bidrag ofta utgör små resurstillskott (relativt sett) som utgår under en begränsad tid. Det betyder att den absoluta huvuddelen av de prestationer som åstadkoms inom verksamheterna och de effekter som dessa leder till endast i mycket begränsad utsträck-

ning kan bedömas ha ett samband med det statliga bidraget. Att ta fram utvärderingsmodeller som isolerar effekterna av det statliga stimulansbidraget från de effekter som betingas av den normala och långsiktiga verksamheten och finansieringen är enligt vår bedömning i många fall inte möjligt.

Behov av helhetssyn och förbättrad kunskap

Vi anser att det är viktigt att staten, i här aktuella sammanhang, har en helhetssyn på de styrmedel som används, och att de olika styrmedlen måste utformas så att de inte motverkar varandra. Vi vill också understryka att förutsättningen för en effektiv statlig styrning, särskilt inom de aktuella områdena, är att styrningen baseras på en faktisk kunskap om förutsättningarna och förhållandena i de berörda kommunala verksamheterna.

Statskontoret anser därför att det finns ett klart behov av ett uppföljningssystem med nationellt fastställda indikatorer som ger staten, kommunerna, landstingen och medborgarna en nationellt jämförbar bild av kommunala verksamheters kvalitet, kostnader, utfall och av den statliga styrningens effektivitet. Ett sådant system bör vara tillgängligt för alla och utformas så att alla enskilda medborgare kan ta del av informationen.

Verksamhetsanknutna bidrag som bör generaliseras

Vårt uppdrag ger oss möjlighet att lämna synpunkter på om något av de nuvarande verksamhetsanknutna statsbidragen bör inordnas i det generella statsbidraget. Ett antal statsbidrag som enligt Statskontorets bedömning bör kunna inordnas i det generella statsbidraget redovisas i rapporten.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen gav i mars 2007 Statskontoret i uppdrag att undersöka vilka effekter de specialdestinerade statsbidragen haft i kommuner och landsting i förhållande till de mål som riksdag och regering har fastställt för respektive bidrag. Statskontoret ska vidare göra en bedömning av hur statsbidragen påverkat kommunernas och landstingens egen styrning av verksamheten.

Uppdraget är begränsat till beloppsmässigt större specialdestinerade statsbidrag som funnits under 2006 och som avser bidrag till kommuner och/eller landsting för konsumtion. För de bidrag som undersöks ska enligt uppdragsdirektivet bl.a. redovisas

- vilka ändamål som riksdagen beslutat om,
- hur bestämmelser om statsbidrag och regleringsbrev utformats,
- hur bidragen fördelats,
- vilken uppföljning som gjorts av statsbidragen på nationell nivå samt
- bidragens resultat, effekter och måluppfyllelse.

År 1993 ersattes ett stort antal specialdestinerade bidrag av ett nytt generellt statsbidrag till kommunerna. Undantag gjordes dock för vissa typer av specialdestinerade bidrag. I Statskontorets uppdrag ingår att analysera om de specialdestinerade bidrag som i dag utbetalas omfattas av de kriterier som då angavs för att ett statsbidrag inte ska inordnas i det generella systemet.

Utifrån undersökningen har Statskontoret möjlighet att ge rekommendationer om hur specialdestinerade statsbidrag bör utformas, dels för att vara möjliga att följa upp och utvärdera, dels för att ge planerad effekt. Statskontoret har också möjlighet att inom ramen för uppdraget lämna synpunkter på om något av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen bör inordnas i det generella statsbidraget. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2007.

Regeringens uppdrag till Statskontoret redovisas i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Genomförande av uppdraget

Studien har genomförts av en projektgrupp bestående av Leif Lundberg, projektledare, och Rickard Broddvall vid Statskontoret, Enhet 1. Projektgruppen har under utredningsarbetets gång haft fortlöpande kontakter med personal vid Finansdepartementets enhet för kommunal ekonomi (Fi/KE).

Utredningsarbetet har skett dels genom studier av litteratur, utredningsbetänkanden, propositioner, utskottsbetänkanden och liknande dokument, dels genom intervjuer av ett antal företrädare för centrala myndigheter och departement samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Flertalet av de intervjuade har också fungerat som sakgranskare av de faktabeskrivningar om anslag och statsbidrag som återges i kapitlen 2–4 nedan.

Ett viktigt underlag för det aktuella uppdraget har också varit de erfarenheter och kontakter som projektgruppen erhållit vid en tidigare studie av statsbidragsgivningen till kommuner och landsting. Denna tidigare studie redovisades av Statskontoret i januari 2003 i rapporten (2003:5) *Statsbidragen till kommuner och landsting – En kartläggning och analys*.

Eftersom en del av de sakförhållanden som vi behandlar i det nu aktuella uppdraget är desamma som i den tidigare studien har vi valt att i vissa fall återge delar av den text som fanns i den tidigare rapporten med i huvudsak endast mindre redaktionella ändringar. Det gäller i första hand den beskrivning av den statliga budgetprocessen som redovisas senare i detta kapitel.

Vårt uppdrag är att beskriva och analysera statsbidragsgivningen till kommuner och landsting. Som bl.a. kommer att framgå senare i detta kapitel kräver en sådan beskrivning ett antal ställningstaganden när det gäller t.ex. val av källor, avgränsningar och redovisningsstruktur. Orsaken är att det är långt i från självklart vad som kan och bör betecknas som statsbidrag till kommuner och landsting. Vi kommer därför att i detta inledande kapitel behöva behandla ett antal frågor av metodkaraktär.

Innan vi går in på dessa frågor har vi dock bedömt det som nödvändigt att kortfattat beskriva den statliga budgetprocessen samt att introducera och kommentera vissa begrepp som brukar användas i detta sammanhang.

1.3 Den statliga budgetprocessen m.m.

Grundläggande regler och principer

De mer grundläggande reglerna om den s.k. finansmakten och den statliga budgetprocessen återfinns i regeringsformen (RF), riksdagsordningen (RO) och i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Till den sistnämnda lagen finns ett antal förordningar, av vilka främst anslagsförordningen (1996:1189) är av intresse i detta sammanhang.

Grundtanken i regeringsformens regler om finansmakten är att bestämmanderätten över statens inkomster, utgifter och förmögenhet tillkommer riksdagen ensam. I praktiken har dock regeringen ett betydande inflytande inom området, eftersom mycket av verkställigheten med nödvändighet måste ligga på detta organ. Särskilt tydligt är detta när det gäller statens ut-

gifter. Men det är ändå viktigt att vara klar på att de grundläggande besluten inom området fattas av riksdagen. I huvudsak sker detta genom riksdagens beslut om statsbudgeten.

Tidplan för budgetarbetet

Statsbudgeten är en finansiell plan för det kommande årets inkomster och utgifter. I normalfallet överlämnar regeringen sitt budgetförslag till riksdagen senast den 20 september. Under valår kan tiden för avlämnande av budgetpropositionen dock utsträckas till den 15 november. Regeringens budgetförslag ska vara heltäckande och några ytterligare förslag om utgifter och inkomster för det kommande året får endast i undantagsfall lämnas senare under hösten. Riksdagen beslutar om det kommande årets budget i december månad.

Riksdagen har möjlighet att genom en tilläggsbudget (TB) göra ändringar i statsbudgeten under ett löpande budgetår. Normalt sker detta två gånger per år, nämligen i anslutning till riksdagens behandling av den s.k. ekonomiska vårpropositionen i april och när budgetpropositionen läggs i september.

Innehållet i riksdagens budgetbeslut

I statsbudgeten anvisar riksdagen medel till regeringen att använda för olika ändamål. Detta sker i form av anslag. Anslagsbesluten avser både belopp, anslagstyp och ändamål.

Den enda anslagstypen som i praktiken används i statsbudgeten är *ramanslag*. För *ramanslag* gäller att anslaget tillfälligt får överskridas genom att regeringen tar i anspråk en anslagskredit på högst tio procent av anvisat anslag. En utnyttjad anslagskredit ska täckas med hjälp av anvisade medel under efterföljande år. För ramanslagen gäller att outnyttjade medel får användas under följande budgetår.

Totalt omfattar statsbudgeten cirka 500 anslag. Anslagen i statsbudgeten grupperas i 27 olika ämnesområden, kallade utgiftsområden (UO). För varje utgiftsområde har riksdagen fastställt en utgiftsram. Anslagen underindelas också i ett femtiotal politikområden (PO). Syftet med den sistnämnda indelningen är att möjliggöra en bättre mål- och resultatstyrning av den statliga verksamheten. Vissa anslag omfattas inte av politikområdesindelningen.

Det bör betonas att det inte finns någon begränsning av riksdagens rätt att i budgetbeslutet uppställa villkor när det gäller de enskilda anslagen. Det ligger dock i sakens natur att riksdagens beslut är av mer övergripande karaktär. Det blir därför i regel en uppgift för regeringen att komplettera det enskilda anslagsbeslutet med nödvändiga villkor och preciseringar.

Regeringens verkställande av budgetbeslutet

Efter att riksdagen anvisat medel för olika ändamål till regeringen är det regeringens uppgift att se till att de olika myndigheterna får tillgång till behövliga medel. Detta sker genom s.k. regleringsbrev (RB) till respektive myndighet. I regleringsbreven återfinns regeringens beslut om vilka medel olika myndigheter ska disponera men också beskrivningar av bl.a. vilka mål som satts upp för arbetet vid respektive myndighet och vilka krav på dessa som finns vad gäller åiterrapporteringen om resultatet. Regleringsbreven återfinns i samlad form i den s.k. statsliggaren, som Ekonomistyrningsverket (ESV) ansvarar för att publicera. Statsliggaren publiceras fr.o.m. 2003 endast i elektronisk form.

Regeringen kan under pågående budgetår ändra förutsättningarna för myndigheter och anslag genom att besluta om ändring av regleringsbrev. Det är vanligt att sådana ändringar sker.

Grunden för medelsfördelningen i regleringsbreven utgörs av riksdagens budgetbeslut. Regleringsbreven är dock betydligt mer detaljerade och styrande. Det är exempelvis vanligt att anslag i regleringsbreven delas in i anslagsposter eller delposter. I anslagsförordningen används dessa beteckningar på följande sätt: Ett *anslag* är ett av riksdagen anvisat anslag som regeringen tilldelat en myndighet med ett visst belopp för ett bestämt ändamål. Med en *post* avses ett belopp som har förts upp under ett anslag för ett visst deländamål. Av anslagsförordningen framgår att bestämmelserna om anslag även gäller för en post.

I vissa fall är uppdelningen av ett anslag i poster en naturlig konsekvens av att det är flera myndigheter som har att dela på samma anslag. Men i många fall är syftet att bestämma hur stort belopp som får utgå för ett visst deländamål inom ett anslag.

Det är också vanligt att anslag, anslagsposter och delposter förenas med s.k. anslagsvillkor. Dessa villkor har mycket skiftande karaktär. I många fall anger villkoren helt enkelt vilka kostnader som ska belasta respektive anslag eller post. Det förekommer dock också att villkoren t.ex. klart anger hur mycket pengar från anslaget eller posten som ska utgå till vissa mottagare eller hur mycket som ska eller får användas för en särskild verksamhet inom anslagets eller postens ram.

När det gäller anslagstyper använder regeringen sig nästan undantagslöst av ramanslag. I regleringsbreven används dock dessa anslagsbestämningar, i tillämpliga fall, även på postnivå. I stort sett har beteckningen ram-(anslag) samma innebörd i detta sammanhang som när den används i statsbudgeten. En skillnad, bland flera, är att för dessa ramanslag stadgas i anslagsförordningen att ett anslagssparande som överstiger tre procent av föregående års anslag ska dras in om inte regeringen beslutar annat.

Myndigheternas dispositionsrätt

Tidigare har nämnts att regleringsbrevet ger myndigheterna rätt att disponera ett anslag eller en post. Med dispositionsrätt avses, enligt anslagsförordningen, en rätt för myndigheten att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och en skyldighet att avräkna anslaget i enlighet med gällande regler. Med *gällande villkor* avses i detta sammanhang bl.a. villkor i regleringsbrevet samt anslagsvillkor för respektive anslagstyp. Med *gällande bestämmelser* avses bl.a. bestämmelser i lagar, förordningar och föreskrifter.

1.4 Vissa metodfrågor

Studien omfattar statsbidrag över 50 mkr

I direktivet till vårt uppdrag står att studien ska avse beloppsmässigt större specialdestinerade statsbidrag som funnits under 2006 och som avser bidrag till kommuner och/eller landsting för konsumtion. Efter kontakter med uppdragsgivaren (Fi/KE) har vi valt att i studien ta med och närmare undersöka anslag som fanns 2006 och som hade utbetalningar till kommuner eller landsting på mer än 50 miljoner kronor. Som kommer att förklaras närmare nedan har vi dock också behövt göra en fördjupad analys av dessa anslag för att fastställa om anslaget verkligen utgör ett beloppsmässigt större statsbidrag eller inte.

Redovisningsuppgifterna är hämtade från ESV

Redan i vår tidigare studie fann vi att det inte är möjligt att få fram säkra uppgifter om transfereringarna till kommuner och landsting genom kontakter direkt med Regeringskansliet och de olika ansvariga myndigheterna. Till en viss del beror detta på att det finns skillnader mellan hur myndigheterna registrerar och internt använder siffror över budgeterade medel och utfall.

Mer betydelsefullt är dock att en del av de bidrag som vi här studerar regelmässigt överförs mellan olika statliga myndigheter innan de slutligen utbetalas till avsedd mottagare och i avsett syfte. Det gäller exempelvis de statliga bidragen till kommunerna inom naturvårdsområdet och socialtjänsten, där bidragen först går från den centrala sektorsmyndigheten till länsstyrelsen (och då ses som ett bidrag till en statlig myndighet) och först därifrån betalas ut till kommunerna. För att komma förbi denna svårighet har vi valt att i studien konsekvent utgå från siffror som vi erhållit från Ekonomistyrningsverket och som vi kommenterar något ytterligare nedan.

I Ekonomistyrningsverkets uppgifter ingår att lämna underlaget till årsredovisningen för staten till regeringen. Årsredovisningen för staten baseras på den information som myndigheterna inklusive affärsverken lämnar till statsredovisningen och den information som presenteras i deras respektive årsredovisningar. Ekonomistyrningsverket lämnar också underlag till national-

räkenskaperna, som sammanställs av Statistiska centralbyrån. I detta underlag presenteras en realekonomisk fördelning av statens inkomster och utgifter, uppdelade på exempelvis konsumtion, transfereringar och investeringar samt med en möjlighet att kunna se en fördelning på vilka som är de slutliga användarna av medlen. Statistiken är konsoliderad, vilket bl.a. betyder att transaktioner inom och mellan myndigheter har tagits bort.

För att så långt möjligt utgå från en källa med enhetligt redovisade uppgifter har vi således valt att hämta alla data om transfereringar, budgeterade medel och utfallssiffror i vår rapport från Ekonomistyrningsverket. Det bör dock sägas att vi i ett flertal fall varit tvungna att även hämta in kompletterade sifferunderlag och annan information om statsbidragen till kommuner och landsting från berörda departement och myndigheter.

Ett anslag är inte samma sak som ett statsbidrag

I vår tidigare studie kunde vi konstatera att det är lätt att trassla in sig i de begrepp som ofta används när man talar om statsbidragsgivningen till kommuner och landsting samt om antalet och omfattningen av statsbidragen till den kommunala sektorn. Vi kan dessvärre bara konstatera att det är svårt att beskriva dessa sammanhang på ett enkelt och pedagogiskt sätt.

Som tidigare framkommit beslutar riksdagen om anslag, som i sin tur av regeringen (i regleringsbrev) kan underindelas i anslags- och delposter.

Någon belopps- eller verksamhetsmässig gräns mellan vad som ska utgöra ett anslag respektive en anslagspost finns inte. Avgörande för detta blir i stället i praktiken vilken grad av styrning i förhållande till regeringen riksdagen vill, kan och anser sig behöva ge inom ett givet verksamhetsområde. Det rör sig med andra ord ytterst om frågor om maktfördelning och andra politiska avvägningar.

En konsekvens av detta – av direkt betydelse för den här aktuella studien – är att ibland motsvarar ett anslag som helhet ett statsbidrag till kommuner och landsting. I andra fall motsvaras statsbidraget av en anslagspost, och i ytterligare fall av delar av ett anslag eller en anslagspost. Men, det är ibland ännu mer komplicerat än så.

Någon given definition på vad som ska anses vara *ett* statsbidrag finns inte. Om det exempelvis från en anslagspost utgår en viss summa pengar till samtliga kommuner för att de har ett ansvar inom det angivna området, och det samtidigt på samma anslagspost finns en annan i regleringsbrevet fastställd summa som utbetalas till vissa kommuner efter en särskild prövning, exempelvis för tidsbegränsade projekt inom samma område. Rör det sig då om ett eller om två statsbidrag? Det enklaste svaret på denna fråga är att säga att det beror på vilket perspektiv man har och vilken information man är intresserad av.

Ser man på statsbidragsgivningen från statens (dvs. givarens) utgångspunkt kan det vara naturligt att säga att det rör sig om *ett* statsbidrag, eftersom båda summorna används för ett och samma (del-)ändamål eller syfte.

Tillhör man däremot mottagarna (dvs. befinner sig i den roll som kommuner och landsting har i vår studie) är det knappast av något större intresse hur ett visst bidrag kategoriserats i den statliga budgeten och medelstillelningen. Det som är intressant för dessa, dvs. mottagarna, är rimligen i första hand storleken på och villkoren för de enskilda bidragen. Av detta skäl har vi, om det finns en angiven summa pengar för bidrag till kommuner och landsting och samtidigt särskilt fastställda villkor för fördelningen av just dessa medel, valt att i den fortsatta redovisningen räkna detta som *ett* statsbidrag. Ett anslag eller en anslagspost kan därför, i enlighet med detta ställningstagande, innehålla flera olika statsbidrag.

ESV:s uppgifter om utgifter finns inte på postnivå

Vi har redan tidigare sagt att vi i rapporten använder oss av uppgifter hämtade ur Ekonomistyrningsverkets sammanställning av den realekonomiska fördelningen av statens inkomster och utgifter för 2006. Ett problem i sammanhanget är att denna redovisning inte är uppdelad på anslagspostnivå. Uppgifter om transfereringar till kommuner och landsting kan således bara utläsas på anslag och myndighet. Det betyder rent praktiskt att i de fall en myndighet disponerar flera anslagsposter i ett anslag – vilket inte är ovanligt – så vet vi inte hur de eventuella transfereringarna fördelar sig mellan dessa anslagsposter.

I de fall vi inte kunnat utläsa vilken anslagspost medlen utgått från har vi genom kontakter med den ansvariga myndigheten försökt få klarhet i hur fördelningen mellan anslagsposterna ser ut. Av skäl som tidigare berörts har det dock i en del fall inte varit möjligt att komma fram till ett helt säkert svar på denna fråga.

Tilläggas kan att enligt uppgift från Ekonomistyrningsverket kommer det att fr.o.m. budgetåret 2007 vara möjligt att ur den realekonomiska redovisningen utläsa storleken på exempelvis transfereringar till kommuner och landsting på anslagspostnivå.

Inte bara myndigheternas uppföljning och utvärdering

Vårt uppdrag är att bl.a. beskriva och analysera den uppföljning och utvärdering av statsbidragen som har skett på nationell nivå. Som kommer att framgå i kommande kapitel är detta regelmässigt en verksamhet som utförs av ansvarig statlig myndighet efter direktiv från regeringen. Det förekommer dock även att uppgiften att följa upp och utvärdera specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting lagts på en särskild utredning eller annat organ. När så varit fallet har vi även beskrivit den uppföljning och utvärdering som skett i sådan särskild ordning.

Några ytterligare bestämmingar

I vår beskrivning av de olika anslagen i de kommande kapitlen använder vi uttrycket *budgeterat belopp*. Med detta avses de medel som sammantaget tilldelats myndigheten i regleringsbrevet eller i kompletterande regleringsbrev för budgetåret 2006. Det är värt att påpeka att myndigheterna mycket väl därutöver kan ha ett anslagssparande från tidigare budgetår som myndigheten kan använda för den aktuella verksamheten. Detta kan vara förklaringen till att de registrerade utbetalningarna i vissa fall överstiger det budgeterade beloppet.

Redan i vår tidigare studie konstaterade vi att det finns en del oklarheter när det gäller de begrepp som används för att kategorisera statsbidragen till kommuner och landsting.

Det är vanligt i dessa sammanhang att man använder begreppen generella och specialdestinerade statsbidrag. Dessa begrepp är dock inte helt okomplicerade. Är t.ex. ett generellt bidrag generellt för att det är avsett för alla kommuner eller landsting, för att det inte är knutet till en specifik verksamhet eller bådadera? Är ett specialdestinerat bidrag riktat mot en specifik verksamhet, mot vissa kommuner eller landsting eller bådadera?

Vi har i stället valt att utgå från två analysgrunder. Den ena syftar till att undersöka om ett statsbidrag är avsett för *alla* kommuner eller landsting, eller *vissa* kommuner eller landsting. Den andra analysgrunden avser om ett anslag är *verksamhetsanknutet*, dvs. avsett för en specifik verksamhet men inte för andra, eller *icke verksamhetsanknutet*.

I den här aktuella studien undersöker vi bara anslag och bidrag som – i enlighet med vår terminologi – är verksamhetsanknutna. Vi kommer dock att i de kommande kapitlen använda oss av bedömningen om anslaget är avsett för *vissa* eller för *alla* kommuner/landsting, som ett av flera sätt att beskriva de aktuella bidragen.

Enligt våra direktiv har vi möjlighet att lämna synpunkter på om något av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen bör inordnas i det generella statsbidraget. Vi har valt att i rapporten också använda detta uttryck även om det generella statsbidraget fr.o.m. den 1 januari 2005 ingår som en del i systemet för inkomstutjämning.

En central del i vårt uppdrag är att redovisa vilken uppföljning och utvärdering som skett av de statsbidrag som vi undersöker. Det finns därför anledning att något beröra innebörden i begreppen uppföljning och utvärdering.

Låt oss först säga att det inte finns någon entydig och allmänt accepterad definition av dessa begrepp. Det ligger också utanför ramen för denna studie att på ett mer allmänt plan försöka utveckla och precisera dessa begrepp. För

att ändå ge en viss vägledning för läsaren av denna rapport redovisar vi därför nedan de beskrivningar av dessa begrepp som används i Ekonomistyrningsverkets publikation *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten* (ESV 2004:14). Där definieras uppföljning och utvärdering på följande sätt:

”Uppföljning – Beskrivning av hur något har utvecklats.

Uppföljning kan avse både förhållanden inom en myndighet, t.ex. hur handläggningstiderna förändrats, och förhållanden utanför myndigheterna, t.ex. hur de samhällsförhållanden man velat förändra med myndighetens verksamhet utvecklats. Uppföljningar kan ske vid enstaka tillfällen men sker normalt löpande. Denna löpande karaktär gör att data bör vara lättillgängliga. Syftet med uppföljning är oftast att man snabbt ska kunna vidta olika korrigeringar åtgärder innan det är för sent eller som en utgångspunkt för att kunna göra djupare analyser.”

”Utvärdering – Efterhandsanalys, dvs. en analys som görs efter det att en åtgärd har vidtagits (ex post).

En analys i förväg (ex ante) av en förväntad eller stipulerad utveckling är därför inte en utvärdering, utan snarare en konsekvensbedömning. I en utvärdering, till skillnad mot en uppföljning, är analysen det centrala inslaget. Om uppföljningen, något förenklat, är en beskrivning av olika händelseförlopp är utvärderingen förklaringen till och bedömningen av dessa händelseförlopp. Hur omfattande eller hur ”vetenskaplig” en analys måste vara för att kallas utvärdering är ett ständigt debatterat ämne. Utvärderingar kan gälla olika steg och vara inriktad på olika saker, t.ex. beslutsprocessen, implementeringen, måluppfyllelsen och effekterna.”

1.5 Rapportens uppläggning

Som framgår av uppdragsdirektiven ingår som en central del i vårt uppdrag att redovisa vilket ändamål riksdagen fastställt för de olika här aktuella statsbidragen, hur bestämmelserna om statsbidraget och regleringsbrev utformats i det enskilda fallet, hur respektive bidragen fördelats samt vilken uppföljning som gjorts av statsbidraget på nationell nivå. Det ligger i sakens natur att sådana faktabeskrivningar med nödvändighet blir tämligen omfattande. Av rent praktiska skäl har vi därför valt att dela upp dessa beskrivningar i tre separata kapitel (kapitel 2–4).

I *kapitel 2* lämnas en beskrivning av de mer betydande statsbidragen till kommuner och landsting som utgår inom utgiftsområdet 9, *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*. *Kapitel 3* innehåller en motsvarande redovisning när det gäller bidragen inom utgiftsområdet 16, *Utbildning och universitetsforskning*, och i *kapitel 4* beskrivs bidragen inom de övriga utgiftsområdena.

I *kapitel 5* summerar vi den tidigare kartläggningen och problematiserar frågorna om varför och i vilken roll som staten ger bidrag till kommuner eller landsting samt vad som egentligen är ett statsbidrag. Kapitlet avslutas med att vi försöker urskilja olika typer av statsbidrag utifrån vilket *syfte* som statsbidrag utgår, vilka *roller* som bidragsgivare (staten) och bidragsmottagare (kommun eller landsting) har samt vilket *ansvar* som staten respektive kommunerna och landstingen har för den verksamhet där statsbidrag utgår.

I *kapitel 6* behandlar vi ett antal av de frågor som ställs i uppdraget. Dessa frågor är:

- vilken uppföljning och utvärdering som gjorts av de statsbidrag som ingår i studien,
- hur de undersökta verksamhetsanknutna statsbidragen överensstämmer med Kommunalekonomiska kommitténs kriterier för statsbidrag som inte bör inordnas i det generella systemet,
- hur bidragen påverkar de kommunala huvudmännens egen styrning, samt
- vilka statsbidrag som enligt vår mening kan generaliseras.

I kapitlet redovisar vi också ett antal punkter som vi anser olika statliga organ bör tänka på i samband med inrättandet och hanteringen av verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting.

2 **Anslag inom utgiftsområde 9, Hälso- vård, sjukvård och social omsorg**

Anslaget 13:1, Tandvårdsförmåner m.m.

Anslaget ingick i politikområde 13, Hälso- och sjukvårdspolitik. Anslaget, som var indelat i tre anslagposter, var ett ramanslag budgeterat till drygt 3 miljarder kronor 2006. Det disponerades av regeringen (anslagspost 3), Socialstyrelsen (anslagspost 4) och Försäkringskassan (anslagspost 5). Det totala utfallet för 2006 var drygt 3 miljarder kronor. Utfallet till landsting var 835 miljoner kronor för 2006, dvs. 28 procent av det totala utfallet från anslaget. Statsbidrag till landstingen utgick från anslagsposterna 4 och 5.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 13:1, *Tandvårdsförmåner m.m.*, utgick två statsbidrag till landstingen under 2006 från två olika anslagposter. Huvuddelen av medlen från detta anslag gick dock inte till patienter i landstingens tandvård utan till tandvården hos privata vårdgivare.

Det första statsbidraget utgick från anslagsposten 4, *Kompetenscentrum på tandvårdsområdet*, som var budgeterad till 13 miljoner kronor och hade ett utfall på 12,7 miljoner kronor. Socialstyrelsen disponerade anslagsposten för ekonomiskt stöd till kompetenscenter på tandvårdsområdet. Högst 12,5 miljoner kronor fick betalas ut till sådana center, varav högst 4,5 miljoner kronor fick användas till Socialstyrelsens kunskapscentrum för dentala material. Därutöver fick ett belopp om högst 500 000 kronor användas först efter beslut av regeringen. Under 2006 utgick 8 miljoner kronor till tre kompetenscenter i Västra Götalandsregionen, Jönköpings läns landsting och Västerbottens läns landsting.

Det andra och huvudsakliga statsbidraget utgick från anslagsposten 5, *Tandvård ersättning*, som var budgeterad till drygt 3 miljarder kronor och hade ett utfall på knappt 3 miljarder kronor. Från anslagsposten lämnade Försäkringskassan statsbidrag till ersättning för tandvård enligt lagen om allmän försäkring. Sådan ersättning lämnas med ett grundbelopp som bestäms för varje åtgärd. Grundbeloppets storlek framgår av bilagan till förordningen (1998:1337) om tandvårdstaxa.

Efter förslag från regeringen sammanfördes sjuk- och moderskapsförsäkringen, folkpensioneringen och tilläggspensioneringen till ett enhetligt system i en ny lag om allmän försäkring fr.o.m. den 1 januari 1963.¹ Som framgår av 1 kap. 1 § i lagen (1962:381) om allmän försäkring består den allmänna försäkringen av sjukförsäkring, som handhas av Försäkringskassan.

¹ Prop. 1962:90, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmän försäkring, m.m.*

Det anges i 2 kap. 3 § i lagen om allmän försäkring att ersättning för tandvård lämnas om vården ges vid en folktandvårdsklinik, en högskola där odontologisk utbildning och forskning bedrivs eller annars genom det allmännas försorg. Bestämmelsen om ersättning för tandvård fanns även i den ursprungliga lagen från 1962. Ersättning lämnas också om vården ges hos en enskild näringsidkare, ett bolag eller en annan juridisk person, under förutsättning att vårdgivaren är uppförd på en förteckning som upprättats av Försäkringskassan. För att bli uppförd på en sådan förteckning ska vårdgivaren antingen själv vara legitimerad tandläkare eller legitimerad tandhygienist eller ha tillgång till en eller flera legitimerade tandläkare eller tandhygienister. Vidare krävs att vårdgivaren har F-skattsedel. Enligt 3 a § måste en vårdgivare som avser att ge tandvård i enskild verksamhet mot ersättning enligt denna lag skriftligen anmäla detta till Försäkringskassan.

Uppföljningar och utvärderingar

Socialstyrelsen har inte haft i uppdrag att göra någon särskild uppföljning av de medel som utbetalas till kompetenscenter inom tandvårdsområdet. Av det skälet har ingen sådan uppföljning gjorts. De kompetenscenter som fått bidrag har, i samband med årsredovisningarna för 2006 och ansökan om medel för 2007, angivit att verksamheten har följt medlens intentioner.

Försäkringskassan ansvarar för uppföljning och utvärdering av tandvårdsersättningen. Enligt 23 § i förordningen (1998:1337) om tandvårdstaxa är vårdgivare skyldiga att, på begäran av Försäkringskassan, lämna uppgifter om behandling enligt denna förordning för uppföljning och utvärdering.

I regleringsbrevet för 2006 fick Försäkringskassan i uppdrag att redovisa hur de olika tandvårdsåtgärderna samt grundbeloppen enligt förordningen (1998:1337) om tandvårdstaxa fördelar sig. Försäkringskassan skulle också uppskatta hur stort antal av de olika åtgärderna som utförs under ett år. Uppdraget skulle redovisas i samband med årsredovisningen.² I redovisningen av uppdraget konstaterar Försäkringskassan att fördelningen av andelen bas-tandvård och protetik i stort sett har varit konstant mellan åren 2004, 2005 och 2006. På sikt menar dock Försäkringskassan att den nya tandvårdsförsäkringen kan innebära förändrade konsumtionsmönster som kan ge utslag i åtgärdsfördelningen.³

Ett annat uppdrag i regleringsbrevet var att Försäkringskassan skulle se över ersättningsnivåerna i förordningen om tandvårdstaxa för titankomponenter vid tandvård som omfattas av högkostnadsskyddet. Försäkringskassan skulle lämna ett eller flera motiverade förslag till ny reglering av ersättningen. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 april 2006.⁴ Försäkringskas-

² *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försäkringskassan.*

³ Försäkringskassan (rapport 070413), *Åtgärdsfördelningen inom tandvårdsförsäkringen år 2005 och 2006.*

⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försäkringskassan.*

sans analys visade att de föreslagna förändringarna ger både vinnare och förlorare. Om regeringen väljer att genomföra något av förslagen är det, menade Försäkringskassan, viktigt att det görs en uppföljning för att utvärdera konsekvenserna.⁵

Klassificering

Statsbidraget från anslagspost 4 var avsett för vissa landsting, medan statsbidraget från anslagspost 5 var avsett för alla landsting.

Anslaget 13:2, Bidrag för läkemedelsförmånerna

Anslaget ingick i politikområde 13, Hälso- och sjukvårdspolitik. Anslaget var ett ramanslag budgeterat till 20,55 miljarder kronor 2006. Det disponerades av Socialstyrelsen. Det totala utfallet för 2006 var 20,55 miljarder kronor. Utfallet till landstingen var 20,55 miljarder kronor för 2006, dvs. alla medel från anslaget har utbetalts till landstingen.

Syfte, konstruktion och villkor

Hela anslaget 13:2, *Bidrag för läkemedelsförmånerna*, utgjordes av ett statsbidrag till landstingen.

Sedan 1998 har staten och Landstingsförbundet tecknat fortlöpande överenskommelser om nivån på statsbidraget för läkemedelsförmånerna. Genom överenskommelsen slår parterna fast ett gemensamt ansvar för läkemedelsförmånerna. Den senaste överenskommelsen gäller åren 2005–2007. Ersättningen är avsedd att täcka landstingens kostnader för läkemedel och förbrukningsartiklar som ingår i läkemedelsförmånerna samt för speciallivsmedel för barn och unga upp till 16 år. Läkemedelsförmånsnämnden är den statliga myndighet som beslutar om ett läkemedel eller en vara ska ingå i läkemedelsförmånerna. Nämnden fastställer också försäljningspriset för läkemedlen och varorna.

Hur stor andel av statsbidraget som respektive landsting får bestäms dels med beaktande av befolkningens behov av läkemedel, dels med hänsyn till att mycket kostsamma läkemedelsbehandlingar för vissa sjukdomar är ojämnt fördelade över landet.

För att inte enskilda landsting ska belastas oskäligt hårt är utgångspunkten, enligt parterna, att mycket kostsam läkemedelsbehandling för vissa sjukdomar som är ojämnt fördelade mellan landstingen och har en hög belastning på det enskilda landstingets budget ska finansieras solidariskt. Denna modell för finansiering infördes genom överenskommelsen 2005–2007.

⁵ Försäkringskassan (rapport 060421), *Titankomponenter inom högkostnadsskyddet – Förslag till förändringar av tandvårdsersättningen*.

Senast den första november året före ersättningsåret ska Landstingsförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting) inkomma med underlag till Socialstyrelsen för fastställandet av fördelningen av statsbidraget till respektive landsting. Bidragen betalas ut med en tolfteedel per månad.

Uppföljningar och utvärderingar

När en ny överenskommelse träffas gör parterna (dvs. staten och Landstingsförbundet) vissa avstämningar. Det kan t.ex. gälla en värdering av den samlade utvecklingen inom läkemedelsområdet eller bedömningar av hur kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånerna förhåller sig till den överenskomna ersättningen.⁶

I regleringsbrevet för 2006 fanns inga skrivningar om att Socialstyrelsen skulle utvärdera läkemedelsförmånerna. Däremot lämnar Socialstyrelsen på regeringens uppdrag sedan 2005 en årlig uppföljning i form av en rapport om läkemedelsförsäljningen i Sverige. Enligt 2007 års rapport har kostnaderna för läkemedel som ingår i läkemedelsförmånen ökat sedan slutet av 2006. Ökningen för 2007 bedöms bli 3,5 procent (19,4 miljarder kronor + moms) och för 2008 och 2009 väntas ökningen bli ca 4,5 procent per år. Faktorer som ligger bakom kostnadsökningen är främst att utbudet av nya läkemedel ökar, att volymen sålda läkemedel ökar samt att överföringarna av läkemedel till slutenvården har minskat sedan slutet av 2006.

Vissa läkemedel (främst immunsuppressiva läkemedel och onkologiska läkemedel) har förts över från läkemedelsförmånen till slutenvården de senaste åren, men enligt Socialstyrelsen minskar överföringarna nu i betydelse. I vissa landsting har centraliserad upphandling av vissa förbrukningsartiklar och ändrade distributionsrutiner också inneburit att landstingen själva står för kostnaderna. Detta kan i statistiken tolkas som att kostnaderna för läkemedelsförmånerna sjunker, medan kostnaderna för läkemedel i själva verket stiger någon annanstans. Samtidigt bör noteras att eftersom inga stora patentutgångar väntas de närmaste åren har kostnadsökningarna mellan 2003 och 2006 varit begränsade.⁷

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla landsting.

⁶ Socialdepartementet och Landstingsförbundet (2004-09-08), *Överenskommelse om statens ersättning till landstingen för kostnaderna för läkemedelsförmånerna åren 2005 t.o.m. 2007*.

⁷ Socialstyrelsen (september 2007), *Läkemedelsförsäljningen i Sverige – analys och prognos*, intervjuer på Socialstyrelsen.

Anslaget 13:8, Sjukvård i internationella förhållanden

Anslaget ingick i politikområde 13, Hälso- och sjukvårdspolitik. Anslaget var ett ramanslag budgeterat till 358 miljoner kronor 2006. Det disponerades av Försäkringskassan. Det totala utfallet för 2006 var 385 miljoner kronor. Utfallet till landsting var 108 miljoner kronor, dvs. 28 procent av det totala utfallet från anslaget. Statsbidrag till landstingen utgick från delar av anslaget.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 13:8, *Sjukvård i internationella förhållanden*, utgick medel för sjukvårdsförmåner enligt förordning (EEG) nr. 1408/71 och gällande överenskommelser om social trygghet som Sverige tecknat med andra länder. Medlen gick i huvudsak till andra länder och till enskilda individer samt delvis till landstingen.

Anslagets ändamål var att finansiera ersättning för sjukvårdsförmåner i internationella förhållanden och det administrerades av Försäkringskassan. Kostnader för sjukvård i internationella förhållanden har i huvudsak kopplingar till det svenska medlemskapet i den Europeiska unionen och till sjukvårdsavtal/konventioner som Sverige tecknat med andra länder. Personer som är försäkrade i Sverige kan ha rätt till vårdförmåner i andra länder. På motsvarande sätt kan försäkrade i andra länder ha rätt till vårdförmåner i Sverige. Med vårdförmåner avses sjukvård, tandvård, läkemedel m.m. som ges fritt eller till reducerat pris inom ramen för det allmänna sjukvårdssystemet i ett land. Vilka vårdförmåner som ingår i ett lands allmänna sjukvårdssystem bestäms av landets nationella lagstiftning.

Den statliga ersättningen till landstingen var indelad i områdena pensionärsvård, konventionsvård, sjukvårdstjänster samt turistvård. I begreppet *pensionärsvård* ingår vård för svenska pensionärer som valt att bosätta sig i annat medlemsland samt vård för pensionärernas familjemedlemmar. *Konventionsvård* avser kostnader som följer av bilaterala överenskommelser om vårdförmåner och betalningsavståenden med länder utanför EU. I *turistvård* ingår vård för svenska turister som blivit sjuka i samband med tillfällig vistelse i annat EU-land, vård för studerande och utsända samt planerad vård som ges efter det att förhandstillstånd beviljats. *Sjukvårdstjänster* avser kostnader för ersättningar i enlighet med EG-fördragets artiklar 49 och 50 om den fria rörligheten för varor och tjänster.

Uppföljningar och utvärderingar

Det fanns inga formuleringar eller uppdrag i Försäkringskassans regleringsbrev för 2006 om att kassan skulle följa upp eller utvärdera ersättningen som betalas ut för sjukvård i internationella förhållanden. Däremot lämnar Försäkringskassan varje år ett budgetunderlag till regeringen, med bl.a. prognoser för de kommande åren.

Enligt Försäkringskassan var anslagsbehovet större än tillgängliga medel för 2006. För att inte överskrida anslagskrediten för 2006 betalade Försäkringskassan därför ut delar av 2006 års planerade utbetalningar för turistvård under 2007.

Försäkringskassan konstaterar i sitt budgetunderlag för åren 2008–2010 att intresset för att söka vård i ett annat EU/EES-land ökar kontinuerligt. Därtill kommer att Regeringsrätten den 30 januari 2004 beslutade i tre mål om erhållen sjukvård i ett annat EU-land. Det innebar en helt ny möjlighet för försäkrade att erhålla vård i ett annat medlemsland. Domsluten innebar att en i Sverige försäkrad person som fått vård i ett annat EU-land kan utnyttja sin i EG-fördraget (EG-fördragets artiklar 49 & 50 om frihet att tillhandahålla tjänster) grundade rätt att ta emot medicinska tjänster och i efterhand begära ersättning för kostnaderna hos Försäkringskassan.

Socialdepartementet utreder dock för närvarande möjligheterna till en nationell lagstiftning, *Rätten till ersättning för kostnader för vård i annat EES-land – En översyn* (Ds 2006:4), som kan komma att begränsa möjligheten att söka ersättning i efterhand för sjukvårdstjänster. En sådan lagstiftning kan bli aktuell tidigast under 2008. På längre sikt är, menar Försäkringskassan, utvidgningen av Europeiska Unionen den förmodligen främsta kostnadsdrivande faktorn eftersom utvidgningen medför att gruppen av länder växer i vilka vård kan berättiga till ersättning.⁸

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla landsting.

Anslaget 13:9, Bidrag till psykiatri och social psykiatri

Anslaget ingick i politikområde13, Hälso- och sjukvårdspolitik. Anslaget, som var indelat i två anslagsposter, var budgeterat till 199 miljoner kronor 2006 och disponerades av Socialstyrelsen. Det totala utfallet för 2006 var 170 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 153 miljoner kronor för 2006, dvs. 90 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 49 miljoner kronor till kommuner och 104 miljoner kronor till landsting. Statsbidrag till kommuner och landsting utgick från båda anslagsposterna.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 13:9, *Bidrag till psykiatri och social psykiatri*, utgick två statsbidrag till kommuner och landsting från två olika anslagsposter.

Riksdagen beslutade efter förslag från den dåvarande regeringen om en satsning inom psykiatrin och inom socialtjänsten för personer med psykisk sjukdom och/eller psykiskt funktionshinder. För detta ändamål inrättades detta

⁸ Försäkringskassan, *Budgetunderlag för 2008-2010*, del 2.

anslag, samtidigt som 500 miljoner kronor avsattes 2005 och 200 miljoner kronor 2006. Det har inte tidigare funnits något anslag med liknande inriktning. Däremot var en del av medlen i den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården samt de därpå följande överenskommelserna avsedda för psykiatrin. Regeringens mål med satsningen var bl.a. att höja ambitionsnivån, öka tillgängligheten inom såväl öppenvård som slutenvård, utöka samarbetet mellan kommuner och landsting, förbättra den organisatoriska samordningen, utveckla gemensamma arbetsformer samt att åstadkomma ett utökat informations- och kunskapsutbyte.

Det ena statsbidraget utgick från anslagsposten 1, *Vård, sysselsättning, boende*, som 2006 var budgeterad till 100 miljoner kronor och hade ett utfall på 100 miljoner kronor. Denna första del avsåg 400 miljoner kronor 2005 och 100 miljoner kronor 2006, för satsningar på vård, sysselsättning och boende.

Medlen för del 1 fördelades länsvis. Kommuner och landsting i varje län skulle skicka in en ansökan, som skulle innehålla en redovisning av målgruppen och dess övergripande behov av insatser i form av vård, sysselsättning och boende. Ansökan skulle också innehålla en redovisning av gemensamma mål och utvecklingsområden. Ansökan måste vara gemensam för de landsting som ingår i länet och deltagande kommuner. Enligt bestämmelserna måste antingen landstinget och minst hälften av länets kommuner eller det antal kommuner som representerar minst hälften av befolkningsunderlaget i länet delta för att medel skulle utbetalas.

Det andra statsbidraget utgick från anslagsposten 2, *Verksamhetsutveckling*, som var budgeterad till 98,8 miljoner kronor och hade ett utfall på 70 miljoner kronor. Denna andra del inbegrep 100 miljoner kronor vardera för åren 2005 och 2006 och avsåg en särskild satsning på verksamhetsutveckling (t.ex. inom samverkan, rehabilitering, sysselsättning, kvalitet och arbetssätt).

Ansökan om medel för del 2 i satsningen (verksamhetsutveckling) prövades av den utsedda styrgruppen eller av enskilda tjänstemän på delegation från gruppen. Medel kunde sökas av statliga myndigheter, landsting och kommuner. Huvuddelen av medlen skulle gå till kommuner och landsting. Målet med satsningen var att den skulle generera goda exempel som kunde implementeras i befintliga verksamheter samt att mindre effektiv verksamhet skulle kunna avvecklas.

Socialstyrelsen administrerade och beslutade om utbetalning av medel för både del 1 och 2. I del 1 skulle Socialstyrelsen besluta om utbetalning av medel i nära samarbete med den nationella psykiatrisamordnaren. I del 2 skulle Socialstyrelsen besluta om utbetalning efter förslag från psykiatrisamordnaren.

Uppföljningar och utvärderingar

Båda statsbidragen skulle betalas ut i enlighet med regeringsbeslut nr. 2 a den 20 januari 2005. Enligt regeringsbeslutet skulle ansökningar om bidrag för del 1 vara utformade på ett sådant sätt att de kunde följas upp. Socialstyrelsen skulle bestämma kriterier för detta. Vidare var kommuner och landsting skyldiga att för Socialstyrelsens uppföljning redovisa vilka åtgärder som de hade vidtagit inom ramen för satsningen. Deltagande län skulle utse länsvisa kontaktpersoner för landsting och kommuner. Kontaktpersonerna skulle ha en kontinuerlig dialog med styrgruppen om hur utvecklingsarbetet bedrevs och fortgick utifrån de satsningar som gjordes inom länet.

När det gäller del 2 skulle mottagare av medel åta sig att redovisa till Socialstyrelsen hur medlen hade använts och på begäran lämna det underlag som behövdes för en granskning av den inlämnade redovisningen. Mottagare som inte förbrukade medlen eller inte använde dem i enlighet med ansökan eller det uppdrag som lämnats kunde bli återbetalningsskyldiga.⁹

Socialstyrelsen har haft i uppdrag att, i samråd med den nationella psykiatrisamordnaren, följa upp satsningen. I sin rapport från augusti 2007 konstaterade Socialstyrelsen följande: Satsningen på psykiatri och socialtjänst har följt intentionerna och mobiliserat de berörda aktörerna samt inneburit en påtaglig kraftsamling. Satsningen har vidare haft en mycket positiv inverkan när det gäller att höja ambitionsnivån för personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. Samverkan mellan kommuner och landsting har förbättrats och kunskapen om målgruppens sammansättning och behov har ökat. Socialstyrelsen konstaterade också att satsningen inte har löst det övergripande problemet med att ett stort antal individer saknar en meningsfull sysselsättning eller en samordnad rehabilitering. Enligt Socialstyrelsen bidrog punktinsatser med statliga projektmedel endast i mycket liten grad till att lösa de resurs-, kompetens-, och strukturproblem som finns inom psykiatrin och socialtjänsten. Vidare bedömde Socialstyrelsen att förändringsarbete kräver längre tid än två år om det ska uppstå någon varaktighet.¹⁰

Medlen från anslaget fick användas t.o.m. augusti 2007 (bl.a. eftersom det fanns ett stort anslagssparande). Över tid har inriktningen på medlen inom ramen för del 2 förändrats något, bl.a. har Socialstyrelsen kunnat disponera mer medel för uppföljning när tiden har förlängts. Två femårsprojekt pågår också t.o.m. 2011 vid universiteten i Karlstad och Lund. Sedan januari 2007 finns ett nytt anslag som även det har beteckningen 13:9. Socialstyrelsen disponerar medlen för regeringens nya satsning på psykiatrin. Det handlar bl.a. om målstyrda satsningar för att öka tillgängligheten och kvaliteten i

⁹ Regeringsbeslut 2a (2005-01-20), *Uppdrag om satsning på psykiatri och socialtjänsten för personer med psykisk sjukdom och/eller psykiskt funktionshinder*.

¹⁰ Socialstyrelsen (2007), *Satsning på psykiatri och socialtjänst 2005-2006 – Socialstyrelsens uppföljning*.

barn- och ungdomspsykiatri, satsning på kompetensutveckling av personal samt förstärkningar av Socialstyrelsens arbete med kvalitet och utveckling.

Klassificering

Det ena statsbidraget (från anslagsposten 1) var avsett för alla kommuner och landsting, medan det andra (från anslagsposten 2) var avsett för såväl kommuner och landsting som statliga myndigheter.

Anslaget 14:1, Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar

Anslaget ingick i politikområde 14, Folkhälsopolitik. Anslaget, som var ett ramanslag budgeterat till 154 miljoner kronor 2006, disponerades av Socialstyrelsen. Det totala utfallet för 2006 var 151 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 115 miljoner kronor för 2006, dvs. 76 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 43 miljoner kronor till kommuner och 71 miljoner kronor till landsting.

Syfte, konstruktion och villkor

Anslaget 14:1, *Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar*, var främst avsett att användas för statsbidrag till ideella organisationer respektive till kommuner och landsting som bedriver verksamhet för att förebygga hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar. Statsbidragen till ideella organisationer fördelades enligt förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar.

Enligt 1 § i förordningen är det endast ideella organisationer som kan vara bidragstagare. Därutöver utgick statsbidrag från anslaget som fördelades enligt en årlig överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om vissa ersättningar inom folkhälsoområdet. Medel kunde även användas till finansiering av insatser på nationell nivå och till övergripande samordning och uppföljning m.m.

Sedan budgetåret 1986/87 har riksdagen varje år anvisat särskilda medel för insatser mot hiv/aids. Från och med 1998 har medlen utgått från två anslag (14:1 och 48:2). Denna konstruktion med ett anslag för statsbidrag till huvudmännen i storstadsregionerna och ett anslag till övriga insatser gjorde en samlad uppföljning svårhanterad.

I december 2005 antog regeringen en nationell strategi mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar. Den tog sin utgångspunkt i de utmaningar som samhället stod inför då det gällde hiv/aids och andra sexuellt överförbara och blodburna sjukdomar och de åtaganden som världens länder gemensamt kommit överens om i den deklaration som antogs vid den särskilda sessionen om hiv/aids i FN:s generalförsamling 2001 (UNGASS).

Regeringen konstaterade att det fanns behov av ett fortsatt starkt statligt åtagande i fråga om förebyggande insatser mot hivinfektion och andra sexuellt överförbara och blodburna sjukdomar. Grunden för samhällets insatser skulle utgöras av den nationella folkhälsopolitiken och uppföljningen av det övergripande folkhälsopolitiska målet. Det långsiktiga förebyggande arbetet skulle förbli grunden i den statliga satsningen inom området. Ansvarsfördelningen mellan de statliga aktörerna borde renodlas och förtydligas. Formerna för det statliga bidraget till frivilligorganisationer på riksnivå borde reformeras för att underlätta långsiktighet i frivilligorganisationernas arbete.

I budgetpropositionen för 2006 föreslog den dåvarande regeringen att 90 miljoner kronor skulle föras över från anslaget 48:2 i utgiftsområde 25 till anslaget 14:1. Beslut togs när riksdagen tog ställning till budgetpropositionen för 2006. Syftet var att möjliggöra en samlad uppföljning av de hiv-preventiva insatser som sker genom statsbudgeten.

En nyordning infördes i mars 2006 genom att en första överenskommelse om statsbidrag träffades mellan staten och Svenska Kommunförbundet samt Landstingsförbundet. Enligt överenskommelsen skulle 100,8 miljoner kronor fördelas för preventivt arbete mot hiv/aids och andra sexuellt överförbara och blodburna sjukdomar. Pengarna fick dock inte användas förrän efter beslut av regeringen (medlen fanns fram till dess till regeringens disposition och måste föras över till Socialstyrelsen innan utbetalning kunde ske).¹¹

I överenskommelsen för 2006 gjordes inga större förändringar av den fördelning av medlen som gällt under 2005. Propositionen *Nationell strategi för hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar* kom i december 2005 och det fanns därför ingen tid för detta. Den inriktning som angavs i propositionen kom därför först till uttryck i överenskommelsen för 2007.

I budgetpropositionen för 2008 skriver regeringen att det hiv-förebyggande arbetet även fortsättningsvis bör införlivas i de lokala huvudmännens ordinarie arbete. Ett sätt att stimulera till intensifierat arbete mot hiv/aids på lokal nivå är att de medel som regeringen avsätter fördelas i enlighet med den årliga överenskommelsen mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).¹²

Socialstyrelsen fördelar, enligt villkor i myndighetens regleringsbrev, även stöd till ideella organisationer eller kommuner och landsting (detta statsbidrag är främst avsett till projektstöd till insatser som inte ingår i förordningen eller överenskommelsen; inriktningen presenterades i propositionen *Nationell strategi för hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar*).

¹¹ Överenskommelse mellan staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om vissa ersättningar inom folkhälsoområdet för år 2006 (2006-03-30).

¹² Prop. 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008*, UO 9, beslut i bet. 2007/08:FiU1, planerad behandling i kammaren 2007-11-21.

Uppföljningar och utvärderingar

I överenskommelsen för 2006 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting angav parterna att man skulle göra en genomgång av den befintliga bidragsgivningen och en grundlig översyn av vilka prioriteringar och vilka kriterier som skulle gälla för insatserna fr.o.m. 2007.¹³

I regleringsbrevet för 2006 fanns inga skrivningar om att Socialstyrelsen skulle utvärdera pågående insatser. Från och med regleringsbrevet för 2007 har Socialstyrelsen däremot fått i uppdrag att både följa upp och utvärdera de insatser som anges i överenskommelsen. Detta uppdrag gäller även andra insatser som genomförs inom ramen för anslaget 14:1.

Klassificering

Statsbidraget var delvis avsett för alla kommuner och landsting, delvis för andra aktörer (bl.a. ideella organisationer).

Anslaget 14:8, Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder

Anslaget ingick i politikområde 14, Folkhälsopolitik. Anslaget var ett ramanslag budgeterat till 249 miljoner kronor 2006 som disponerades av regeringen. Det totala utfallet för 2006 var 232 miljoner kronor. Utfallet till kommuner/landsting var 90 miljoner kronor för 2006, dvs. 39 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 42 miljoner kronor till kommuner och 49 miljoner kronor till landsting.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 14:8, *Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder*, utgick bl.a. två statsbidrag till kommuner och landsting för projekt och satsningar inom alkohol- och narkotikaområdet. Huvuddelen av medlen gick dock till andra aktörer. Samtliga statsbidrag som fördelades från anslaget var satsningar för att förverkliga målen i de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika.

Det huvudsakliga statsbidraget utgick till (främst ettåriga) projekt där länsstyrelserna efter ansökan fördelade medel till bl.a. kommuner, landsting och frivilligorganisationer. Medlen var avsedda att dels utveckla arbetet med alkoholförebyggande insatser inom primärvården, dels för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser i kommunerna. Ett villkor för statsbidragen till landstingen och kommunerna var att de finansierade minst 50 procent av kostnaderna för insatsen ifråga.

När det gällde bidraget till insatser inom primärvården kunde landstingen ansöka om medel hos Socialdepartementet. Kommunerna kunde ansöka hos länsstyrelserna om medel för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser.

¹³ Överenskommelse mellan staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om vissa ersättningar inom folkhälsoområdet för år 2007 (2006-12-15).

Insatserna kunde genomföras av frivilligorganisationer men en kommun var alltid tvungen att stå för ansökan om medel. De statliga medlen fördelades till länsstyrelserna utifrån antalet invånare i respektive län. Ett villkor för statsbidragen till landstingen och kommunerna var att de finansierade minst 50 procent av kostnaderna för insatsen ifråga.

Ett annat statsbidrag från anslaget syftade till att kommuner skulle kunna anställa lokala samordnare för alkohol- och narkotikafrågor. Efter projekt-tidens slut valde flera kommuner att själva anställa och finansiera lokala samordnare. Det var också statens ambition att så skulle ske. Ett villkor för statsbidragen till kommunerna var att de finansierade minst 50 procent av kostnaderna för insatsen ifråga.

Från anslaget utgick även medel till länsstyrelserna för att det i samtliga län skulle finnas regionala länssamordnare för alkohol- och narkotikafrågor samt medel till ett nationellt projekt om en satsning på ansvarsfull alkohol-servering. Projektet var en del av den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador (se mer under anslaget 18:1, *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.* nedan). Länsstyrelserna kunde ansöka om statliga projektmedel hos Socialdepartementet.

Uppföljningar och utvärderingar

Enligt ett regeringsbeslut (nr. 40 den 12 april 2007) fick Socialstyrelsen i uppdrag att göra en sammanställning över länsstyrelsernas fördelning av medel för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser. Detta uppdrag ska redovisas till Socialdepartementet senast den 15 februari 2008. Därtill kommer att Socialstyrelsen har det övergripande ansvaret att, i samverkan med Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna, följa upp och utvärdera hur medlen för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser har använts.

Klassificering

De två statsbidragen var båda avsedda för alla kommuner och landsting.

Anslaget 16:2, Vissa statsbidrag inom handikappområdet

Anslaget ingick i politikområde 16, Handikappolitik. Anslaget, som var indelat i två anslagsposter, var ett ramanslag som var budgeterat till 273 miljoner kronor 2006. Det disponerades av Socialstyrelsen. Det totala utfallet för 2006 var drygt 273 miljoner kronor. Utfallet till landsting var 274 miljoner kronor för 2006, dvs. alla medel från anslaget har utbetalts till landsting. Statsbidrag till landstingen utgick från båda anslagsposterna.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 16:2, *Vissa statsbidrag inom handikappområdet*, utgick två statsbidrag till landstingen från två olika anslagsposter.

Det ena statsbidraget utgick från anslagsposten 1, *Rådgivning och annat stöd*, som var budgeterad till 199 miljoner kronor och hade ett utfall på 199 miljoner kronor. Detta statsbidrag fördelades av Socialstyrelsen till alla landsting för rådgivning och annat stöd till vissa funktionshindrade enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Varje landsting ansvarar, om inte annat överenskoms, enligt 9 § 1. i LSS för rådgivning och stöd medan varje kommun, om inte annat överenskoms, enligt 9 § 2-10. i LSS ansvarar för övriga insatser med särskilt stöd och särskild service. Statsbidraget för rådgivning och stöd fördelades utifrån invånarantalet i respektive landsting den 31 december året före bidragsåret. Medlen utbetalades per kvartal i efterskott utan rekvisition, enligt riktlinjer i prop. 1992/93:159.¹⁴

Det andra statsbidraget utgick från anslagsposten 2, *Tolktjänst*, som var budgeterad till 74 miljoner kronor och hade ett utfall på 74 miljoner kronor. Det rörde sig om statsbidrag för tolktjänst. Efter förslag i den ovan nämnda propositionen infördes en bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om att landstingen är skyldiga att organisera, finansiera och tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning till döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Samtidigt infördes resursförstärkningar i form av ett statsbidrag.¹⁵

Statsbidraget för tolktjänst fördelades utifrån invånarantalet i respektive landsting den 31 december året före bidragsåret. Medlen utbetalades per kvartal i efterskott utan rekvisition, enligt riktlinjer i prop. 1992/93:159.¹⁶ Bidraget till Örebro läns landsting för tolktjänst var dock 80 procent högre än för riket i övrigt.¹⁷

Enligt uppgift från Socialdepartementet har det under en längre tid diskuterats om medlen från detta anslag borde inordnas i det generella statsbidraget. Det här statsbidraget har haft samma utformning och inriktning samt nivå sedan det infördes 1992. Socialdepartementet avvaktar nu förslagen från LSS-kommittén (S 2004:06) innan frågan om generalisering av detta bidrag bereds vidare.

Uppföljningar och utvärderingar

Socialstyrelsen följer upp verksamhet som rör funktionshindrade ur ett handikapperspektiv med utgångspunkt i FN:s standardregler. Socialstyrelsen är också sektorsmyndighet för den nationella handlingsplanen. Planen beskriver ett antal mål för handikappolitiken; som t.ex. ökad tillgänglighet, bättre bemötande och jämlikhet i levnadsvillkor. Socialstyrelsen ansvarar således även för uppföljningen av de medel som utgår från anslaget.

¹⁴ Beslut i bet. 1992/93:SoU19, rskr. 321.

¹⁵ Prop. 1992/93:159, beslut i bet. 1992/93:SoU19, rskr. 321.

¹⁶ Beslut i bet. 1992/93:SoU19, rskr. 321.

¹⁷ Prop. 1994/95:100, bilaga 6, beslut i bet. 1994/95:SoU15, rskr. 294.

I regleringsbrevet för 2006 fick Socialstyrelsen i uppdrag att undersöka om personer som tillhör LSS personkrets fick sina behov av habilitering och rehabilitering tillgodosedda inom ramen för den verksamhet som bedrivs enligt hälso- och sjukvårdslagen. Enligt rapporten kunde Socialstyrelsen inte besvara frågan om personer som har insatser enligt LSS får sina behov av habilitering eller rehabilitering tillgodosedda genom insatser från hälso- och sjukvården. Personer med omfattande funktionsnedsättningar hade ofta behov av insatser från flera olika håll. Det fanns brister när det gällde att tillgodose behoven för personer som omfattas av LSS inom flera av de olika stödsystemen. Socialstyrelsen drog därför slutsatsen att frågan om tillgång till habilitering eller rehabilitering inte ensam var avgörande för att behoven hos personer som omfattas av LSS skulle tillgodoses. Frågan om rehabilitering och habilitering gick inte att särskilja från andra närliggande insatser.¹⁸

I en rapport från 2004 redovisade Socialstyrelsen resultaten från en uppföljning av landstingens tolktjänstverksamhet 2000. Uppföljningen visade att fler tolktjänstuppdrag hade genomförts än vid den förra uppföljningen, att antalet inrättade tolktjänster hade ökat och beräknades öka ytterligare under de närmaste åren samt att antalet vakanta tjänster samtidigt hade minskat. Enligt Socialstyrelsen var tolkbristen stor på sina håll, trots att antalet inrättade respektive besatta tjänster hade ökat. Vidare hade antalet tolkanvändare och tolktiden per användare ökat. Uppföljningen visade också att tolkarnas utbildningsnivå hade ökat. Tillgängligheten till tolktjänst på kvällar och helger hade däremot inte ökat. Socialstyrelsen konstaterade också att kostnaderna för tolkning varierade mellan landstingen. Obalansen berodde på att statsbidraget fördelades efter invånarantal, inte efter den belastning i form av antal användare eller beställda tolkuppsdrag som landstingen hade.¹⁹

Klassificering

Båda statsbidragen var avsedda för alla landsting.

Anslaget 16:3, Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd

Anslaget ingick i politikområde 16, Handikappolitik. Anslaget, som var indelat i två anslagposter, var ett ramanslag budgeterat till 176 miljoner kronor 2006. Det disponerades av Socialstyrelsen. Det totala utfallet för 2006 var 176 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 61 miljoner kronor för 2006, dvs. 34 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 28 miljoner kronor till kommuner och 33 miljoner kronor till landsting. Statsbidrag till kommuner och landsting utgick från anslagsposten 4.

¹⁸ Socialstyrelsen (2007), *Tillgång till habilitering och rehabilitering för personer som har insatser enligt LSS*.

¹⁹ Socialstyrelsen (2001), *Uppföljning av landstingens tolktjänstverksamhet för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade år 2001*.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 16:3, *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd*, utgick ett statsbidrag till kommuner och landsting för särskilt utbildningsstöd. Huvuddelen av anslaget utgick dock till andra.

I budgetpropositionen för 1995 föreslog regeringen att ett särskilt bidrag skulle inrättas inom Utbildningsdepartementets område för elever vid riksgymnasierna i Örebro för döva och hörselskadade elever samt svårt rörelsehindrade elever i särskilt Rh-anpassad utbildning. Det särskilda bidraget som betalades ut enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning upphörde.²⁰

Från anslagsposten 4, *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd*, som var budgeterad till 169 miljoner kronor och hade ett utfall på 169 miljoner kronor 2006, utgick det statliga bidraget till särskilt utbildningsstöd. Bidraget administrerades av Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus). Sisus har i uppdrag att förbättra studiemöjligheterna för unga och vuxna med funktionshinder. För att kunna göra det ansvarar Sisus för vissa stödformer inom tre utbildningsområden (när det inte är en uppgift som kommunen, Försäkringskassan, folkhögskolan, universitetet eller högskolan bör tillgodose).

Sisus ansvarar för statsbidrag till särskilt utbildningsstöd/assistans till deltagare med funktionshinder och för ett tilläggsbidrag som går till särskilt kostnadskrävande utbildningsinsatser för deltagare med funktionshinder vid folkhögskola. Sisus ansvarar också för statsbidrag till särskilt utbildningsstöd/assistans till studenter med rörelsehinder. Slutligen ansvarar Sisus för statsbidrag till omvårdnadsinsatser, habilitering och elevhemsboende med personlig omvårdnad vid riksgymnasier för svårt rörelsehindrade ungdomar.

Bidrag till särskilt utbildningsstöd och tilläggsbidrag regleras i förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan. Enligt 4–5 §§ lämnas bidrag för skäligena kostnader för resa från den ordinarie bostadsorten till skolan vid läsårets början och från skolan till den ordinarie bostadsorten vid läsårets slut, högst 18 fram- och återresor mellan utbildningsorten och den ordinarie bostadsorten för eleven, en familjemedlem eller annan närstående till eleven, och dagliga resor mellan bostaden på utbildningsorten och utbildningsplatsen. Bidrag lämnas även för elevens kostnad för kost och logi på utbildningsorten. För elever vid riksgymnasierna i Örebro lämnas också ersättning för kostnad för annan service i samband med boendet.

²⁰ Prop. 1994/95:100, *Budgetproposition för 1995*, beslut i bet. 1994/95:SfU12, rskr. 278.

Ansökan om bidrag gjordes på en särskild blankett till Centrala studiestödsnämnden. Bidraget betalades ut månadsvis i förskott och kunde under vissa förutsättningar återkrävas.

Uppföljningar och utvärderingar

Som framgick av regleringsbrevet för Socialstyrelsen 2006 har Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus), i samverkan med universitet och högskolor genomfört en treårig försöksverksamhet med särskilt utbildningsstöd till studenter med psykiska och neuropsykiatriska funktionshinder. Försöksverksamheten har rapporterats årligen med början i årsredovisningen 2003. En utvärdering av försöksverksamheten redovisades i oktober 2005 till regeringen. Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) fick då i uppdrag att fortsätta försöksverksamheten t.o.m. den 31 december 2006.

Därutöver fanns det krav på uppföljning av verksamheten. Enligt regleringsbrevet skulle Sisus (som då inordnats i Socialstyrelsen) halvårsvis redovisa utbetalningar till den kommunala sektorn uppdelade på kommuner, landsting och kommunala organisationer. Rapporteringen skulle ske inom en månad efter avstämningsdatum och ange anslag och utbetalt belopp med kommentarer om ändamål.²¹

Klassificering

Statsbidraget var avsett för vissa kommuner och landsting.

Anslaget 17:1, Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken

Anslaget ingick i politikområde 17, Äldrepolitik. Anslaget, som var indelat i sju anslagposter, var ett ramanslag budgeterat till 772 miljoner kronor 2006. Det disponerades av Socialstyrelsen (anslagsposterna 1, 3 och 6), regeringen (anslagsposterna 2 och 4) och Regeringskansliet/Socialdepartementet (anslagspost 7). Det totala utfallet för 2006 var 753 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 664 miljoner kronor för 2006, dvs. 88 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 7 miljoner kronor till kommuner och 657 miljoner kronor till landsting. Statsbidrag till kommuner och landsting utgick från anslagsposterna 1, 4 och 8.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 17:1, *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken*, utgick tre statsbidrag till kommuner och landsting från tre anslagposter.

Det första statsbidraget utgick från anslagspost 1, *Stimulansbidrag till FoU-center inom äldreområdet*, som var budgeterad till 9,9 miljoner kronor och hade ett utfall på 9,9 miljoner kronor 2006. Det handlade om stimulansbi-

²¹ Regleringsbrev för Socialstyrelsen avseende 2006.

drag till FoU-center inom äldreområdet, enligt riktlinjer i prop. 1999/2000:149.²²

Stödet till FoU-center inom äldreområdet ingick som en del i den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården. Under tre år (1999–2001) fördelade regeringen 37 miljoner kronor för uppbyggnad och utveckling av 15 regionala FoU-center där landsting och kommuner tillsammans med universitet och högskolor skulle bedriva FoU-verksamhet med syfte att utveckla äldreomsorg och äldresjukvård. Satsningen förlängdes då regeringen avsatte ytterligare 60 miljoner kronor under tre år (2002–2004) för fortsatt stöd till regionala FoU-center. Under 2006 fördelade Socialstyrelsen totalt 9,4 miljoner kronor till 27 FoU-center. Resterande medel, 0,5 miljoner kronor, användes av Socialstyrelsen för att administrera och följa verksamheten.²³

Det andra statsbidraget utgick från anslagspost 4, *Stöd till anhörigvården*, som var budgeterad till knappt 120 miljoner kronor och hade ett utfall på 115 miljoner kronor. Statsbidraget var avsett för vidareutveckling av stödet till anhöriga som hjälper och vårdar närstående. Under åren 1999 till 2001 satsade staten 300 miljoner kronor för att stimulera utvecklingen av stödet till anhöriga – Anhörig 300. Kommunerna upprättade utvecklingsplaner för sitt arbete och samtliga kommuner fick stimulansmedel.

Anhörig 300 följdes av ännu en satsning, i den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården och det avtal som slöts mellan staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. I budgetpropositionen för 2005 förstärktes statsbidraget för anhörigstödet med ytterligare 25 miljoner per år under åren 2005 till 2007. Från 2006 fyrdubblades stödet och omfattade sammanlagt 125 miljoner kronor. Av dessa medel var 100 miljoner kronor avsatta för att kommunerna skall förbättra det varaktiga stödet till anhörigvårdare och göra det mer lättillgängligt. Därutöver avsattes 20 miljoner kronor i budgetpropositionen för 2006 för att kommunerna skulle utveckla frivilliginsatser. Medlen skulle i första hand användas för uppbyggnad av infrastruktur för anhörigstöd och inte för tillfälliga projekt.²⁴

Stimulansbidraget fördelades till respektive länsstyrelse utifrån antalet personer som är 65 år och äldre i länet. Kommunerna ansökte hos länsstyrelserna om medel. Länsstyrelserna kunde även initiera utveckling av stöd till anhöriga i kommuner där behov hade uppmärksammats.

Det tredje statsbidraget utgick från anslagspost 8, *Till regeringens disposition*, som var budgeterad till 617 miljoner kronor och hade ett utfall på 606

²² Beslut i bet. 2000/01:SoU5, rskr. 53.

²³ Socialstyrelsen, www.socialstyrelsen.se, intervjuer med Socialdepartementet.

²⁴ Prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, beslut i bet. 2005/06:SoU26, rskr. 301.

miljoner kronor 2006. Statsbidraget infördes genom den ekonomiska vårpropositionen 2006. Medlen var avsedda för att genomföra propositionen *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre* (prop. 2005/06:115). Satsningen på 600 miljoner kronor skulle möjliggöra personalförstärkningar som skulle leda till en kvalitetshöjning i kommunernas och landstingens vård och omsorg om de mest sjuka. Konkret var medlen avsedda bl.a. för rehabilitering, nutritionsarbete, läkemedelsgenomgångar och förstärkt läkarmedverkan. Enligt ett regeringsbeslut (nr. 13 a den 21 juni 2006) fick Socialstyrelsen i uppdrag att fördela medlen med 70 procent till kommunerna och 30 procent till landstingen. Kommuner och landsting fick välja vilka områden som har störst behov av satsningar och ansöka innan den 15 september. En del av stimulansbidraget fick användas för att kompensera kommunerna och landstingen för de kostnader som uppstår genom ökade krav på dokumentation och inlämning av statistikuppgifter.

De resterande 17 miljoner kronorna från anslagspost 8 var avsedda för en delegation för boendefrågor för äldre (2 mkr), uppdrag till Socialstyrelsen om att utveckla ett nationellt kompetenscentrum för vård och omsorg om äldre (5 mkr), uppdrag till Socialstyrelsen att ansvara för genomförande av nationella brukarundersökningar om äldreomsorgen (5 mkr) samt uppdrag till Socialstyrelsen att svara för genomförande och uppföljning av utvecklingsplanen (5 mkr).²⁵

Uppföljningar och utvärderingar

Socialstyrelsen ansvarade för att administrera och följa upp verksamheten med stöd till regionala FoU-center. Det fanns dock inga konkreta formuleringar i regleringsbrevet för 2006 om att Socialstyrelsen skulle utvärdera de utbetalade medlen och deras effekter.

När det gäller stödet till anhöriga hade Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att ta fram villkor och förutsättningar för kommunerna att få ta del av stimulansbidraget samt hur olika satsningar ska vägas mot varandra. Länsstyrelserna skulle lämna en årlig rapport till Socialstyrelsen om utvecklingen i länet. Socialstyrelsen svarade för en årlig utvärdering och sammanställning av de länsvisa rapporterna. Enligt regleringsbrevet för 2006 skulle Socialstyrelsen också redovisa hur medlen hade använts och vilka effekter som uppnåts. Detta skulle rapporteras till regeringen senast den 30 juni varje år. Socialstyrelsen hade även i uppdrag att utveckla metoder för att följa utvecklingen av anhörigstöd i kommunerna. I juni 2007 redovisade Socialstyrelsen en uppföljning som gav en nationell bild av hur anhörigstödet utvecklades 2006.²⁶

²⁵ Prop. 2005/06:100, 2006 års ekonomiska vårproposition, UO 9, beslut i bet. 2005/06: Fiu20, rskr. 369.

²⁶ Socialstyrelsen, *Kommunernas anhörigstöd – Utvecklingsläget 2006*.

I den ekonomiska vårpropositionen 2006, där stimulansmedlen för vård och omsorg av äldre tillfördes, angavs att Socialstyrelsen skulle ges i uppdrag att svara för genomförande och uppföljning av utvecklingsplanen för vård och omsorg av äldre.²⁷ Det fanns inga konkreta formuleringar om att Socialstyrelsen skulle utvärdera medlen och deras effekter. Enligt bestämmelserna för fördelning av statsbidraget 2007 skulle Socialstyrelsen följa upp och utvärdera de utvecklingsinsatser som kommuner och landsting genomfört med hjälp av stimulansmedlen.

Klassificering

Ett statsbidrag (från anslagspost 4) var avsett för vissa kommuner och landsting, medan de två andra (från anslagsposterna 1 och 8) var avsedda för alla kommuner och landsting.

Anslaget 18:1, Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.

Anslaget ingick i politikområde 18, Socialtjänstpolitik. Anslaget, som var indelat i sex anslagsposter, var ett ramanslag som var budgeterat till 415 miljoner kronor 2006. Det disponerades av Socialstyrelsen (anslagsposterna 2, 3 och 4) och regeringen (anslagsposterna 1, 5 och 6). Det totala utfallet för 2006 var 453 miljoner kronor. Utfallet till landsting för 2006 var 34 miljoner kronor, dvs. knappt 8 procent av det totala utfallet från anslaget. Bidrag till kommuner och landsting utgick från anslagsposterna 3 och 5.

Syfte, konstruktion och villkor

Detta anslag var inte kodat som transferering till kommuner eller landsting i det underlag från ESV som vi har utgått ifrån. Enligt detta underlag utgick 34 miljoner kronor i statsbidrag till landsting och 81 miljoner kronor till organisationer och ideella föreningar inom den kommunala sektorn under 2006. Vi har valt att inkludera anslaget eftersom vi, som framgår av nedanstående text, vet att det utgått betydligt mer än 34 miljoner kronor till framför allt kommuner för insatser inom missbrukarvården. Uppgifterna om budget och utfall på de berörda anslagsposterna är hämtade från Socialdepartementet.

Från anslaget 18:1, *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.*, utgick tre statsbidrag till kommuner från två anslagsposter.

Det ena statsbidraget utgick från anslagspost 3, *Bidrag till organisationer på det sociala området*, som var budgeterad till 104,7 miljoner kronor och hade ett utfall på 104,7 miljoner kronor. Enligt uppgift användes anslagspost 3 tillfälligt under 2006 för statsbidrag till organisationer inom det sociala området. Av det skälet lades därför 77,5 miljoner kronor in på anslagsposten (som redan innehöll 23 miljoner kronor för organisationsbidrag enligt för-

²⁷ Prop. 2005/06:100, 2006 års ekonomiska vårproposition, UO 9, beslut i bet. 2005/06: FiU20, rskr. 369.

ordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området).

Regeringen beslutade att medlen under 2006 skulle fördelas till länsstyrelserna. Kommunerna kunde tillsammans med ideella kvinno-, tjej- och brottsofferjourer ansöka om medel hos länsstyrelsen för att utveckla organisationen inom kommunen för omhändertagande av våldsutsatta kvinnor och deras barn. Även ideella jourer i kommuner som inte ville göra en gemensam ansökan kunde efter en prövning av länsstyrelsen beviljas medel. En kommun där det saknades verksamhet för våldsutsatta kvinnor kunde också på egen hand ansöka om medel för uppbyggnad av sådan verksamhet. Ett krav för att kommunerna skulle kunna ansöka om medel var att de delfinansierade verksamheten.²⁸

Anslagspost 5, *Till regeringens disposition*, var budgeterad till 216,1 miljoner kronor och hade ett utfall på 216,1 miljoner kronor. Från anslagsposten finansierades regeringens satsning på missbrukarvården, *Ett kontrakt för livet*.

Enligt regeringen var utvecklingen från mitten av 1990-talet till 2002 sådan att de allmänna resurserna för missbrukarvården hade minskat, samtidigt som det tunga missbruket hade ökat. År 2004 tillsattes därför en utredning²⁹ med uppdraget att föreslå en vårdöverenskommelse mellan staten och kommunerna om missbrukarvården, och framför allt vården av personer med tungt missbruk, som preciserade vad kommunerna skulle göra för att få del av ett riktat statsbidrag under åren 2006 och 2007. Enligt uppgift var det övergripande syftet med satsningen och statsbidragen att stärka hela vårdkedjan och att engagera kommunerna i större utsträckning.

Ett kontrakt för livet omfattar både direkt och indirekt stöd till kommunerna. Totalt avsattes 100 miljoner kronor för 2006 och 250 miljoner kronor för 2007 för statsbidrag i direkt stöd till kommunerna. Därtill kom 120 miljoner kronor som var avsedda för insatser inom kriminalvården.

Enligt regeringens beslut om vårdöverenskommelse kunde statsbidrag utgå till kommunerna för att införa en specialiserad missbruksenhet, för att organisera en gemensam missbruksenhet med andra kommuner eller för att inrätta lokala öppenvårdsmottagningar tillsammans med landstinget. Vidare kunde bidrag utgå till kommuner för att införa och tillämpa lokala behandlingsgarantier om en längsta väntetid till ett första samtal och till att en individuell vårdplan upprättades. Bidrag kunde också användas för att införa,

²⁸ Ärendet har beretts vidare genom prop. 2006/07:38, *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*, beslut i bet. 2006/07:SoU10, rskr. 145. Fr.o.m. 2007 fördelas medlen för att motverka våld mot kvinnor från anslagspost 4.

²⁹ Dir. 2004:164, SOU 2005:82, *Personer med tungt missbruk – Stimulans till bättre vård och behandling*.

använda samt följa upp individuella vårdplaner för personer med tungt missbruk. Länsstyrelserna skickade ut information om att kommunerna kunde ansöka om bidrag samt fördelade statsbidragen till kommunerna.

Från anslagspost 5 utgick även en annan del av *Ett kontrakt för livet*, som rörde den vård som sker utan den enskilda individens samtycke. Genom ett statsbidrag till kommunerna skulle vårdinnehållet i och eftervården till LVM-vården förstärkas. Under 2005 avsattes 50 miljoner kronor och för åren 2006 och 2007 avsattes 100 respektive 250 miljoner kronor. Detta bidrag kunde, skrev regeringen, stimulera samverkan med kommunerna, i synnerhet avseende § 34-placeringar och kontraktsvårdsutredningar. Genom detta indirekta stöd fick de kommuner som åtog sig att aktivt medverka i vårdplaneringen och att följa upp LVM-vården med fortsatta vårdinsatser samt bostad, sysselsättning och psykosocialt stöd efter genomgången LVM-vård sin avgift väsentligt reducerad under den tid som vård i annan form enligt 27 § LVM pågick. Statens institutionsstyrelse (SiS) genomförde satsningen på regeringens uppdrag.

I enlighet med regeringens beslut (nr. 10 den 22 december 2004) skulle 99,1 miljoner kronor användas för att stödja en förstärkt vårdkedja inom missbrukarvården. SiS genomför sedan 2004 en försöksverksamhet med en förstärkt vårdkedja i LVM-vården. Försöksmodellen omfattar ett begränsat antal kommuner eller kommundelar och LVM-hem. I enlighet med regeringens beslut (nr. 34 den 18 december 2003) avsattes 7 miljoner kronor för detta. Därutöver skulle 100 miljoner kronor användas i enlighet med regeringens beslut (nr. 8 den 12 januari 2006).

Uppföljningar och utvärderingar

Enligt Socialstyrelsens regleringsbrev för 2006 skulle medlen från anslagspost 3 fördelas till kvinnojourernas riksorganisationer samt för kvinnojourernas verksamhet. Medel skulle även utgå till invandrarorganisationer, kvinno- och mansorganisationer m.fl. som arbetar för att motverka våld mot kvinnor. Stödet borde huvudsakligen fördelas av riksorganisationerna i enlighet med riktlinjer som Socialstyrelsen skulle meddela. Det fanns inga formuleringar i regleringsbrevet om att Socialstyrelsen skulle följa upp medlen eller utvärdera deras effekter.

Efter förslag i den ovan nämnda utredningen har Socialstyrelsen regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera effekter av satsningen *Ett kontrakt för livet*. En slutrapport ska lämnas i december 2009. I enlighet med ett annat regeringsuppdrag redovisade Socialstyrelsen en uppföljningsrapport i juni 2006. Rapporten innehöll en avrapportering av för vilka och till vad medlen hade använts. Socialstyrelsen konstaterade att många verksamheter nyligen hade startat eller höll på att realiseras och därför var effekter svåra att mäta. Det behövdes en annan typ av fördjupad utvärdering av hur medlen använts

för att få svar på om och i så fall hur dessa bidragit till den långsiktiga utvecklingen av missbrukarvården.³⁰

SiS fick i december 2004 i uppdrag att administrera statsbidraget för en förstärkt vårdkedja inom missbrukarvården (100 miljoner kronor). Enligt uppdraget skulle SiS följa kostnadsutvecklingen och om stödet hade varit kostnadsdrivande eller lett till andra effekter samt utvärdera effekterna av uppdraget.³¹

I sin årsredovisning för 2006 konstaterade SiS att vårdkedjeprojekten, men även *Ett kontrakt för livet* med dess krav på gemensamma avtal, hade lett till en fördjupad kontakt och ett bättre samarbete med kommunerna såväl på det övergripande planet som när det gäller den enskilde. Vidare bedömde SiS att *Ett kontrakt för livet* och Vårdkedjeprojektet hade haft positiva konsekvenser för många klienter inom missbrukarvården. Det täta samarbetet med socialtjänsten och den långsiktiga planeringen för den enskilde föreföll att ge resultat. Många klienter hade emellertid så svåra och mångfacetterade problem att det kunde vara svårt att uppnå drogfrihet. Satsningen måste också bedömas i ett längre perspektiv.³² Enligt uppgift från Socialdepartementet har satsningen *Ett kontrakt för livet* förlängts t.o.m. 2008, som en följd av de positiva resultat som uppnåtts.

Klassificering

Statsbidraget från anslagspost 3 var avsett för såväl kommuner som organisationer inom det sociala området. Det ena statsbidraget från anslagspost 5 var avsett för alla kommuner, medan det andra statsbidraget från samma anslagspost var avsett för vissa kommuner.

³⁰ Socialstyrelsen (2006), *Fördelning av medel till alkohol- och narkotikaförebyggande åtgärder, ungdomsvård och missbrukarvård samt en sammanhållen vårdkedja år 2005*.

³¹ Regeringsbeslut nr. 10 den 22/12 2004 (dnr. S2004/9650/ST), *Uppdrag att stödja en förstärkt vårdkedja inom missbrukarvården*.

³² Statens institutionsstyrelse, *Årsredovisning 2006*.

3 **Anslag inom utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning**

Anslaget 25:3, Utveckling av skolväsende, förskole- verksamhet och skolbarnomsorg

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget, som var indelat i fem anslagsposter, var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 446 miljoner kronor. Det disponerades av Skolverket (anslagspost 3), Myndigheten för skolutveckling (anslagsposterna 6, 7 och 8) samt Regeringskansliet/Utbildningsdepartementet (anslagspost 5). Det totala utfallet för 2006 var 444 miljoner kronor. Utfallet till kommuner var 148 miljoner kronor för 2006, dvs. 33 procent av det totala utfallet från anslaget. Statsbidrag till kommuner utgick från anslagsposterna 6 och 8.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 25:3, *Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg*, utgick två statsbidrag till kommunerna, från anslagsposterna 6 och 8.

Anslagsposten 6, *Utvecklingsarbete och kompetensutveckling m.m. – Myndigheten för skolutveckling*, som var budgeterad till 131 miljoner kronor och hade ett utfall på 132 miljoner kronor, användes bl.a. för utvecklingsarbete, kompetensutveckling och rektorsutbildning men också för tävlingar, produktion av utbildningsprogram samt för att finansiera doktorander och vissa forskningsprojekt. Anslagsposten fick även belastas med Myndigheten för skolutvecklings utgifter för administration av rektorsutbildningen. Från denna anslagspost utgick under 2006 lite drygt 8 miljoner kronor till kommunerna.³³

Anslagspost 8, *Fördelas efter beslut av regeringen – Myndigheten för skolutveckling*, var budgeterad till 209 miljoner kronor och hade ett utfall på 208 miljoner kronor. Medel från anslagsposten fördelades efter beslut av regeringen till bl.a. informationsinsatser, utveckling och produktion av läromedel samt en satsning för att erbjuda lärare kompetensutveckling (högst 10 miljoner kronor). Bidraget till kommuner från denna anslagspost under 2006 var ca 114 miljoner kronor.³⁴

Uppföljningar och utvärderingar

I 2006 års regleringsbrev för Myndigheten för skolutveckling var inskrivet att myndigheten skulle redovisa för vilka ändamål tilldelade medel på anslagsposterna 6 (och 7) har använts. Redovisningen skulle även fördelas på

³³ Uppgiften hämtad från Myndigheten för Skolutveckling.

³⁴ Uppgiften hämtad från Myndigheten för Skolutveckling.

kostnadsslag. Av redovisningen skulle framgå utbetalda medel till kommuner och andra organisationer. Rektorsutbildningen skulle särskilt redovisas.

Myndigheten skulle också, som ett led i uppdraget att utveckla rektorsutbildningen, redovisa lärande exempel på hur kommuner, förskolor och skolor byggt upp sina ledningsfunktioner, hur dessa var organiserade samt hur man arbetade med kompetensutveckling av ledningsgrupper. Det stod även i regleringsbrevet att myndigheten skulle begära in redovisningar från de organisationer eller enskilda som fick bidrag från de anslagsposter som myndigheten disponerade i anslaget 25:3.

Myndigheten fick vidare den 12 februari 2004 i uppdrag av regeringen att utveckla den statliga rektorsutbildningen. Uppdraget slutredovisades den 1 mars 2006 i rapporten *REKTORSPROGRAMMET – ett nationellt program för utbildning av rektorer och stöd för rektorsfunktionen* (Dnr 2006:29).

Klassificering

Statsbidragen var avsedda för alla kommuner.

Anslaget 25:6, Särskilda insatser på skolområdet

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget, som bestod av två anslagsposter, var ett ramanslag budgeterat till 295 miljoner kronor 2006. Anslagspost 1 disponerades av Specialpedagogiska institutet och anslagspost 2 av Skolverket. Det totala utfallet för 2006 var 289 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 286 miljoner kronor för 2006, dvs. 99 procent av det totala utfallet från anslaget som helhet. Av dessa medel gick 279 miljoner kronor till kommuner och 6 miljoner kronor till landsting.

Syfte, konstruktion och villkor

Hela anslaget 25:6, *Särskilda insatser på skolområdet*, utgick som två statsbidrag till kommuner och landsting med ett bidrag från varje anslagspost.

Anslagsposten 1, *Bidrag till kommuner för särskild undervisning på sjukhus m.m. samt vissa utbildningsinsatser för elever med funktionshinder*, var budgeterad till 113 miljoner kronor och hade ett utfall på 111 miljoner kronor, Statsbidragsgivningen från anslagsposten styrs i första hand av förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Kommuner (inklusive landsting och kommunalförbund) kan ansöka hos Specialpedagogiska institutet om bidrag för kostnader för insatser av regional art som kommunen vidtog för elever med funktionshinder eller med andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan, elever med flera funktionshinder i särskolan och elever i grundskolan för vilka särskild undervisning anordnas på sjukhus eller motsvarande enligt 10 kap. 3 § skollagen (1985:1100).

Från anslagsposten gavs också bidrag till några ytterligare särskilt specificerade verksamheter (till Göteborgs kommun för undervisning i kommunens grundskola av elever med dövhet vilka i annat fall tillhör Vänerskolans upptagningsområde, för stöd till särskilt anordnad utbildning för ungdomar med svår synskada vilka efter grundskolan behöver ett s.k. mellanår före valet av gymnasial utbildning samt för utvecklingsprojekt och analyser som syftade till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionshinder). Statsbidragen betalades ut med en fjärdedel under månaderna mars, juni, september och december.

Anslagsposten 2, *Särskilda bidrag för riksrekryterande gymnasial utbildning för elever med funktionshinder*, var budgeterad till 182 miljoner kronor och hade ett utfall på 178 miljoner kronor. Medel från anslagsposten utgick för elevbaserade tilläggsbidrag till Göteborgs, Kristianstads, Stockholms och Umeå kommuner för gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade elever. Mer än hälften av anslagsposten utgick dock till Örebro kommun som stöd för gymnasieutbildning av döva, hörselskadade och dövblinda elever. Från anslagsposten utgick även medel till Landstinget i Södermanlands län och Örebro kommun samt till Salbohedskolan.

Uppföljningar och utvärderingar

Specialpedagogiska institutet skulle enligt regleringsbrevet för 2006 redovisa fördelningen av bidrag per skolform som hade gjorts i enlighet med dels förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet, dels riktlinjerna för anslaget. Institutet skulle därutöver göra en bedömning av bidragens ändamålsenlighet och hur institutets användning av bidragen skulle kunna utvecklas och effektiviseras. Uppdraget skulle redovisas till regeringen senast den 1 juni 2006. En sådan återrapportering gjordes i maj 2006 i en skrivelse till Utbildnings- och kulturdepartementet (Dnr 01-2006/1930, Daterad 2006-05-29).

Skolverket skulle enligt sitt regleringsbrev för 2006 redovisa kostnader för administrationen av statsbidrag från bl.a. anslag 25:6 samt göra en bedömning av effektiviteten i verkets egen bidragshantering.

Klassificering

Båda statsbidragen var avsedda för vissa kommuner (och landsting).

Anslaget 25:8, Maxtaxa i förskoleverksamhet, skolbarnomsorg m.m.

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget, som var ett ramanslag budgeterat till 3,66 miljarder kronor, disponerades av Skolverket. Det totala utfallet för 2006 var 3,66 miljarder kronor. Utfallet till kommuner var 3,66 miljarder kronor för 2006, dvs. alla medel från anslaget utgick som statsbidrag till kommunerna.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 25:8, *Maxtaxa i förskoleverksamhet, skolbarnomsorg m.m.*, utgick två statsbidrag till kommuner.

Regeringens proposition (prop. 1999/2000:129) om maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen överlämnades till riksdagen den 25 maj 2000. I propositionen ingick även förslag om att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda förskoleverksamhet till barn vars föräldrar är arbetslösa respektive föräldralediga samt att kommunerna ska få en skyldighet att erbjuda förskola till alla barn fr.o.m. hösten det år då barnet fyller fyra år (allmän, avgiftsfri förskola). Den allmänna förskolan omfattar 525 timmar om året, vilket motsvarar tre timmar per dag under terminstid. I ett regeringsbeslut 2001-12-13 (U2001/4684/S) gavs Statens skolverk i uppdrag att följa upp denna reform som helhet.

Som tidigare framkommit kunde kommuner som tillämpade systemet med maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnomsorg ta del av det rubricerade statsbidraget och de kunde också ansöka om medel från detta anslag för kvalitetssäkrande åtgärder. De övriga delarna i reformen – ökad tillgänglighet för arbetslösa och föräldraledigas barn samt allmän förskola – lagreglerades och finansierades genom en nivåhöjning av det generella statsbidraget. I den fortsatta beskrivningen kommer vi bara att uppehålla oss vid den uppföljning och utvärdering som gjorts av systemet med maxtaxa.

Regeringen konstaterade i förarbetena till reformen att de kommuner som väljer att tillämpa maxtaxa för avgifterna i förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen ska kompenseras för det intäktsbortfall som detta medför. Enligt regeringens förslag skulle statsbidraget beräknas med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämnningssystemet som grund. Ersättningsystemet skulle införas successivt fr.o.m. 2002 och två år framåt. Vidare föreslogs att kommunernas intäktsminskning skulle begränsas till 100 kronor per invånare 2002 och 300 kronor/invånare 2003.³⁵

Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder infördes samtidigt som statsbidraget för maxtaxan, i syfte att säkerställa kvaliteten i barnomsorgen i de kommuner som inför maxtaxan. I den ekonomiska vårpropositionen 2000 avsatte regeringen 500 miljoner kronor per år för att säkra och förbättra kvaliteten i förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen.

Detta statsbidrag skulle, enligt regeringens förslag, även det fördelas med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämnningssystemet som grund. Statsbidraget lämnades under förutsättning att bidraget används till personalförstärkningar i verksamheterna eller kompetenshöjande åtgärder för förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetade inom verksamhet-

³⁵ Prop. 1999/2000:129, beslut i bet. 2000/01:UbU5, rskr. 46.

erna.³⁶ Sedan den 1 mars 2005 har bidragets syfte utvidgats och det anges nu i den aktuella förordningen att statsbidrag ges för kvalitetssäkrande åtgärder i förskola, familjedaghem, öppen förskola och fritidshem.³⁷

Bidrag lämnas från anslaget i enlighet med förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, till kommuner som tillämpar maxtaxa. Statsbidragen infördes i praktiken den 1 januari 2002. Sedan den 1 januari 2003 tillämpar alla kommuner maxtaxa.

Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder beräknades också av SCB och fastställdes av Skolverket. Bidraget, som utgjorde 500 miljoner kronor av medlen från anslaget, betalades ut av Skolverket efter rekvisition två gånger per bidragsår. Vid rekvisitionen skulle kommunen ange vilka kvalitetssäkrande åtgärder som bidraget var avsett att användas till. Bidraget betalades ut två gånger per år med hälften av bidraget per gång.

SCB beräknade statsbidraget för maxtaxa för varje kommun och därefter fastställde regeringen det sammanlagda bidraget till kommunerna. Bidraget beräknades på följande sätt: För bidragsåret skulle beräknas ett index för varje kommun. Detta index beräknades genom att kommunens standardkostnad för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg enligt 6 § förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning dividerades med den för landet genomsnittliga standardkostnaden. Det sammanlagda statsbidraget dividerades med antalet invånare i landet den 1 november året före bidragsåret. För att beräkna en kommuns bidragsbelopp multiplicerades bidraget per invånare i landet med det index som angavs i första stycket och med antalet invånare i kommunen den 1 november året före bidragsåret samt med en korrigeringsfaktor. Korrigeringsfaktorns värde bestämdes så att summan av bidragen till de enskilda kommunerna stämde överens med det fastställda sammanlagda statsbidraget.³⁸

I oktober varje år får kommunerna besked om preliminära bidragsramar för kommande bidragsår. Skolverket fastställer slutligt statsbidrag per kommun senast den sista december varje år. Statsbidraget betalas ut med ett visst belopp per kommun, under förutsättning att kommunen följer villkoren i förordningen (2001:160). Bidrag betalas ut två gånger per år med hälften av bidraget per gång.

³⁶ Prop. 1999/2000:129, beslut i bet. 2000/01:UbU5, rskr. 46.

³⁷ Förordning (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa.

³⁸ Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, 6-7 §§.

Uppföljningar och utvärderingar

Skolverket ska följa upp och utvärdera effekterna av statsbidragen för max-taxa och för kvalitetssäkrande åtgärder. Vidare ska Skolverket sprida information om hur statsbidragen används i kommunerna.³⁹ En kommun som får statsbidragen är skyldig att lämna nödvändiga uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering till Skolverket. Om en kommun inte genomför de åtgärder som statsbidraget syftade till får Skolverket besluta att bidrag helt eller delvis ska hållas inne från kommande utbetalningar.⁴⁰

I regeringsuppdraget till Skolverket var angivet att uppföljningen av max-taxan bl.a. skulle omfatta följande områden:

- reformens genomslag,
- barns vistelsetider,
- förändrad efterfrågan,
- kommunal avgiftspolitik,
- kvalitetsfrågor,
- effekter på kommunalekonomi, samt
- effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud.

Dessutom skulle Skolverket redovisa övriga uppgifter som anses ha betydelse för uppföljningen samt särskilt redovisa hur de särskilda medlen för kvalitetssäkrande åtgärder har använts.

Under perioden 2002 till 2006 har Skolverket redovisat resultatet av sin uppföljning i fyra delrapporter. En slutrapport avlämnades till regeringen i april 2007. I slutrapporten redovisades svaren på de i regeringsuppdraget angivna frågorna samt diskuterades resultaten i förhållande till de mål och syften som angavs i propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* Slutrapporten innehöll även överväganden om det fanns andra resultat eller effekter av reformen än de tänkta och hur dessa i sådana fall förhöll sig till de tänkta effekterna.

Sammanfattningsvis var Skolverkets bedömning att effekterna av reformen i stor utsträckning överensstämde med de mål och syften som angavs i propositionen. Det sades dock även i slutrapporten att det fanns vissa effekter på verksamheten som sammanhängde med reformen och som i förlängning kunde leda till brister, till exempel när det gällde barns behov av kontinuitet.

Klassificering

Båda statsbidragen var avsedda för alla kommuner.

³⁹ Regeringsbeslut 2001-12-13 (U2001/4684/S).

⁴⁰ Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, 10-12 §§, förordning (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, 8-10 §§.

Anslaget 25:9, Bidrag till personalförstärkningar i förskola

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 2 miljarder kronor och disponerades av Skolverket. Det totala utfallet för 2006 var 2,3 miljarder kronor. Utfallet till kommuner var 2,3 miljarder kronor för 2006, dvs. alla medel från anslaget utgick som statsbidrag till kommunerna.

Syfte, konstruktion och villkor

Hela anslaget 25:9, *Bidrag till personalförstärkningar i förskola*, utgick som ett statsbidrag till kommunerna.

I 2005 års budgetproposition (prop. 2004/05:1, UO 16) och i propositionen om *Kvalitet i förskolan* (prop. 2004/05:11) föreslog regeringen införandet av ett nytt statsbidrag till kommunerna under tre år för personalförstärkningar i förskolan, motsvarande kostnaden för anställning av 6 000 förskolelärare, barnskötare och annan personal.

I den ändring av Skolverkets regleringsbrev som regeringen beslutade om 2007-07-04 var inskrivet att enligt förordningen (2005:23) om statsbidrag till personalförstärkningar i förskola skulle Skolverket betala ut statsbidrag till kommuner för nämnda syfte. Förutom administration av utbetalningen ansvarade Skolverket för uppföljning och utvärdering av hur statsbidraget utnyttjats.

Efter förslag i budgetpropositionen för 2007 avskaffades detta anslag fr.o.m. den 1 januari 2007. Samtidigt förstärktes anslaget 48:1, *Kommunalekonomisk utjämning*, inom utgiftsområde 25 med 2 miljarder kronor per år.⁴¹

Uppföljningar och utvärderingar

Uppföljningen ska årligen rapporteras. I regleringsbrevet för 2006 hade tillagts att rapporteringen av uppföljningen skulle göras i årsredovisningen och att utvärderingen skulle slutredovisas senast den 1 december 2008.

Som tidigare nämnts har detta anslag avskaffats fr.o.m. den 1 januari 2007. I Skolverkets regleringsbrev för 2007 har regeringen skrivit in att verket ansvarar för uppföljning och utvärdering av hur statsbidraget har utnyttjats och att utvärderingen ska slutredovisas senast den 2 april 2008.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla kommuner.

⁴¹ Prop. 2006/07:1, UO 16, s. 99, beslut i bet. 2006/07:UbU1, rskr. 54.

Anslaget 25:10, Bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 1 miljard kronor och disponerades av Skolverket. Det totala utfallet för 2006 var 925 miljoner kronor. Utfallet till kommuner var 923 miljoner kronor för 2006, dvs. alla medel från anslaget utgick som statsbidrag till kommunerna.

Syfte, konstruktion och villkor

Hela anslaget 25:10, *Bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem*, utgick som ett statsbidrag till kommunerna.

Bidrag utgick enligt förordningen (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Enligt denna förordning lämnas bidrag under förutsättning att bidraget används till personalförstärkningar som syftar till att ge barn och ungdomar ökade möjligheter att nå målen för utbildningen eller verksamheten. Bidraget får även användas dels för att öka personaltätheten i kommuner med vikande elevunderlag, dels för att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner som ingått överenskommelser med staten genom Kommundelegationen, Bostadsdelegationen, Statens bostadsnämnd eller Statens bostadskreditnämnd.

Enligt förordningen fastställs för varje kommun en bidragsram som beräknas på grundval av antalet barn och ungdomar i åldersgruppen 6–18 år i kommunen kalenderåret före bidragsåret. Vid beräkningen av statsbidraget ska hänsyn tas till omfattningen av de åtgärder som kommunen planerar att använda bidraget till. Om en kommun inte genomför de åtgärder för vilka statsbidrag har lämnats får Statens skolverk besluta att bidrag helt eller delvis ska hållas inne för kommande utbetalningar. I vissa fall får Skolverket i stället helt eller delvis kräva tillbaka bidraget.

Detta anslag infördes i och med riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2001. Satsningen på ökad lärartäthet pågick under åren 2001–2006.⁴² Den 1 januari 2007 fördes resurserna från anslaget över till anslaget 48:1, *Kommunalekonomisk utjämning*, inom utgiftsområde 25.⁴³

Uppföljningar och utvärderingar

Som tidigare framkommit presenterades förslaget om ett särskilt statsbidrag för personalförstärkningar i skola och fritidshem i budgetpropositionen för 2001. Enligt propositionen gavs Skolverket i uppdrag att följa upp statsbidraget. Därmed borde, enligt propositionen, en samordning ske med annan uppföljning för att få kunskap om hur undervisningskostnaderna och personaltätheten utvecklades.

⁴² Prop. 2000/01:1, UO 16, beslut i bet. 2000/01:UbU1.

⁴³ Prop. 2006/07:1, UO 16, s. 72 f, beslut i bet. 2006/07:UbU1, rskr. 54.

I regleringsbrevet för 2001 gav regeringen Skolverket i uppdrag att förutom administrationen av utbetalningen från statsbidraget ansvara för uppföljning och utvärdering av hur statsbidraget utnyttjas. Uppföljningen skulle rapporteras årligen i verkets årsredovisning. Vidare sades i regleringsbrevet att utvärderingen ska redovisas i en delrapport senast den 1 juli 2003 samt slutredovisas senast den 1 april 2007.

I Skolverkets slutrapport (Rapport 295, 2007) beskrevs vilka personalförstärkningar som skett under bidragsperioden samt diskuterades huruvida statsbidraget haft effekter på elevers måluppfyllelse. Andra frågor som analyserades var hur statsbidraget styrt kommunerna och vilka andra faktorer som påverkat personaltätthetsutvecklingen. I rapporten behandlades även frågan om statsbidragets praktiska utformning och genomförande.

Under rubriken kortsiktiga effekter redovisades och analyserades dels hur personaltättheten förändrats, dels de åtgärder kommunerna hade vidtagit för att med hjälp av personalen förbättra förutsättningarna för elevernas måluppfyllelse. I denna del beskrevs exempelvis i hur hög grad statsbidraget hade utnyttjats och hur det hade fördelats av kommunerna samt hur mycket resurser kommunerna totalt sett hade lagt på personalförstärkningar under bidragsperioden.

I rapporten analyserades även de långsiktiga effekterna av statsbidraget. Med detta avsågs de eventuella effekterna av statsbidraget på resultat och/eller måluppfyllelse, dvs. i detta fall om barn och elever genom statsbidraget fått ökade möjligheter att nå målet för sina utbildningar.

Under rubriken resultat och måluppfyllelse sägs i rapporten att måluppfyllelsen i den svenska skolan har ökat något under bidragstiden om man ser till vissa sammanfattande mått som exempelvis genomsnittligt meritvärde i årskurs 9. Denna förbättring är resultatet av en mängd olika faktorer. En öppen fråga som ställs i rapporten är om statsbidraget och medföljande personaltätthetsökning är en av orsakerna till att måluppfyllelsen har ökat, eller kommer att leda till ökad måluppfyllelse i framtiden.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla kommuner.

Anslaget 25:11, Bidrag till viss verksamhet motsvarande grundskola och gymnasieskola

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget, som var indelat i två anslagsposter, var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 139 miljoner kronor och disponerades av Skolverket. Det totala utfallet för 2006 var 145 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 54 miljoner kronor för 2006, dvs. 38 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 53 miljoner kronor till kommuner och 1 miljon kronor till landsting. Statsbidrag till kommuner och landsting utgick från båda anslagsposterna.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 25:11, *Bidrag till viss verksamhet motsvarande grundskola och gymnasieskola* utgick två statsbidrag till kommuner och landsting, ett från varje anslagspost.

Anslagsposten 1, *Särskilt verksamhetsstöd till vissa utbildningar*, var budgeterad till 24 miljoner kronor och hade ett utfall på 23 miljoner kronor. Från anslagsposten utgick särskilt verksamhetsstöd till vissa utbildningar med särskild inriktning i åtta kommuner som angav i Skolverkets regleringsbrev. Dessutom utgick från anslagsposten bidrag till fyra angivna kommuner för förberedande dansutbildning i grundskolan. Hela det utbetalade beloppet på denna anslagspost gick till kommuner.

Anslagsposten 2, *Statsbidrag för vissa gymnasieutbildningar m.m.*, som var budgeterad till 116 miljoner kronor och hade ett utfall på 122 miljoner kronor, finansierade bl.a. kostnader för vissa gymnasieutbildningar (exempelvis till internationell gymnasial utbildning i Stockholm och Göteborg samt till Sigtuna Humanistiska Läroverk) samt statsbidrag till riksinternatskolor, internationella skolor samt nordiska och utlandssvenska elever. Av de utbetalade medlen på denna anslagspost gick 30 miljoner kronor till kommuner och 1 miljoner kronor till landsting. Huvuddelen av de utbetalade medlen på denna anslagspost gick således till andra mottagare än kommuner och landsting.

Uppföljningar och utvärderingar

I Skolverkets regleringsbrev för 2006 fanns angivet flera uppgifter och uppdrag som Skolverket hade i anslutning till det rubricerade anslaget. Enligt regleringsbrevet skulle Skolverket se till att redovisning av det särskilda verksamhetsstödet användning (dvs. anslag 25:11) fanns tillgänglig hos verket senast den 15 februari 2006.

Skolverket skulle senast den 15 juni 2006 lämna en redovisning till Utbildnings- och kulturdepartementet av omfattningen av statsbidrag till kommun eller landsting för elever från nordiska länder för höstterminen 2005 och vårterminen 2006. En jämförelse mellan de tre senaste åren skulle göras.

Skolverket skulle vidare redovisa eventuella genomförda förändringar i verkets hantering av statsbidraget samt lämna förslag till eventuella författningsförändringar med anledning av kostnadsutvecklingen. En sådan redovisning har lämnats i skrivelsen Dnr 34-2006:130.

Skolverket skulle redovisa kostnader för administrationen av statsbidrag från bl.a. anslaget 25:11 samt göra en bedömning av effektiviteten i myndighetens bidragshantering. Skolverket skulle särredovisa utgifterna under anslaget 25:11 anslagspost 2 uppdelat på de olika verksamheterna.

Skolverket fick i regleringsbrevet också i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hur delar av nuvarande resurser för verksamhetsstöd till riksrekryterande utbildningar kunde omvandlas till ett etableringsstöd från 2007. Riktlinjerna skulle utgå ifrån intentionerna med den översyn av systemet med verksamhetsstöd, som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2006, dvs. att det är rimligt att delar av stödresurserna i framtiden omvandlas till ett tidsbegränsat stöd i en etableringsfas för utbildningar av särskilt nationellt intresse och höga initiala investeringskostnader. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 maj 2006. En sådan redovisning har lämnats i Skolverkets skrivelse Dnr 01-2006:1563.

Klassificering

Det första statsbidraget var avsett för vissa kommuner. Det andra statsbidraget var avsett för vissa kommuner och landsting samt även för andra mottagare.

Anslaget 25:16, Statligt stöd för utbildning av vuxna

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget, som var indelat i två anslagposter, var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till knappt 1,8 miljarder kronor. Det disponerades av Skolverket (anslagspost 1) och Myndigheten för skolutveckling (anslagspost 4). Det totala utfallet för 2006 var knappt 1,8 miljarder kronor.

Utfallet till kommuner var knappt 1,8 miljarder kronor för 2006, dvs. i princip alla medel från anslagsposten har utbetalts till kommuner. Tilläggas kan att anslagsposten 4 omfattade mindre än 2 miljoner kronor.

Syfte, konstruktion och villkor

I princip utgick alla medel från anslaget 25:16, *Statligt stöd för utbildning av vuxna*, som statsbidrag till kommunerna. I den fortsatta redovisningen har vi valt att säga att det utgick två olika statsbidrag från anslagsposten 1.

Den särskilda satsningen på vuxenutbildning – det s.k. kunskapslyftet – inleddes den 1 juli 1997. Kunskapslyftet avsåg att under fem år (1997–2002) årligen ställa statliga medel till förfogande för att genomföra vuxenutbild-

ning motsvarande som mest 100 000 årsstudieplatser inom kommunal vuxenutbildning och folkhögskola.

I februari 2001 överlämnade regeringen till riksdagen propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72). I denna proposition föreslogs inrättandet av ett nytt riktat statsbidrag motsvarande ca 47 000 platser i kommunal vuxenutbildning och ca 7 000 platser inom folkhögskolan för perioden 2003–2005. Tanken var att bidraget fr.o.m. den 1 januari 2006 skulle inordnas i den generella bidraget till kommunerna. Riksdagen beslutade på dessa punkter i enlighet med regeringens förslag.

I 2005 års ekonomiska vårproposition (prop. 2004/05:100) föreslog regeringen (i finansplanen) att, för att säkerställa antalet platser i den kommunala vuxenutbildningen, behålls det riktade statliga stödet för vuxenutbildning i ytterligare tre år, dvs. även under åren 2006–2008. Ett konkret förslag med denna innebörd återfanns i 2006 års budgetproposition (prop. 2005/06:1, UO 16), som också antogs av riksdagen. En utredning tillsattes också om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Anslagspost 1, *Statligt stöd för utbildning av vuxna*, var 2006 budgeterad till 1,78 miljarder kronor och hade ett utfall på 1,79 miljarder kronor. Från anslagsposten utgick bidrag enligt förordningen (2002:398) om statligt stöd för utbildning av vuxna. Inriktningen av medelsfördelningen skulle vara att utbildningsmöjligheter erbjöds i en omfattning som motsvarade minst 43 100 årsstudieplatser. Därtill ställdes högst 3 976 000 kronor av anslagsposten till Skolverkets förfogande för utbildning som kompletterar den gymnasiala vuxenutbildningen vid Nationellt centrum för flexibelt lärande.

Bidrag från anslagsposten kunde bara sökas av kommuner och ansökan skulle ges in till Myndigheten för skolutveckling. Stöd kunde ges för grundläggande vuxenutbildning respektive för gymnasial vuxenutbildning samt för påbyggnadsutbildning och för särvux fr.o.m. 2006. Ansökan om bidrag gjordes hos Myndigheten för skolutvecklingen och medlen betalades ut av Skolverket.

Stöd för grundläggande vuxenutbildning lämnades till kommuner som hade en hög andel kommuninvånare med utomnordisk bakgrund bland den vuxna befolkningen eller hög arbetslöshet. Ett ytterligare krav var att omfattningen av den kommunalt finansierade grundläggande vuxenutbildningen uppgår till minst 82 procent av stödet. Regeringen beslutade särskilt om omfattningen av stödet för grundläggande vuxenutbildning. Detta betraktas som det ena statsbidraget till kommunerna.

Stöd för gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning och gymnasial särvux kunde sökas och erhållas av alla kommuner. Bidraget bestod av ett grundbidrag på 150 000 kronor samt ett rörligt bidrag som baserades på

kommunens andel av de icke sysselsatta i landet som helhet. För att få fullt stöd krävdes att den kommunalt finansierade verksamheten inom området uppgick till minst 82 procent av bidragen, annars reduceras stödet i motsvarande mån. Myndigheten för skolutveckling hade möjlighet att i enskilda fall minska detta finansieringskrav till 41 procent. Detta betraktas som det andra statsbidraget.

Stödet skulle beräknas för ett år i taget och lämnades med ett belopp per årsstudieplats. Stödet betalades ut av Skolverket med en fjärdedel före utgången av varje kvartal.

Uppföljningar och utvärderingar

Uppdraget att följa verksamheten i kunskapslyftet och ta fram underlag för en reformering av vuxenutbildningen låg på den parlamentariska Kunskapslyftskommittén (KLK). Samtidigt gavs Skolverket i uppdrag att i samråd med ett antal andra statliga myndigheter ansvara för halvårsvisa rapporter till regeringen avseende uppföljning av kunskapslyftet. KLK överlämnade sitt slutbetänkande *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet* (SOU 2000:28) till regeringen i april 2000. I anslutning till sitt remissvar över KLK:s slutbetänkande presenterade Skolverket rapporten *Med vuxenutbildningen i fokus*, som är en sammanfattande analys av de tre första åren inom kunskapslyftet.

I regleringsbrevet för 2005 gav regeringen Skolverket i uppdrag att föreslå förändringar i uppföljningssystemet med syftet att anpassa den nationella uppföljningen av det offentliga skolväsendet för vuxna till den pågående reformeringen. Samråd skulle ske med Myndigheten för skolutveckling samt Nationellt centrum för flexibelt lärande och uppdraget skulle redovisas senast den 1 november 2005. En sådan rapport avlämnades den 1 november 2005 (dnr. U2005/8398/SV).

Därtill kommer att Skolverket som nämnts ovan redan sedan tidigare haft i uppdrag att halvårsvis följa upp och redovisa omfattning, innehåll och form för kommunal vuxenutbildning. Detta uppdrag skulle redovisas senast den 15 december respektive den 15 maj för det närmaste föregående halvåret för åren 2004–2007.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) föreslog den nytilträdde regeringen att det rubricerade anslaget ska avvecklas och att medlen i stället efter en reduktion med 600 miljoner kronor, skulle inordnas i det generella bidraget för kommunerna fr.o.m. 2007. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Klassificering

Det ena statsbidraget var avsett för vissa kommuner och det andra för alla kommuner.

Anslaget 25:18, Bidrag till kvalificerad yrkesutbildning

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget, som var indelat i två anslagposter, var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 1,1 miljarder kronor. Det disponerades av Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning. Det totala utfallet för 2006 var 1 miljard kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 488 miljoner kronor för 2006, dvs. 48 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 461 miljoner kronor till kommuner och 27 miljoner kronor till landsting. Statsbidrag till kommuner och landsting utgick från anslagspost 1.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 25:18, *Bidrag till kvalificerad yrkesutbildning* utgick ett statsbidrag från anslagspost 1 till kommuner och landsting under 2006.

Regeringen föreslog⁴⁴ i januari 2001 att den tidigare försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning skulle bli en ny reguljär eftergymnasial utbildningsform fr.o.m. den 1 januari 2002.

Syftet med att inrätta utbildningsformen kvalificerad yrkesutbildning var, enligt regeringen, att underlätta för olika aktörer inom utbildnings- och arbetsmarknadssektorerna att medverka till möjligheterna till lärande i olika skeden i livet. Enligt regeringen krävdes det samverkan mellan arbetsliv och utbildningssektor för att åstadkomma en utbildning med relevans och legitimitet. Vidare borde frågan om vilka utbildningar som ska anordnas delvis styras av efterfrågan, delvis av nationellt fastställda kriterier (som utarbetades av Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning).

Mot denna bakgrund borde det, ansåg regeringen, finnas prognoser och bedömningar av aktuella och framtida arbetsmarknadsbehov som underlag i besluten om att bevilja statsbidrag för utbildning. En ny myndighet, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, skulle inrättas. Myndigheten skulle bl.a. ha ett övergripande nationellt planeringsansvar, pröva ansökningar om statsbidrag från utbildningsanordnare och utifrån givna förutsättningar prioritera och fördela anslagna medel.

Regeringen eftersträvade en mångfald av utbildningsanordnare och därför ställdes samma krav på motprestation för statsbidragen oavsett vilken organisationsform som anordnaren har. Ett statsbidragssystem med inslag av förhandlingar skapar, menade regeringen, förutsättningar för lokal kvalitets-säkring samtidigt som nationella intressen kan tillvaratas. Statsbidraget skulle verka för att främja samordning och effektivt resursutnyttjande och samtidigt för att snabbt styra utbildningsinsatser till prioriterade områden.

⁴⁴ Prop. 2000/01:63, *Kvalificerad yrkesutbildning*, beslut i bet. 2000/01:Ubu14.

Enligt 4 § i förordningen (2001:1131) om kvalificerad yrkesutbildning är det Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning som administrerar ansökningar från anordnare som vill hålla en KY-utbildning. I 1 kap. 5 § i förordningen anges tre kriterier som ska beaktas i besluten om statsbidrag. Myndigheten fastställer också utbildningsplaner och administrerar utbetalningar till de anordnare som fått beslut om att anordna KY-utbildning samt ansvarar för den statliga tillsynen av KY-utbildningar.

Anslagsposten 1, *Bidrag till kvalificerad yrkesutbildning*, var 2006 budgeterad till 1,1 miljarder kronor och hade ett utfall på 1 miljard kronor. Från anslagsposten utgick bidrag enligt bestämmelser i lagen (2001:239) om kvalificerad yrkesutbildning och förordningen (2001:1131) om kvalificerad yrkesutbildning samt utgifter för personskadeförsäkring samt ansvarsförsäkring under lärande i arbete för studerande.

Utbildningsanordnare av kvalificerad yrkesutbildning kan, enligt regeringens förslag, vara statliga universitet och högskolor, kommuner, landsting samt enskilda fysiska eller juridiska personer. Detta regleras nu i 1 § i lagen (2001:239) om kvalificerade yrkesutbildningar. Utbildningarna ska finansieras med statsbidrag eller särskilda medel, som fördelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning).

Uppföljningar och utvärderingar

I förarbetena till lagen (2001:239) om kvalificerad yrkesutbildning poängte-
rade regeringen att myndigheten (för kvalificerad yrkesutbildning) borde an-
svara för löpande tillsyn, ekonomisk uppföljning och viss utvärdering av ut-
bildningarna. Utvärdering av hela utbildningsformen, ett visst utbildnings-
område eller av myndighetens verksamhet borde däremot göras av en obero-
ende instans på uppdrag av regeringen.

Enligt uppgift har ingen oberoende instans fått i uppdrag att göra en sådan
utvärdering. Riksrevisionen har däremot gjort en granskning av utbildnings-
formen. I rapporten konstaterade Riksrevisionen bl.a. att systemen för att
följa upp utbildningarnas genomförande inte var helt ändamålsenliga, att
Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning inte följde upp kostnaderna
för genomförda utbildningar och att det därmed inte heller fanns någon
information om hur kravet på medfinansiering från utbildningsanordnare
efterlevdes. Enligt Riksrevisionen hade regeringen inte givit Myndigheten
för kvalificerad yrkesutbildning tillräckligt goda resursmässiga förutsätt-
ningar att fullgöra sitt uppdrag.⁴⁵

Som framgår av 5 kap. 3 § i förordningen om kvalificerad yrkesutbildning
är de utbildningsanordnare som deltar i anordnandet av en utbildning skyl-

⁴⁵ Riksrevisionen (2006:13), *Kvalificerad yrkesutbildning – Utbildning för arbetsmarknadens behov*.

diga att utvärdera verksamheten och att medverka i den uppföljning och utvärdering av utbildningen som initieras av Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning. Enligt 1 kap. 8 § får Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning också återkräva statsbidrag om utbildningsanordnaren eller någon annan som medverkar i anordnandet av utbildningen i väsentlig mån åsidosätter någon bestämmelse eller något villkor som gäller för bidraget.

När det gäller tillsynsfrågorna skulle Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning enligt sitt regleringsbrev 2006 återskoppla omfattning och inriktning av myndighetens tillsyn, antal och typ av ärenden som uppkommit på initiativ av dels myndigheten, dels andra aktörer samt redovisa sin bedömning av gjorda iakttagelser och resultat av vidtagna åtgärder. Det fanns i regleringsbrevet inga angivna krav på att myndigheten, eller någon annan instans, skulle utvärdera statsbidragen och deras effekter.

Klassificering

Statsbidraget var delvis avsett för vissa kommuner och landsting, delvis för andra aktörer (företag, organisationer, myndigheter).

Anslaget 25:20, Utveckling av påbyggnadsutbildningar

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik. Anslaget, som var indelat i fem anslagsposter, var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 109 miljoner kronor. Det disponerades av Regeringskansliet (anslagsposterna 1 och 6) och Statens skolverk (anslagsposterna 3, 7 och 8). Det totala utfallet för 2006 var 108 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 99 miljoner kronor för 2006, dvs. 91 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 95 miljoner kronor till kommuner och 4 miljoner kronor till landsting. Statsbidrag till kommuner och landsting utgick från anslagspost 3.

Syfte, konstruktion och villkor

Huvuddelen av medlen från anslaget 25:20, *Utveckling av påbyggnadsutbildningar*, utgick i form av statsbidrag till kommuner och landsting för utveckling av påbyggnadsutbildningar.

I budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1D14) föreslog regeringen att det borde prövas om vissa påbyggnadsutbildningar kunde vidareutvecklas till utbildningsformer med ett statligt ansvar och en statlig finansiering. Det var, ansåg regeringen, viktigt att de kortare yrkesutbildningarna som bygger på gymnasieskolan utvecklades i takt med arbetslivets behov. Påbyggnadsutbildningarna motsvarar, tillsammans med den kvalificerade yrkesutbildningen, yrkeshögskoleutbildningarna och de kompletterande utbildningarna viktiga utbildningsbehov. Finansieringen av påbyggnadsutbildningarna genom reglerad interkommunal ersättning fungerade, enligt regeringen, inte på ett tillfredsställande sätt. Det fanns därför skäl att pröva om vissa påbyggnadsutbildningar kunde överföras till statlig finansiering

genom att de vidareutvecklades till utbildningsformer med ett statligt ansvar. 300 miljoner kronor överfördes därför under 2005–2006 från anslaget 48:1 *Kommunalekonomisk utjämning* till detta anslag.

I januari 2004 förordnade Utbildningsdepartementet en samrådsgrupp för utveckling av kommunala påbyggnadsutbildningar med uppgift att leda arbetet med överföring av vissa utbildningar till statlig finansiering. Samrådsgruppen överlämnade i november 2004 ett förslag till Utbildningsdepartementet om överföring av vissa påbyggnadsutbildningar till statligt finansierade utbildningsformer. Skolverket lämnade, i enlighet med regeringsuppdrag den 16 december 2004 (U2004/5167/SV), statsbidrag till vissa påbyggnadsutbildningar och kompletterande utbildningar under 2005.

I september 2005 utfärdade regeringen förordningen (2005:676) om statsbidrag till viss påbyggnadsutbildning. Enligt uppdraget beslutar Skolverket om vilka utbildningar som får bidrag, antalet utbildningsplatser samt bidragets storlek. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2006.

Från anslagspost 3, *Statsbidrag till statligt finansierade påbyggnadsutbildningar*, som 2006 var budgeterad till drygt 99 miljoner kronor och hade ett utfall på 99 miljoner kronor, utgick bidrag till kommuner och landsting enligt bestämmelser i förordningen (2005:676) om statsbidrag till viss påbyggnadsutbildning. Skolverket får meddela närmare föreskrifter om lokala kurs-er, särskilda förkunskapskrav m.m. Statsbidrag kunde ges till kommuner och landsting för sådana påbyggnadsutbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen som bedrivs i samverkan mellan flera kommuner eller landsting, anordnas i samråd med företag, organisationer m.m. eller vänder sig mot ett visst yrkesområde.

Statsbidrag lämnades efter ansökan till Skolverket, som också beslutade om och betalade ut bidragen. Bidrag fick inte lämnas för utbildningar eller utbildningsplatser till vilka det utgick statsbidrag från andra håll. Bidragen betalades ut med en fjärdedel före utgången av mars, juni, september och december. Om den som fått bidrag inte genomfört den utbildning som bidraget gavs för kunde Skolverket helt eller delvis kräva tillbaka medlen.

Uppföljningar och utvärderingar

Skolverket svarade för tillsyn av påbyggnadsutbildningar med statligt stöd samt för de kompletterande utbildningarna.

Enligt regleringsbrevet för 2006 skulle Skolverket redovisa kommenterad statistik för kompletterande utbildningar samt statligt finansierade påbyggnadsutbildningar. Av redogörelsen för kompletterande utbildningar skulle bl.a. framgå antalet elever som deltagit i respektive fullföljt en utbildning, antalet utbildningar och skolor uppdelat på stödform samt utbildningskategorier. Av redogörelsen för påbyggnadsutbildning skulle bl.a. framgå hur

bidrag fördelats till olika huvudmän, vilka utbildningar som erhållit statsbidrag, storleken på statsbidraget samt antalet platser och deltagare. Alla uppgifter om elever i såväl påbyggnadsutbildning som kompletterande utbildning skulle vara fördelade på ålder och kön.⁴⁶

Klassificering

Statsbidraget var delvis avsett för vissa kommuner och landsting, delvis för andra aktörer (företag, organisationer, myndigheter).

Anslaget 25:76, Ersättningar för klinisk utbildning och forskning

Anslaget ingick i politikområde 25, Utbildningspolitik.⁴⁷ Anslaget, som var indelat i åtta anslagsposter, var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till knappt 2 miljarder kronor. Det disponerades av universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg, Umeå och Linköping samt av Karolinska institutet. Det totala utfallet för 2006 var knappt 2 miljarder kronor. Utfallet till landsting var knappt 2 miljarder kronor för 2006, dvs. alla medel från anslaget har utbetalts till landsting.

Syfte, konstruktion och villkor

Hela anslaget 25:76, *Ersättningar för klinisk utbildning och forskning*, med dess åtta anslagsposter, utgick som ett statsbidrag till landsting.

Från anslaget utgick ersättning till vissa landsting enligt avtal om samarbete om grundutbildning av läkare, medicinsk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården samt om samarbete om grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården. Det nu gällande avtalet mellan staten och de berörda landstingen gäller fr.o.m. den 1 januari 2004.⁴⁸

Uppföljningar och utvärderingar

Någon särskild uppföljning av anslaget sker inte. Enligt avtalet ska landstingen redovisa hur ersättningen använts till respektive universitet, som i sin tur inkluderar denna information i sin årsredovisning till regeringen.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för vissa landsting.

⁴⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Statens skolverk.

⁴⁷ Anslaget hade under budgetåret 2005 beteckningen 25:77, under budgetåret 2006 var beteckningen 25:76 och i budgetpropositionen för 2007 är beteckningen 25:72.

⁴⁸ Regeringsbeslut nr. 15, 2003-12-11.

4 Anslag inom övriga utgiftsområden

4.1 Utgiftsområde 1, Rikets styrelse

Anslaget 46:1, Allmänna val och demokrati

Anslaget ingick i politikområde 46, Demokrati. Anslaget, som var ett ramanslag indelat i fem anslagsposter, var 2006 budgeterat till 295 miljoner kronor. Anslaget disponerades av Vetenskapsrådet (anslagspost 2), Valmyndigheten (anslagsposterna 1 och 4), regeringen (anslagspost 7) och Regeringskansliet/Justitiedepartementet (anslagspost 5). Det totala utfallet för 2006 var 283 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 117 miljoner kronor för 2006, dvs. 41 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 116 miljoner kronor till kommuner och 1 miljon kronor till landsting. Statsbidrag till kommunerna utgick från anslagspost 4.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 46:1, *Allmänna val och demokrati*, utgick ett statsbidrag till kommunerna från anslagspost 4.

En ny vallag (2005:837) trädde i kraft den 1 januari 2006. Underlaget till denna lag redovisades i regeringens proposition 2004/05:163. Ambitionen med den nya vallagen var i första hand att den på ett strukturerat, pedagogiskt och mer lättillgängligt sätt skulle reglera förfarandet vid val. I den nya lagen samlades också det lokala ansvaret för val hos kommunerna som därmed skulle ta hand om all röstmottagning som sker i landet. Ansvaret för denna uppgift låg tidigare på Valmyndigheten som utnyttjat postkontor och Svensk Kassaservice AB:s kontorsnät för den s.k. poströstningen. Eftersom denna ändring innebar en utvidgning av kommunernas uppgifter måste kommunerna – i enlighet med finansieringsprincipen – kompenseras för uppkomna merkostnader.

I propositionen föreslogs detta ske genom att den del av valanslaget som Valmyndigheten använde för den s.k. poströstningen och institutionsröstningen överfördes till kommunerna. Avdrag gjordes dock för Posten AB:s kostnader för distribution av förtidsröster som tagits emot i landet samt för kostnader som avser lantbrevbärarnas medverkan vid val. För dessa kostnader erhöll Posten AB ersättning från Valmyndigheten.

Till kommunerna utgår för de år det hålls val eller folkomröstning ett specialdestinerat bidrag för att täcka kommunens kostnader för förtidsröstning. Bidraget består av en fast och en rörlig del. Utformningen av detta statsbidrag överensstämmer med vad Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet tidigare föreslagit. Enligt propositionen bedömde regeringen att ersättningen till kommunerna för deras nya uppgifter vid val borde uppgå till 103 miljoner kronor för 2006. Av beloppet avsåg 8 miljoner kronor kost-

nader av engångskaraktär. Fördelningen mellan kommunerna skulle regleras i en särskild förordning.

De medel som var öronmärkta för kommunerna i detta anslag (anslagspost 4, *Statsbidrag för förtidsröstning*, med budget och utfall på 103 miljoner kronor) var således de medel som avsattes för att ersätta kommunerna för deras kostnader för förtidsröstning.

Medlen fördelades i enlighet med förordningen (2005:888) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2006 års val med 30 000 kronor per kommun samt ett belopp som motsvarade kommunens andel av det totala antalet röstberättigade vid val till kommunfullmäktige (räknat per den 1 mars 2006), multiplicerat med 94 300 000 kronor.

Uppföljningar och utvärderingar

I budgetpropositionen och i Valmyndighetens regleringsbrev för 2006 fanns inga särskilda skrivningar om uppföljning eller utvärdering av anslaget.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla kommuner.

4.2 Utgiftsområde 6, Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Anslaget 7:5, Krisberedskap

Anslaget ingick i politikområde 7, Skydd mot olyckor. Anslaget var ett ramanslag, indelat i sex anslagposter, som 2006 var budgeterat till 1,79 miljarder kronor. Det totala utfallet för 2006 var 1,73 miljarder kronor. Anslaget disponerades av Post- och telestyrelsen (anslagspost 2), Affärsverket Svenska Kraftnät (anslagspost 3), Krisberedskapsmyndigheten (anslagsposterna 1 och 12) och Regeringskansliet/Försvarsdepartementet (anslagsposterna 10 och 11). Utfallet till kommuner från anslaget var 424 miljoner kronor 2006, dvs. 25 procent av det totala utfallet. Statsbidrag till kommunerna och landstingen utgick från (delar av) anslagspost 1.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 7:5, *Krisberedskap*, utgick två statsbidrag till kommunerna och landstingen från anslagsposten 1.⁴⁹ Medel utgick även till andra aktörer i krisberedskapssystemet (bl.a. länsstyrelserna).

⁴⁹ Enligt uppgift från Krisberedskapsmyndigheten utgick statsbidrag till kommuner från anslagsposterna 1 och 12 under första halvåret 2006. Därefter utgick statsbidragen endast från anslagsposten 1.

I samband med förnyelsen av totalförsvaret gjordes olika utredningar⁵⁰ om den framtida beredskapen mot extraordinära händelser i fredstid. Regeringen konstaterar med utgångspunkt i dessa utredningar att en kris alltid inträffar i en kommun och i den vardagliga verksamheten som bedrivs av kommunen, av en myndighet eller av näringslivet. En reformerad struktur för krishantering borde bygga på ett sektors- och ett områdesansvar och att särskilt det områdesvisa ansvaret borde ges ökad tyngd. På lokal nivå utövas områdesansvaret av kommunen, på regional nivå av länsstyrelsen och på nationell nivå ytterst av regeringen.

Statens ansvar inom krishanteringsområdet borde avse åtgärder som var specifikt inriktade på extrema händelser med låg sannolikhet och med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser. Staten borde vidare bidra till åtgärder som syftade till att ge samhället erforderlig krishanteringsförmåga på lokal, regional och nationell nivå för såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap. Administrativa beredskapskostnader, kostnaderna för planläggning, utbildning av egen personal för kris- och krigsorganisation, övningsverksamhet m.m. borde finansieras av den verksamhetsansvarige.

De statliga anslag som 2006 anvisades för höjd beredskap skulle också kunna användas för insatser som stärker samhällets beredskap mot svåra påfrestningar och som väsentligen ökar förmågan under höjd beredskap. Dessutom skulle medel inom verksamhetsområdet det civila försvaret kunna användas för vissa civila internationella insatser. De ekonomiska resurserna för verksamhetsområdet det civila försvaret, som tidigare fanns på tio anslag, sammanfördes till ett anslag. Krisberedskapsmyndigheten skulle fördela huvuddelen av dessa medel i enlighet med de planeringsförutsättningar som beslutats av regeringen.

Från anslagspost 1, *Svåra påfrestningar på samhället i fred*, som 2006 var budgeterad till 1,3 miljarder kronor och hade ett utfall på 1,3 miljarder kronor, utgick medel till åtgärder som stärker samhällets krisledningsförmåga, operativa förmågan samt förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. En liten del av medlen från anslaget användes för förbättringar i kommunalteknisk försörjning.

Under 2006 var, enligt uppgift från Krisberedskapsmyndigheten, 258⁵¹ miljoner kronor villkorade som statsbidrag (ersättning) till kommunerna inom ramen för anslagspost 1. Medel utgick också till åtgärder som stärker förmågan vid svåra påfrestningar på samhället i fred och som inte var direkt kopplade till att skapa en grundläggande försvarsförmåga (anslagspost 12) eller till de avgiftsfinansierade verksamheterna (anslagsposterna 2 och 3).

⁵⁰ SOU 2001:41, SOU 2001:86, SOU 2001:98.

⁵¹ Under första halvåret 2006 var 250 miljoner kronor villkorade. Under andra halvåret ökades det villkorade beloppet till 258 miljoner kronor.

Under perioden 2006–2008 avsätts därutöver totalt 30 miljoner kronor för ersättning till landstingen för tillkommande uppgifter med anledning av bestämmelserna i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Kommunernas och landstingens krishantering regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. De uppgifter som åläggs kommuner och landsting är:

- risk- och sårbarhetsanalyser,
- geografiskt områdesansvar,
- utbildning och övning,
- höjd beredskap, samt
- rapportering till staten.

I lagen anges ett antal krav som ställs på kommunernas förberedelsearbete inför och vid extraordinära händelser kopplat till bl.a. planering, kunskap och förmåga. Statsbidragen ska bidra till att kommunerna uppfyller dessa krav.

Ersättningen reglerades tidigare i ett avtal mellan staten (Krisberedskapsmyndigheten) och Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting). Sedan den 1 juli 2006 regleras ersättningen i den ovan nämnda lagen och i förordningen (2006:637) med samma namn. Ersättningen räknas upp årligen med konsumentprisindex (KPI) och bidraget fördelas utifrån kommunens invånarantal. Det finns fasta belopp för uppgifter under höjd beredskap, grundbelopp för en funktion med kompetens för samordning av kommunens uppgifter, verksamhetsersättning för planering samt risk- och sårbarhetsanalyser, ett startbidrag så att kommunerna snarast kan påbörja uppgifterna samt tillägg till Stockholm, Göteborg och Malmö med vissa närliggande kommuner p.g.a. en högre riskbild. Bidragen till ledningsplatser och kommunalteknisk försörjning betalas ut efter rekvisition när åtgärder genomförts. I samband med utbetalningen sker också kommunernas och landstingens delfinansiering för åtgärderna.

Förutom ersättningar till kommuner och landsting lämnar Krisberedskapsmyndigheten även bidrag till Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Livsmedelsverket och Statens Räddningsverk, som i sin tur kan lämna bidrag till kommuner och landsting. I flera fall handlar det om att myndigheterna stödjer kommuner och landsting i olika avseenden som exempelvis utbildningsinsatser. Medel som direkt eller indirekt berör kommuner och landsting utgår, enligt Krisberedskapsmyndigheten, från anslagspost 1.

Uppföljningar och utvärderingar

Systemet med dessa uppgifter och ersättningar infördes när den tidigare lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde ikraft. Kommunernas första planer skulle träda ikraft den 1 januari 2006 och från den tidpunkten sker en uppbyggnadsperiod under tre år. Krisberedskapsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting svarar tillsammans för en fortlöpande avstämning av genomförandet under hela uppbyggnadsperioden. Systemet ska utvärderas under 2009 och det kan då bli aktuellt med justeringar av uppgifter och ersättningssystem.

Klassificering

Statsbidragen var avsedda för alla kommuner och landsting.

4.3 Utgiftsområde 8, Invandrare och flyktingar

Anslaget 10:3, Kommunersättningar vid flyktingmottagande

I det följande beskriver vi hur anslag och myndigheters ansvar såg ut under budgetåret 2006. Denna beskrivning är emellertid inte längre relevant. Det huvudsakliga skälet är att Integrationsverket lades ned den 30 juni 2007. Sedan den 1 juli 2007 är det Migrationsverket som tillsammans med länsstyrelserna ansvarar för flyktingmottagandet. Migrationsverket disponerar anslaget 10:3 och beslutar om samt betalar ut ersättningen för flyktingmottagandet. Länsstyrelserna har det operativa ansvaret för förhandlingar och överenskommelser med kommunerna om mottagande och introduktion i sina respektive län.

Anslaget ingick i politikområde 10, Integrationspolitik.⁵² Anslaget, som var indelat i nio anslagsposter, var ett ramanslag budgeterat till 3,1 miljarder kronor 2006. Anslaget omfattade totalt nio anslagsposter. Åtta av de nio anslagsposterna disponerades av Integrationsverket och den nionde av regeringen. Det totala utfallet för 2006 var drygt 3 miljarder kronor. Utfallet till kommuner och landsting var drygt 3 miljarder kronor, dvs. alla medel från anslaget utbetalades till kommuner och landsting. Av dessa medel gick 30 miljoner kronor till landsting och resten till kommuner. Statsbidrag till kommuner och landsting utgick från alla nio anslagsposter.

Syfte, konstruktion och villkor

Samtliga medel som utgick från anslaget 10:3, *Kommunersättningar vid flyktingmottagande*, utgick som ett statsbidrag till kommuner och landsting.

Det nu gällande systemet för ersättning till kommuner för flyktingmottagande infördes den 1 januari 1991, då förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. trädde ikraft. Syftet med det nya sys-

⁵² Från och med budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) ingår politikområdet Integrationspolitik i utgiftsområde 13.

temet var, enligt regeringen, att markera kommunernas ansvar för flyktingmottagande samt att skapa incitament för dem att (i samverkan med arbetsförmedlingarna) vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna ska bli självförsörjande snabbare.

Det nya systemet, som bl.a. utgår från schablonersättningar, ersatte det tidigare systemet med statlig ersättning för faktiskt utgivna socialbidrag i kommunerna. Förutom schablonersättningen utgår ett antal andra ersättningar, bl.a. för kostnader för vissa handikappade och äldre flyktingar, för ensamma flyktingbarn och för vissa extraordinära kostnader.⁵³ Även om kommunen har ett samordnande ansvar för att ta emot nyanlända flyktingar och att genomföra en god introduktion är flera statliga myndigheter enligt lag skyldiga att medverka i introduktionen.⁵⁴ Berörda myndigheter är Migrationsverket, Integrationsverket (under 2006) och Arbetsmarknadsverket.

Ett återkommande tema i utredningar och propositioner inom här aktuellt område har varit vikten av samverkan för en framgångsrik introduktion. År 2001 slöt Arbetsmarknadsverket, Integrationsverket, Skolverket, Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet en central överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Överenskommelsen har reviderats årligen och fr.o.m. 2003 är även Myndigheten för skolutveckling en part i överenskommelsen.

Överenskommelsen reviderades i mars 2006 och innehöll tydliga åtaganden för var och en av myndigheterna. En partsgemensam styrgrupp var kopplad till överenskommelsen och Integrationsverket var processansvarig. Gruppen skulle årligen följa upp och aktualisera innehållet i överenskommelsen samt redovisa det arbete som parterna genomfört under året för att utveckla och implementera introduktionen. Den centrala överenskommelsen har resulterat i såväl regionala som lokala överenskommelser.⁵⁵

Som framgått ovan betalades alla medlen från anslaget ut till kommuner och landsting. Fördelningen av medlen till dessa huvudmän styrs av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Ersättningen från detta anslag är endast avsedd för flyktingar som har fått uppehållstillstånd. Ersättning utgår också för anhöriga till flyktingar, men inte för anhöriga till anhöriga. Kommunernas ersättning för flyktingar som saknar

⁵³ Prop. 1989/90:105, beslut i bet. 1989/90:SfU21, rskr. 281.

⁵⁴ Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Sedan 2003 har Migrationsverket i uppdrag av regeringen att samverka med kommuner och arbetsförmedling för att underlätta individens introduktion vid ett eventuellt uppehållstillstånd.

⁵⁵ *Utvärdering av den centrala överenskommelsen (december 2005)*, Ramböll Management, på uppdrag av beredningsgruppen för den centrala överenskommelsen.

uppehållstillstånd utgick från anslaget 12:2 och till viss del från anslaget 12:3 (se nedan).

Från anslagsposten 1, *Grundersättning*, som 2006 var budgeterad till 109 miljoner kronor och hade ett utfall på 116 miljoner kr, utgick den s.k. grundersättningen. Grundersättning kräver en överenskommelse med staten (under 2006 Integrationsverket) men ingen ansökan. Ersättningen utgick 2006 med 534 900 kronor till de kommuner som hade en överenskommelse med staten om mottagande och introduktion. Kommunstorlek eller antalet mottagna flyktingar har således inte någon betydelse för grundersättningens storlek. Genom överenskommelserna får kommunerna ersättning för planerat mottagande.

Ersättning per faktiskt mottagen flykting utgick från anslagspost 2, *Schablonersättning*, och denna ersättning utgjorde huvuddelen av anslaget. Anslagspost 2 var 2006 budgeterad till 1,9 miljarder kronor och hade ett utfall på 2 miljarder kronor. Alla kommuner som tagit emot flyktingar har möjlighet att få schablonersättning, oavsett om de har överenskommelse med staten eller inte. Ersättningen ska täcka kommunernas särkostnader för flyktingmottagande.

Från anslagspost 3, *Ersättningar för äldre och funktionshindrade*, som 2006 var budgeterad till 170 miljoner kronor och hade ett utfall på 129 miljoner kronor, utgick ersättning som skulle täcka kommunernas kostnader för flyktingar som är äldre än 60 år eller arbetsoförmögna vid ankomsten till Sverige. Det utgår dock ingen ersättning för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för de flyktingar som har s.k. äldreförsörjningsstöd (dvs. är över 65 år). Medlen från anslagsposten ska främst gå till kommunernas kostnader för försörjningsstöd till flyktingar upp till 65 år.

Kommuner kan ansöka om ersättning för kostnader som uppstått efter det att 20 månader har gått från det första mottagandet i en kommun. Trafikhuvudmän enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik (kommuner och landsting i samverkan) har också rätt till ersättning från denna anslagspost för kostnader för färdtjänst för vissa utlänningar.

Anslagsposten 4, *Ersättning för barn utan vårdnadshavare*, var 2006 budgeterad till 91 miljoner kronor och hade ett utfall på 74 miljoner kronor. Kommuner kan ansöka om ersättning för sina kostnader för bl.a. familjehemsplacering och grupphem.

Anslagsposten 5, *Extraordinära ersättningar*, var 2006 budgeterad till 60 miljoner kronor och hade ett utfall på 49 miljoner kronor. Från anslagsposten utgick, efter ansökan, ersättning till kommuner och landsting om deras kostnader inte täcktes av de tidigare nämnda ersättningarna. Denna anslags-

post är den enda som har en fast ram, till skillnad från övriga anslagsposter, där utbetalningarna och utfallen styrs av den här aktuella förordningen.

Anslagsposten 6, *Sjukvårdsersättningar*, var 2006 budgeterad till 155 miljoner kronor och hade ett utfall på 106 miljoner kr. Sjukvårdsersättningar ska täcka kommunernas och landstingens kostnader för varaktig vård enligt 34 § i förordningen. Kommuner och landsting kan ansöka om ersättning.

Anslagsposten 7, som regeringen disponerade, var 2006 budgeterad till 30 miljoner kronor men hade inget utfall. Det berodde på att medlen, genom en ändring i Integrationsverkets regleringsbrev (2006-06-21), fördes över till anslagspost 5 ovan. Anslagspost 7 finansierar eventuella behov av ersättning för extraordinära kostnader utöver vad Integrationsverket disponerade i anslagspost 5 under 2006.

Under budgetåret 2006 gjordes en ändring i Integrationsverkets regleringsbrev och två anslagsposter lades till.

Anslagsposten 8, *Särskild ersättning för utökat flyktingmottagande*, inrättades som en följd av att den s.k. ersättningsförordningen (1990:927) kompletterades med en ny 27 §. Anslagsposten var budgeterad till 70 miljoner kronor och hade ett utfall på 99,2 miljoner kronor. Enligt 27 § fick Integrationsverket inom ramen för anvisade medel lämna ersättning för särskilda extraordinära kostnader till en kommun som träffade en överenskommelse med Integrationsverket och som innebar ett utökat mottagande under 2006 av skyddsbehövande och andra utlänningar som angavs i 3 §. Sådan ersättning får lämnas för insatser som syftar till att underlätta och påskynda ett utökat mottagande. Integrationsverket fick fatta beslut om sådan ersättning i direkt anslutning till att en överenskommelse om utökat mottagande träffas med en kommun. Den kommun som beviljades ersättning skulle redovisa hur medlen hade använts.

Anslagsposten 9, *Tillfälligt statligt stöd för flyktingmottagande under 2006*, som var budgeterad till 500 miljoner kronor och hade ett utfall på 436 miljoner kronor, inrättades för att finansiera ett tillfälligt stöd under 2006. Enligt förordningen (2006:1005) om tillfälligt stöd för flyktingmottagande under 2006 lämnades tillfälligt statligt stöd till kommuner som träffade överenskommelser med Integrationsverket som innebar ett utökat mottagande under 2006 av skyddsbehövande och andra utlänningar som angavs i 4 §. Tillfälligt stöd lämnades utöver den ersättning som betalades ut enligt ersättningsförordningen (1990:927). Tillfälligt stöd lämnades om överenskommelsen mellan kommunen och Integrationsverket innebar att kommunen under 2006 tog emot fler utlänningar än kommunen genomsnittligt tagit emot per år under perioden den 1 januari 2001–31 december 2005 samt att kommunen förband sig att ta emot utlänningar med uppehållstillstånd från Migrationsverkets förläggningar enligt en särskilt överenskommen tidsplan.

Uppföljningar och utvärderingar

Det är kommunerna själva som följer upp och utvärderar introduktionernas resultat. Integrationsverket skulle dock, enligt 2 § i förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket, följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning. Verket skulle också återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen. Den s.k. introduktionen följdes upp med statistik exempelvis över sysselsättningen, men även med hjälp av enkäter till handläggare i kommunerna och till de nyanlända. Integrationsverket gjorde också årliga stickprovskontroller för att kontrollera om individuella introduktionsplaner utarbetats.

Integrationsverket var inte någon tillsynsmyndighet och introduktionsinsatserna kunde komma från många olika håll/partier. Enligt förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra integrationspolitiken, skulle berörda myndigheter stödja kommunernas introduktion och samråda med Integrationsverket om hur särskilda insatser skulle utformas.

Statlig ersättning får, enligt 41 § i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., krävas tillbaka om kommunen har lämnat oriktiga/ofullständiga uppgifter. Kommuner och landsting var därför skyldiga att lämna Integrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning.

I Integrationsverkets regleringsbrev för 2006 angavs särskilt att verket skulle lämna en redovisning av verkets bidrag till mottagning, bosättning och introduktion av nyanlända kvinnor, män, flickor och pojkar. Av redovisningen skulle dels framgå hur många kommuner som verket träffat överenskommer med om att ta emot nyanlända invandrare samt vilka kriterier som legat till grund för valet av kommuner, dels i vilken omfattning Integrationsverket medverkat vid bosättningen av nyanlända invandrare.

I regleringsbrevet stod även att verket skulle rapportera vilka förberedelser som gjorts för att möjliggöra en uppföljning av i vilken grad den statliga ersättningen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. täckte kommunernas genomsnittliga kostnader för försörjningsstöd för flyktingar mottagna 2002–2003.

Det stod vidare i regleringsbrevet att verket hade ett pågående uppdrag att ansvara för att en samlad övergripande analys genomfördes av integrationspolitikens utveckling och resultat. Analysen skulle bygga på sektorsmyndigheternas analyser och redovisning av indikatorer. Där det är relevant skulle barns och ungdomars levnadsvillkor analyseras särskilt. Integrationsverket skulle även bistå myndigheterna med kunskap om och metodik för integrationspolitisk analys. Rapporten skulle lämnas till Integrations- och jämställdhetsdepartementet senast den 30 juni 2007.

Migrationsverket har övertagit ansvaret för anslagen, och därmed ansvaret för att följa upp ersättningen till kommuner, medan länsstyrelserna övertar det mer operativa ansvaret för att följa upp insatserna inom integrationen. En utredning tillsattes i april 2007 för att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande. I uppdraget ingår således att se över hela systemet för statlig ersättning till kommuner.⁵⁶

Klassificering

Statsbidraget var delvis avsett för alla kommuner (anslagsposterna 1, 2, 3, 4, 5 och 6), delvis för alla landsting (anslagsposterna 5 och 6), delvis för vissa kommuner (anslagsposterna 8 och 9).

Anslaget 12:2, Ersättning och bostadskostnader

Anslaget ingick i politikområde 12, Migrationspolitik. Anslaget, som var indelat i tre anslagsposter, var ett ramanslag budgeterat till 2,7 miljarder kronor 2006. Hela anslaget disponerades av Migrationsverket. Det totala utfallet för 2006 var drygt 2 miljarder kronor. Utfallet till kommuner och landsting var knappt 1,13 miljarder kronor, dvs. 54 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 505 miljoner kronor till kommuner och 587 miljoner kronor till landsting. Statsbidrag till kommunerna och landstingen utgick från anslagsposten 2.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 12:2, *Ersättning och bostadskostnader*, utgick statsbidrag till kommunerna och landstingen från anslagsposten 2. Medel (ca 600 miljoner kronor) utbetalades också till enskilda asylsökande.

Detta anslag har funnits under en längre tid, åtminstone sedan 1991. Inga större förändringar har skett sedan dess, varken av belopp eller av inriktning. Undantaget var den förändring som gjordes inför budgetåret 2006, då kostnaderna för personal inom mottagandet flyttades till Migrationsverkets förvaltningsanslag. Ersättningen som utgår från anslaget beror på antalet flyktingar och bestämmelserna är reglerade i förordningar. Det innebär att kostnaderna för ersättningen varierar från år till år samtidigt som den måste betalas ut.

Anslagsposten 2, *Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting* var för 2006 budgeterad till 2,4 miljarder kronor och hade ett utfall på 1,8 miljarder kronor. Från anslagsposten utgick ersättning till asylsökande, kommuner och landsting. Ersättningarna regleras i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande samt i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

⁵⁶ Dir. 2007:52, *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.*

Enligt förordningen (1996:1357) är det Migrationsverket som beslutar om och betalar ut ersättning. Ersättning ges bl.a. för hälso- och sjukvård och tandvård (samt vård som inte kan anstå, förlossningsvård, mödravård m.m. för personer som fyllt 18 år). Hälso- och sjukvård ersätts i form av en schablonersättning som lämnas med ett visst belopp per kvartal och person för utlänningar som bor inom landstinget eller kommunen och som är registrerade hos Migrationsverket den sista dagen i kvartalet.

Ersättningen betalas ut i den månad som följer varje kvartalsskifte. Schablonersättningen följer olika nivåer för barn, personer fr.o.m. 19 år t.o.m. 60 år samt för personer som är 61 år eller äldre. Även hälsoundersökningar samt kostnader för tolk i samband med denna inkluderas i ersättningen. Ersättningen betalas ut kvartalsvis i efterskott efter ansökan.

För vård åt vissa utlänningar får Migrationsverket betala ut särskild ersättning, om kostnaden för en vårdkontakt uppgår till mer än 100 000 kronor beräknad enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård. Den särskilda ersättningen ska motsvara den kostnad som överstiger 100 000 kronor. Om behandling av vårdnadshavare är nödvändig för barnets vård inom barn- och ungdomspsykiatri ska även kostnaderna för sådan behandling ingå i en vårdkontakt. Särskild ersättning betalas ut efter ansökan till Migrationsverket efter avslutad vårdkontakt.

Enligt förordningen (2002:1118) är det Migrationsverket som beslutar om ersättning och betalar ut denna. Migrationsverket ska träffa överenskommelser med kommuner om att dessa ska ta emot ensamkommande asylsökande barn. För detta har kommunen rätt till en årlig ersättning om 500 000 kronor. Ersättningen ska betalas före utgången av januari månad under det kalenderår för vilken överenskommelsen gäller. För överenskommelser som avser delar av ett kalenderår ska ersättningen per påbörjad månad uppgå till en tolfedel av årsbeloppet.

Ersättningar betalas också ut till kommuner som tecknat överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn med 1 400 kronor per dygn för varje överenskommen plats och därutöver 250 kronor per dygn för varje belagd plats.

I förordningen regleras även kommunernas rätt till ersättning för kostnader (bl.a. för utredning inom socialtjänsten samt bistånd, transporter, utbildning, plats i förskola, vård av barn under 18 år, förebyggande stödinsatser enligt socialtjänstlagen samt för god man till ensamkommande barn). Flera av dessa ersättningar utgår i form av schablonbelopp. Kommuner och landsting kan ansöka om ersättning hos Migrationsverket och de är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna betala ut ersättning enligt denna förordning. Ersättning som en kommun eller ett landsting mottagit enligt denna förordning får krävas åter helt eller delvis

om den utbetalats till följd av att kommunen eller landstinget lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

En utredning ska tillsättas under hösten, för att se över hela mottagandesystemet med angränsande lagstiftningar. Utredningen beräknas arbeta ett år, men kommer antagligen inte att se över eller följa upp ersättningarna till kommuner och landsting.

Uppföljningar och utvärderingar

Migrationsverket skulle enligt anvisningarna i regleringsbrevet för 2006 i årsredovisningen bl.a. redovisa:

- utgifter för de ersättningar som betalats till utlänningar som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA),
- utgifter för ersättning till landsting och kommuner avseende hälso-, sjuk- och tandvård respektive skola, god man m.m.,
- utgifter för ersättning till kommunerna för utbetalda ersättningar till utlänningar som enligt 1 § andra stycket 3 LMA har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas,
- utgifter för ersättning till kommuner och landsting för utlänningar som av medicinska skäl beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd understigande ett år enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 utlänningslagen,

Samtliga ovanstående utgifter skulle redovisas dels sammanslaget för personer i eget boende och i anläggningsboende, dels för personer i förvaren. I regleringsbrevet skrev regeringen också att Migrationsverket, inom ramen för sin reguljära verksamhet, skulle utveckla och effektivisera samverkan med andra berörda aktörer i enlighet med den centrala överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare som träffats mellan ett antal myndigheter, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting).

Migrationsverket skulle tillsammans med andra aktörer identifiera och undanröja hinder för att åstadkomma en sammanhållen introduktion för ny-anlända invandrare i arbetsför ålder. Verket skulle i samband med årsredovisningen för 2006 redovisa inriktning, omfattning och resultat av denna samverkan. Migrationsverket skulle beskriva hur verket gett information och underlag för bostads- och arbetsmöjligheter till den enskilde samt hur verket genomfört en tidig kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund i samverkan med arbetsförmedling och resultatet av detta. I redovisningen skulle även ingå hur många asylsökande som omfattats uppdelat på kvinnor och män.

Regeringen (Justitiedepartementet) får månadsrapportering från Migrationsverket samt prognoser för utvecklingen av anslaget. Därutöver har departement och verk möten en gång i månaden. Den uppföljning som departementet gör avser hur Migrationsverket förbrukar medel i förhållande till anslaget. Migrationsverket följer i sin tur upp de utbetalningar som sker till kommuner och landsting samt asylsökande.

En utredning om rätt till utbildning m.m. för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning (SOU 2007:34) föreslog nyligen att kommunernas ersättning ska utgå i form av ett specialdestinerat statsbidrag, bl.a. eftersom bara kommuner som har sådana barn ska kunna få statlig ersättning. I avvaktan på denna utredning tillfördes anslaget 48:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 i statsbudgeten 50 miljoner kronor för såväl åren 2006 som 2007.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla kommuner och landsting.

Anslaget 12:3, Migrationspolitiska åtgärder

Anslaget ingick i politikområde 12, Migrationspolitik. Anslaget, som var indelat i nio anslagsposter, var ett ramanslag budgeterat till 291 miljoner kronor 2006. Det disponerades av Migrationsverket (anslagsposterna 4, 5, 6, 7, 8 och 9), regeringen (anslagsposterna 1 och 3) samt Regeringskansliet/UD (anslagspost 2). Det totala utfallet 2006 var 251 miljoner kronor. Utfallet till kommuner var 231 miljoner kronor, dvs. 92 procent av det totala utfallet från anslaget. Statsbidrag till kommunerna utgick från anslagspost 6.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 12:3, *Migrationspolitiska åtgärder*, utgick ett statsbidrag till kommunerna från anslagsposten 6.

Anslagsposten 6, *Vidarebosättning m.m.*, var budgeterad till 257 miljoner kronor och hade ett utfall på 230 miljoner kronor. Samtliga dessa medel utgick till kommuner. Utbetalningarna från denna anslagspost utgör schablonberäknade ersättningar till kommuner för mottagande av flyktingar m.fl. som organiserat överförs till Sverige samt för personer som ska tas emot i Sverige med stöd av överenskommelsen den 11 juni 1998 mellan den internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien och Sverige om överföring av personer som vittnar inför tribunalen och som behöver skydd eller för andra personer som överförs till Sverige för vidarebosättning i de fall Sverige ingår särskilda internationella överenskommelser om detta.

Bestämmelser om ersättning finns i den ovan beskrivna förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. för organiserat överförda flyktingar. Enligt uppgift har det inte skett några större för-

ändringar i det här anslaget, varken av belopp eller av inriktning. Schablonen som styr ersättningen har dock räknats upp något.

Uppföljningar och utvärderingar

Eftersom utbetalningarna från detta anslag i praktiken utgår i samma syfte som ersättningen från *anslaget 10:3, Kommunersättning vid flyktingmottagande* gäller det som sägs om uppföljning och utvärdering av anslaget 10:3 även för det här rubricerade anslaget.

I regleringsbrevet för Migrationsverket 2006 stod dock att verket skulle redovisa antalet vidarebosatta som beviljats uppehållstillstånd, fördelat på medborgarskap, ålder och kön.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla kommuner.

4.4 Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid

Anslaget 28:4, Försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel

Anslaget ingick i politikområde 28, Kulturpolitik. Anslaget var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 151 miljoner kronor. Det disponerades av Statens kulturråd. Det totala utfallet för 2006 var 151 miljoner kronor. Alla dessa medel har utbetalts till landsting.

Syfte, konstruktion och villkor

Hela anslaget 28:4, *Försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel*, utgick som ett statsbidrag till landsting.

Statsbidragsgivningen från anslaget regleras i förordningen (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet. Anslaget avser statsbidrag till landstinget i Skåne län (Region Skåne). Statsbidraget betalas ut fyra gånger per år. I anslagsvillkoren räknas också upp ett antal regionala kulturinstitutioner i Region Skåne som ska erhålla bidrag från anslaget. En utgångspunkt för Kulturrådets medelsfördelning ska vara att huvudmännens motprestation ligger kvar på minst 2005 års nivå för att oförändrat statsbidrag ska erhållas.

Den aktuella förordningen upphörde att gälla den 1 januari 2003. Konstitutionsutskottet har dock beslutat att förordningen skulle tillämpas på Region Skåne t.o.m. utgången av 2006, som en följd av att den pågående försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning förlängdes.⁵⁷

⁵⁷ Prop. 2004/05:8, beslut i bet. 2004/05:KU7, rskr. 68.

Medlen från anslaget finansierade sådan verksamhet hos landstinget i Skåne län som övriga landsting fick statsbidrag för från andra kulturanslag inom politikområde 28 (se nedan).

Uppföljningar och utvärderingar

Medlen som utgick från detta anslag hade samma syfte som de medel som utgick från anslaget 28:6, *Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner*. Enda skillnaden var att på det här anslaget återfanns endast de medel som fördelades av det regionala självstyrelseorganet i Skåne. Beskrivningen av den eventuella uppföljning och utvärdering som görs av dessa anslag återfinns därför under texten avseende anslag 28:6.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla landsting.

Anslaget 28:6, Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner

Anslaget ingick i politikområde 28, Kulturpolitik. Anslaget var ett raman-slag som 2006 var budgeterat till 756 miljoner kronor. Det disponerades av Statens kulturråd. Det totala utfallet för 2006 var 756 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 384 miljoner kronor för 2006, dvs. 51 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 65 miljoner kronor till kommuner och 319 miljoner kronor till landsting.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 28:6, *Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner*, utgick ett statsbidrag till kommunerna och landstingen.

Regeringen presenterade i september 1996 en ny nationell kulturpolitik med följande mål:

1. värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den,
2. verka för allas möjlighet till kulturupplevelser och eget skapande,
3. motverka kommersialismens negativa verkningar och främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet,
4. bevara och bruka kulturarvet, samt att
5. främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

Målen skulle enligt regeringen vara direkt styrande för statens insatser inom olika delar av kulturpolitiken. Den tidigare Kulturutredningen föreslog att målen skulle konkretiseras för delområdena inom kulturområdet. Regering-

en bedömde dock att fler målnivåer skulle motverka sitt syfte, dvs. inte bidra till ökad resultatorientering. Istället ville regeringen arbeta vidare med att ange inriktningen för de framtida insatserna, bl.a. i övergripande mål och verksamhetsmål för myndigheter inom kulturområdet.

Regeringen föreslog också att det statliga bidragssystemet skulle förändras den 1 januari 1997. Det tidigare grundbeloppssystemet skulle förenklas, ges en mer generell utformning och omfatta fler regionala kulturverksamheter. Förslaget var att bidraget skulle fördelas i s.k. stödenheter (schablonbelopp), att en förutsättning för bidrag var att verksamheten även stöds av en kommun eller ett landsting samt att mottagare av bidrag måste uppfylla vissa fastställda mål för verksamheten och redovisa resultatet av den. Sedan 1998 räknas bidragen upp med lönekostnadsindex.⁵⁸

Från anslaget fördelas statsbidrag enligt förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet. Enligt nya bestämmelser som infördes den 1 januari 2006 får statsbidrag lämnas till sådana institutioner som regeringen förklarat berättigade till sådant stöd. Det gäller bl.a. länsmusik och teater-, dans- och musikinstitutioner. I anslagsvillkoren räknas upp vilka institutioner och organ som är bidragsberättigade. Statsbidrag lämnas dock endast till regionala och lokala institutioner som också får bidrag från ett landsting, en kommun eller någon annan huvudman. Enligt anslagsvillkoren ska en utgångspunkt för Kulturrådets medelsfördelning till institutionerna vara att huvudmännens motprestation ligger kvar på minst 2005 års nivå för att oförändrat statsbidrag ska erhållas.

De regionala och lokala institutionerna kan ansöka om bidrag hos Statens kulturråd (och hos Riksarkivet när det gäller statsbidrag till regionala arkivinstitutioner). Ansökan ska innehålla en verksamhetsplan och ett yttrande från det landsting eller den kommun som avser att lämna bidrag till kulturverksamheten. Kulturinstitutionerna ska årligen rapportera till Statens kulturråd hur de har använt de statliga medlen. Statsbidraget lämnas i form av stödenheter, vilkas storlek fastställs av regeringen varje år.

Uppföljningar och utvärderingar

Statens kulturråd är, enligt 1 § i sin instruktion, en central förvaltningsmyndighet inom kulturområdet. Rådet ska följa utvecklingen inom området och ge ett samlat underlag för den statliga kulturpolitiken samt bistå regeringen vid genomförandet av denna. Rådet ska, enligt 2 § punkterna 2 och 5, särskilt svara för uppföljning och utvärdering av de statliga insatserna samt ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.⁵⁹

⁵⁸ Prop. 1996/97:3, beslut i bet. 1996/97:KrU1, rskr. 129.

⁵⁹ Förordning (1988:676) med instruktion för Statens kulturråd.

I regleringsbrevet för 2006 angavs att Statens kulturråd bl.a. skulle förbättra metoderna för uppföljning och utvärdering av kulturpolitiken i syfte att öka och sprida den samlade kunskapen inom kulturområdet. När det gäller verksamhetsgrenen bidragsgivning skulle Rådet till regeringen redovisa måluppfyllelse i förhållande till målen, samt förklara resultatet och föreslå åtgärder som bidrar till att öka graden av måluppfyllelse. Rådet skulle också kartlägga, sammanställa och analysera det regionala utfallet av myndighetens verksamhet för 2005 respektive 2006. Analysen skulle avse samtliga anslag som myndigheten disponerar och i första hand fördelas på de olika länen. Förändringar över tiden skulle kommenteras och analyseras.

Statens kulturråd skulle vidare sammanställa och analysera regionala analyser från myndigheter och institutioner inom kulturområdet. Kulturrådet skulle också redovisa och analysera det regionala utfallet av relevanta bidrag från andra statliga sektorer och från EU. Utformningen av denna redovisning skulle ske i samråd med Utbildnings- och kulturdepartementet. Den samlade redovisningen och analysen skulle tillsammans med Kulturrådets slutsatser av utfallet rapporteras till regeringen senast den 1 juni 2006 respektive den 1 juni 2007.⁶⁰

I samband med en ändring av regleringsbrevet för 2006 tillkom ett stycke, som angav att Statens kulturråd fick använda högst 500 000 kronor för utvärdering av verksamhet som fått bidrag från detta anslag samt för konferenser och utbildningsinsatser i anslutning till detta arbete. Därutöver infördes ett särskilt återrapporteringskrav om lokal och regional medfinansiering.⁶¹

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla kommuner och landsting.

Anslaget 28:10, Sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet

Anslaget ingick i politikområde 28, Kulturpolitik. Anslaget, som var indelat i två anslagsposter, var budgeterat till 298 miljoner kronor och disponerades av Statens kulturråd (anslagspost 1) och Statens fastighetsverk (anslagspost 2). Det totala utfallet på anslaget för 2006 var 291 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 123 miljoner kronor för 2006, dvs. 42 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 82 miljoner kronor till kommuner och 41 miljoner kronor till landsting. Statsbidrag till kommunerna och landstingen utgick från anslagspost 1.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 28:10, *Sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet*, utgick ett statsbidrag till kommunerna och landstingen från anslagspost 1.

⁶⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Statens kulturråd.

⁶¹ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Statens kulturråd, ändring 2006-01-26. Återrapporteringskravet återkom även i ändringen av regleringsbrevet 2006-11-09.

Från anslagsposten 1, *Till Statens kulturråd*, som var budgeterad till 273 miljoner kronor och hade ett utfall på 273 miljoner kronor utgick medel för regeringens satsning på sysselsättningsåtgärder inom kultursektorn enligt bestämmelser i förordningen (2005:1093) om bidrag till sysselsättningsåtgärder inom kultursektorn.

Enligt 2 § i förordningen får bidrag lämnas till myndigheter och juridiska personer som helt eller delvis finansieras av offentliga medel och som verkar inom musei-, kulturmiljö-, arkiv-, scenkonst-, biblioteks-, bild- och form- eller film- och fotoområdet. Bidrag kan lämnas för gallring, registrering, restaurering, dokumentation, konservering, digitalisering, magasinering och liknande åtgärder när det gäller föremål, samlingar och arkivalier. Åtgärder som syftar till att tillgängliggöra samlingar, föremål eller arkivalier ska prioriteras. Det ska också beaktas om åtgärderna främjar samarbete mellan kulturinstitutioner.

Enligt 4 § får bidrag lämnas för kostnaderna för personer som anställs med anledning av sådana åtgärder som avses i 3 §. Bidrag lämnas med högst 30 000 kronor per månad och anställd. Ansökan ska göras på ett särskilt formulär som tillhandahålls av Statens kulturråd senast den 16 januari respektive den 15 mars varje år. Enligt 8 § får Statens kulturråd besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter. Därutöver får Statens kulturråd använda högst 2 miljoner kronor för administrationskostnader i samband med genomförandet av denna satsning.

Uppföljningar och utvärderingar

Enligt regleringsbrevet för 2006 skulle Statens kulturråd redovisa effekterna av sysselsättningsåtgärderna till regeringen senast den 1 juni 2006 och 2007.⁶²

Det framgår av 9 § i förordningen (2005:1093) om bidrag till sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet att den som fått bidrag för uppföljning och utvärdering av effekterna av sysselsättningsåtgärderna och genomförda projekt ska lämna Statens kulturråd de uppgifter som rådet bestämmer.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla kommuner och landsting.

⁶² Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Statens kulturråd.

4.5 Utgiftsområde 19, Regional utveckling

Anslaget 33:1, Allmänna regionalpolitiska åtgärder

Anslaget ingick i politikområde 33, Regional utvecklingspolitik. Anslaget, som var indelat i 24 anslagsposter, var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 1,48 miljarder kronor. Det disponerades av Verket för näringslivsutveckling (anslagspost 22, med 12 delposter), länsstyrelserna (anslagsposterna 1-21), regeringen (anslagspost 26) och Regeringskansliet/Näringsdepartementet (anslagspost 23). Det totala utfallet för 2006 var 1,5 miljarder kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 248 miljoner kronor för 2006, dvs. 16 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 210 miljoner kronor till kommuner och 38 miljoner kronor till landsting.

Syfte, konstruktion och villkor

Från anslaget 33:1, *Allmänna regionalpolitiska åtgärder*, utgick relativt betydande medel som bidrag till kommuner och landsting. Det är dock inte möjligt att säga att vissa medel eller anslagsposter var öronmärkta för dessa huvudmän.

Medel från anslagsposterna 1–21 och 22:2–22:12 skulle i så stor utsträckning som möjligt medfinansiera åtgärder och insatser inom ramen för regionala tillväxtprogram och EU:s strukturfondsprogram. Medlen fick användas för

1. Regionala investeringsstöd,
2. Regionalt bidrag till företagsutveckling,
3. Stöd till kommersiell service,
4. Småföretagsstöd,
5. Sysselsättningsbidrag,
6. Såddfinansiering,
7. Regional projektverksamhet (i län med självstyrelseorgan samt i Kalmar och Gotlands län),
8. Uppföljning och utvärdering,
9. Äldre regionalpolitiska åtgärder.

Uppföljningar och utvärderingar

I regleringsbrevet för 2006 avseende detta anslag stod bl.a. att Verket för näringslivsutveckling ansvarade för uppföljningen av hemsändningsbidrag, som kunde utgå till kommuner enligt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service.

Det fanns också flera skrivningar i regleringsbrevet som berörde medel för uppföljning och utvärdering. Exempelvis var ett av de ändamål som anslaget fick användas för rubricerat *Uppföljning och utvärdering*. Under denna rubrik angavs det högsta beloppet – utöver ordinarie ramanslag för förvaltningsändamål – som det anslagsmottagande organet fick använda i detta syfte.

Under anslagsposten 22:1, som disponerades av NUTEK, stod under rubriken 6. *Viss administration, uppföljning och utvärdering* att NUTEK fick använda högst 11 miljoner kronor, utöver ordinarie ramanslag för förvaltningsändamål, för bl.a. uppföljning av enskilda stödärenden och projekt samt viss utvärdering av den egna stödverksamheten. Medlen fick även användas för att säkerställa uppföljningssystem m.m. i samband med bemyndigandesystemet på anslaget.

Klassificering

Statsbidraget var avsett för alla kommuner och landsting.

4.6 Utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård

Anslaget 34:3, Åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden

Anslaget ingick i politikområde 34, Miljöpolitik. Anslaget, som var indelat i tre anslagsposter, var ett ramanslag som var budgeterat till 1,96 miljarder kronor. Anslagsposterna 1 och 2 disponerades av Naturvårdsverket, medan anslagspost 3 disponerades av regeringen. Det totala utfallet för 2006 var 1,99 miljarder kronor. Utfallet till kommuner var 797 miljoner kronor för 2006, dvs. 40 procent av det totala utfallet från anslaget. Statsbidrag till kommunerna utgick från anslagsposterna 1 och 2.

Syfte, konstruktion och villkor

Endast delar av anslaget 34:3, *Åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden*, utgick som bidrag till kommuner. Vi bedömer att det är ett statsbidrag vardera som utgick från delar av anslagsposterna 1 respektive 2.

Anslagsposten 1, *Bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag*, som var budgeterad till 218 miljoner kronor och hade ett utfall på 211 miljoner kronor, finansierade bl.a. bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag enligt bestämmelser i förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag. Från anslagsposten utgick även högst 30 miljoner kronor för analys av kalkningens långsiktiga effekter samt högst 10 miljoner kronor för markkalkning i enlighet med Skogsstyrelsens åtgärdsprogram mot markförsurning. Kommuner, men också andra aktörer, kunde ansöka om bidrag hos länsstyrelserna. Bidrag fick lämnas för högst 85 procent av kostnaderna

för bl.a. inköp, transport och spridning av kalk. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket betalades cirka 163 miljoner kronor ut till kommunerna för genomförande av kalkningsverksamhet under 2006.

Anslagspost 2, *Kostnader för investeringar för naturvård och skötsel av skyddade områden m.m.*, som var budgeterad till 1,75 miljarder kronor och hade ett utfall på 1,78 miljarder kronor, var bl.a. avsedd för investeringar för naturvård och skötsel av skyddade områden. Anslagsposten användes bl.a. för statsbidrag till kommuner eller kommunala stiftelser för säkerställande av mark för naturvårdsändamål. Även dessa medel förmedlades via länsstyrelserna. Från denna anslagspost bedöms drygt 630 miljoner kronor ha betalats ut till kommuner under 2006.

Uppföljningar och utvärderingar

I 2006 års regleringsbrev fanns angivet att Naturvårdsverket skulle rapportera hur anslaget använts de tre senaste åren fördelat på följande kategorier: Områdesskydd, Skötsel av skyddade områden, Friluftsliv, Viltförvaltning, Vattenrelaterat arbete, Åtgärdsprogram för artbevarande samt Övrigt.

Vidare angavs bl.a. att Naturvårdsverket skulle rapportera om kalkningsverkens utveckling på nationell och regional nivå i förhållande till den nationella kalkningsplanen och försumningsutvecklingen. samt hur statsbidraget till lokala och kommunala naturvårdsprojekt hade fördelats på län och kommuner samt hur stor del av medlen som hade använts för naturvårds- respektive friluftslivsåtgärder.

Klassificering

Statsbidragen var delvis avsedda för vissa kommuner, delvis för andra aktörer.

Anslaget 34:4, Sanering och återställning av förorenade områden

Anslaget ingick i politikområde 34, Miljöpolitik. Anslaget, som var indelat i tre anslagsposter, var ett ramanslag som var budgeterat till 525 miljoner kronor. Det disponerades av Naturvårdsverket (anslagspost 1), Sveriges Geologiska undersökning (anslagspost 3) och Statens strålskyddsinstitut (anslagspost 4). Det totala utfallet för 2006 var 618 miljoner kronor. Utfallet till kommuner var 595 miljoner kronor för 2006, dvs. 96 procent av det totala utfallet från anslaget. Bidrag till kommuner utgick från anslagspost 1.

Syfte, konstruktion och villkor

Av anslaget 34:4, *Sanering och återställning av förorenade områden*, är det endast anslagsposten 1 som (delvis) använts för statsbidrag till kommuner.

Från anslagsposten 1, *Sanering och efterbehandling av förorenade områden*, som var budgeterad till 517 miljoner kronor och hade ett utfall på 614 miljoner kronor, utgick bl.a. bidrag enligt förordningen (2004:100) om stats-

bidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden. Enligt 2 § får bidrag lämnas för undersökning i syfte att utreda om ett område är förorenat, ansvarsutredning, den utredning som behövs för att efterbehandlingsåtgärder ska kunna genomföras, efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår, och uppföljning och utvärdering av efterbehandlingsåtgärder.

Bidrag får lämnas med högst 90 procent av de kostnader som länsstyrelsen godkänner. Om det är fråga om mycket höga kostnader eller om det finns andra särskilda skäl, får bidrag lämnas med högst det belopp som motsvarar de godkända kostnaderna. Vid beräkning av bidrag sker också vissa avräkningar. Naturvårdsverket beslutar om bidraget och betalar sedan ut det till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får besluta att överlämna bidraget till en kommun eller till en annan myndighet som är huvudman för utredningen eller efterbehandlingen. Naturvårdsverket får besluta att länsstyrelsen ska betala tillbaka bidrag, om bidragsbeslutet har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om villkor för bidraget inte har följts och avvikelsen inte är av mindre betydelse.

Uppföljningar och utvärderingar

I regleringsbrevet för 2006 stod om denna verksamhetsgren och detta anslag att Naturvårdsverket skulle återrapportera genomförda insatser med redovisning av hur anslagsmedlen fördelats samt förväntade effekter. I regleringsbrevet gavs Naturvårdsverket också i uppdrag att redovisa en lägesbeskrivning av efterbehandlingsarbetet (av förorenade områden) i landet till senast den 28 februari 2006. En sådan rapport lämnades i skrivelsen *Lägesredovisning av efterbehandlingsarbetet i landet* (Dnr 642-470-06Rf, daterad 2006-02-23).

Klassificering

Statsbidraget var avsett för vissa kommuner.

4.7 Utgiftsområde 21, Energi

Anslaget 35:2, Insatser för effektivare energianvändning

Anslaget ingick i politikområde 35, Energipolitik. Anslaget, som var indelat i åtta anslagsposter, var ett ramanslag som 2006 var budgeterat till 170 miljoner kronor. Det disponerades av Konsumentverket (anslagspost 3), Statens energimyndighet (anslagsposterna 1, 2, 5 och 8), Boverket (anslagsposterna 6 och 7) samt Regeringskansliet/Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet (anslagspost 4). Det totala utfallet på anslaget för 2006 var 164 miljoner kronor. Utfallet till kommuner och landsting var 87 miljoner kronor för 2006, dvs. 53 procent av det totala utfallet från anslaget. Av dessa medel gick 87 miljoner kronor till kommuner och 1 miljon kronor till landsting. Statsbidrag till kommuner och landsting utgick från anslagsposterna 1 och 2.

Från anslaget 35:2, *Insatser för effektivare energianvändning*, utgick två statsbidrag till kommuner och landsting från anslagsposterna 1 och 2.

Anslagspost 1, *Kommunal energirådgivning*, som var budgeterad till 90 miljoner kronor och hade ett utfall på drygt 90 miljoner kronor, fick användas för åtgärder som genomförs i enlighet med förordningen (1997:1322) om bidrag till kommunal energirådgivning. Högst 15 miljoner kronor får användas för kompetensutveckling och organisering av kommunal energirådgivning, de regionala energikontorens m.fl. samordning av den kommunala energirådgivningen samt planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Bidrag lämnas endast för sådan energirådgivning som en kommun ensam eller i samarbete med andra kommuner ansvarar för. Bidrag lämnas per kalenderår i form av ett grundbelopp om 255 000 kronor. Därutöver lämnas med hänsyn till antalet invånare i kommunen ett tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet för Stockholm, Göteborg och Malmö ska uppgå till 155 000 kronor. För övriga kommuner gäller följande tilläggsbelopp: För kommuner med fler än 30 000 invånare uppgår beloppet till 35 000 kronor, för kommuner med fler än 60 000 invånare till 65 000 kronor samt för kommuner med fler än 100 000 invånare till 105 000 kronor.

En ansökan om bidrag ska vara skriftlig och ges in till Statens energimyndighet senast den 1 november året före det år som ansökan avser. Ansökan ska innehålla en beskrivning av den verksamhet som planeras eller som har genomförts. Ett beviljat bidrag ska betalas ut senast den 1 mars det år ansökan avser. Den bidragsmottagande kommunen ska redovisa skriftligt till Statens energimyndighet den verksamhet som bidraget gäller. Statens energimyndighet ska återkräva ett bidrag om bidraget har beviljats på grund av att kommunen har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter, bidraget har använts för annat ändamål än det varit avsett för, eller energirådgiv-

ningsverksamheten inte har genomförts eller väsentligen har ändrat inriktning i förhållande till den verksamhet som bidrag beviljats för. Enligt Energimyndighetens årsredovisning för 2006 har bidrag till kommunal energirådgivning för 2006 beviljats 290 kommuner till ett totalbelopp på ca 76 miljoner kronor.

Anslagspost 2, *Information, utbildning m.m.*, var budgeterad till 29 miljoner kronor och hade ett utfall på 34 miljoner kronor. Medel från anslagsposten fick användas för åtgärder för informationsspridning, utveckling och spridning av verktyg, metoder och utbildning om energieffektiv teknik som riktas till berörda aktörer på lokal, regional eller central nivå. Statsbidraget till landsting och kommuner från denna anslagspost uppskattas till ca 12 miljoner kronor.

Uppföljningar och utvärderingar

Energimyndigheten har under en rad år arbetat med att utveckla uppföljningsmetoderna och samarbetsformerna med utgångspunkt i bl.a. de årliga uppföljningarna avseende den kommunala energirådgivningen som regleringen begärt i regleringsbrev. I juni 2004 redovisade Energimyndigheten ett uppdrag enligt regleringsbrevet för 2004 om vilka metoder och mått som borde väljas för analyser av större informations- och utbildningsinsatser med avseende på uppmärksamhet och kunskapshöjning (dnr N2004/5356/ESB). I uppdraget ingick även att redovisa metodutvecklingsarbetet för att underlätta en systemsyn vid energieffektiviseringsåtgärder.

I den årliga uppföljningen av detta anslag skulle myndigheten enligt regleringsbrevet för 2006 redovisa väsentliga insatser som genomförts under året och bedömda effekter. Myndigheten skulle därvid bl.a. särskilt redovisa:

- vilka slag av aktiviteter som de kommunala energirådgivarna har genomfört i syfte att nå allmänheten,
- antalet kommuner som beviljats medel för kommunal energirådgivning samt totalbeloppet för detta,
- andel av allmänheten respektive i möjlig mån specifika användargrupper som känner till att deras kommun erbjuder kommunal energirådgivning, andel som varit i kontakt med en energirådgivare och andel som till följd av detta vidtagit någon åtgärd för energieffektivisering, samtliga andelar fördelade på kvinnor och män.

Kommunerna skulle varje år rapportera till Energimyndigheten hur man bedrivit sin energirådgivning. De tidigare redovisningarna från kommunerna finns sammanställda i rapporten *2005 års uppföljning av den kommunala energirådgivningen* (ER 2006:20). Kommunernas redovisningar av den kommunala energirådgivningen under 2006 redovisades 2007 i rapporten *2006 års uppföljning av den kommunala energirådgivningen* (ER 2007:24).

Klassificering

Det första statsbidraget var avsett för alla kommuner och det andra var delvis avsett för kommuner och delvis för andra aktörer.

5 Analys av statsbidragen

Det här kapitlet inleds med en summering av kartläggningen som redovisats i de föregående kapitlen 2, 3 och 4. Därefter problematiserar vi frågor om varför och i vilken roll som staten ger bidrag till kommuner eller landsting samt vad som egentligen är ett statsbidrag. Kapitlet avslutas med att vi försöker urskilja olika typer av statsbidrag utifrån vilket *syfte* statsbidrag utgår, vilka *roller* bidragsgivare (staten) och bidragsmottagare (kommun eller landsting) har samt vilket *ansvar* staten respektive kommunerna och landstingen har för den verksamhet där statsbidrag utgår.

5.1 Inledning

Det är drygt 30 anslag från 2006 som ingår i vår undersökning. I det följande ger vi en sammanfattande bild av det totala antalet anslag, anslagsposter och statsbidrag inom varje utgiftsområde. Anslag m.m. inom utgiftsområde 9 framgår av figur 5.1.

Figur 5.1 Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Anslag		Anslagsposter med statsbidrag ⁶³	Statsbidrag
13:1	Tandvårdsförmåner m.m.	2	2
13:2	Bidrag för läkemedelsförmåner	-	1
13:8	Sjukvård i internationella förhållanden	-	1
13:9	Bidrag till psykiatri och social psykiatri	2	2
14:1	Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar	-	1
14:8	Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder	-	2
16:2	Vissa statsbidrag inom handikappområdet	2	2
16:3	Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd	1	1
17:1	Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken	3	3
18:1	Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.	2	3
10 anslag		16 anslagsposter	18 statsbidrag

⁶³ Vid summeringen av antalet anslagsposter i denna kolumn räknas anslag utan postindelning som ett anslag med *en* anslagspost.

Av de tio anslagen inom utgiftsområde 9 rör fyra stycken hälso- och sjukvård medan två anslag vardera rör folkhälsa, funktionshindrade och äldreomsorg. Anslag som endast har en anslagspost markeras med ett streck i figuren. I de allra flesta fall innebär anslagspost och statsbidrag samma sak, men som figuren visar finns undantag. Det gäller anslagen 14:8 och 18:1 där två olika statsbidrag utgår från samma anslag/anslagspost. I figur 5.2 presenteras anslag m.m. inom utgiftsområde 16.

Figur 5.2 Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning

Anslag		Anslagsposter med statsbidrag ⁶⁴	Statsbidrag
25:3	Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	2	2
25:6	Särskilda insatser på skolområdet	2	2
25:8	Maxtaxa i förskoleverksamhet, skolbarnomsorg m.m.	-	2
25:9	Bidrag till personalförstärkningar i förskola	-	1
25:10	Bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem	-	1
25:11	Bidrag till viss verksamhet motsvarande grundskola och gymnasieskola	2	2
25:16	Statligt stöd för utbildning av vuxna	1	2
25:18	Bidrag till kvalificerad yrkesutbildning	1	1
25:20	Utveckling av påbyggnadsutbildningar	1	1
25:76	Ersättningar för klinisk utbildning och forskning	8	1
10 anslag		20 anslagsposter	15 statsbidrag

Figur 5.2 visar att statsbidrag till kommuner och landsting utgår från tio anslag inom utgiftsområde 16. Hälften av anslagen, fem stycken, rör förskolan och skolan. Ett anslag avser utbildning för elever med funktionshinder, ett anslag rör vuxenutbildning, två anslag inrymmer kvalificerad yrkesutbildning och ett anslag rör högre utbildning (av läkare och tandläkare). I de allra flesta fall utgår ett statsbidrag per anslagspost. De tre undantagen är anslagen 25:8 och 25:16, där två statsbidrag utgår från samma anslag/anslagspost, samt anslaget 25:76 där ett statsbidrag fördelas på åtta anslagsposter. Figur 5.3 visar anslag m.m. inom övriga utgiftsområden.

⁶⁴ Vid summeringen av antalet anslagsposter i denna kolumn räknas anslag utan postindelning som ett anslag med *en* anslagspost.

Figur 5.3 Övriga utgiftsområden

Utgifts- område	Anslag		Anslagsposter med statsbidrag ⁶⁵	Statsbidrag
1	46:1	Allmänna val och demokrati	1	1
6	7:5	Krisberedskap	1	2
8	10:3	Kommunersättningar vid flyktingmottagande	9	1
	12:2	Ersättning och bostads-kostnader	1	1
	12:3	Migrationspolitiska åtgärder	1	1
17	28:4	Försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel	-	1
	28:6	Bidrag till regional musik-verksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner	-	1
	28:10	Sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet	1	1
19	33:1	Allmänna regionalpolitiska åtgärder	24	1
20	34:3	Åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden	2	2
	34:4	Sanering och återställning av förorenade områden	1	1
21	35:2	Insatser för effektivare energianvändning	2	2
7 utgifts- områden		12 anslag	45 anslagsposter	15 statsbidrag

De flesta statsbidragen finns inom områdena skola, vård och omsorg (utgiftsområdena 9 och 16). Därutöver finns, som figur 5.3 visar, tolv anslag med statsbidrag inom sju utgiftsområden. Inom utgiftsområdena 8 (integration och migration) och 17 (kultur) finns tre anslag vardera och inom utgiftsområde 20 (miljö- och naturvård) finns två anslag. I de flesta fall utgår ett statsbidrag per anslagspost. Från anslaget 7:5 utgår dock två statsbidrag från samma anslagspost. I två anslag är ett och samma statsbidrag uppdelat på flera anslagsposter. Det gäller anslaget 10:3 (med olika ersättningar) och anslaget 33:1 (med bl.a. en anslagspost per länsstyrelse).

Som framgår av kapitel 1 ovan har vi i det här uppdraget avgränsat oss till att analysera statsbidrag som omfattar minst 50 miljoner kronor. I figur 5.4 redovisar vi endast anslagen och anslagsposterna som innehåller statsbidrag på minst 50 miljoner kronor.

⁶⁵ Vid summeringen av antalet anslagsposter i denna kolumn räknas anslag utan postindelning som ett anslag med *en* anslagspost.

Figur 5.4 Samtliga utgiftsområden, anslag, anslagsposter och statsbidrag

Utgiftsområden		Antal anslag	Antal anslagsposter med statsbidrag	Antal statsbidrag	Utfall till K + L (mkr)
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	9	12	13	23 354 ⁶⁶
16	Utbildning och universitetsforskning	9	17	12	11 754
1, 6, 8, 17, 19, 20, 21	Övriga sju utgiftsområden	12	44	13	7 262
9 utgiftsområden		30 anslag	73 anslagsposter	38 statsbidrag	42 370 mkr

Som framgår av figur 5.4 fanns 38 statsbidrag på minst 50 miljoner kronor vardera under 2006. Dessa 38 statsbidrag omfattade totalt drygt 42 miljarder kronor. Det bör påtalas att enbart läkemedelsförmånerna (anslaget 13:2) stod för nästan hälften av den summan. Därutöver har vi funnit ytterligare sex statsbidrag som omfattade 1 miljard kronor eller mer.

Flest antal statsbidrag (13 stycken) utgick 2006 inom utgiftsområde 9, följt av övriga utgiftsområden (13 statsbidrag). De 13 statsbidragen inom utgiftsområde 9 innehöll de största beloppen, främst beroende på anslagen 13:2 (läkemedelsförmånerna) och 13:1 (tandvårdsförmåner).

Figur 5.4 visar att antalet statsbidrag är större än antalet anslag, 38 stycken jämfört med 30. Det beror på att flera statsbidrag kan utgå från samma anslag. Men varför är antalet anslagsposter större än antalet statsbidrag. Jo, som tidigare nämnts har vi i några fall valt att redovisa medel som utgår från flera anslagsposter som ett statsbidrag eftersom medlen i princip haft samma mottagare, konstruktion och syfte. Figuren visar också tydligt det som vi nämnde i kapitel 1, nämligen att det inte finns någon direkt koppling mellan antalet anslag, anslagsposter och statsbidrag.

5.2 Ansvarsfördelningen i stort

Figurerna 5.1–5.4 ger en bild av att statens bidrag till kommuner och lands-ting är konstruerade på många olika sätt och har vitt skilda syften. Statsbi-drag bör således inte betraktas som en enhetlig utan som en mångfacetterad

⁶⁶ Som framgår av kapitel 2 finns det för anslaget 18:1, *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.*, skillnader i utfall mellan ESV:s underlag och det underlag som vi fått från Socialdepartementet. Vår bedömning är att 200 miljoner kronor utbetalades till kommuner-na under 2006 från detta anslag.

och komplex företeelse. Vår utgångspunkt är att statsbidrag utgår i en kontext, som formats över tid och resulterat i ett perspektiv på å ena sidan statens och å den andra sidan kommunernas och landstingens roller och ansvar inom olika verksamheter. Anslagen och statsbidragen har namn som antyder ett sådant bakomliggande perspektiv. Vissa statsbidrag utgår t.ex. som *ersättning*, medan andra handlar om *stimulansbidrag* eller *åtgärder*.

För att senare i rapporten kunna problematisera varför och i vilken roll som staten ger bidrag till kommuner eller landsting, måste vi först ge en översiktlig bild av ansvarsfördelningen mellan stat och kommunala huvudmän inom de verksamheter som berörs här.

Hälso- och sjukvård

Inom hälso- och sjukvården har ett antal områden förts över från stat till kommunala huvudmän de senaste femtio åren, samtidigt som regleringen av hälso- och sjukvården har ändrat inriktning. Regleringen har utvidgats till att bl.a. omfatta öppen sjukvård utanför sjukhus, psykiatrisk vård, smittskyddsverksamhet och senare hälso- och sjukvårdspersonalens ansvar. Samtidigt var ambitionen med den nu gällande hälso- och sjukvårdslagen att minska detaljregleringen av kommunernas och landstingens verksamhet.

Staten formulerar ett allmänt mål i hälso- och sjukvårdslagen, men det är entydigt landstingen och kommunerna som enligt 3 och 18 §§ i samma lag är ålagda att erbjuda medborgarna en god hälso- och sjukvård. Vissa undantag finns dock, exempelvis när det gäller finansiering av läkemedel och delar av smittskyddsområdet, där staten har ett delansvar. Det är således också landstingen och kommunerna som till största delen både finansierar och tillhandahåller hälso- och sjukvård för medborgarna.

Social omsorg

Staten har sedan flera hundra år tillbaka ålagt kommunerna (tidigare socknarna) en skyldighet att bl.a. ansvara för omsorgen om fattiga, äldre, funktionshindrade och senare barn och ungdomar samt missbrukare. Enligt 2 kap. 1 § i den nu gällande socialtjänstlagen är kommunerna ålagda att ansvara för socialtjänsten inom sitt område och enligt 4 kap. 1 § i lagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Kommunerna har således sedan länge ansvaret för att både handlägga och finansiera de flesta uppgifterna inom social omsorg.

Utbildning och högre utbildning

Statens styrning av utbildning inom för-, grund- och gymnasieskolan har förändrats från en utpräglad regel- och resursstyrning till en mer mål- och resultatorienterad styrning i kombination med decentralisering av ansvaret. Enligt 4 § i den nu gällande skollagen är kommunerna ålagda att ansvara för

grundskola och förskoleklass. Kommunerna och landstingen är, enligt samma paragraf, ålagda att ansvara för gymnasieskolan.

Staten formulerar ett övergripande mål för utbildningen i det offentliga skolväsendet, men det är entydigt kommuner (och till viss del landsting) som är ålagda att erbjuda alla barn och ungdomar utbildning. Det är således också kommunerna och landstingen som till största delen både finansierar och tillhandahåller utbildning för medborgarna.

Ansvar för vuxenutbildning är delat mellan stat och kommunala huvudmän. Kommunerna och landstingen är, enligt 1 kap. 10 § i skollagen, ålagda att ansvara för kommunal vuxenutbildning (komvux), medan enbart kommunerna är ålagda att ansvara för vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Staten ansvarar för andra former av eftergymnasial vuxenutbildning, exempelvis kvalificerad yrkesutbildning och olika arbetsmarknadsutbildningar.

Även om kommunerna är ålagda att erbjuda alla barn och ungdomar utbildning har staten sedan länge bidragit till finansieringen av vissa institutioner inom utbildningsområdet. Det handlar dels om statsbidrag till riksgymnasier för döva och hörselskadade elever samt svårt rörelsehindrade elever i särskilt Rh-anpassad utbildning, dels om bidrag till vissa speciella gymnasieutbildningar med riksintag (bl.a. utbildningar till guldsmed och urmakare).

När det gäller högre utbildning och forskning är det staten som entydigt är ansvarig. Universitet och högskolor är egna statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen.

Kulturområdet

Kulturområdet hör till de områden som brukar räknas till den kommunala allmänna kompetensen, dvs. kommuner och landsting är inte ålagda i lag att ansvara för insatser inom kulturområdet men de har möjlighet och befogenhet att göra det. Ett undantag är kravet i bibliotekslagen om att det ska finnas minst ett folkbibliotek i varje kommun. Huvuddelen av kommunerna och landstingen stöder också kulturområdet på olika sätt.

Sedan början av 1970-talet finns en nationell kulturpolitik med mål beslutade av riksdagen. Vår bedömning är att ansvaret för kulturområdet inte är vare sig entydigt statligt eller kommunalt utan i praktiken är det andra aktörer (stiftelser, organisationer m.m.) som konkret sysslar med kulturfrågor. Däremot har staten och de kommunala huvudmännen i någon mån tagit på sig ett delat ansvar för att ekonomiskt stödja kulturområdet. Staten fördelar t.ex. via kommunerna och landstingen regionala bidrag till aktörer inom kulturområdet. Det gemensamma ansvaret kommer till uttryck genom att dessa aktörer endast kan få statliga bidrag om en kommun eller ett landsting samtidigt ger ett minst lika stort bidrag.

Migration och integration

Staten har ett övergripande ansvar för asylpolitik och flyktingpolitik, men i övrigt är ansvaret delat mellan stat, kommuner och landsting. Enligt socialtjänstlagen är t.ex. kommunerna ansvariga för att ge stöd och hjälp till alla som vistas i kommunen och enligt hälso- och sjukvårdslagen ska landstingen erbjuda alla en god vård. Det övergripande statliga ansvaret kommer också till uttryck i namnen på anslagen från vilka statsbidrag till kommuner och landsting utgår. Det handlar om att staten betalar ut olika ersättningar till kommuner och landsting, i form av schablonbelopp per flykting, ersättningar för hälso- och sjukvård samt tandvård osv. Därutöver betalar staten ut ersättningar till de enskilda asylsökande.

Miljöområdet

Det framgår av miljöbalken att ansvaret för att besluta om skydd av områden är delat mellan staten (länsstyrelserna) och kommunerna. Staten ger dock statsbidrag till kommuner (eller till kommunala stiftelser) för områdesskydd av värdefulla naturområden. Staten ger också statsbidrag till bl.a. kommuner för kalkning av sjöar och vattendrag, så att kommunerna kan utföra uppgiften om ingen annan aktör gör det.

Inom miljöområdet gäller principen om att den som förorenar ska betala. Det huvudsakliga ansvaret för att sanera förorenad mark har därmed verksamhetsutövaren som bedrivit verksamhet i det aktuella området. Det är inte ett kommunalt åliggande att sanera förorenad mark. Staten har dock tagit på sig ansvaret att sanera förorenade områden i de fall som ingen annan aktör gör det. För detta ger staten bidrag till kommunerna som då ansvarar för sanering av förorenade områden.

Övriga områden som ingår i vårt uppdrag

Kommunerna är enligt vallagen ålagda att ansvara för att ta emot röster vid allmänna val och folkomröstningar. Ansvaret för *förtidsröstning* låg tidigare på den statliga Valmyndigheten, men har nu överförts till kommunerna. Staten ger statsbidrag för att täcka kommunernas kostnader för förtidsröstning.

Ansvaret för att *hantera kriser* är i huvudsak delat mellan stat, kommuner och landsting, samtidigt som kommunerna är ålagda att inom sitt område ansvara för att hantera kriser och svåra påfrestningar såväl i fredstid som under höjd beredskap. Staten ger statsbidrag för att kommunerna ska kunna uppfylla ett antal lagreglerade krav, samt bidrag för extrema händelser med låg sannolikhet och med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser.

Regionala utvecklingsfrågor är ett statligt ansvar som hanteras av bl.a. Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och länsstyrelserna. Undantagen är i Västra Götaland och Skåne där landstingen ansvarar för de regionala

utvecklingsfrågorna som en följd av den pågående försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning.

Inom ramen för energipolitiken, som är ett statligt ansvar, har staten valt att ge statsbidrag till kommuner som uppfyller vissa reglerade krav på *energirådgivning*. Energirådgivning är annars ingen obligatorisk kommunal uppgift utan ligger inom ramen för den kommunala allmänna kompetensen.

5.3 Vad är ett statsbidrag?

Formella utgångspunkter

Kommunalekonomiska kommittén (KEK) konstaterade 1991 i sitt betänkande (SOU 1991:98) att det inte finns någon entydig definition av vad som är ett statsbidrag till kommuner eller landsting. Statsbidrag som begrepp förekommer ändå i både reglering och offentlig statistik. Det är då vanligt att statsbidrag delas in i generella och specialdestinerade/riktade bidrag. Den principiella utgångspunkten för statsmakternas bidragsgivning är att statsbidrag till kommuner och landsting ska utgå som generella bidrag.

I en tidigare rapport konstaterade vi att begreppen generella och specialdestinerade statsbidrag inte är helt okomplicerade. Är t.ex. ett bidrag generellt för att det är avsett för alla kommuner och landsting, för att det inte är knutet till en specifik verksamhet, eller bådadera? Är ett specialdestinerat bidrag riktat mot en specifik verksamhet, mot vissa kommuner och landsting eller bådadera? Vi väljer att även här använda begreppen *icke verksamhetsanknutna* (generella) statsbidrag och *verksamhetsanknutna* statsbidrag, dvs. statsbidrag avsedda för en specifik verksamhet men inte för andra. I det här uppdraget ingår endast *verksamhetsanknutna* statsbidrag.⁶⁷

För att identifiera de verksamhetsanknutna statsbidrag som fanns 2006 har vi valt att utgå från de bidrag som i statsbudgetsystemet Hermes kodats som transfereringar till kommuner och landsting för konsumtion. Det är dock inte säkert att samtliga anslag som berörs är kodade som transfereringar till kommuner och landsting. I de fall då de statliga medlen avsedda för kommuner eller landsting först fördelas till en myndighet (t.ex. en länsstyrelse) och sedan vidare till kommuner eller landsting kan anslaget ha kodats som transferering till statlig myndighet, trots att den slutliga mottagaren är en kommunal huvudman. Det innebär därför en viss osäkerhet att enbart använda koderna för att identifiera från vilka anslag som statliga medel utgår till kommunal sektor.

⁶⁷ Mer information finns i Statskontoret (2003:5), *Statsbidragen till kommuner och landsting – En kartläggning och analys*.

Vi anser att Hermes-koderna för transfereringar till kommuner och landsting, i kombination med separata undersökningar och intervjuer, ger en bild av vilka och hur många statsbidrag som utgår till kommuner och landsting varje budgetår samt vilka belopp det rör sig om. Däremot säger koderna naturligtvis inte något om statsbidragens syfte, konstruktion m.m. Därtill kommer att olika statsbidrag har olika stark koppling mellan staten som bidragsgivare och kommunen eller landstinget som bidragsmottagare. Huvuddelen av de statsbidrag som behandlas här utgår inom verksamheter som kommuner och landsting är ålagda att ansvara för enligt lag. Det finns dock flera statsbidrag som utgår för verksamheter där det inte är självklart att kommuner eller landsting kan vara bidragsmottagare.

Som nämns ovan utgår statsbidrag i olika syften, på olika sätt och i olika omfattning. Det är t.ex. skillnad när staten ger bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem, jämfört med när staten ger bidrag till klinisk forskning och utbildning. Det är också skillnad när staten betalar ut ersättning för tandvård, jämfört med när staten ger bidrag för att utveckla den kommunala missbrukarvården.

Vi kan alltså identifiera skillnader mellan statsbidrag i olika dimensioner, t.ex. när det gäller deras omfattning, konstruktion, villkor och historik. Men vad består skillnaderna egentligen i och hur kan man beskriva dem?

5.4 Typer av statsbidrag

Vi har valt att fokusera på frågor som rör i vilket *syfte* som statsbidrag utgår, vilka *roller* som bidragsgivare (staten) och bidragsmottagare (kommun eller landsting) har samt vilket *ansvar* som staten respektive kommunerna och landstingen har för den verksamhet där statsbidrag utgår. Med dessa frågor som utgångspunkt är det möjligt att beskriva olika typer av statsbidrag, men innan vi gör det är det nödvändigt att resonera kring olika statsbidrag i vårt kartläggningsunderlag för att belysa likheter och olikheter.

Exempel från kartläggningen

I vår kartläggning framkommer att vissa statsbidrag beskrivs på ett sådant sätt i förarbeten och reglering att de påminner om ett entreprenadförhållande mellan stat och kommuner eller landsting. De kommunala huvudmännen har närmast ett *utföraransvar* för en viss uppgift, dvs. det är staten som är ansvarig för och anger målen för samt ambitionen med den aktuella verksamheten medan kommunens eller landstingets roll är att se till att detta utförs på bästa möjliga sätt.⁶⁸

⁶⁸ Mer information om modeller med olika ansvar finns i Statskontoret (2005:2), *Modeller för styrning*.

Ett sådant statsbidrag finns i anslaget 25:76, *Ersättningar för klinisk utbildning och forskning*, där staten betalar ut ersättning till vissa landsting för bl.a. grundutbildning av läkare och tandläkare. Ett annat exempel är statsbidraget i anslaget 28:10, *Sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet*, där staten bidrar till olika sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet. Högre utbildning och arbetsmarknadsfrågor är också statliga ansvarsområden.

Andra statsbidrag kan sägas ha till syfte att åstadkomma effekter i verksamheter som är kommunala ansvarsområden, dvs. där kommuner och landsting enligt lag är huvudmän för verksamheterna ifråga. Det gäller framför allt statsbidrag inom hälso- och sjukvård samt utbildning (förskola, skola, vuxenutbildning). Exempel på sådana statsbidrag finns i anslagen 13:9 (*Bidrag till psykiatri och social psykiatri*), 17:1 (*Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken*), 18:1 (*Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.*), 25:3 (*Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg*), 25:8 (*Maxtaxa i förskoleverksamhet, skolbarnomsorg m.m.*) och 25:10 (*Bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem*).

En tredje typ av statsbidrag bedöms gå till verksamheter som enligt lag är kommunala ansvarsområden, men där staten av olika skäl har någon form av delansvar. Delansvaret, som bl.a. kan innebära att staten bidrar till finansiering, kan vara en följd av att verksamheten ifråga har varit ett statligt ansvar tidigare, att verksamheten ingår i större statliga system eller att en viss verksamhet eller institution endast finns i ett fåtal kommuner. Det handlar således om att staten och de kommunala huvudmännen har någon form av gemensamt *genomförandeansvar* för verksamheten ifråga.⁶⁹

Ett exempel på ett statsbidrag av denna tredje typ finns inom anslaget 13:1 (*Tandvårdsförmåner m.m.*), där staten ger ersättning för tandvård till landstingen enligt lagen om allmän försäkring. Ett annat exempel finns inom anslaget 13:2 (*Bidrag för läkemedelsförmånerna*), där staten och sjukvårdshuvudmännen ingår en överenskommelse om att dela på kostnaderna för vissa läkemedel. Ytterligare exempel finns inom anslaget 16:3 (*Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd*), där staten ger bidrag för döva och hörselskadade samt svårt rörelsehindrade elever vid vissa riksgymnasier, och inom anslaget 46:1 (*Allmänna val och demokrati*) där staten ersätter kommunernas kostnader för förtidsröstning.

En fjärde typ av statsbidrag som vi kan urskilja utgår även den inom verksamheter som är kommunala ansvarsområden, men där ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner/landsting av olika skäl antingen är oklar eller där ansvaret av olika skäl är delat mellan statliga och kommunala huvudmän. Det gäller t.ex. anslagen 25:18 (*Bidrag till kvalificerad yrkesutbildning*),

⁶⁹ Mer information finns i Statskontorets rapport (2005:2) *Modeller för styrning*.

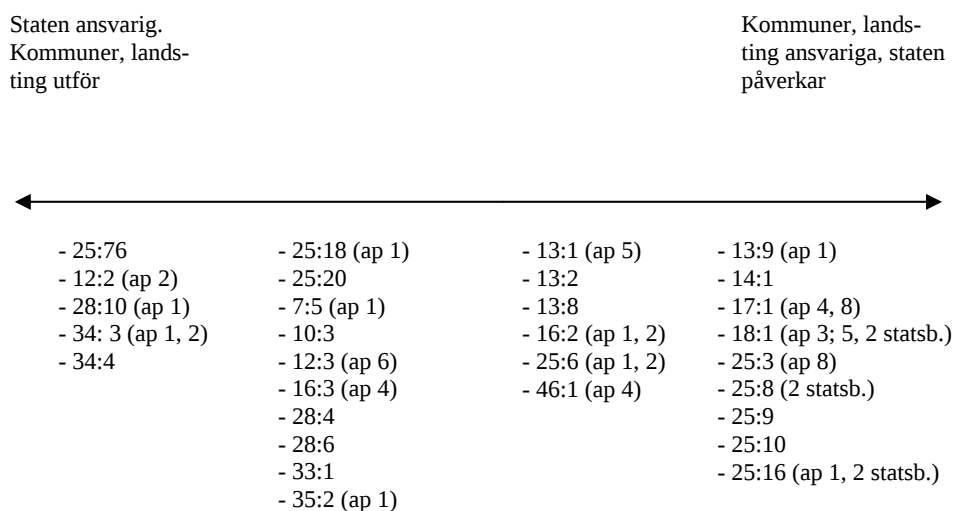
25:20 (*Utveckling av påbyggnadsutbildningar*), 7:5 (*Krisberedskap*) och 10:3 (*Kommunersättningar vid flyktingmottagande*).

Olika typer av statsbidrag

Med utgångspunkt i det som sagts ovan kan vi konstatera att det finns olika typer av statsbidrag, som skiljer sig åt när det gäller statens och de kommunala huvudmännens *roller* och *ansvar* samt statsbidragens *syften*. Gränserna mellan de olika typerna är emellertid flytande och det är inte möjligt att utforma tydligt avgränsade kategorier. Det betyder att statsbidragen kan sägas tillhöra olika typer beroende på vem som gör analysen och i vilket syfte.

Vårt primära syfte är, återigen, att illustrera statens och de kommunala huvudmännens roller samt att det är skillnad på statsbidrag och statsbidrag. De typer av statsbidrag som vi presenterar här och som återges i figur 5,5 nedan bör således ses som analytiska modeller eller verktyg. Som alla modeller är våra typer ett förenklat sätt att strukturera och beskriva verkligheten.

Figur 5.5 Typer av statsbidrag



Vi tänker oss alltså att statsbidragen fördelar sig längs en skala. Den ena, vänstra, ytterligheten utgörs av statsbidrag inom verksamheter för vilka staten entydigt är ansvarig och där kommunernas eller landstingens roll är att utföra vissa uppgifter. Som framgår av figur 5.5 är sex statsbidrag av denna typ. Den andra, högra, ytterligheten utgörs av statsbidrag som utgår inom verksamheter för vilka kommuner eller landsting entydigt är ansvariga. Statens roll är att försöka påverka de kommunala huvudmännens insatser och/eller prioriteringar. Enligt figuren är 14 statsbidrag av denna typ.

Mellan dessa ytterligheter finns två typer av statsbidrag. Till vänster i figur 5.5 ser vi tio statsbidrag som utgår inom verksamheter där ansvaret antingen är delat mellan stat, kommuner och landsting eller där ansvarsfördelningen är oklar. Till höger ser vi åtta andra statsbidrag som utgår inom verksamheter där kommuner eller landsting är huvudansvariga, men där staten har någon form av delansvar.

Figur 5.5 visar att flertalet statsbidrag som ingår i vår undersökning, 22 stycken, återfinns i den högra änden av skalan. Dessa statsbidrag utgår således inom verksamheter för vilka kommuner eller landsting ensamma eller till största delen har ansvaret för.

6 Bedömningar och förslag

I detta kapitel behandlar vi de återstående frågorna i uppdraget. Dessa frågor är: vilken uppföljning och utvärdering som gjorts av de statsbidrag som ingår i studien, hur de undersökta verksamhetsanknutna statsbidragen överensstämmer med Kommunalekonomiska kommitténs kriterier, hur bidragen påverkar de kommunala huvudmännens egen styrning, samt vilka statsbidrag som enligt vår mening bör generaliseras.

I kapitlet redovisar vi också ett antal punkter som vi anser olika statliga organ bör tänka på i samband med inrättandet och hanteringen av verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting.

6.1 Sker uppföljning och utvärdering?

I kapitlen 2–4 har vi redovisat vilken uppföljning och utvärdering som sker av de olika här aktuella verksamhetsanknutna statsbidragen till kommuner och landsting.

Vår genomgång av statsbidragen visar att det nästan undantagslöst – i regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut – finns krav på de berörda myndigheterna att de ska göra *uppföljningar* av statsbidragen eller de verksamheter för vilka statsbidragen utgår samt att rapportera resultatet av uppföljningarna till Regeringskansliet.

De fall där vi inte funnit sådana krav avser i första hand statsbidrag som bygger på en överenskommelse eller ett avtal med mottagarna. Det gäller medlen för *Krisberedskap* (anslag 7:5), *Bidrag för läkemedelsförmånerna* (anslag 13:2), *Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar* (anslag 14:1), *Allmänna val och demokrati* (anslag 46:1) samt *Ersättning för klinisk utbildning och forskning* (anslag 25:76).

Det är betydligt mindre vanligt att regeringen ger myndigheterna eller andra organ i uppdrag att göra *utvärderingar* av statsbidragen. Vanligast med uttalade krav på utvärdering är det – intressant nog – när det gäller statsbidrag som enligt vår bedömning utgår för verksamheter eller insatser inom områden där det är kommunerna eller landstingen som har det primära ansvaret för verksamhetens genomförande.

Krav på utvärdering har exempelvis ställts inom hälso- och sjukvårdsområdet samt socialtjänstområdet för *Bidrag till psykiatri och social psykiatri* (anslag 13:9), *Vissa statsbidrag inom handikappområdet* (anslag 16:2), *Statsbidrag för särskilt utbildningsstöd* (anslag 16:3), *Stimulansbidrag och*

åtgärder inom äldrepolitiken (anslag 17:1) samt *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.* (anslag 18:1).

Inom utbildningsområdet finns uttalade krav på utvärdering för nästan samtliga här aktuella statsbidrag (anslagen 25:3, 25:6, 25:8, 25:9, 25:10, 25:11 samt 25:16). Undantagen utgörs av statsbidragen till kvalificerad yrkesutbildning och liknande (anslagen 25:18 och 25:20) samt *Ersättningar till klinisk utbildning och forskning* (anslag 25:76).

Det förtjänar att påpekas att de utvärderingar i dessa sammanhang som gjorts av främst Socialstyrelsen och Skolverket enligt vår bedömning framstår som både ambitiösa, seriösa och (sannolikt) resurskrävande. Det är t.ex. vanligt att utvärderingarna omfattar flera delrapporter som sedan sammanfattas och kompletteras i och med en slutrapport.

Tilläggas kan att även en del av de rapporter som benämns uppföljningar i vissa fall innehåller avsnitt som handlar om bidragens måluppfyllelse och effekter. Vår bedömning är därför att man ibland, både inom Regeringskansliet och inom myndigheterna, använder begreppen uppföljning respektive utvärdering på ett sätt som inte helt överensstämmer med den innebörd som Ekonomistyrningsverket valt att ge begreppen (se vidare i kapitel 1 i denna rapport). Detta kan vara förvillande, inte minst vid en bedömning av om myndigheterna har levt upp till de återrapporteringskrav som angivits exempelvis i ett regleringsbrev.

Vid våra intervjuer med företrädare för departement och myndigheter har vi vid flera tillfällen slagits av svårigheten att få ett klart svar på frågor om för vem och i vilket syfte uppföljningarna och utvärderingarna egentligen görs. Påfallande ofta svarar myndighetsföreträdarna att man tar fram rapporterna för att man har ett krav på sig från departementet att göra det. Detta motsvaras av att de handläggande tjänstemännen i Regeringskansliet ofta verkar se rapporterna som ett kvitto på att en uppföljning eller utvärdering av statsbidragen verkligen gjorts. Vem som förutsätts dra slutsatser av rapporterna och som har ansvaret för att eventuellt initiera omprövningar av bidragets syfte eller konstruktion framstår, enligt vår bedömning, i flertalet av dessa fall som oklart. Vi återkommer till dessa frågor i ett senare avsnitt i detta kapitel.

6.2 KEK:s kriterier

När Kommunalekonomiska kommittén (KEK) tillsattes 1990 var regeringens utgångspunkt att statens bidrag så långt möjligt skulle fördelas efter generella principer. En av kommitténs fyra huvudfrågor var också, enligt direktiven (1990:20), att utreda hur de specialdestinerade statsbidragen kan generaliseras. Det är för övrigt, kan vi konstatera, alltjämt riksdagens och

regeringens officiella huvudprincip att statsbidrag till kommuner och landsting bör utgå i form av generella bidrag.⁷⁰

KEK utgick från att alla statsbidrag till verksamheter som kommuner eller landsting var ansvariga för borde inordnas i det generella statsbidragssystemet. Syftet var att kommuner och landsting skulle ges möjlighet att, inom ramen för lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen, bestämma om utformning och prioritering av de verksamheter som man ansvarade för. KEK menade dock att statsbidrag av följande fem typer kunde fortsätta att utgå som specialdestinerade bidrag:

- Ersättningar för utförd tjänst åt staten.
- Investeringsbidrag, tidsbegränsade stimulansbidrag o.dyl.
- Arbetsmarknadspolitiska bidrag.
- Bostadspolitiska bidrag.
- Bidrag som utgår till andra bidragsmottagare på samma villkor som till kommuner eller landsting.

Det är dessa typer av statsbidrag som avses när vi, enligt vårt uppdrag, ska analysera om de kriterier för specialdestinerade statsbidrag som formulerades i början av 1990-talet även gäller för de statsbidrag som utgår idag. Frågan är då: Hur står sig KEK:s kriterier om vi tillämpar dem på statsbidragen som ingår i vår kartläggning?

Kommunalekonomiska kommitténs kriterier och våra statsbidrag

KEK konstaterade att vissa statsbidrag utgick till kommunerna eller landstingen som ersättning för utförd tjänst åt staten, dvs. där staten var ansvarig för verksamhetens existens och bedrivande. Sådana statsbidrag borde enligt kommittén inte generaliseras.

KEK:s beskrivning av dessa statsbidrag har stora likheter med den vänstra ytterligheten på vår skala (se figur 5.5 i föregående kapitel). Ett av statsbidragen, bidraget för läkarutbildning, från nuvarande anslaget *Ersättningar för klinisk utbildning och forskning* (25:76), fanns med redan i KEK:s betänkande. Fler statsbidrag som ligger till vänster på vår skala i figur 5.5 och som KEK behandlade finns inom nuvarande anslagen *Krisberedskap* (7:5), *Kommunersättningar vid flyktmottagande* (10:3), *Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner* (28:6). Jämfört med KEK har vi identifierat ytterligare tolv statsbidrag som kan sägas tillhöra denna typ av statsbidrag.

KEK ansåg att det var oklart om bidragen till civilt försvar och beredskapsplanläggning (delar av nuvarande anslaget 7:5) utgick till insatser som kom-

⁷⁰ Bland annat uttalat i prop. 1991/92:150, del II samt prop. 2007/08:1

munen var ansvarig för eller om det handlade om ersättning till kommunerna för utförd tjänst åt staten. Statsbidraget till kommunerna för åtgärder för flyktingar var, enligt KEK:s bedömning, ersättning för insatser som staten primärt var ansvarig för. När det gäller kulturmedlen konstaterade KEK att ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner var sådan att staten skulle stimulera men inte styra den regionala verksamheten. KEK förordade också att bidraget till beredskapsplanläggning och bidraget till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner skulle inordnas i det generella statsbidragssystemet.

Enligt KEK kunde det finnas skäl till att investeringsbidrag, tidsbegränsade stimulansbidrag och liknande utgick som verksamhetsanknutna statsbidrag. Det handlar om statsbidrag som utgår till verksamheter som kommunerna och landstingen är ansvariga för. KEK förutsatte dock att stimulansbidrag och liknande antingen tidsbegränsades eller, om det var fråga om permanenta insatser som berörde alla kommuner under en längre tidsperiod, att de på sikt skulle inordnas i det generella statsbidragssystemet.

KEK:s motiv för detta var bl.a. att kommunerna och landstingen är ansvariga för verksamheter där sådana statsbidrag utgår och därför borde de kommunala huvudmännen också ansvara för det utvecklingsarbete som syftar till att förbättra den egna verksamheten. KEK skrev bl.a. att det inte bör vara "statens ansvar att bevilja medel till projekt, som syftar till att utveckla och förnya verksamhet för vars utformning den kommunala sektorn ansvarar eller att bidra till kostnaderna för utbildningsinsatser för kommunalt anställd personal".

Vissa av statsbidragen av denna typ som KEK behandlade finns med även i vår kartläggning. Det gäller exempelvis statsbidrag från nuvarande anslagen *Tandvårdsförmåner m.m.* (13:1), *Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar* (14:1) och *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd* (16:3). Som framgår av figur 5.5 ovan har vi identifierat ytterligare ett tjugotal statsbidrag som kan sägas tillhöra denna typ av statsbidrag.

KEK ansåg att tandvårdsersättningen, informations- och utvecklingsmedlen för insatser mot aids samt bidraget till vårdartjänst (nuvarande utbildningsstöd) inte borde inordnas i det generella statsbidragssystemet. Däremot förordade KEK att de extra bidragen till Stockholm, Göteborg och Malmö för insatser mot aids borde generaliseras samt att bidraget till kommuner som anordnar gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade borde betraktas som en ersättning för att kommunen utför en tjänst åt staten.

En annan typ av statsbidrag som enligt KEK:s bedömning kunde utgå som verksamhetsanknutna statsbidrag var bidrag som utgår till kommuner och landsting på samma villkor som till andra aktörer. I vår kartläggning har vi identifierat ett antal sådana statsbidrag, varav flera ingick i KEK:s underlag.

Det gäller statsbidrag från nuvarande anslagen *Tandvårdsförmåner m.m.* (13:1), delar av anslaget *Bidrag till psykiatri och social psykiatri* (13:9), *Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar* (14:1), *Bidrag till kvalificerad yrkesutbildning* (25:18), *Allmänna regionalpolitiska åtgärder* (33:1), *Åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden* (34:3) och *Saner-
ing och återställning av förorenade områden* (34:4).

Sammanfattande kommentar

Statskontoret kan konstatera att flera verksamhetsanknutna statsbidrag idag utgår i enlighet med KEK:s kriterier. Det handlar då om statsbidrag som utgår till kommuner och landsting som ersättning för utförd tjänst, arbetsmarknadspolitiska statsbidrag och bidrag som utgår till kommuner och landsting på samma villkor som till andra aktörer.

Huvuddelen av de statsbidrag som ingår i vår kartläggning, drygt 20 stycken enligt figur 5.5, kan dock hänföras till kategorin stimulansbidrag, som utgår inom verksamheter som är kommunala ansvarsområden. Enligt KEK borde sådana statsbidrag antingen vara tidsbegränsade eller på sikt inordnas i det generella statsbidragssystemet. Vi har dock sett flera exempel på att dessa aspekter, om tidsbegränsning eller inordning, inte har beaktats i bestämmelserna om de aktuella statsbidragen.

6.3 Bidragens påverkan på de kommunala huvudmännens egen styrning

Att undersöka hur kommunerna och landstingen mer konkret påverkats av enskilda statsbidrag har inte varit möjligt att göra inom ramen för vårt uppdrag. Detta eftersom en seriös sådan undersökning skulle kräva både längre tid och mer resurser än vad som kunnat avsättas för hela det här aktuella uppdraget.

Det vi kommer att göra under detta avsnitt är därför att på ett mer generellt plan diskutera hur kommunernas och landstingens planering och styrning kan påverkas av de olika typer av statsbidrag som ingår i studien. Underlag för dessa bedömningar och överväganden är i första hand hämtade från KEK:s betänkande *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans* (SOU 1991:98) samt från en del av de utredningar⁷¹ som Statskontoret tidigare gjort inom området.

⁷¹ I första hand rapporten *Statsbidragen till kommuner och landsting*, Statskontoret (2003:5) samt våra rapporter till Ansvarskommittén; *Reglering och andra styrmedel*, Statskontoret (2005:28), *Modeller för styrning*, Statskontoret (2005:2) samt *Hur styr staten kommunerna?*, Statskontoret (2003:26).

Inledningsvis kan sägas att de motiv som framförts för att statsbidragen ska ges i generell form i första hand är att kommuner och landsting måste få större frihet att själva utforma, organisera och prioritera sin verksamhet. I KEK:s betänkande framhålls t.ex. att en sådan frihet är en förutsättning för att den kommunala verksamheten ska kunna förnyas och effektiviseras inom de i framtiden begränsade ekonomiska resurserna. Utredningen säger också att ett generellt statsbidragssystem är viktigt eftersom det ger kommuner och landsting ett ökat ansvar för sin verksamhet.

Vi återkommer senare i detta avsnitt till frågan om vilken typ av statsbidrag som i första hand kan bedömas skapa problem i kommunernas och landstingens styrning av den egna verksamheten samt varför. Men innan vi går in på denna fråga finns anledning att säga några ord om olika faktorer i samband med statsbidragsgivningen i allmänhet som kan skapa problem i kommuner och landsting.

I vår rapport *Reglering och andra styrmedel*, Statskontoret (2005:28) har vi konstaterat att det inte är ovanligt att staten samtidigt använder sig av flera (olika) styrmedel för att påverka hur de kommunala huvudmännen bedriver sin verksamhet inom olika områden. Det kan exempelvis röra sig om kombinationer av avtal/överenskommelser, reglering, kampanjer och statsbidrag. I rapporten konstateras att om många styrmedel används samtidigt så är det svårt att få en samlad bild av statens styrinsatser och styrambitioner. Dessutom torde det vara så att ju fler typer av andra styrmedel som förekommer samtidigt, desto större är risken att dessa styrmedel överlappar varandra, i såväl tid som innehåll.

I samma rapport sägs även att styrning genom årliga överenskommelser eller riktade statsbidrag naturligtvis kan vara effektiva, såtillvida att avsedda effekter uppnås. Samtidigt kan tidsbegränsade insatser, som ofta inkluderar statsbidrag, skapa en oförutsägbar och ryckig styrning. De styrda (kommunerna och landstingen) kan ha svårt att förutse vilka resurser som de kommer att förfoga över och när. Insatserna kan också komma att upphöra när statsbidraget försvinner. Det kan även vara resurskrävande för kommuner och landsting att planera för och att söka statsbidrag till utvecklingsprojekt och liknande, särskilt om det finns krav på att de själva ska bidra till projektets finansiering.

Vi kan här också lägga till att många av ovan de nämnda problemen förstärks i de fall ett statsbidrag inrättats utan att de kommunala huvudmännen har fått en förvarning i rimlig tid. Denna typ av politiska utspel är inte ovanliga inom de områden som kommunerna och landstingen har det primära ansvaret för (och då främst inom områdena skola, vård och omsorg). I många av dessa fall tillkommer att informationen om villkoren för att erhålla statsbidraget kommer ut sent och att tiden för att ansöka om bidraget är kort. Många gånger ställs också orealistiska krav på huvudmännens förmåga

att, efter att de väl erhållit bidraget, snabbt kunna starta upp den bidragsberättigade verksamheten och att de förväntade effekterna av verksamheten ska uppstå (och kunna mätas och dokumenteras) redan efter en kort tid.

De problem vi nämnt ovan är sådana som kan uppkomma oavsett vilken typ av statsbidrag det rör sig om. De statsbidrag som vi anser skapar de största och allvarligaste problemen är dock statsbidragen som utgår till verksamheter och områden som kommunerna och landstingen genom lagstiftning givits ansvaret för.

I den beskrivning vi gör nedan använder vi kommunerna som exempel. Det beror främst på att bredden i uppgifter som kommunerna kan och måste bedriva är betydligt större än vad som gäller för landstingen. Detta innebär att det är mer komplicerat både att planera för och att prioritera mellan olika verksamheter i kommunerna. De resonemang och slutsatser som redovisas gäller dock också för landstingen, även om de problem som uppstår där kan vara mindre.

Den kommunala verksamheten utgör en blandning av statligt ålagda, lagstadgade uppgifter och uppgifter som kommunens invånare – via sina valda representanter i kommunfullmäktige – själva valt att bedriva för att de anses gynna de egna medborgarna eller det egna området.

När det gäller de lagstadgade uppgifterna så har kommunerna åtminstone formellt inte någon valmöjlighet. Det som bestämts i speciallagarna inom ett område ska genomföras oavsett om det i en enskild kommun skulle finnas en medborgarmajoritet som anser att uppgiften är onödig eller att den i lagen fastställda ambitionsnivån för verksamheten är för högt ställd. Samtidigt bör sägas att flertalet speciallagar ger kommunerna rätt att inte bara välja formerna för hur verksamheten ska genomföras utan även betydande möjligheter att själva bestämma och på annat sätt påverka ambitionsnivån för kommunens insatser inom området. Till detta medverkar även det faktum att målformuleringarna samt bestämningarna av kommunens uppgifter och skyldigheter i de aktuella lagarna ofta är mycket generellt hållna.⁷²

Det är de förtroendevalda i kommunerna som har till uppgift att balansera krav på kommunala insatser inom och mellan olika sektorer och verksamheter. Som tidigare framkommit kommer dessa krav inte bara från de egna kommuninvånarna utan också – och i realiteten faktiskt i huvudsak – från staten, genom speciallagstiftningarna, samt de system för överklagande, tillsyn och påverkan som staten har byggt upp inom de olika områdena. Denna politiska balansakt på kommunal nivå måste också hela tiden ske med beaktande av kommunens ekonomiska förutsättningar, inklusive kommun-

⁷² En utförligare analys och diskussion om dessa förhållanden görs i vår rapport *Modeller för styrning*, Statskontoret (2005:2).

invånarnas villighet att genom kommunalskatten betala för den verksamhet som kommunen bedriver.

När staten ger verksamhetsanknutna statsbidrag till en särskild sektor eller verksamhet innebär det att förutsättningarna för dessa prioriteringar och avvägningar förändras. Vissa verksamheter blir plötsligt gratis eller åtminstone billigare för kommunen att bedriva. Det leder till att den verksamhet som kommunen samlat bedriver inte längre speglar den avvägning mellan sektorer och verksamheter som kommunens förtroendevalda annars skulle ha gjort.

Nåväl, är då detta ett problem? Den tillkommande verksamheten kostar ju inget extra för medborgarna i den enskilda kommunen.

Ja, det är ett problem om denna typ av statsbidrag leder till att varken staten eller kommunen känner ansvaret för den verksamhet som faktiskt bedrivs och om kommuninvånarna inte heller vet om det är i riksdags- eller i kommunvalet de ska visa sitt gillande eller ogillande med kommunens verksamhet.

Det finns dock också mer konkreta problem som kan uppstå när staten ger verksamhetsanknutna statsbidrag inom områden där kommunerna eller landstingen har det egentliga verksamhetsansvaret.

Som framgått av våra tidigare beskrivningar (i kapitlen 2–4) är det vanligt att dessa statsbidrag utbetalas för att bekosta en avgränsad insats inom ett större verksamhetsområde (exempelvis personalökningar i skolan eller personalutbildning inom äldreomsorgen) eller för en särskild målgrupp (t.ex. lågutbildade eller personer med missbruks- eller psykiska problem). Dessa bidrag är i regel konstruerade så att om en kommun inte ökar sina insatser inom det utvalda området så är kommunen inte berättigad till någon del av detta verksamhetsanknutna bidrag.

Det innebär i praktiken att en kommun som exempelvis har en relativt hög lärartäthet – genom att den prioriterat denna insats på bekostnad av t.ex. underhållet av skollokaler, inköp av läromedel eller på bekostnad av någon annan kommunal verksamhet, exempelvis äldreomsorgen, – tvingas att välja mellan att antingen bli helt utan detta bidrag, eller att öka sin lärartäthet trots att den redan i utgångsläget hade en högre lärartäthet än kommunerna i allmänhet. Det kan vara ett bittert val för kommunen, särskilt om kommunen samtidigt vet att den, jämfört med andra kommuner, har en lägre standard inom en rad andra områden just för att kommunen valt att prioritera på detta sätt.

Man kan utan överdrift hävda att det är problematiskt från styrningssynpunkt med ett system där statsbidrag bara ges till de kommuner som – enligt

statsmakternas uppfattning – inte satsat tillräckliga resurser inom ett område och som i många fall inte ger något bidrag alls till de kommuner som valt att själva satsa på detta område.

Vi återkommer i nästa kapitel till frågan om vilken kunskap som staten har som underlag när den fattar beslut om denna typ av satsningar. Vi nöjer oss här med att konstatera att det knappast är en god förutsättning för den kommunala planeringen och det kommunala ansvartagandet om kommunen vet att den i vissa fall binder ris åt egen rygg om den satsar alltför ambitiöst på områden som kan vara av särskilt intresse för staten i allmänhet och rikspolitikerna i synnerhet.

6.4 Avslutande synpunkter och förslag

När och varför uppföljning och utvärdering?

En central frågeställning i denna studie har varit att kartlägga och analysera den uppföljning och utvärdering som skett av verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. Statskontoret har tidigare i detta kapitel konstaterat att sådana uppföljningar regelmässigt skett och att det inte heller är ovanligt att de enskilda statsbidragen dessutom blivit föremål för utvärderingar. Ett sådant konstaterande är naturligtvis inte synonymt med att de uppföljningar och utvärderingar som gjorts skulle vara alltigenom tillfredsställande. Vad vi vill ta upp i detta sammanhang är dock en annan fråga, som vi bedömer är minst lika viktig som frågan om förekomsten av och kvaliteten på eventuella uppföljningar och utvärderingar. Denna fråga är: för vem görs dessa uppföljningar och utvärderingar?

När vi talat med personer på Regeringskansliet och myndigheterna har vi, som tidigare redovisats, inte kunnat få något klart svar på denna fråga. Ett svar som nämnts är att uppföljningarna ger ett underlag för regeringens återrapporering till riksdagen. Samtidigt har vi dock fått intrycket att det inte finns någon gemensam syn inom Regeringskansliet (åtminstone inte mellan de här aktuella departementen) på hur och när denna resultatinformation ska lämnas till riksdagen. Vi har även fått en bild att det många gånger är oklart vem – myndigheten eller regeringen – som har ansvaret för att reagera och agera med anledning av vad uppföljningarna eller utvärderingarna visat.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan anser Statskontoret att det finns skäl för regeringen att mer aktivt ta ställning till om och när uppföljningar och utvärderingar av bidragen ska ske. Det avgörande bör enligt vår mening vara hur dessa rapporter är tänkta att användas.

Enligt Statskontorets mening kan det exempelvis i vissa fall finnas goda skäl att avstå från årliga uppföljningsrapporter men att i stället med viss regel-

bundenhet, exempelvis var tredje eller fjärde år, mer förutsättningslöst pröva om det aktuella statsbidraget fortfarande behövs och om bidraget fungerar som det var tänkt. Det är enligt vår mening vid dessa tillfällen som det är viktigt att det finns ett underlag från myndigheterna att bygga denna omprövning på. Om uppgiften att göra en sådan omprövning ligger på myndigheten eller på regeringen bör också vara klart uttalat.

Förutsättningarna för de s.k. stimulansbidragen

I direktiven till vårt uppdrag står att Statskontoret utifrån undersökningen har möjlighet att ge rekommendationer om hur specialdestinerade statsbidrag bör utformas, dels för att vara möjliga att följa upp och utvärdera, dels för att ge planerad effekt.

Eftersom Statskontoret anser att de statsbidrag som är mest problematiska är bidragen som utgår till verksamheter och områden som kommunerna och landstingen genom lagstiftning givits ansvaret för (ofta kallade stimulansbidrag) kommer vi här att begränsa oss till att kommentera förutsättningarna för och utformningen av denna typ av bidrag.

Vi har tidigare sagt att de s.k. stimulansbidragen lätt skapar problem för kommunernas och landstingens styrning av den egna verksamheten. Som kommer att framgå nedan anser vi att dessa bidrag också skapar problem för och inom staten.

Det är viktigt att vara medveten om att de statsbidrag vi här talar om – trots att de tillhör de största verksamhetsanknutna statsbidragen till den kommunala sektorn – nästan undantagsvis svarar för endast ett mindre tillskott till de resurser som de kommunala huvudmännen själva avsätter för de aktuella verksamheterna.

Som exempel kan nämnas att kommunernas kostnader för förskoleverksamhet, skolbarnomsorg samt utbildning 2006 uppgick till nästan 180 miljarder kronor, av vilket personalkostnaderna svarade för knappt 105 miljarder kronor.⁷³ Under samma år uppgick statsbidragen till personalförstärkningar i skola, fritidshem och förskola⁷⁴ till drygt 3,2 miljarder kronor, dvs. till mindre än 2 procent av de totala kostnaderna och cirka 3 procent av personalkostnaderna inom dessa verksamheter.

Eftersom de statliga bidragen inom dessa områden med nödvändighet endast utgör punktinsatser – volym- och tidsmässigt – är det extra viktigt att den statliga insatsen verkligen går till områden eller målgrupper som är eftersatta och som också skulle förbli eftersatta utan detta statliga bidrag.

⁷³ SCB, Kommunernas hushållning med resurser 2006, OE 25 SM 0701, s. 17

⁷⁴ Dvs. anslagen 25:9 och 25:10

Om verksamheten inte är eftersatt innebär det att många kommuner eller landsting redan på eget initiativ och med egna resurser satsat på verksamheten. Att i ett sådant läge endast ge bidrag till de huvudmän som inte genomfört en sådan satsning framstår – som berörts i tidigare avsnitt – som en mindre väl genomtänkt statlig strategi. Inte särskilt mycket bättre är det om de huvudmän som redan satsat på det aktuella området faktiskt får ta del av bidraget, men bara under villkor att bidragsmedlen används inom det anvisade verksamhetsområdet.

Om verksamheten inte skulle förbli eftersatt utan det statliga bidraget blir situationen ännu mer besynnerlig. Varför betalar då staten över huvud taget ut detta bidrag? Är motivet (i stället) att kommunerna eller landstingen i stort behöver ett resurstillskott för att klara en sådan satsning – dvs. de har medvetenheten och viljan, men inte resurserna – så talar det för att bidragsmedlen i stället borde ges som ett generellt stöd. Då slipper man också problemet med att en del av huvudmännen redan avsatt resurser för den aktuella verksamheten.

Ett sätt att komma till rätta med detta problem vore för övrigt att de kommuner och landsting som redan ligger på eller över den av staten efterfrågade ambitionsnivån inom ett område gavs motsvarande bidrag, men då utan krav på hur medlen skulle användas. Invändningen mot en sådan ordning är självklar: då används inte medlen för avsett syfte. Det är riktigt, men anledningen är ju då att syftet med det riktade bidraget inte är tillämpligt i ett antal enskilda fall och att man dragit konsekvensen av detta.

Den slutsats vi drar av det ovan sagda är att om staten ändå väljer att använda sig av stimulansbidrag måste detta beslut grundas på en verklig och ingående kunskap om de problem, resurser och insatser som finns inom det aktuella området. Inte minst krävs kunskap om vilka variationer i här nämnda avseendena som finns mellan de olika kommunala huvudmännen.

Eftersom en sådan kunskap enligt vår uppfattning inte bara behövs som ett underlag för beslut om verksamhetsanknutna statsbidrag utan för hela den statliga styrningen av den kommunala sektorn återkommer vi till denna fråga under en separat rubrik nedan.

Det är svårt och ibland omöjligt att mäta effekterna av punktinsatser

Som tidigare framgått (i kapitlen 2–4) görs ofta ambitiösa utvärderingar av framför allt de statsbidrag som utgår till verksamheter och områden som kommunerna och landstingen genom lagstiftning givits ansvaret för, dvs. stimulansbidragen. Detta är värt att notera eftersom man på goda grunder kan hävda att denna typ av statsbidrag är de som är allra svårast att utvärdera, om man med utvärdering menar att mäta effekterna av insatserna. Vad bygger vi då ett sådant påstående på?

Det vi här talar om är stora och komplexa verksamheter som avser produktion av sociala tjänster (i första hand skola, vård och omsorg). Kännetecknande för dessa områden är också – med vissa gradskillnader – att den statliga regleringen av verksamheterna är relativt allmänt hållen och att utrymmet för huvudmännens egna bedömningar och prioriteringar är betydande. Slutsatsen är att det är långt från okomplicerat att ta fram mått som med rimlig grad av allmän acceptans kan användas för att mäta graden av måluppfyllelse inom de här aktuella verksamheterna. Detta är dock inte det största problemet i sammanhanget.

Ett större problem är att de s.k. stimulansbidragen endast utgör små resurstillskott (relativt sett) som utgår under en begränsad tid. Det betyder att den absoluta huvuddelen av de prestationer som åstadkoms inom verksamheterna och de effekter som dessa leder till endast i mycket begränsad utsträckning kan bedömas ha ett samband med det statliga bidraget. Att ta fram utvärderingsmodeller som kan isolera effekterna av det statliga stimulansbidraget från de effekter som betingas av den normala och långsiktiga verksamheten och finansieringen är enligt vår bedömning i många fall inte möjligt.

Mot denna bakgrund ifrågasätter vi det meningsfulla med att regelmässigt ge olika statliga myndigheter i uppgift att utvärdera effekterna av de här aktuella bidragen, dvs. stimulansbidragen. Det som enligt vår mening kan och bör följas upp är att bidragen används i enlighet med givna föreskrifter. Det är t.ex. naturligt att en uppföljning (eller om man vill kalla det för en utvärdering) görs om bidraget till personalförstärkningar eller vidareutbildning verkligen använts i detta syfte och hur stor personalökningen respektive ökningen i utbildningsvolym blivit.

Statsbidragen bara en del av den statliga styrningen

Statskontoret vill i detta sammanhang understryka att statsbidrag bara är ett av flera medel som staten använder för att styra den kommunala sektorn. Som tidigare nämnts har vi i ett antal rapporter till Ansvarskommittén närmare beskrivit och analyserat den statliga styrningen av olika kommunala verksamheter.

Det finns varken möjlighet eller anledning att här närmare återge de slutsatser vi kommit fram till i dessa rapporter. Det som bör sägas är dock att det enligt vår mening framför allt är inom de områden där kommunerna och landstingen genom reglering givits ansvaret som det lätt uppstår problem när staten samtidigt använder sig av det vi i rapporterna valt att kalla för andra styrmedel (t.ex. nationella handlingsplaner, överenskommelser eller statsbidrag).

Det vi framhållit i de tidigare nämnda rapporterna är bl.a. att det är viktigt i dessa sammanhang att staten har en helhetssyn på de styrmedel som an-

vänds och att de olika styrmedlen måste ges en utformning så att de inte motverkar varandra. Vi har också understrukt att förutsättningen för en effektiv statlig styrning, särskilt inom de här aktuella områdena, är att styrningen baseras på en faktisk kunskap om förutsättningarna och förhållandena i de berörda kommunala verksamheterna. Vad detta mer konkret kan innebära utvecklas ytterligare i avsnittet nedan.

Styrning kräver kunskap

I vår rapport *Reglering och andra styrmedel*, Statskontoret (2005:28) framför vi uppfattningen att ett grundläggande problem för den statliga styrningen av kommuner och landsting är bristen på verklig kunskap om den aktuella situationen i de olika kommunala verksamheterna. Vi betonar vidare att om staten ska använda andra styrmedel (som exempelvis verksamhetsanknutna statsbidrag) vid sidan av reglering och därmed i vissa fall bryta den grundläggande styrstrategin och ansvarfördelningen måste dessa styrmedel ha legitimitet. Grunden för legitimitet är enligt vår uppfattning att styrmedlen baseras på en verklig kunskap om den verksamhet som ska styras.

En av våra slutsatser i rapporten är att det finns ett behov av att utveckla ett uppföljningssystem med nationellt fastställda indikatorer som ger staten, kommunerna, landstingen och medborgarna en nationellt jämförbar bild av kommunala verksamheters kvalitet, kostnader, utfall och av den statliga styrningens effektivitet. Detta system anser vi bör vara tillgängligt för alla och utformat så att alla enskilda medborgare kan ta del av informationen.

I rapporten sägs även att om man bygger en gemensam kunskap på det sätt som ett sådant uppföljningssystem kan bidra till kan man också uppnå flera andra positiva effekter, exempelvis att

- Skapa en gemensam förståelse mellan staten och kommunsektorn, om den aktuella situationen och om de styrinsatser som borde/måste göras.
- Tydliggöra för alla (stat, kommuner, landsting, medborgare) vem som har det politiska ansvaret för olika verksamheter. Det kan i sin tur påverka den demokratiska processen i kommuner och landsting samt underlätta medborgarnas politiska ansvarsutkrävande.
- Behovet av statlig styrning kan kanske minska på vissa håll, genom att information från systemet redan har uppmärksammat kommunerna och landstingen själva eller medborgarna på brister i verksamheter.

Vi menar att detta resonemang och de slutsatser som dragits ovan är helt tillämpligt när det gäller framför allt de statsbidrag som utgår i stimulanssyfte, dvs. bidrag som utgår till verksamheter och områden som kommunerna och landstingen genom lagstiftning givits ansvaret för.

6.5 Verksamhetsanknutna bidrag som bör generaliseras

I vårt uppdrag är inskrivet att vi har möjlighet att lämna synpunkter på om något av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen bör inordnas i det generella statsbidraget.

Vi menar att det finns tre huvudsakliga aspekter som bör beaktas i diskussioner om ett statsbidrag bör generaliseras eller inte. Dessa tre aspekter är:

1. typ av statsbidrag som det är frågan om,
2. bidragets målgrupp, samt
3. formerna för fördelning av bidraget.

Som framgår av bl.a. kapitel fem är det möjligt att resonera kring olika *typer av statsbidrag*, där vissa typer av statsbidrag utgår inom verksamheter som är statliga ansvarsområden medan andra typer av statsbidrag utgår inom verksamheter där kommuner eller landsting är ålagda att ansvara för verksamheten ifråga. Vi har också konstaterat att den mest problematiska typen består av sådana statsbidrag som utgår till verksamheter och områden som kommunerna och landstingen enligt lagstiftning givits ansvaret för.

Det är enligt vår uppfattning inte lämpligt att inordna alla *typer av statsbidrag* i det generella statsbidraget, vilket också var KEK:s uppfattning. Det är t.ex. svårt att tänka sig att statsbidrag som utgår till kommuner eller landsting som ersättning för utförd tjänst kan generaliseras. Samma sak gäller statsbidrag som utgår till vissa kommuner eller landsting, för vissa specifika förhållanden, verksamheter eller institutioner.

Detta för oss in på punkten 2 ovan, om statsbidragens *målgrupper*. I vår tidigare statsbidragsrapport var en analysgrund om statsbidraget ifråga var avsett för *alla* eller *vissa* kommuner eller landsting. Eftersom det generella statsbidraget utgår till alla kommuner och landsting på samma villkor är det i första hand de statsbidrag som är avsedda för *alla* kommuner och landsting som kan vara aktuella att generalisera. Det bör också sägas att vi här talar om statsbidrag där de enda målgrupperna är kommuner och landsting. I likhet med KEK anser vi att statsbidrag som utgår till andra aktörer på samma villkor som till kommuner och landsting inte bör inordnas i ett generellt statsbidrag.

Den tredje punkten, *formerna för fördelning av statsbidrag*, påverkar också förutsättningarna för att generalisera ett statsbidrag. Statsbidrag som fördelas till alla kommuner eller landsting på ett schabloniserat sätt (t.ex. per capita ett visst antal gånger per år) har större förutsättningar att kunna generaliseras än statsbidrag som är avsedda för alla kommunala huvudmän men där fördelningen är mer specifik (t.ex. bygger på ansökan eller utgår

från särskilda förhållanden). Ytterligare en aspekt på formerna är om statsbidraget utgår för en verksamhet med volymstyrd reglering, dvs. där kommunernas eller landstingens kostnader kan förväntas variera mycket under ett år eller mellan olika år, eller om bidraget utgår inom en verksamhet utan sådana variationer.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan och i föregående kapitel kan vi identifiera ett antal statsbidrag som enligt vår bedömning bör inordnas i det generella statsbidraget. Dessa statsbidrag utgår från anslagen:

- 7:5, *Krisberedskap*,
- 14:1, *Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar*,
- 14:8, *Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder*,
- 16:2, *Vissa statsbidrag inom handikappområdet*,
- 17:1, *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken*,
- 18:1, *Bidrag till utveckling av socialt arbete mm.*, samt
- 46:1, *Allmänna val och demokrati*.

Statsbidragen kommenteras närmare i nedanstående avsnitt.

Anslaget 7:5, *Krisberedskap*

Det huvudsakliga statsbidraget inom detta anslag är ersättningen till alla kommuner och landsting för insatser som stärker samhällets beredskap mot svåra påfrestningar och förmågan under höjd beredskap. Krishanteringsansvaret är delat mellan stat och kommunala huvudmän. Ersättningen fördelas utifrån kommunens och landstingets invånarantal och räknas upp årligen med konsumentprisindex (KPI). Det finns fasta belopp för vissa uppgifter och funktioner samt tilläggsbelopp beroende på riskbilden i vissa kommuner.

KEK ansåg att det dåvarande bidraget till beredskapsplanläggning (dvs. en del av nuvarande anslaget 7:5) borde generaliseras. Vi noterar också att en utredning⁷⁵ nyligen ansåg att det borde övervägas om dessa medel bör fördelas som en del av de generella statsbidragen till kommunerna eller som ett specialdestinerat bidrag.

Anslaget 14:1, *Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar*

Från detta anslag utgår statsbidrag till ideella organisationer respektive till alla kommuner och landsting för preventivt arbete mot hiv/aids och andra sexuellt överförbara och blodburna sjukdomar inom ramen för de kommunala huvudmännens ansvar för hälso- och sjukvård samt smittskydd. Statsbidragen fördelas efter ansökan enligt en överenskommelse mellan staten

⁷⁵ SOU 2007:31, *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*.

och (nuvarande) Sveriges Kommuner och Landsting. I överenskommelsen anges ramar och övergripande prioriteringar.

Anslaget, 14:8, Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder

Det huvudsakliga statsbidraget från detta anslag utgår till (främst ettåriga) projekt där länsstyrelserna efter ansökan fördelar medel som är avsedda för kommuner och landsting samt frivilligorganisationer. Medlen ska bidra till att dels utveckla arbetet med alkoholförebyggande insatser inom primärvården, dels för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser i kommunerna. Det handlar således om bidrag inom verksamheter som enligt lag är kommunala ansvarsområden. Statsbidragen fördelas till länsstyrelserna utifrån antalet invånare i respektive län.

Anslaget 16:2, Vissa statsbidrag inom handikappområdet

Från detta anslag utgår statsbidrag till alla landsting, dels för rådgivning och stöd enligt LSS, dels för tolktjänst. Det handlar således om bidrag inom verksamheter som enligt lag är kommunala ansvarsområden. Båda statsbidragen fördelas utifrån invånarantalet i respektive landsting och utbetalas per kvartal i efterskott utan rekvisition.

Anslaget 17:1, Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken

Det huvudsakliga statsbidraget från detta anslag ska möjliggöra personalförstärkningar som leder till en kvalitetshöjning i alla kommunernas och landstingens vård och omsorg om de mest sjuka. Detta statsbidrag fördelas av Socialstyrelsen, efter ansökan från kommuner och landsting.

Ett annat statsbidrag som utgår från anslaget är avsett för alla kommuner för vidareutveckling av stödet till anhöriga som hjälper och vårdar närstående. Stimulansbidraget fördelas till respektive länsstyrelse utifrån antalet personer som är 65 år och äldre i länet. Kommunerna kan sedan ansöka om bidrag hos länsstyrelserna.

Det handlar således om i båda fallen om statsbidrag som utgår inom verksamheter som enligt lag är kommunala ansvarsområden.

Anslaget 18:1, Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.

Från detta anslag utgår statsbidrag som finansierar regeringens satsning på missbrukarvården, *Ett kontrakt för livet*. Det övergripande syftet är att stärka hela vårdkedjan och att engagera alla kommuner i större utsträckning. Länsstyrelserna skickar ut information om att kommunerna kan ansöka om bidrag samt fördelar statsbidragen till kommunerna. Statsbidraget utgår således inom verksamheter som enligt lag är kommunala ansvarsområden.

Anslaget 46:1, Allmänna val och demokrati

Det statsbidrag som utgår från detta anslag är avsett för alla kommuner och ska täcka kommunens kostnader för förtidsröstning. Statsbidraget utgår för de år det hålls val eller folkomröstning. Bidraget fördelas dels med ett fast

belopp per kommun, dels med ett belopp som motsvarar kommunens andel av det totala antalet röstberättigade vid val till kommunfullmäktige multiplicerat med ett annat fast belopp.

Statsbidrag som bör undersökas närmare

Vi har i vår kartläggning funnit några statsbidrag där det har varit svårt för oss att bedöma vilket ansvar som staten och kommuner samt landsting egentligen har. Det beror dels på att bidrag och verksamheter kan beskrivas utifrån olika perspektiv, dels på att ansvarsfördelningen faktiskt är oklar. De statsbidrag som vi syftar på utgår från anslagen

- 13:2, *Bidrag för läkemedelsförmånerna,*
- 28:4, *Försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel, samt*
- 28:6, *Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner.*

När det gäller bidraget för läkemedelsförmånerna så kan vi konstatera att det utgår på ett schabloniserat sätt till alla landsting inom en verksamhet som landstingen enligt lag är ålagda att ansvara för. Rent principiellt bör detta statsbidrag kunna inordnas i det generella statsbidraget. Samtidigt är det så att staten tagit på sig ett ansvar att tillsammans med landstingen finansiera kostnaderna för läkemedel inom den öppna vården. Det gemensamma ansvaret formuleras i en överenskommelse som staten och landstingen (via Sveriges Kommuner och Landsting) träffar varje år.

Inom kulturområdet har riksdagen å ena sidan slagit fast ett antal mål i den nationella kulturpolitiken. Dessa mål ska vara direkt styrande för statens insatser, vilka bl.a. kommer till uttryck genom statsbidrag till alla kommuner och landsting. Statsbidragen fördelas efter ansökan som schablonbelopp och en förutsättning för bidrag är att verksamheten även stöds av en kommun eller ett landsting samt att mottagare av bidrag måste uppfylla vissa fastställda mål för verksamheten och redovisa resultatet av den. Å andra sidan finns det ingen lagstadgad skyldighet för kommuner eller landsting att bedriva verksamhet inom kulturområdet, även om många kommunala huvudmän ändå stödjer kulturområdet på olika sätt.

KEK ansåg att dessa statsbidrag borde inordnas i ett generellt statsbidrag, bl.a. eftersom statens ambitioner var att stimulera men inte styra den regionala kulturverksamheten samt för att denna verksamhet inte var ett lagstadgat kommunalt ansvar. Vi delar KEK:s bedömning, men vill ändå peka på de oklarheter som finns om ansvaret.

Avvecklade statsbidrag

Som framgår av vår kartläggning har några statsbidrag avvecklats fr.o.m. budgetåret 2007. Det handlar om statsbidrag från följande fyra anslag:

- 13:9, *Bidrag till psykiatri och social psykiatri* (har avvecklats i nuvarande form och fått ny inriktning),
- 25:9, *Bidrag till personalförstärkningar i förskola,*
- 25:10, *Bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem, samt*
- 25:16, *Statligt stöd för utbildning av vuxna.*

Om dessa statsbidrag hade funnits kvar hade vi, mot bakgrund av bidragens typ, konstruktion och målgrupp, rekommenderat att de inordnades i det generella statsbidraget.

Regeringsuppdraget



Finansdepartementet

STATSKONTORET	
Registratör	
Ink.	2007-04-05
Dnr.	2007/83-5

Regeringsbeslut 10

2007-03-22

Fi2007/2153 (delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Till avd.....	1
Kontakt med.....	
Beslut.....	Gd
Datum.....	2007-04-10
Sign.....	[Signature]

Uppdrag avseende utvärdering av specialdestinerade statsbidrag**Regeringens beslut**

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en utvärdering av specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting. Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2007.

Regeringen ställer högst 50 000 kronor till Statskontorets förfogande för fullgörande av uppdraget. Medlen utbetalas av Regeringskansliet (Finansdepartementet) efter rekvisition. Kostnaderna skall belasta utgiftsområde 25 anslag 48:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting, anslagspost 4 Vissa utredningsinsatser avseende utvecklad uppföljning av kommunal verksamhet.

Bakgrund

I samband med riksdagsbehandlingen av Riksdagens revisorers förslag angående statens styrning av kommunerna uttalade finansutskottet att det finns utrymme för en tydligare redovisning av statsbidragen till kommunerna (bet. 2003/04:FiU22). I betänkande 2004/05:FiU3 noterade utskottet att regeringens skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn åren 2002 och 2003 hade utökats med ett särskilt avsnitt om utvecklingen av anslag som i sin helhet går till kommuner och landsting. Utskottet framförde i detta sammanhang att detta sågs som ett viktigt steg i utvecklingen av en samlad redovisning av statsbidrag med hänsyn till de nationella mål som riksdag och regering har formulerat. Med denna redovisning som grund finns enligt utskottet möjlighet att dels förbättra överblicken över statsbidragen till kommuner och landsting, dels göra en utvärdering av huruvida dessa bidrag uppfyllt de mål de var ämnade för.

I samband med behandlingen av 2005 års skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2004/05:102) förutsatte finansutskottet att

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: registrator@finans.ministry.se
Telex
117 41 FINANS S

redovisningen av statsbidragen kommer att utvecklas vidare (bet. 2005/06:FiU3). Det gällde särskilt en samlad utvärdering av måluppfyllelsen för samtliga statsbidrag till kommuner och landsting eller för utvalda statsbidrag på anslagsnivå.

I skrivelsen om utvecklingen inom den kommunala sektorn som överlämnades till riksdagen 2006 (skr. 2005/06:102) gjorde den förra regeringen bedömningen att en övergripande utvärdering av måluppfyllelsen för samtliga statsbidrag till kommuner och landsting skulle kräva ett omfattande arbete som inte kunde göras i nämnd skrivelse. Regeringen skulle i stället återkomma i frågan.

Närmare om uppdraget

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att undersöka vilka effekter de specialdestinerade statsbidragen haft i kommuner och landsting i förhållande till de mål som riksdag och regering har fastsällt för dessa bidrag. Statskontoret skall vidare göra en bedömning av hur respektive statsbidrag påverkat kommunernas och landstingens egen styrning av verksamheten.

Uppdraget begränsas till beloppsmässigt större specialdestinerade statsbidrag som funnits under år 2006. Utvärderingen skall ha sin tyngdpunkt på statsbidrag som i statsbudgetsystemet Hermes kodas som transferering till kommuner och/eller landsting avseende konsumtion. Statskontoret skall, för de statsbidrag som utvärderas, redovisa

- vilka ändamål som riksdagen beslutat om,
- hur bestämmelser om statsbidrag och regleringsbrev utformats,
- hur bidragen fördelats,
- vilken uppföljning och vilka utvärderingar som gjorts av statsbidragen på nationell nivå samt
- bidragens resultat, effekter och måluppfyllelse.

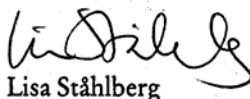
Om det saknas underlag för att redovisa hur ett visst statsbidrag använts och vilka effekter det haft bör Statskontoret inhämta sådana uppgifter. Finner Statskontoret att bidrag inte har följts upp och utvärderats skall orsaker till detta redovisas. Utifrån undersökningen kan Statskontoret ge rekommendationer avseende hur specialdestinerade statsbidrag bör utformas dels för att vara möjliga att följa upp och utvärdera, dels för att ge planerad effekt.

År 1993 ersattes ett stort antal specialdestinerade bidrag av ett nytt generellt statsbidrag till kommunerna. Undantag gjordes dock för vissa typer av specialdestinerade bidrag. I uppdraget ingår att analysera om de specialdestinerade bidrag som i dag utbetalas omfattas av de kriterier som angavs för att ett bidrag inte skulle inordnas i det generella systemet. Statskontoret har också möjlighet att lämna synpunkter på om något av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen bör inordnas i det generella statsbidraget.

På regeringens vägnar



Mats Odell



Lisa Ståhlberg

Kopia till:

Fi/BA, F, EIT

S/ST, HS

U/G, S, SV

Sveriges Kommuner och Landsting

