



2011:22



STATSKONTORET

Tänk efter före

Om viss styrning av kommuner och
landsting





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2011-09-26

ERT DATUM

2010-12-22

DIARIENR

2010/252-5

ER BETECKNING

Fi2010/5805

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att ta fram underlag för proportionalitetsbedömning m.m.

Regeringen gav den 22 december 2010 Statskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag rörande proportionalitetsbedömningar, utformning av annan statlig styrning än normering, specialdestinerade statsbidrag samt överföring av uppgifter till vissa kommuner eller landsting.

Statskontoret har tidigare genom rapporten *Kommunalt självstyre och proportionalitet* (2011:17) avrapporterat den del av uppdraget som rör proportionalitetsbedömningar.

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting* (2011:22).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och utredare Peter Ehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Peter Ehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	23
1.1	Uppdraget till Statskontoret	23
1.2	Hur uppdraget har genomförts	24
1.3	Något om styrning	24
1.4	Rapportens disposition	26
2	Annan styrning än normering	27
2.1	Uppdraget	27
2.2	Kapitlets disposition	27
2.3	Vad är annan styrning?	27
2.4	Reglering och annan styrning av verksamheter i kommuner och landsting	34
2.5	Erfarenheter av annan styrning	46
2.6	Slutsatser: Att tänka på vid utformning av annan styrning	61
2.7	Behov av mer kunskap om styrmedlet överenskommelser	65
3	Specialdestinerade statsbidrag	67
3.1	Uppdraget	67
3.2	Inriktning och avgränsningar	67
3.3	Fakta och tidigare överväganden	69
3.4	Erfarenheter av och uppfattningar om specialdestinerade statsbidrag	73
3.5	Administrationen av bidragen	81
3.6	Utformningen av specialdestinerade statsbidrag	81
3.7	Slutsatser: Att tänka på vid bidragsgivning	94
4	Utvärderingar och uppföljningar	101
4.1	Några iakttagelser och erfarenheter av utvärderingar och uppföljningar	102
4.2	Slutsatser: Att tänka på i samband med uppföljningar och utvärderingar	108

5	Överföring av statliga uppgifter till vissa kommuner och landsting	115
5.1	Uppdraget	115
5.2	Metod, avgränsningar och disposition	115
5.3	Uppgifter som har överförts	117
5.4	När kan en uppgiftsöverföring vara lämplig?	128
	Referenser	133

Bilaga

Regeringsuppdraget	141
--------------------	-----

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringens uppdrag till Statskontoret består av fyra delar, varav en tidigare har avrapporterats (2011:17). I denna rapport avrapporteras de återstående tre delarna av uppdraget. Dessa är att ta fram underlag avseende (1) utformning av annan styrning än normering, (2) utformning av specialdestinerade statsbidrag samt (3) överföring av uppgifter till vissa kommuner och landsting.

Sammanfattande bedömningar

Vi kan konstatera att styrningen skiljer sig markant mellan olika verksamhetsområden. Det gäller såväl användningen av annan styrning som utformningen av de specialdestinerade statsbidragen. Det finns självfallet goda skäl att anpassa styrningen utifrån verksamheternas olika karaktär. Samtidigt kan det finnas en risk att det går slentrian i styrningen, att man styr ”som man alltid har gjort”. Vi menar därför att regeringen skulle vara betjänt av att i det enskilda fallet mer förutsättningslöst pröva hur verksamheten ska styras, t.ex. vilka krav och villkor som ska ställas i samband med införandet av ett visst statsbidrag.

En iakttagelse som gäller både för annan styrning och för specialdestinerade statsbidrag är att det utifrån uppföljningar och utvärderingar ofta är svårt att bedöma effekterna av respektive insats. Det finns också betydande metodologiska problem med att följa upp och utvärdera annan styrning och specialdestinerade statsbidrag. Samtidigt är det naturligtvis av intresse för regeringen att få bästa möjliga kunskap om resultatet av en viss satsning. Det är därför angeläget att regeringen redan i samband med att en reform eller ett statsbidrag utformas också överväger hur en eventuell uppföljning och/eller utvärdering ska göras, då möjligheten att följa upp och utvärdera ofta påverkas av hur reformerna eller statsbidragen är utformade. Det är även viktigt att regeringen är tydlig i sin beställning av en uppföljning eller en utvärdering. Den bör tydligt ange vad som är syftet med uppföljningen eller utvärderingen och också mer exakt ange vad det är som ska följas upp eller utvärderas.

Annan styrning

Annan styrning utgör en inte speciellt väl avgränsad kategori av s.k. mjuka styrmedel. Till skillnad från reglering, där staten vanligtvis kan kräva att de som styrs fullt ut lever upp till den statliga viljan, förutsätter annan styrning en beredskap och acceptans från den eller de som utgör styrobject för att styrningen ska fungera.

Vi har valt att koncentrera studien av annan styrning till de mer frekvent använda styrmedlen som vi kunnat urskilja inom kategorin, nämligen

- *nationella inriktningsdokument*
- *överenskommelser*
- *nationella samordnare*
- *öppna jämförelser.*

Nationella inriktningsdokument, t.ex. nationella riktlinjer eller strategier, är dokument där regeringen uttrycker sina ambitioner inom ett verksamhetsområde. Syftet med inriktningsdokumenten är att övergripande påverka utvecklingen inom olika områden.

Överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under en lång tid varit ett vanligt sätt för staten att försöka påverka verksamheten i kommuner och landsting. Överenskommelserna innebär en uppgörelse mellan parterna, som tillsammans förbinder sig att åstadkomma något. Ofta utgör en eller flera styrmedel, t.ex. statsbidrag, informationsinsatser och uppföljning, komponenter i överenskommelserna.

Nationella samordnare arbetar bl.a. med att knyta samman kommuner, landsting och andra aktörer och se till att de samverkar på ett sätt som bidrar till att regeringen når det mål den eftersträvar inom det verksamhetsområde som kan vara aktuellt.

Med *öppna jämförelser* avses systematiska och kontinuerliga jämförelser, dvs. en form av benchmarking. Öppna jämförelser är det begrepp som används för en benchmarking baserad på resultatindikatorer avseende den kommunala nivån. Längst utvecklade är öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården.

Även specialdestinerade statsbidrag utgör en form av annan styrning. Dessa bidrag behandlas i särskild ordning längre fram.

Vi har avgränsat studien av annan styrning till tre verksamhetsområden: *hälso- och sjukvården*, *äldreomsorgen* och *skolan*. Detta är också områden där staten har ett stort intresse av att påverka utvecklingen.

Erfarenheter av annan styrning

Nedan följer några av de iakttagelser som vi har gjort.

Styrningen skiljer sig mellan verksamhetsområdena

Den statliga styrningen skiljer sig markant mellan hälso- och sjukvården och äldreomsorgen å ena sidan och skolan å den andra. Inom de förstnämnda verksamheterna utnyttjar staten ett batteri av annan styrning som ett komplement till regelstyrningen. På skolsidan förekommer annan styrning nästan inte alls. Några tänkbara förklaringar till skillnaderna i hur verksamheterna styrs är bl.a. att möjligheten att detaljstyra skiljer sig åt mellan verksamheterna, liksom styrningstradition och politiseringsgrad.

Konsekvenser av mängden styrmedel

Olika former av annan styrning kombineras ofta i "paket". En konsekvens av att använda flera olika styrmedel samtidigt är att överblicken kan gå förlorad. Det är också svårt att vid en utvärdering särskilja verkan av de olika styrmedlen. Med mängden styrmedel ökar också risken för överlappningar mellan dessa.

Vidare kan mängden överenskommelser ställa till problem för den kommunala nivån. För de kommunala huvudmännen kan det vara svårt att hålla reda på alla överenskommelser och alla ansökningar som ska skrivas för att få ta del av de statsbidrag som nästan alltid är kopplade till överenskommelserna.

Kortsiktig och ryckig styrning

Flitigt användande av annan styrning istället för reglering kan skapa en kortsiktig och ryckig styrning. Eftersom det i annan styrning nästan alltid ingår ett statsbidrag kan sådan ryckighet och kortsiktighet göra

det svårt för kommuner och landsting att förutse vilka resurser de kommer att ha tillgång till.

Att tänka på vid utformning av annan styrning

Ett generellt råd är att tänka mer strategiskt på styrningen av kommuner och landsting och då gärna utarbeta en samlad strategi för styrningen. I en sådan strategi bör åtminstone följande punkter ingå.

Analysera existerande styrning inom verksamhetsområdet

När regeringen vill initiera en förändring på kommunal nivå är det viktigt att utgå från hur den existerande styrningen ser ut. Viss verksamhet är svårare att reglera i detalj, där förekommer det vanligtvis mer av annan styrning. Att styrningen sett ut på ett visst sätt inom ett verksamhetsområde bör dock inte innebära att den även fortsättningsvis ska se ut på det viset.

I en analys av styrningen ingår också att försöka undvika tids- och innehållsmässiga överlappningar, så att inte regeringen introducerar en satsning där det redan görs en sådan. En sådan överlappning kan leda till resursslöseri och gör det också svårare att utvärdera vilken styrning och vilka styrmedel som har varit verkningsfulla. Dessutom kan det ställa till administrativa problem i kommuner och landsting om flera satsningar med ungefär samma innehåll introduceras parallellt.

Beakta den kommunala självstyrelsen

När riksdag och regering reglerar kommuners och landstings verksamhet måste den grundlagsreglerade kommunala självstyrelsen beaktas. Annan styrning kan vara ett alternativ till reglering när statsmakterna vill styra utan att komma i konflikt med självstyret. Den kommunala självstyrelsen bör dock beaktas även när det gäller annan styrning. Om exempelvis regleringen av en viss verksamhet överlåter mycket av ansvaret för vad som ska åstadkommas och hur det ska göras till de kommunala huvudmännen, bör inte staten genom kortsiktiga insatser av annan styrning förändra denna ansvarsfördelning.

Utforma styrningen med hänsyn till kommuners och landstings mottagarkapacitet

När statsmakterna utformar annan styrning är det också viktigt att inledningsvis analysera om kommuner och landsting har förmåga att

omhändertata styrsignalerna. Om regeringen t.ex. vill använda sig av öppna jämförelser bör den se till det också finns kapacitet på kommunal nivå att följa upp och analysera resultaten som styrmedlet genererar.

Utforma styrningen med hänsyn till andra aktörer

Särskilt viktigt att uppmärksamma i detta sammanhang är SKL samt privata utförare av kommunala tjänster. SKL fungerar ofta som informell samordnare av den statliga styrningen. Vid utformningen av annan styrning bör regeringen överväga vilken roll SKL skulle kunna spela för att få styrningen att fungera så bra som möjligt.

Kommunal verksamhet genomförs i dag av en mängd privata utförare, vilket staten har att beakta detta när styrningen utformas. Om regeringen exempelvis vill använda sig av öppna jämförelser inom en verksamhet med många privata utförare bör den också se till att inrapporteringen av för styrningen nödvändig data kommer till stånd.

Behov av mer kunskap om överenskommelser

Överenskommelser är ett populärt och viktigt styrmedel inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Styrmedlet är dock inte helt oproblematiskt. En överenskommelse är inget juridiskt bindande dokument och det finns inga formella sanktioner som utlöses om avtalet skulle brytas. Överenskommelserna sluts också mellan regeringen och SKL. SKL har inga formella möjligheter att sluta juridiskt bindande avtal med regeringen å enskilda kommuners och landstings vägnar. Det allt tätare samarbetet mellan regeringen och SKL som överenskommelserna innebär gör att också organisationens roll gentemot sina medlemmar blir mer komplicerad.

Ett flitigt användande av överenskommelser kan även göra ansvarsförhållandena mindre tydliga. Det kan bli oklart vem som en kommun- eller landstingsmedlem ska hålla ansvarig för resultatet av en viss överenskommelse. SKL är en intresseorganisation som inte kan ställas till svars på samma sätt som enskilda kommuner eller landsting, eller deras valda företrädare.

Vi menar att det skulle vara värdefullt att närmare undersöka överenskommelser som styrmedel och hur en ökad användning av överens-

kommelser påverkar relationen mellan staten och de kommunala huvudmännen.

Specialdestinerade statsbidrag

Med specialdestinerade statsbidrag avses bidrag som staten lämnar för en viss verksamhet i kommuner eller landsting. Omfattningen av de specialdestinerade statsbidragen har varierat de senaste decennierna, men har varit relativt oförändrad under de senaste fem åren.

Statsbidragen är konstruerade på många olika sätt och i vitt skilda syften. I denna rapport har vi främst analyserat s.k. *stimulansbidrag*, dvs. bidrag för verksamheter där kommuner eller landsting har huvudansvaret och där syftet med statsbidraget är att påverka de kommunala huvudmännens insatser och/eller prioriteringar. Därutöver förekommer även *ersättningsbidrag* i de fallen att staten uppdrar till kommuner och landsting att utföra insatser inom områden där staten kan sägas ha ett huvudansvar för verksamheten och finansieringen.

Erfarenheter av statsbidrag

Utifrån de utvärderingar som gjorts är det svårt att dra entydiga slutsatser om vilka effekter specialdestinerade statsbidrag har som styrmedel och om de leder till måluppfyllelse. En förklaring är att det är metodologiskt svårt att utvärdera sådana bidrag. En annan förklaring är att utformningen av statsbidragen är så olika. Mottagare av specialdestinerade statsbidrag anser dock ofta att bidragen har positiva effekter.

De specialdestinerade statsbidragen kan ha undanträngningseffekter som innebär att de från statlig synvinkel ger upphov till oönskade omprioriteringar. En kommun eller ett landsting kan exempelvis välja att minska sina egna satsningar och låta statsbidraget finansiera verksamheten.

Det är vanligt att den kommunala nivån anser att implementeringstiderna är för korta i samband med införandet av bidragssystem. För korta implementeringstider kan leda till att kommunerna och landstingen inte har möjlighet att planera för verksamheten och att bidragen därför inte får avsedda effekter. Ansvariga myndigheter behöver också tid för att förbereda införandet av ett nytt bidragssystem.

Utformningen av specialdestinerade statsbidrag

Eftersom specialdestinerade statsbidrag är en form av annan styrning finns det anledning att tänka strategiskt kring denna styrning på samma sätt som för övrig annan styrning. Det innebär bl.a. att analysera existerande styrning inom verksamhetsområdet och att beakta den kommunala självstyrelsen. Vi tror dock inte att det är möjligt att lämna generella råd om hur ett specialdestinerat statsbidrag bör utformas mer i detalj. Hur det utformas beror av vilka syftena är med bidraget och vilka förutsättningar som föreligger.

För att systematisera statsbidragen har vi skilt på å ena sidan *fördelningsmodellen* och å andra sidan *krav och villkor* vid bidragsgivningen. Med fördelningsmodellen avses den komponent i bidragssystemet som bestämmer hur stort bidrag som respektive kommun eller landsting får. Med krav och villkor avses de förhållanden som ska vara uppfyllda för att en kommun eller landsting överhuvudtaget ska få del av bidraget eller få behålla det.

Nedan följer ett par hållpunkter för vad man kan eller bör tänka på när man utformar ett bidragssystem.

Välj en fördelningsmodell

Vi har identifierat tre övergripande sätt att fördela specialdestinerade statsbidrag, nämligen sådana bidrag som baseras på

- lokalt utformade ansökningar
- fördelningsnycklar
- statligt definierade prestationer eller resultat.

Mot bakgrund av syftet med statsbidraget och de förutsättningar som finns inom ett verksamhetsområde bör en grundläggande fördelningsmodell väljas. Naturligtvis kan man även tänka sig att element av de olika fördelningsmodellerna kombineras.

De olika modellerna har för- och nackdelar som utvecklas nedan.

En fördelningsmodell där *lokalt utformade ansökningar* tillämpas innebär att kommuner och landsting får del av bidrag genom att formulera ansökningar som sedan bedöms av en bidragsgivande myndig-

het. En fördel med modellen är att den ger utrymme för flexibilitet, då kommuner och landsting själva kan utforma de insatser som bidraget är avsett att finansiera. Flexibiliteten gör dock att det kan vara svårt att följa upp och utvärdera statsbidragen, eftersom de prestationer och insatser som bidraget finansierar kan komma att variera mycket. Det gör det också svårt att uttala sig om fördelningsmodellens styrverkan. Denna fördelningsmodell kan vara lämplig när staten vill fördela mindre bidrag som syftar till att utveckla den kommunala verksamheten i något särskilt avseende. Det kan t.ex. handla om att utveckla nya arbetssätt och arbetsprocesser som sedan kan spridas till andra kommuner och landsting. En nackdel med modellen är att den kan ge upphov till höga administrativa kostnader. En annan nackdel är att den kan leda till svårigheter för kommuner och landsting att planera verksamheten, då modellen innebär att de inte kan veta om de kommer att få del av bidragsmedlen.

Bidragssystem där resurser fördelas med hjälp av en *fördelningsnyckel* innebär att någon objektiv egenskap styr fördelningen av resurser, exempelvis antalet invånare eller antalet elever i en kommun eller i ett landsting. Bidragssystem baserade på en fördelningsnyckel är vanliga för något större statsbidrag där det är angeläget att resurserna fördelas någorlunda jämnt eller efter de behov som finns. En fördel med fördelningsmodellen är att den är enkel att hantera och därmed kan medföra små administrativa kostnader. Den torde också underlätta för kommuner och landsting att planera verksamheten, då de ofta på förhand kan veta hur mycket bidragsmedel som de kan få del av. Den största svagheten med fördelningsnyckelbaserade modeller torde vara att de i allmänhet har en svagare styrverkan än bidrag som fördelas på annat sätt. Det sammanhänger med att bidraget fördelas utefter en parameter som kommunen eller landstinget inte kan påverka.

Fördelningsmodeller som bygger på *statligt definierade prestationer eller resultat* syftar till att belöna de kommuner eller landsting som staten anser har gjort väl ifrån sig. Bidrag som fördelas på detta sätt ger därmed tydligare ekonomiska incitament och därmed starkare styrverkan än vad bidrag som fördelas på annat sätt gör. Det förefaller dock som att de prestations- eller resultatbaserade bidragssystemen ökar risken för oönskade effekter. Möjligen som en konsekvens av detta tycks de prestations- eller resultatbaserade bidragssystemen ofta

vara behäftade med relativt omfattande regelverk, som kan ge upphov till höga administrativa kostnader.

Bestäm krav och villkor

Specialdestinerade statsbidrag är normalt förknippade med ett antal krav och villkor. Kraven och villkoren är ofta nödvändiga för att bidragssystemet ska ha någon styrverkan. Krav behövs bl.a. för att motverka att bidrag används på felaktigt sätt eller för felaktiga ändamål. Det är dock svårt att uttala sig generellt om vilka krav som bör ställas, det beror bl.a. på att syftena med statsbidragen varierar och på att de grundläggande fördelningsmodellerna ställer olika krav. Omfattningen av de krav och villkor som ställs måste dessutom alltid vägas mot de administrativa kostnader som ett regelverk kan medföra.

Vanliga typer av krav och villkor är

- krav på hur bidragen får användas
- krav på redovisning
- krav på ansökan
- krav på medfinansiering
- återkrav.

I flertalet bidragssystem finns behov av att ställa *krav på hur bidragen får användas*. Ett undantag är statsbidrag som fördelas efter prestation eller resultat. I sådana system kan statsbidraget uppfattas som en belöning som kommunen eller landstinget får använda efter eget gottfinnande. Krav på hur bidragen får användas kan vara nödvändiga för att undvika undanträngningseffekter, exempelvis att kommuner och landsting minskar sina egna satsningar inom ett område. Hur detaljerade kraven bör vara varierar beroende på bidragets syfte. Om syftet med ett bidragssystem exempelvis är att utveckla verksamheten i kommuner och landsting och pröva nya arbetssätt är det inte lämpligt att ange detaljerade krav på hur bidraget får användas.

Bidragssystemen bör innehålla någon form av *redovisningskrav*, för att kontrollera att kommuner och landsting genomför de bidragsberättigade åtgärderna och för att möjliggöra uppföljningar och utvärderingar av bidraget. Redovisningskraven måste dock anpassas till bidragens

storlek. För mindre bidrag kan omfattande redovisningskrav medföra orimliga administrativa kostnader.

I flertalet bidragssystem finns ett *krav på ansökan*. Ansökningsförfarandet kan få kommuner och landsting att planera och ta ansvar för de insatser som bidragen finansierar. Statskontorets intryck är dock att det ibland slentrianmässigt ställs krav på att kommuner och landsting ska lämna mer eller mindre omfattande beskrivningar av de insatser som statsbidraget ska finansiera. I bidragssystem som fördelas efter hur kommuner och landsting utformar ansökan (lokalt utformad ansökan) är det naturligtvis nödvändigt med ett ansökningsförfarande. I andra typer av bidragssystem finns det anledning att noga tänka igenom behovet av och utformningen av ett eventuellt ansökningsförfarande.

Krav på medfinansiering innebär att kommunen eller landstinget bidrar med en viss andel av de totala kostnaderna för en satsning, vilket torde ha en återhållande effekt på kommuners, landstings och andra huvudmäns efterfrågan på ett bidrag. Vi menar att det är rimligt att bidragssystem har krav på medfinansiering, eftersom det sannolikt bidrar till att bidragstagarna tar ett större ansvar för användningen av bidragsmedlen och att medlen därmed används på ett sätt som uppfattas som mer angeläget utifrån ett kommunalt perspektiv. En alltför hög medfinansieringsgrad kan dock innebära att bidraget inte används i den utsträckning som statsmakterna avser.

Bidragssystem bör innehålla möjligheter för staten att *återkräva medel* om bidragsmedel använts på felaktigt sätt eller för felaktiga ändamål. Detsamma gäller om kommuner och landsting fått statsbidrag på felaktiga grunder.

Utvärderingar och uppföljningar

Erfarenheter av utvärderingar och uppföljningar

En översiktlig genomgång av de senaste årens uppföljningar och utvärderingar av statsbidrag visar att uppföljningarna och utvärderingarna sinsemellan är olika utformade. Utformningen varierar mellan olika professioner, myndigheter och akademiska discipliner.

En vanlig erfarenhet är att det ofta är svårt att genomföra uppföljningar och utvärderingar. Det gäller särskilt om de inbegriper någon form av måluppfyllelse- och/eller sambandsanalys. Detta beror bl.a. på att målen ofta är otydliga och på att det är metodologiskt svårt att isolera effekter och kontrollera för alternativa förklaringar.

Regeringens beställningar av uppföljningar och utvärderingar är ofta relativt allmänt hållna. Av förordningar och andra styrdokument framgår att en uppföljning eller utvärdering ska genomföras, men mer exakt vad som ska följas upp eller utvärderas och vilka effekter som ska belysas framgår ofta inte. Det finns dock exempel på att regeringen formulerar mer omfattande uppföljnings- eller utvärderingsplaner.

Att tänka på i samband med uppföljningar och utvärderingar

Mot bakgrund av att det ofta är svårt att utforma utvärderingar och uppföljningar på ett bra sätt är det varken rimligt eller lämpligt att regeringen i detalj bestämmer hur dessa ska genomföras. Statskontoret anser dock att regeringen bör vara tydligare i sina beställningar av uppföljningar och utvärderingar än vad som är fallet idag. Nedan redovisas de aspekter som framstår som mest väsentliga för regeringen att ta ställning till.

Överväg genomförandet av en uppföljning eller utvärdering i samband med att en satsning utformas

Den första frågan som måste ställas är om en uppföljning eller utvärdering bör genomföras, och om en sådan ska göras om den då ska genomföras i form av en enklare form av uppföljning eller en mer fördjupad utvärdering. Om regeringen har bestämt sig för att en uppföljning eller utvärdering ska genomföras bör den redan i samband med att satsningen utformas överväga hur uppföljningen och/eller utvärderingen ska ske.

Klargör syftet och precisera uppföljnings- eller utvärderingsuppdraget

För utvärderingar är det angeläget att tydliggöra syftet bakom, eftersom detta påverkar ambitionsnivån och tillvägagångssättet. Syftet kan exempelvis vara att bedöma om målen med insatsen uppfyllts eller om insatsen är ekonomiskt effektiv.

Regeringens styrning av kommuner och landsting består ofta av många olika komponenter. Det kan finnas skäl för regeringen att närmare ange vilka av dessa komponenter som ska följas upp eller utvärderas. Likaså bör regeringen vid enklare uppföljningar av statliga insatser specificera vad som ska följas upp, t.ex. i vilken utsträckning ett statsbidrag betalats ut, vilka som har fått bidraget och vilka prestationer som genomförts med hjälp av bidraget.

Om regeringen vill mäta måluppfyllelsen av en viss insats bör den analysera hur målen är formulerade inom verksamhetsområdet. Om målen är vaga bör de tydliggöras, så att de är möjliga att operationalisera på ett meningsfullt sätt. Innebär en utvärdering att en sambands- eller effektanalys ska göras bör regeringen först överväga förutsättningarna för genomförandet. En effektutvärdering kan innebära att en åtgärd eller insats måste utformas på ett särskilt sätt, t.ex. genom att ett statsbidrag riktas till vissa men inte till alla kommuner eller landsting.

Bestäm vem som ska genomföra uppföljningen eller utvärderingen

Regeringskansliet bör överväga vem som ska genomföra en viss uppföljning eller utvärdering, då detta kan ha stor betydelse för utformningen och användningen av uppföljningen eller utvärderingen.

Olika organisatoriska lösningar på vem som genomför utvärderingar har olika för- och nackdelar som ofta ställs mot varandra. Beroende på om hur man betonar värdet av *opartiskhet och sakkunskap, policyrelevans* och *metodkunskap* kan man komma till olika slutsatser om vem som bör genomföra uppföljningen eller utvärderingen. De aktörer eller organisationer som exempelvis har stor sakkunskap på ett område tenderar ofta att ha intressen i de verksamheter som ska utvärderas och därmed ha lägre grad av oberoende eller opartiskhet i förhållande till det som ska utvärderas. Myndigheter som är ansvariga för genomförandet av en verksamhet som ska utvärderas har exempelvis normalt hög sakkunskap, men kan inte sägas vara opartiska i förhållande till det som ska utvärderas.

Det är inte möjligt att generellt säga hur avvägningen mellan opartiskhet, sakkunskap, m.m. ska göras. Avvägningen beror på syftet med utvärderingen. Är syftet ansvarsutkrävande eller omprövning av verksamheten är opartiskhet i förhållande till verksamheten ofta av stor

betydelse. Om syftet däremot är att lära för att utveckla verksamheten kan det finnas ett värde i att de som ansvarar för verksamheten också får vara med och utvärdera den.

Rådgör med sakkunniga

Innan ett uppföljnings- eller utvärderingsuppdrag beslutas kan det även vara lämpligt att rådgöra med sakkunniga personer. En fråga som exempelvis bör kontrolleras med sakkunniga på verksamhetsområdet är om det finns data för att besvara frågor som ingår i uppdraget. Innebär uppdraget att utvärdera måluppfyllelse eller andra effekter kan det vara särskilt angeläget att rådgöra med personer med vana att genomföra uppföljningar och utvärderingar.

Överföring av statliga uppgifter till vissa kommuner och landsting

De verksamheter som vi, efter en översiktlig genomgång, har funnit där överföring av statliga uppgifter till vissa kommuner och landsting förekommer är

- lantmäteriförrättningar
- miljötillsyn
- tillsyn för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor
- invandring och asyl- och flyktmottagande
- samtjänst vid medborgarkontor
- ansvar för regionala utvecklingsfrågor
- fördelning av medel till regional kulturverksamhet.

Vi har inte kunnat se något tydligt mönster för hur uppgiftsöverföringarna regleras och genomförs. Initiativet kommer dock vanligtvis från kommunal nivå.

När det gäller skälen till uppgiftsöverföringarna är effektivitet och kostnadsbesparingar de motiv som oftast lyfts fram. Dessa motiv kopplas samman med kommuners och landstings geografiska närhet till mottagarna av tjänsten, tillsynsobjekten etc.

De uppgiftsöverföringar som vi har studerat kan, med undantag av invandring och asyl- och flyktmottagande, sorteras in i två kategorier: uppgifter där *enhetlighet* krävs och uppgifter där *variation* förväntas.

Till den första kategorin hör främst lantmäteriförrättningar, miljötillsyn och tillsyn för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor. I dessa verksamheter ska det inte finnas några skillnader i rättstillämpningen; enhetlighet utgör ett centralt värde. Till den andra kategorin hör samtjänst vid medborgarkontor, ansvar för regionala utvecklingsfrågor samt fördelning av medel till regional kulturverksamhet. I dessa verksamheter är variation och lokal och regional anpassning centrala värden.

Att regeringen väljer att möjliggöra uppgiftsöverföringar när variation eftersträvas ter sig naturligt med tanke på att variation är ett kännetecken för den kommunala nivån. När det gäller uppgiftsöverföringar inom verksamheter där enhetlighet är ett centralt värde har riksdag och regering funnit att de fördelar som en utförare med lokalkännedom och närhet till uppgiften ger uppväger de eventuella nackdelar som ett kommunalt ansvar kan innebära.

När kan en uppgiftsöverföring vara lämplig?

Grundläggande värden att ta hänsyn till

Effektivitet utgör ett av statsförvaltningens grundläggande värden. Utöver effektivitet brukar vanligtvis demokrati och rättssäkerhet nämnas i det sammanhanget. En grundförutsättning för en uppgiftsöverföring bör vara att inget av dessa tre värden ska försvagas genom förändringen. Enhetlighet är ett annat ofta nämnt förvaltningspolitiskt värde. Det brukar framhållas att om behovet av enhetlighet är starkt ska uppgiften vara statlig, eller i vart fall ha en stark statlig reglering. Om uppgiften läggs på lokal eller regional nivå innebär det variationer. En avgörande fråga för riksdag och regering att ta ställning till är vilka lokala och regionala variationer i lösningar och resultat som kan accepteras inom en viss verksamhet. Särskilt viktigt blir detta ställningstagande om statsmakterna överväger att genomföra en asymmetrisk uppgiftsfördelning.

Vilka typer av verksamheter är lämpade för uppgiftsöverföring?

En typ av uppgifter som är lämpade att föra över till enbart vissa kommuner eller landsting är sådana där närheten till mottagarna av tjänsten är viktig samtidigt som lokal och regional variation igenomförandet är acceptabelt, eller t.o.m. betraktas som ett positivt värde. Ansvaret för regional utveckling och fördelning av medel till regional

kulturverksamhet är uppgifter där närhet och variation ses som positiva värden.

Tillsynsuppgifter är mer komplicerade i detta avseende. I den verksamheten är det viktigt att bedömningar och ambitionsnivå inte skiljer sig mellan olika delar av landet. Det finns därför mycket som talar för att tillsynen bör vara en statlig angelägenhet.

Villkor för uppgiftsöverföringen

Om statsmakterna finner att det kan vara lämpligt med en uppgiftsöverföring till vissa kommuner eller landsting bör det av förarbetena till regleringen framgå vilka avvägningar som har gjorts mellan viktiga demokratiska och förvaltningspolitiska värden. På vilka grunder har t.ex. lokalkännedom befunnits viktigare än enhetlighet. Vidare bör av förarbetena tydligt framgå ansvarsfördelningen mellan de olika instanserna och varför en specifik statlig instans ska ha befogenhet att besluta om överföring av uppgifter.

I den reglering som följer av uppgiftsöverföringen bör statsmakterna i normalfallet:

- Tydligt avgränsa vilken uppgift eller vilka uppgifter som förs över.
- Ange vilka konkreta krav som ställs på de kommuner som övertar uppgiften vad gäller kompetens och personalmässiga resurser. Av regleringen bör också framgå på vilka grunder statliga myndigheter ska fatta beslut om överföring.
- Utse en statlig myndighet som ska bedöma kommunernas förutsättningar att klara av uppgiften.
- Ange hur de berörda statliga myndigheterna ska följa upp, kontrollera eller utöva tillsyn över de uppgifter som förts över, eller reglerats i avtal.
- Ange att en utsedd statlig myndighet ska tillämpa bestämmelser om återtagande, om uppföljning och kontroll visar att de krav som ställts som grund för överföringen inte uppfyllts.
- Ange hur verksamheten ska finansieras och varför en viss finansieringsform valts. Om avgiftsfinansiering valts, vem som får besluta om avgiftens storlek samt vad den ska täcka.

1 Inledning

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Regeringen gav den 22 december 2010 Statskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag rörande proportionalitetsbedömningar, utformning av annan statlig styrning än normering, specialdestinerade statsbidrag samt överföring av uppgifter till vissa kommuner eller landsting.

Statskontoret ska ta fram ett allsidigt underlag för vad som skulle kunna behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Statskontoret ska vidare ta fram erfarenheter av utformning av annan form av styrning än normering, t.ex. handlingsplaner och överenskomelser. Underlaget kan t.ex. innehålla en analys av lämplig utformning och utvärdering av olika insatser. I underlaget ska också redovisas hur dessa styrmedel förhåller sig till andra möjliga styrmedel.

Statskontoret också ta fram ett underlag för specialdestinerade statsbidrag, vilket ska kunna användas som ett stöd vid utformandet av sådana bidrag. Underlaget ska bl.a. innehålla en redovisning av för- och nackdelar med olika fördelningsmodeller, vilka konkreta villkor och krav som kan kopplas till användningen av statsbidraget samt hur behov av uppföljning och utvärdering kan tillgodoses. I uppdraget ingår även att redovisa erfarenheter av tidigare specialdestinerade statsbidrag.

Slutligen ska Statskontoret ta fram ett underlag för bedömningar när det gäller överföring av uppgifter till vissa kommuner och landsting. Det gäller t.ex. när det är mer eller mindre lämpligt att föra över en uppgift till ett fåtal kommuner, hur den överförda uppgiften bör finansieras, vilka villkor som bör förenas med överföringen liksom villkor för återtagande av en uppgift.

Uppdragets första del, om proportionalitetsbedömningar, har avrapporterats till regeringen den 30 juni 2011.

De övriga tre delarna – underlag avseende annan styrning, specialdestinerade statsbidrag samt överföring av uppgifter till vissa kommuner och landsting – avrapporteras genom denna rapport.

1.2 Hur uppdraget har genomförts

Vår rapport bygger i huvudsak på erfarenheter som hämtats från tidigare genomförda rapporter, uppföljningar och utvärderingar, vilka berör de olika delarna av uppdraget som inte behandlats i uppdragets första del om proportionalitetsbedömningar. Erfarenheter har även inhämtats genom intervjuer med tjänstemän som arbetar med annan form av styrning än normering och med specialdestinerade statsbidrag vid Socialstyrelsen, Skolverket, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Social- och Utbildningsdepartementen.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Peter Ehn (projektledare), Johan Lantto och Jonas Widell.

1.3 Något om styrning

Styrning tillhör samhällsvetenskapens och samhällsdebattens mest använda begrepp. I likhet med andra flitigt förekommande samhällsvetenskapliga begrepp, t.ex. makt, är styrningsbegreppet inte entydigt. För vårt uppdrag är det dock inte nödvändigt att fördjupa oss i den delen av begreppsdiskussionen. Vi kan nöja oss med att konstatera att styrning mer allmänt går ut på att någon eller något (ett styrsobjekt) försöker påverka någon eller något (ett styrobject) i ett visst avseende. I debatten kan det emellertid ibland uppstå viss förvirring när det gäller vad eller vem som utgör det slutliga föremålet för styrningen. Där det bl.a. kan uppstå oklarheter är om styrningen är riktad mot förvaltningen eller kommuner/landsting, eller om styrningen är riktad mot det omgivande samhället. Varje politikers yttersta mål är rimligtvis att i olika avseenden påverka samhället och dess medborgare. Styrningen av statsförvaltningen eller av kommuner och landsting blir då ett medel för att åstadkomma de förändringar i det omgivande samhället som eftersträvas.

Således finns det en likhet mellan statsförvaltningen och kommuner/landsting i att båda kan utgöra medel i regeringens strävan att påverka det omgivande samhället. Det existerar emellertid en viktig skillnad mellan myndigheter och kommuner och landsting genom att de sistnämnda har ett demokratiskt egenvärde som går bortom att vara ett medel för en regerings förverkligande av sina politiska ambitioner. Redan i regeringsformens portalparagraf slås det fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas inte enbart genom ett representativt och parlamentariskt statsskick utan också genom kommunal självstyrelse. Av detta följer att kommuner och landsting inte kan styras på samma sätt som regeringen styr sina myndigheter. I regeringsformens 8 kapitel 2 § fastslås att grunderna för kommunernas organisation, verksamhetsformer, den kommunala beskattningen, befogenheter i övrigt samt deras åliggande ska meddelas genom lag. Regeringen måste således när den vill styra kommuner och landsting beakta de begränsningar som den kommunala självstyrelsen sätter.

Även om kommuners och landstings särställning begränsar regeringens möjligheter att styra den kommunala nivån har riksdag och regering i en enhetsstat som Sverige befogenhet att uttrycka sin vilja inom alla sakområden, oavsett ansvarsfördelning. Det är också riksdag och regering som fastställer ramarna för organiseringen av den offentliga förvaltningen och därmed för ansvarsfördelningen inom de offentliga verksamheterna. Den typ av styrning som innebär att riksdag och regering bestämmer vilket ansvar och vilka befogenheter som kommuner och landsting har för en viss verksamhet, helt enkelt sätter spelreglerna och anger spelplanen för ett visst område, har Statskontoret i en rapport valt att kalla strukturskapande styrning (Statskontoret 2005:28). Hur denna strukturskapande styrning är utformad får också konsekvenser för den övriga statliga styrningen av verksamhetsområdet. Det är t.ex. stor skillnad mellan hälso- och sjukvårdsområdet och skolområdet, vilket i sin tur har stor betydelse för hur staten i övrigt har valt att styra respektive områden. Vi återkommer till detta i kapitel 2.

Inom den samhällsvetenskapliga forskningen har styrning genom nätverk som ett alternativ till en traditionell hierarkisk styrning sedan länge fått stor uppmärksamhet. Forskarna uttrycker det som att de tycker sig se en utveckling från "government till governance". De beskriver förändringar inom och utom staten som har gjort staten och

dess relation till övriga aktörer alltmer komplex och svåröverskådlig. En konsekvens av utvecklingen är att staten anses ha fått allt svårare att styra på ett traditionellt vis.

Ett nyckelord i den här formen av styrning är frivillighet. Politiken utformas i relationen mellan aktörerna, i nätverk, snarare än genom ensidigt tvingande statligt agerande. Formella regleringsformer ersätts av mer ”mjuk”, icke-normerande styrning, som framtagande av mål, handlingsprogram, strategier, riktlinjer, råd och information.¹ En typ av styrning som vi i kapitel 2 diskuterar under beteckningen ”annan styrning”.

Även med en mjukare form av reglering har staten ambitioner och också instrument att styra processerna i dessa nätverk. Det gör den bl.a. genom att etablera och organisera nätverken. Staten kan sätta upp ramar för nätverkens arbete och på olika sätt försöka främja samverkan och samsyn inom dessa. Att bygga nätverk är ett sätt att styra som innebär att man styr genom att knyta samman aktörer och får dem att samverka och samordna sig för att uppnå det resultat som nätverksbyggaren eftersträvar.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande vis. I kapitel 2 redovisas och analyseras annan styrning än normering. Kapitel 3 ägnas åt de specialdestinerade statsbidragen. I kapitel 4 redogörs för och diskuteras den roll som uppföljning och utvärdering har i förhållande till den styrning som redovisas i kapitel 2–3. Tyngdpunkten ligger här på de specialdestinerade statsbidragen. I kapitel 5 redogörs för överföring av uppgifter till vissa kommuner och landsting.

¹ Inom forskningen uttrycks det som en övergång från ”hard law” till ”soft law”. Begreppet soft law rymmer dock mer än statlig reglering. I begreppet inbegrips också bl.a. den styrning som privata aktörer utför med hjälp av standarder.

2 Annan styrning än normering

2.1 Uppdraget

Regeringens uppdrag till Statskontoret i denna del är att ta fram ett underlag för annan statlig styrning än normering, t.ex. handlingsplaner och överenskommelser. Ett sådant underlag kan, enligt regeringen, innehålla en analys av lämplig utformning samt utvärdering av sådan styrning. Underlaget ska också beskriva hur denna typ av styrning förhåller sig till andra möjliga styrmedel. Vidare ingår det i denna del av Statskontorets uppdrag att redovisa erfarenheter av andra styrmedel än normering.

2.2 Kapitlets disposition

Kapitlet är disponerat så att vi i avsnitt 2.3 diskuterar begreppet annan styrning. Vi ger i detta avsnitt också en översiktlig beskrivning av de styrmedel vi studerar inom denna kategori. I det därpå följande avsnittet (2.4) beskriver vi hur annan styrning används inom tre för den kommunala nivån centrala verksamhetsområden: hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola. För varje verksamhetsområde redovisar vi också översiktligt den gällande regleringen. I avsnitt 2.5 redovisar och diskuterar vi olika erfarenheter av annan styrning. Avsnittet 2.6 är mer normativt. Där redovisar vi vad regeringen enligt vår mening kan vara hjälpt av att tänka på vid utformningen av annan styrning. I det sista avsnittet (2.7) lyfter vi fram ett av styrmedlen inom annan styrning, nämligen överenskommelser, som vi menar att det finns särskilt behov av mer kunskap om.

2.3 Vad är annan styrning?

Annan styrning kan sägas utgöra en inte speciellt väl avgränsad kategori av s.k. mjuka styrmedel, t.ex. nationella strategier och överenskommelser mellan regeringen och SKL. Om staten när det gäller reglering kan kräva en absolut efterlevnad gäller detta inte för annan styr-

ning.² Där har staten inte monopol på att styra och kan inte heller kräva att de som styrs fullt ut lever upp till den statliga viljan. Annan styrning förutsätter en beredskap och acceptans från den eller de som utgör styr-objekt för att styrningen ska fungera. Annan styrning innefattar också ofta en partsrelation mellan staten och, i vårt fall, kommuner och landsting.

Varför använder staten annan styrning?

Att ge ett entydigt och uttömmande svar på frågan i rubriken är inte möjligt utifrån det empiriska material vi har tillgång till. Vissa motiv, om än preliminära till sin karaktär, går emellertid att urskilja.

Statens möjligheter och vilja skiljer sig åt mellan olika kommunala verksamhetsområden. Där staten har viljan att styra, men möjligheterna att styra med hjälp av mer detaljerad reglering är begränsade, kan vi förvänta oss ett mer frekvent användande av andra styrmedel än reglering.

Annan styrning kan också vara ett första steg; ett försök att åstadkomma den förändring eller utveckling som statsmakterna önskar, utan att de ska behöva använda sig av ett starkare styrmedel som reglering. Riksdag och regering har också att ta hänsyn till den grundlagsreglerade kommunala självstyrelsen och vill helst undvika att inkräkta på den genom reglering. Visar det sig emellertid att den frivilliga vägen genom annan styrning inte fungerar tillfredsställande utifrån statsmakternas perspektiv, t.ex. att de förändringar man vill åstadkomma uppfattas gå för långsamt, har riksdag och regering möjlighet att ta till lagstiftning för att nå sitt mål. Något som man också har utnyttjat, t.ex. när det gäller det fria vårdvalet.

Det kan också finnas politiskt strategiska motiv för riksdag och regering att använda sig av annan styrning. Genom att t.ex. tillsätta en nationell samordnare tydliggör statsmakterna att en viss verksamhet är viktig. Man markerar att man tar en uppkommen situation eller ett politiskt problem på allvar. Genom att involvera fler aktörer i hanteringen av frågan, t.ex. genom en överenskommelse med SKL, kan också

² Det finns dock reglering där det tydligt anges att kommuner eller landsting *får* eller *bör* göra någonting. I dessa fall är det givetvis inte frågan direkta åligganden för kommuner och landsting, utan här kan de själva avgöra hur de ska agera.

statsmakternas handlande ges ökad legitimitet. Här finns det dock betydande skillnader mellan olika verksamhetsområden när det gäller hur regeringen väljer att använda sig av annan styrning. Vi återkommer till detta senare i kapitlet.

Avgränsningar

Om nu annan styrning utgörs av alla de styrmedel som faller utanför reglering är det lätt att förstå att en redogörelse för denna grupp av styrmedel kan bli mycket omfattande. Av både praktiska och analytiska skäl har vi därför gjort vissa avgränsningar (jfr Statskontoret 2005:28 s.14 ff.). En första sådan är tiden. De styrmedel som vi diskuterar måste ha en viss varaktighet. Vi kommer därför inte att studera den styrning som kan förekomma genom politiska uttalanden eller utspel.

Inte heller kommer vi att studera den styrning som staten utövar genom att ansvara för utbildningen av läkare, lärare, förskollärare etc. Denna typ av styrning påverkar förutsättningarna för kommunernas och landstingens verksamhet, men är generell och indirekt till sin karaktär och faller därför utanför avgränsningarna. Likaledes utelämnar vi insatser som staten gör för att t.ex. öka antalet heltidstjänster i vården eller uppmuntra fler personer med doktorsexamen att bli lärare. Undantag görs dock om initiativen utgör en del av en överenskommelse mellan staten och SKL, eller lyfts fram i ett nationellt inriktningsdokument. I dessa fall inkluderas de i vår studie.

Vårt uppdrag i denna del är att förse *regeringen* med ett underlag för annan styrning än normering. Ett underlag som är tänkt att i första hand användas inom Regeringskansliet. Med utgångspunkt i detta har vi valt att avgränsa studien till de styrmedel inom annan styrning som regeringen använder sig av. Vi kommer således inte att diskutera riktlinjer och rekommendationer som utfärdas av ansvariga myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen och Skolverket.³ Inte heller kommer vi att diskutera myndigheternas allmänna råd.

Det har också varit nödvändigt för oss att göra en avgränsning när det gäller vilka verksamhetsområden som vi studerar. Här har vi valt de tre

³ Ett undantag är om av myndigheter utfärdade riktlinjer eller rekommendationer ingår som en del i en överenskommelse mellan staten och SKL.

kanske viktigaste välfärdsåtagandena som den kommunala nivån har: hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och skolan. Detta är också områden där staten har ett stort intresse av att påverka utvecklingen.

Ytterligare en avgränsning som vi har gjort är att vi har valt att koncentrera studien till de mer frekvent använda styrmedlen under de cirka tio senaste åren. Vi har sorterat dessa styrmedel under rubrikerna:

- *Nationella inriktningsdokument*
- *Överenskommelser*
- *Nationella samordnare*
- *Öppna jämförelser*

En avgränsning som följer av vårt uppdrag är att specialdestinerade statsbidrag, som ofta kan vara en form av icke-normerande styrning och som också ofta kombineras med annan styrning, diskuteras i nästa kapitel.

Utifrån ovanstående avgränsningar ger vi inledningsvis i följande avsnitt en översiktlig beskrivning av styrmedlen inom annan styrning. Därefter ger vi en mer detaljerad redogörelse för styrningen inom de tre ovan nämnda verksamhetsområdena – hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola.

Nationella inriktningsdokument m.m.

När det i olika sammanhang talas om annan styrning än normering är det inte sällan olika typer av informations- och kunskapsstyrning som avses. Denna form av styrning tar sig ofta uttryck i nationella inriktningsdokument som *nationella riktlinjer*, *strategier*, *handlingsplaner* eller *handlingsprogram*, men även i *andra former av informations- och kunskapsspridning*. Det finns en mängd olika typer av informations- och kunskapsstyrning med en mängd olika beteckningar. Det är inte heller enbart regeringen som använder sig av dessa styrmedel, utan också statliga myndigheter.

Nedan följer en kortfattad redovisning av olika styrmedel av informations- och kunskapsspridningskaraktär.

Nationella inriktningsdokument

Genom nationella inriktningsdokument uttrycker regeringen sina ambitioner inom ett område. Sådana inriktningsdokument är exempelvis strategin om Nationell eHälsa och den nationella strategin för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Syftet med inriktningsdokumenten är att *övergripande* påverka utvecklingen inom olika verksamhetsområden. Just den övergripande karaktär som dessa styrmedel har gör emellertid att de inte är särskilt precisa som självständiga styrmedel.

Nationella handlingsprogram eller nationella riktlinjer och liknande inriktningsdokument är inte juridiskt bindande och de kan inte heller betraktas som en form av kvasiavtal eller som överenskommelser mellan parter (men de kan implementeras genom en överenskommelse).

Andra former av informations- och kunskapsspridning med riksdag och regering som avsändare

Till den här kategorin hör t.ex. handböcker, vägledningar och rekommendationer som har till syfte att påverka kommuners och landstings verksamhet.

Hit hör också satsningar från statsmakterna för att bygga upp och utveckla forskning och utbildning inom hela eller delar av ett verksamhetsområde. Det kan t.ex. vara frågan om att ta initiativ till olika kunskapscentra, vilka i sin tur ska bidra till att utveckla en viss verksamhet. I dessa fall ackompanjeras satsningen normalt av ett specialdestinerat statsbidrag.

Vidare har vi valt att till den här kategorin föra olika kampanjer e.d., initierade av riksdag och regering. Ansvar för att genomföra kampanjerna ligger ofta på myndigheter.

Överenskommelser

Ofta utgör en eller flera styrmedel komponenter i olika *överenskommelser* mellan regeringen och SKL. Exempelvis ingår ekonomiska styrmedel i form av statsbidrag så gott som alltid i ett "överenskommelsepaket", men där kan också ingå informationsinsatser, uppföljning, utvärdering m.m. Gentemot kommuner och landsting har

överenskommelser under en lång tid varit ett vanligt sätt att försöka påverka verksamheten.

Som framgår ovan utgör överenskommelser mer av ett ramverk för andra styrmedel än ett styrmedel i sig självt. Samtidigt innebär en överenskommelse en uppgörelse mellan olika parter som därmed tillsammans förbinder sig att åstadkomma något. En överenskommelse bygger därför på någon form av förhandling mellan parterna. Överenskommelsen är visserligen inte ett juridiskt bindande dokument, men den torde likafullt ha en styrande effekt just genom att parterna gemensamt har undertecknat ett dokument om vad de vill åstadkomma.

Nationella samordnare

Styrning genom att bygga nätverk och arenor för aktörer att mötas är en form av organisationsstyrning som har blivit allt viktigare över tid. Statens roll i denna typ av styrning är av mer samordnande karaktär.

En särskild typ av nätverksbyggande som har blivit mer populär under senare år är att regeringen utnämner en nationell samordnare som får till uppgift att bl.a. knyta samman kommuner, landsting och andra aktörer och se till att de samverkar på ett sätt som bidrar till att regeringen når det mål den eftersträvar inom det verksamhetsområde som kan vara aktuellt.

Nationella samordnare förekommer och har förekommit på en mängd områden under de senaste åren. Nationella samordnare vars arbete bl.a. har berört kommuner och landsting har funnits inom narkotika- respektive psykiatripolitiken. I dag finns nationella samordnare för bl.a. hemsjukvård, cancerarbete och äldreomsorg. Den nationella samordnaren kan formellt vara en särskild utredare, vilken därmed arbetar utifrån ett kommittédirektiv, men hon eller han kan exempelvis också utses genom ett regeringsbeslut och få en placering i Regeringskansliet.

Även om uppdragen till de nationella samordnarna kan vara olika till sin karaktär finns det några kännetecken som är gemensamma för gruppen och som skiljer dem från en traditionell kommitté. Ett sådant särskiljande drag är att en nationell samordnare ska arbeta *mer exekutivt* än vad som förväntas av en traditionell utredning. De nationella samordnarna arbetar också *mer utåtriktad* än vad som är normalt för en

kommitté. En nationell samordnare har därför en mängd externa kontakter. Vidare arbetar nationella samordnare just med att *samordna* olika aktörer; att få dem att dra åt samma håll.

Öppna jämförelser

Benchmarking har under det senaste decenniet vuxit fram som ett av de viktigare styrmedlen för att påverka utvecklingen på den kommunala nivån. Med benchmarking avses systematiska och kontinuerliga jämförelser. Jämförelser som kan göras med olika inriktningar. Mest vanligt är att man skiljer på resultatbenchmarking och processbenchmarking,⁴ där den förstnämnda är inriktad mot nyckeltalsjämförelser. Processbenchmarking innebär en mer djupgående analys av de arbetsprocesser som ingår i en verksamhet.

I Storbritannien, som har varit något av ett föregångsland när det gäller benchmarking, utgör resultatbenchmarking en huvudingrediens i den reform som går under beteckningen Best Value. I Sverige används begreppet öppna jämförelser för en benchmarking baserad på resultatindikatorer för den kommunala nivån. Öppna jämförelser är längst utvecklade inom hälso- och sjukvården, där metoden till betydande del bygger på de s.k. nationella kvalitetsregistren. Dessa register innehåller information om insatser och resultat för olika åkommor som behandlas inom hälso- och sjukvården.

Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten var från början ett projekt som drevs gemensamt av Socialstyrelsen och SKL. Begreppet lanserades år 2006 genom att Socialstyrelsen och SKL presenterade den första på indikatorer grundade multidimensionella resultatredovisningen av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet. I dag har Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att i samverkan med SKL fortsätta och intensifiera utvecklingen av öppna jämförelser.

Ambitionen med öppna jämförelser av kvalitet och effektivitet i verksamheten kan något förenklat beskrivas som trefaldig (jfr Socialdepartementet m.fl., 2009):

⁴ Ibland används även begreppet strategisk benchmarking för jämförelser av strategiska val, t.ex. avseende kommunledningens långsiktiga och övergripande styrning av den kommunala organisationen (SOU 2005:110).

- Öppna verksamheterna för insyn och i förlängningen underlätta vårdval för patienter och brukare.
- Vara ett verktyg för yrkesgrupper och beslutsfattare att förbättra kvalitet och effektivitet i verksamheten.
- Förbättra granskning och utvärdering av verksamheten genom att möjliggöra fördjupade analyser.

2.4 Reglering och annan styrning av verksamheter i kommuner och landsting

I föregående kapitel diskuterade vi mer översiktligt den statliga styrningen av kommuner och landsting. Vi redogjorde för viss grundlagsreglering och regeringens möjligheter och vilja att styra skilda kommunala verksamheter. I detta avsnitt ska vi beskriva hur styrningen sker inom hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola. Dessa tre områden har vi valt därför att de representerar viktiga och omfattande kommunala verksamhetsområden, områden som staten helt naturligt också har ett intresse av att kunna påverka, dvs. styra.

Det här kapitlet avhandlar den något svårfångade kategori styrmedel som går under beteckningen ”annan styrning”. För att förstå varför och i vilken utsträckning annan styrning används inom ett verksamhetsområde är det emellertid nödvändigt att ta avstamp i den reglering som finns inom respektive område. Det bör noteras att vi i kapitlet beskriver hur styrningen gestaltar sig i dagsläget. Vi kommer således inte att ge exempel på tidigare förekommande former av annan styrning.

Den övergripande regleringen av kommuners och landstings befogenheter preciseras i kommunallagen, men intressantare i det här sammanhanget är den reglering som sker i speciallagar. Speciallagstiftning finns bl.a. för hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola. Ofta är speciallagstiftningen av ramlagskaraktär och kompletteras därför av bl.a. förordningar, föreskrifter och allmänna råd. Här nedan beskriver vi hur reglering och annan styrning ser ut inom de tre ovan nämnda verksamheterna. Vi inleder med hälso- och sjukvården.

Regleringen av hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvårdsområdet regleras i första hand i hälso- och sjukvårdslagen, HSL, (1982:763) och tandvårdslagen (1985:125). Vi kommer dock inte att diskutera reglering och styrning inom tandvårdsområdet.

HSL är en ramlag som anger mål, krav och ansvarsfördelning inom hälso- och sjukvården. HSL är också en skyldighetslagstiftning och innehåller därför inga bestämmelser om den enskildas rättigheter. I Sverige saknas en samlande lag om patientens rättigheter.⁵ Dessa framgår istället indirekt av de bestämmelser som reglerar skyldigheter för sjukvårdshuvudmännen och för personalen. För sjukvårdspersonalens del regleras de grundläggande skyldigheterna i patientsäkerhetslagen (2010:659). I den lagen föreskrivs exempelvis att arbetet ska ske i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Utöver dessa lagar finns det ett antal andra lagar som reglerar olika delar av hälso- och sjukvårdsverksamheten och som har betydelse för kommunerna och landstingens skyldigheter och för patientens ställning i vården. Det finns t.ex. lagar om patientens rätt till ersättning vid skador, psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård, smittsamma sjukdomar, läkemedel, abort och sterilisering samt om människans död. Vidare finns det viss allmän lagstiftning som har betydelse för verksamhetsområdet. Hit hör t.ex. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och föräldrabalken, som båda har bestämmelser som berör patientens ställning i vården. Offentlighets- och sekretesslagen är giltig inom den allmänna hälso- och sjukvården för bl.a. uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden.

I lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård regleras kommunernas skyldighet att betala ersättning till landstingen för hälso- och sjukvård för personer som är folkbokförda i kommunen. Lagen, tillsammans med förordningen med samma namn, reglerar på ett relativt detaljerat sätt detta betalningsansvar. Syftet med lagen är bl.a. att tydliggöra gränsen mellan huvudmännen samt att ge

⁵ En utredning – Patientmaktutredningen – arbetar dock för tillfället med att ta fram en sådan samlad lag om patientens rättigheter. Utredningen ska lämna förslag till ny patientlag senast 1 januari 2013 (Dir. 2011:25).

kommunerna ett samlat ekonomiskt ansvar för långvarig vård, oavsett var den bedrivs.

Utöver lagregleringen styr en stor mängd förordningar och myndighetsföreskrifter verksamheten inom detta område. Socialstyrelsen är nationell expert- och tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvården och utfärdar föreskrifter, allmänna råd, nationella riktlinjer och andra rekommendationer.⁶ Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS) innehåller närmare 150 författningar.⁷ Regleringen inom hälso- och sjukvårdsverksamheten kan sammanfattas som mycket omfattande, även jämfört med andra samhällsområden (SOU 2007:12).

Genom statliga myndigheter sker också en omfattande kontroll och tillsyn över hälso- och sjukvården. Till kontrollen är kopplat ett sanktionssystem; något som inte alltid gäller för andra kommunala verksamheter. I olika delar utövar Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), Läkemedelsverket, Statens strålskyddsmyndighet, Elsäkerhetsverket m.fl. tillsyn och kontroll över hälso- och sjukvården.

Det övergripande målet för hälso- och sjukvården anges i HSL (2 §) och har följande lydelse:

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården.

”Lika villkor” är en central formulering här. Den innebär bl.a. att alla som bor i landet ska ha samma möjlighet att vid behov få tillgång till hälso- och sjukvård. Det är endast vårdbehovet som ska avgöra omfattningen och karaktären på insatserna. Den statliga styrningen av hälso- och sjukvårdsverksamheten inriktas till stor del mot att detta mål i största möjliga utsträckning ska nås. Styrningen sker emellertid av en verksamhet som är starkt decentraliserad. I HSL:s 3 och 18 § klargörs att det är landsting och kommuner som ansvarar för att erbjuda med-

⁶ Observera dock att allmänna råd, nationella riktlinjer och rekommendationer inte är juridiskt bindande.

⁷ Här ingår utöver hälso- och sjukvård också socialtjänst inklusive äldreomsorg.

borgarna hälso- och sjukvård. Av förarbetena till HSL tydliggörs att regeringen anser det viktigt att landstingen får ett stort utrymme att utforma vården efter lokala och regionala behov och förutsättningar (prop. 1981/82:97).

Den statliga regelstyrningen av hälso- och sjukvården inriktas huvudsakligen mot *ansvarsförhållanden* och *processer*. Processkraven avser t.ex. former för handläggning, sekretess och journalhantering, beslutsbefogenheter samt utbildnings- och legitimationskrav för personal. På ett övergripande och indirekt plan styr HSL också *innehållet* i hälso- och sjukvårdens verksamhet, bl.a. genom att ange målet för verksamheten. Däremot säger HSL ingenting om det medicinska innehållet i den vård eller de behandlingar som ska ges till enskilda personer. Detta innehåll formas av professionen i dess möte med patienterna. Med nödvändighet har den medicinska professionen en mycket stark ställning inom hälso- och sjukvården. Det är de som ställer diagnoser, bestämmer vilken behandling som ska sättas in m.m. Professionen påverkas i sin tur av den snabba kunskaps- och teknologikutvecklingen inom området.

Sammanfattningsvis lämnar den statliga regelstyrningen av hälso- och sjukvården ett betydande utrymme för huvudmännen att själva bestämma över både vad som ska åstadkommas och hur det resultatet ska uppnås. De typer av tjänster som hälso- och sjukvården ska leverera är också svåra att styra genom reglering. Det gäller såväl för staten som för kommuner och landsting. Det sammanhänger till stor del med att de behov som hälso- och sjukvårdens tjänster ska tillgodose inte är klart avgränsade och svåra att mäta. Vidare att man inom verksamheten har tillgång till flera alternativa typer av insatser och att målen för dessa insatser kan vara svåra att på förhand bestämma, eftersom insatserna är beroende av den enskilda individens behov och förutsättningar.

Annan styrning inom hälso- och sjukvården

Inom hälso- och sjukvårdsområdet är annan styrning en mycket vanlig metod att försöka påverka utvecklingen. Denna styrning sker genom överenskommelser, nationella inriktningsdokument (nationella riktlinjer eller strategier, nationella handlingsplaner e.d.), nationella samord-

nare och öppna jämförelser.⁸ Framför allt sluts en stor mängd överenskommelser mellan regeringen och SKL. Under senare år har överenskommelser slutits om bl.a. patientsäkerhet, rehabiliteringsgarantin, sjukskrivningsprocessen, att korta vårdköerna, förbättringar inom den psykiatriska heldygnsvården, hiv/aids, jämlik vård, cancervård samt implementering av Socialstyrelsens riktlinjer för missbruks- och beroendevården. Överenskommelserna kombineras nästan undantagslöst med ett specialdestinerat statsbidrag.

En årligt återkommande överenskommelse är den s.k. Dagmaröverenskommelsen, där staten och SKL kommer överens om vissa ersättningar till hälso- och sjukvården. Dagmaröverenskommelser har slutits sedan 1985. Dagmaröverenskommelsen för 2011 har som huvudinriktning att förbättra möjligheten till uppföljning och utveckling av hälso- och sjukvården. Tyngdpunkten i överenskommelsen ligger därför på en satsning på nationella kvalitetsregister.

På uppdrag av regeringen tar Socialstyrelsen fram nationella riktlinjer för hälso- och sjukvården. Riktlinjerna är en form av rekommendationer till sjukvårdshuvudmännen och utfärdas för olika sjukdomsgrupper. Som vi anger i avsnitt 2.2 kommer vi inte att studera myndigheternas styrning av hälso- och sjukvården i denna rapport, om inte dessa riktlinjer utgör en del av en överenskommelse mellan staten och SKL. När det gäller Socialstyrelsens nationella riktlinjer kan det sistnämnda emellertid ibland vara fallet.

Både i överenskommelserna och de nationella inriktningsdokumenten utgör informations- och kunskapsspridning en komponent i styrningen. Många av överenskommelserna och de nationella riktlinjerna är inriktade mot att utveckla och förbättra verksamheten, varför kunskapsspridning på olika sätt helt naturligt blir en viktig del.

Olika styrmedel kombineras av regeringen i paket och de hänger också ofta samman i kedja, där en metod att påverka sjukvårdshuvudmännen

⁸ Inom hälso- och sjukvården finns också ett flertal myndigheter som arbetar med att sprida information och kunskap till huvudmännen och till hälso- och sjukvårdens personal. Information och kunskap sprids av bl.a. Socialstyrelsen, SBU, Statens folkhälsoinstitut, Läkemedelsverket och Smittskyddsinstitutet.

i nästa skede följs av en annan. Nedan följer ett exempel på hur regeringen i praktiken styr, bl.a. med hjälp av annan styrning.

I 2010 års budgetproposition avsatte regeringen 227 miljoner kronor för de följande tre åren i syfte att förverkliga *den nationella cancerstrategin*. En del av dessa medel fördelas inom ramen för två *överenskommelser* om utvecklingsinsatser inom cancervården som regeringen och SKL har slutit under 2010 och 2011. År 2010 avsatte regeringen 22,5 miljoner kronor⁹ omfattande sex utvecklingsinsatser och 2011 34 miljoner kronor för ytterligare sex insatser.

Utvecklingsinsatserna ska utformas så att erfarenheter, slutsatser och resultat också kan komma till nytta på andra områden inom hälso- och sjukvården. Överenskommelserna innehåller bl.a. följande insatser:

- Sammanställa patientrapporterade mått inom befintliga cancerregister, utveckla förslag på vilka mått som skulle kunna införas i alla kvalitetsregister inom cancerområdet samt föreslå hur de kan implementeras.
- Använda öppna jämförelser avseende cancer.
- Initiera nationell samverkan och samordning för de regionala cancercentrumens gemensamma frågor.

En utgångspunkt för överenskommelsen är således den nationella cancerstrategi som har tagits fram inom ramen för en *statlig utredning*, vilken överlämnade sitt betänkande i februari 2009 (En nationell cancerstrategi för framtiden, SOU 2009:11). På hösten samma år utsåg regeringen en *nationell samordnare för regeringens cancerarbete*. Cancersamordnarens huvuduppdrag är att stimulera utvecklingen av de regionala cancercentrum som föreslås i den nationella strategin. I uppdraget ingår att föra samtal med företrädare för landstingen, universitet, professionen, myndigheter och andra berörda organisationer för att på så sätt stimulera utvecklingen av regionala cancercentrum.

Den ovan nämnda överenskommelsen mellan regeringen och SKL har en tydlig koppling till *den nationella strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvår-*

⁹ 11 miljoner kronor hade också betalats ut under år 2009 för två delprojekt som då inleddes.

den som regeringen beslutade i juni 2009. Den strategin hade arbetats fram gemensamt av Socialdepartementet, Socialstyrelsen, SKL, Vårdföretagarna samt branschorganisationen Famna.¹⁰

Exemplet ovan ger en tydlig illustration av hur regeringen använder olika styrmedel tillsammans i ”paket”. Paket som vanligtvis har ”förpackats” genom en överenskommelse med SKL. De olika styrningspaketen är ofta sammanlänkade genom olika nationella strategier och åtföljs så gott som alltid av statliga medel för att stimulera den önskvärda utvecklingen. SKL har genomgående en mycket aktiv roll, inte enbart i själva överenskommelsen och dess genomförande utan också i utarbetandet av nationella strategier och i arbets- och genomförandegrupper.

Sammanfattningsvis visar exemplet hur riksdag och regering använder sig av annan styrning i form av överenskommelser, kommittéer, gemensamma arbetsgrupper, nationella strategier, öppna jämförelser och nationella samordnare.

Regleringen av äldreomsorgen

Äldreomsorgen utgör regleringsmässigt en del av socialtjänsten, även om det bör noteras att kommunerna också ansvarar för hälso- och sjukvården för äldre (17-22 §§ HSL). Socialtjänsten och hälso- och sjukvården på äldreområdet är därför i betydande utsträckning integrerade.

Den centrala regleringen av äldreomsorgen återfinns i socialtjänstlagen, SoL, (2001:453). SoL kan beskrivas som en målinriktad ramlag. Riksdag och regering anger i lagen målen för verksamheten, men tar i betydligt mindre utsträckning ställning till själva innehållet i socialtjänsten (och äldreomsorgen som en del av den) (Statskontoret 2005:28). Även om SoL huvudsakligen kan beskrivas som en ramlag har den emellertid också inslag av rättighetslagstiftning.

Delar av regleringen i SoL gäller generellt för samtliga verksamheter som lagen täcker. Det gäller t.ex. de övergripande målen och grundläggande värderingarna för verksamheten samt rätten till bistånd. Vissa

¹⁰ Famna är en riksorganisation för vård och omsorg utan vinstsyfte.

paragrafer i lagen ägnas dock specifikt äldreomsorgen. Exempelvis i 5 kap. 4–6 samt 10 §§ anges målen och de uppgifter som kommunen har gentemot äldre människor.

I SoL blandas övergripande reglering, t.ex. ovan nämnda mål och grundläggande värderingarna för socialtjänsten, med detaljerade beskrivningar av hur enskilda fall ska hanteras exempelvis när det gäller rätten till bistånd och avgifter i hemtjänsten.¹¹ De sistnämnda regleringarna är således en form av rättighetslagstiftning som här har placerats i en lag som huvudsakligen har ramlagskaraktär. Genom denna mix av övergripande stadganden och mycket detaljerade sådana ges kommunerna å ena sidan ett betydande utrymme att själva bestämma vad som kan eller bör vidtas i ett enskilt fall. Å andra sidan begränsas deras handlingsutrymme genom rättighetslagstiftningen i SoL.¹²

En viktig förändring som har skett från 1990-talet och framåt är ökningen av offentligt finansierad men privat utförd äldreomsorg. Denna förändring har också påverkat regleringen av verksamheten, främst då tillsynen.

Annan styrning inom äldreomsorgen

I likhet med hälso- och sjukvården använder sig statsmakterna av en mängd olika styrmedel för att påverka utvecklingen inom äldreomsorgen. Här förekommer överenskommelser, nationella inriktningsdokument, kunskaps- och informationsstyrning, nationella samordnare och öppna jämförelser.

Av en tidigare studie från Statskontoret framgår att det vid det tillfället framför allt var genom information och kunskapsspridning som statsmakterna försökte påverka verksamheten inom äldreomsorgen. Primärt var inriktningen att utveckla kompetensen inom området. Oftast åtföljdes denna informations- och kunskapsstyrning av ett statsbidrag (Statskontoret 2005:28).

¹¹ När det gäller bistånd finns det också i SoL bestämmelser om sanktioner gentemot kommun som inte inom rimlig tid tillhandahåller bistånd som beslutats av socialnämnd eller domstol.

¹² Rättighetslagstiftningen ger också den enskilde rätt att genom förvaltningsbesvär överklaga kommunens beslut. På så sätt kan statliga rättsligt grundade beslut ersätta kommunalt tagna sådana.

Inriktningen mot att stärka kompetens och kvalitet finns också kvar i dag. Detta sker genom en arsenal av olika åtgärder som följer på varandra i en kedja. Ett typiskt exempel är den *överenskommelse* som slöts mellan regeringen och SKL om att arbeta gemensamt med huvudförslagen som presenterades i *utredningen* Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren (SOU 2008:18). Enligt utredningen skulle en *nationell plattform* för evidensbaserad praktik inom socialtjänsten utarbetas. Som grund för överenskommelsen fanns således en statlig utredning.

Denna överenskommelse har nu följts av ytterligare två överenskommer mellan parterna. Den ena avser ett *specialdestinerat statsbidrag* på 271 miljoner för år 2010 (varav 100 miljoner prestationsbaserade) avsett till insatser för äldre, främst personer med stora och sammansatta vårdbehov. Prestationsdelen i statsbidraget går till en fortsatt uppbyggnad av två s.k. kvalitetsregister – Svenska Palliativregistret och Senior Alert. Dessa register kan bl.a. användas till *öppna jämförelser* inom äldreomsorgen.¹³ Som grund för arbetet med öppna jämförelser ligger en *nationell strategi* för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården som regeringen har beslutat om. Strategin har arbetats fram gemensamt av Socialdepartementet, Socialstyrelsen, SKL, Vårdföretagarna samt branschorganisationen Famna (se även avsnittet Annan styrning inom hälso- och sjukvården). Med den nationella strategin som utgångspunkt har sedan Socialstyrelsen tagit fram en *nationell handlingsplan* för öppna jämförelser i socialtjänsten (inkl. äldreomsorgen). Hur arbetet med öppna jämförelser ska bedrivas redovisas i handlingsplanen för socialtjänst och hemsjukvård. Av handlingsplanen framgår att arbetet ska bedrivas i samarbete med Vårdföretagarna, Famna, brukarorganisationer, enskilda kommuner, landsting, privata och ideella aktörer, professionsföreträdare och vetenskaplig expertis. Arbetet bedrivs i projektform med projektledare från Socialstyrelsen och SKL.

Den andra delen av ovan nämnda överenskommelse utgörs av ett *nationellt program* för god äldreomsorg. Detta program hade aviserats i *budgetpropositionen* för år 2010 (2009/10:1) och byggde på den överenskommelse om att arbeta fram en nationell plattform för

¹³ Statskontoret har sedan augusti 2010 ett uppdrag att under tre år bl.a. följa upp och utvärdera utvecklingen av de två kvalitetsregistren.

evidensbaserad praktik inom socialtjänsten som nämnts ovan. Som grund för den senare överenskommelsen låg således en proposition som byggde på en tidigare överenskommelse, vilken i sin tur byggde på ett utredningsbetänkande.

I överenskommelsen nämns också ett uppdrag till Socialstyrelsen att i samråd med SKL ta fram en vägledning om hur lokala värdighetsgarantier kan se ut. Avsikten var att regeringen fr.o.m. 2011 ska erbjuda prestationsbaserade statsbidrag till de kommuner som väljer att frivilligt införa värdighetsgarantier i enlighet med Socialstyrelsens vägledning.

I januari 2011 tillsatte regeringen en *särskild äldresamordnare* med placering som ordförande i en arbetsgrupp i Socialdepartementet. Äldresamordnarens arbete är inriktat mot äldre personer med omfattande vård- och omsorgsbehov. Till sitt förfogande har samordnaren fått 3,75 miljarder kronor. En av utgångspunkterna för äldresamordnarens arbete är den tidigare nämnda överenskommelsen om en satsning på äldre med stora och sammansatta vårdbehov.

I likhet med hälso- och sjukvården ser vi genom det här exemplet hur regeringen använder olika styrmedel tillsammans i paket som sitter samman i en kedja och ofta bygger vidare på vad som tidigare åstadkommit i styrningskedjan. I paketen finns så gott som alltid ett statsbidrag med som stimulans. SKL utnyttjas också flitigt som mellanhand i relationen med huvudmännen på kommunal nivå.

Sammanfattningsvis visar exemplet hur statsmakterna använder sig av annan styrning i form överenskommelser, kommittébetänkanden, nationella plattformar, program, strategier och handlingsplaner, öppna jämförelser och nationella samordnare.

Regleringen av skolan

De grundläggande bestämmelserna om förskolan, grundskolan och gymnasieskolan återfinns i skollagen (2010:800).¹⁴ Lagen är ny och

¹⁴ Inom skolväsendet finns därutöver förskoleklass, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare. Samtliga dessa skolformer regleras i skollagen.

började gälla den 1 juli 2011. I den nya lagen har ett antal förändringar gjorts i förhållande till den äldre skollagen (1985:1100). Bland annat är förskolan numera en egen skolform, samma regler gäller för offentliga och fristående skolor, rektorns och förskolechefens ansvar och beslutanderätt har förtydligats, en ny betygsskala har införts och Statens skolinspektion har som tillsynsmyndighet fått utökade sanktionsmöjligheter.

I skollagen anges de övergripande nationella målen för skolverksamheten. Om lagen i sin äldre version inledningsvis kunde beskrivas som en ramlag är detta knappast längre fallet. Lagen är i delar mycket detaljerad. Den nya lagen innehåller nästan dubbelt så många kapitel som den föregående. I lagen finns exempelvis numera bestämmelser som gäller betyg och betygsättning inom samtliga skolformer samt bestämmelser om utvecklingssamtal. Det finns i nya skollagen också ett särskilt kapitel i med bestämmelser om arbetsmiljö, ordningsregler och disciplinära åtgärder (5 kap. Trygghet och studiero).

Ytterligare en nyhet i regleringen är att riksdagen beslutat om att en legitimation ska införas för lärare och förskollärare. Reformen införs i flera steg från den 1 juli 2011. Behörighetskraven regleras i en särskild förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor samt i kompletterande föreskrifter.¹⁵

Utöver skollagen finns en mängd andra förordningar som reglerar skolväsendet. Särskilt viktiga är skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039). Skolförordningen reglerar grundskolan, grundsärskolan, specialskolan samt sameskolan. Gymnasieförordningen reglerar gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Viktiga är också skolans läroplaner, som regleras genom förordningar. I läroplanerna beskrivs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet. Nya läroplaner för skolväsendet, förutom de frivilliga skolformerna, har trätt i kraft från den 1 juli 2011. Läroplanerna för de frivilliga skolformerna, bl.a. gymnasieskolan, är under revidering. Regeringen fastställer också i förordningsform examensmål

¹⁵ I förordningen regleras även lektorsutnämningar.

för varje nationellt program i gymnasieskolan.¹⁶ Olika statsbidrag till skolhuvudmännen regleras även de i förordningsform.

Skolväsendet regleras också genom en betydande mängd myndighetsföreskrifter. I Skolverkets författningssamling (SKOLFS) finns cirka 670 gällande föreskrifter.¹⁷ Föreskrifterna kan t.ex. avse kursplaner, betygskriterier och statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Skolverket utfärdar även *allmänna råd* till stöd för hur skolans författningar kan tillämpas. Som en konsekvens av de omfattande författningsändringarna inom skolväsendet är Skolverkets allmänna råd med kommentarer under revidering.

Vidare bör nämnas att det finns åtskilliga andra lagar än skollagen som på olika sätt berör skolans verksamhet. Det gäller exempelvis arbetsmiljölagen (1977:1160), diskrimineringslagen (2008:567) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den statliga styrningen av skolväsendet är omfattande och detaljerad. Kommunerna har ansvar för hur verksamheten organiseras, bedrivs och finansieras. I detta ligger också ansvaret för personalens anställningsvillkor. Samtidigt är detta kommunala ansvar omgärdat och i delar inskränkt genom en omfattande reglering. Ett exempel som ofta brukar nämnas är rektorers och förskolechefers ställning. Skolledarna anställs och får resurser av kommunen men deras befogenheter styrs genom skollag och andra författningar. Kommunen har ansvar för hur skolverksamheten organiseras och bedrivs, men det är rektorn och förskolechefen som beslutar om den enskilda skolans eller förskolans "inre organisation" och som i övrigt fattar "de beslut och har det ansvar" som framgår av skollagen och andra författningar (2 kap. 10§ skollagen). Med den statliga reglering som i dag finns framstår skolan mer som en verksamhet med delat ansvar mellan stat och kommun än som ett renodlat kommunalt ansvarsområde.

¹⁶ För elever som påbörjade gymnasieutbildningen före 1 juli 2011 gäller de tidigare utfärdade programmålen.

¹⁷ I SKOLFS ingår också förordningar samt några av andra myndigheter utfärdade föreskrifter som berör skolväsendet. Dessa är inte medräknade i de ca 670 föreskrifterna.

Annan styrning inom skolan

Bortsett från statsbidrag (som behandlas i kapitel 3) är benchmarking den enda form av annan styrning som vi har kunnat finna inom skolområdet. Det kan noteras att varken Utbildningsdepartementet eller Skolverket använder sig av begreppet öppna jämförelser. Begreppet förekommer emellertid inom skolverksamheten, men då i projekt som SKL driver på egen hand. Ett systematiskt utnyttjande av öppna jämförelser som styrmedel gentemot den kommunala nivån, i likhet med vad som främst förekommer inom hälso- och sjukvården, finns således inte inom skolverksamheten.

Enligt uppgift från Skolverket kan det dock ingå i vissa större projekt att goda exempel ska spridas. Ett exempel är den s.k. matematiksatsningen för att stärka skolornas utvecklingsarbete med att höja kvaliteten i matematikundervisningen som pågår mellan 2009–2011. Här kan noteras att SKL i april 2011 presenterade en femårig matematiksatsning. Någon koordinering mellan de båda projekten har vi inte kunnat upptäcka.

Skolverket tillhandahåller även tre databaser – databasen för jämförelsetal, SIRIS samt SALSA – som kan användas för jämförelser mellan kommuners och skolors resultat i olika avseenden.

Till skillnad från hälso- och sjukvården och äldreomsorgen förekommer inga överenskommelser. De specialdestinerade statsbidragen inom skolan är således inte kopplade till någon överenskommelse.

2.5 Erfarenheter av annan styrning

Med undantag av öppna jämförelser (och specialdestinerade statsbidrag som dock redovisas i kapitel 3) har vi inte funnit någon utvärdering av de enskilda styrmedlen inom annan styrning för de verksamheter vi studerat.¹⁸ Eftersom styrmedlen oftast förekommer i paket och det i dessa paket så gott som alltid medföljer ett statsbidrag, är det statsbidraget som normalt är föremål för utvärdering. Det görs således ingen utvärdering av den överenskommelse som statsbidraget ingår i,

¹⁸ Inom ett annat verksamhetsområde har Statskontoret utvärderat de lokala utvecklingsavtal som regeringen tecknade med 21 kommuner för perioden 2008–2010 (2010:20).

eller av den nationella strategi som överenskommelsen utgår från. Vi har försökt illustrera denna komplexa och svårutvärderade styrning genom de exempel vi har gett i föregående avsnitt.

Även om avsnittet således i mycket begränsad utsträckning bygger på tidigare gjorda utvärderingar av de enskilda styrmedlen inom annan styrning finns det visst skriftligt material att ta lärdom av. Statskontoret har i flera tidigare rapporter analyserat och diskuterat den statliga styrningen av kommuner och landsting, däribland olika typer av annan styrning. Iakttagelser i dessa rapporter och PM har vi kunnat utnyttja för detta avsnitt.¹⁹ Vidare diskuterade Ansvarskommittén den statliga styrningen av den kommunala nivån i flera av sina betänkanden och rapporter. Även detta material har vi utnyttjat för den följande redovisningen.²⁰ När det gäller de nationella samordnarna har vi också studerat en magisteruppsats från Stockholms universitet.²¹ Vi har även genomfört intervjuer med personer i Regeringskansliet, på myndigheter och på SKL, personer verksamma inom de områden som vi har studerat i föregående avsnitt. Även dessa intervjuer har gett underlag för diskussionen i det här avsnittet. Sist, men inte minst, har vi gjort egna analyser utifrån de exempel på annan styrning som vi har funnit.

Avsnittet är disponerat så att vi inledningsvis för en diskussion om de olika styrningsmodeller som finns inom de tre verksamhetsområdena hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och skolan. Därefter beskriver vi de erfarenheter som finns av de olika styrmedlen inom annan styrning. Avslutningsvis ger vi en samlad och mer generell beskrivning av erfarenheterna av annan styrning.

Olika verksamheter, olika styrning

Som har framgått av föregående avsnitt skiljer sig den statliga styrningen markant mellan hälso- och sjukvården och äldreomsorgen å ena sidan och skolan å den andra. Inom de förstnämnda verksamheterna

¹⁹ I första hand är det följande Statskontorsrapporter och PM som vi har utnyttjat i detta kapitel: Statens styrning av hälso- och sjukvården (PM, Dnr 2004/75-5) Reglering och andra styrmedel (rapport 2005:28) samt Kompetensstegens organisation (rapport 2009:15).

²⁰ Främst är det slutbetänkandet (SOU 2007:10) samt en sekretariatsrapport om hälso- och sjukvården (SOU 2007:12) som har använts för detta avsnitt.

²¹ "Nätverk på vems villkor? En studie av nationell samordning inom narkotika- och psykiatripolitiken", Richard Crole-Rees, 2005.

utnyttjar staten ett batteri av annan styrning som ett komplement till regelstyrningen. På skolsidan förekommer annan styrning nästan inte alls. Frågan är varför styrningen skiljer sig på detta vis. Den litteratur vi studerat, våra intervjuer och vår egen analys visar på några möjliga förklaringar:

- *Möjligheten att detaljstyra* skiljer sig åt mellan verksamheterna. Vissa verksamheter är enklare att styra genom detaljerad reglering, därför att deras mål och innehåll är av den karaktären att det är möjligt för staten att formulera vad som är ”rätt” och vad som är ”fel”. I jämförelse med skolan är det svårare att styra hälso- och sjukvården i detalj. Det är omöjligt att i lagstiftning ange vilken behandling som ska ges i ett enskilt fall. Det är också svårt att avgränsa och mäta hälso- och sjukvårdens tjänster (liksom äldreomsorgens). Att styra med hjälp av annan styrning blir då ett alternativ. Inom skolverksamheten är det lättare att styra i detalj, t.ex. genom kunskapsplaner och kunskapsmål.
- *Styrningstraditionen* skiljer sig åt mellan verksamheterna. Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet har av tradition styrt (i första hand) hälso- och sjukvården respektive skolan på olika sätt. I detta ligger att om man har styrt på ett visst sätt tidigare är det lätt att man följer samma mall även i fortsättningen. Det är alltid enklare att titta på hur man gjorde förra gången än att introducera ett nytt sätt att göra saker på. För Socialdepartementet har traditionen sedan länge varit att utnyttja annan styrning för att påverka utvecklingen inom hälso- och sjukvården. Den traditionen finns inte alls när det gäller Utbildningsdepartementets styrning av skolan. Det är svårt att belägga, men det är heller inte orimligt att anta att hur de olika departementen styr sin verksamhet också är avhängigt de olika professionernas ställning. Läkarprofessionen har en mycket stark ställning jämfört med lärarprofessionens. Det torde vara politiskt svårare att mer i detalj reglera läkarnas verksamhet jämfört med lärarnas.
- *Politiseringsgraden* kan skilja sig mellan olika verksamhetsområden. Inom ett verksamhetsområde kan den partipolitiska splittringen vara större än inom ett annat område. Skolan är ett område med stark politisk polarisering. Inom hälso- och sjuk-

vård och äldreomsorg har den politiska diskussionen främst rört hur verksamheten ska organiseras; i vilken utsträckning privata aktörer ska utnyttjas, om de ska få ta ut vinst och om sjukhus ska få säljas till privata utförare. Däremot har själva innehållet i verksamheten inte i samma utsträckning varit partipolitiskt splittrande, vilket det i hög grad har varit inom skolans område. Där har partierna diskuterat långt ner på detaljnivå hur undervisningen ska bedrivas. Inom ett område med högre grad av politisering är det också möjligt att behovet av en starkare styrning kan vara större.

- *Strukturen* ser olika ut inom verksamhetsområdena. Inom hälso- och sjukvården finns det 21 huvudmän, inom skolan 290. Det är lättare att kommunicera och få 21 huvudmän att sluta upp bakom en överenskommelse än att göra detsamma med 290. Numera förekommer det visserligen också privata utförare inom båda områdena, men dessa är också fler inom skolväsendet. Hur ska vi då se på äldreomsorgen, som i dag huvudsakligen är ett kommunalt ansvarsområde men där, till skillnad från skolan, annan styrning används i betydande omfattning? Den förklaring vi fått är att här har styrningstraditionen från Socialdepartementet och från styrningsobjekten på landstingssidan ”spillt över” till styrningen av äldreomsorgen.

Förmodligen är det en kombination av ovanstående punkter (och kanske också andra som vi missat) som förklarar skillnaderna i den statliga styrningen. Däremot verkar det inte rimligt att skillnaderna i styrningen inom dessa verksamhetsområden skulle ha att göra med hur viktigt området är i politikernas och allmänhetens ögon. Det är svårt att se att hälso- och sjukvården skulle betraktas som av mindre vikt än skolan i detta avseende och därför inte skulle behöva ha en lika stark reglering. Båda verksamheterna har tveklöst stor betydelse för människors liv.

En förändring som har skett under senare decennier är att privata utförare har blivit verksamma inom de tre verksamhetsområdena. Utan att värdera om detta har varit bra eller dåligt för verksamheten kan vi ändå konstatera att styrningen har blivit mer komplicerad. Detta gäller både reglering och annan styrning. Utvecklingen på skolans område illustrerar detta med all önskvärd tydlighet. Läsåret 1991/92 fanns det

90 fristående grundskolor, läsåret 2010/201 var det 741.²² Nästan hälften (48 procent) av landets gymnasieskolor var läsåret 2010/2011 fristående. Läsåret 2008/09 fanns det totalt ca 3 600 fristående förskolor, grundskolor och gymnasier.²³ Det säger sig självt att styrningen blir mer komplicerad när det inte längre är 290 skolhuvudmän som ska styras, utan betydligt fler.

En annan förändring som har skett under senare år är att de båda arbetsgivar- och intresseorganisationerna för kommuner och landsting – Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har samlats i en gemensam organisation – Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Formellt skedde detta i mars 2007, men organisationerna hade dock ett nära samarbete flera år innan dess. Genom SKL fick regeringen en starkare och mer samlad part att föra diskussioner och göra överenskommelser med, även om organisationen inte har möjlighet att sluta juridiskt bindande avtal med regeringen å enskilda kommuners och landstings vägnar. Organisationens är en viktig samarbetspartner till regeringen och fungerar i vissa stycken, i samverkan med staten, som kravställare gentemot sina medlemmar. Som vi nämnt ovan är det främst Socialdepartementet som arbetar med olika former av annan styrning. För departementet utgör SKL ett centralt instrument för att åstadkomma önskvärda förändringar. SKL har ett kontaktnät bland kommuner och landsting som är nödvändigt att ha om annan styrning ska fungera tillfredsställande. Organisationen fungerar som en informell nationell samordnare som kopplar samman kommuner och landsting och ser till att erfarenheter sprids.

Erfarenheter av de olika styrmedlen

Vi har i detta kapitel fokuserat fyra styrmedel inom annan styrning: nationella inriktningsdokument, överenskommelser, nationella samordnare och öppna jämförelser. I detta delavsnitt ska vi diskutera erfarenheter av de olika styrmedlen separat. En samlad diskussion om erfarenheter av annan styrning förs i avsnittet därefter.

Erfarenheter av nationella inriktningsdokument

Det är en allmän erfarenhet att styrning genom enbart information (t.ex. nationella riktlinjer) är föga effektivt (jfr Bero et al, 1998). Inrikt-

²² Reformen med kommunala bidrag till fristående skolor infördes år 1992.

²³ Siffrorna är hämtade från Friskolornas riksförbund.

ningsdokumenten har inte heller någon formellt bindande status. Det är staten som formulerar sina ambitioner och strategier i ett försök att påverka kommuner och landsting. Numera formuleras dessa dokument ofta i samverkan med företrädare för dem som de ska styra, dvs. med SKL.

En erfarenhet av styrning med hjälp av dessa typer av kunskaps- och informationsdokument är att de kräver en mottagarkapacitet som inte alltid finns i kommuner och landsting. I dokumenten formuleras ofta önskemål om förändringar hos mottagaren, som mottagaren inte alltid har förmåga att hantera. Med andra ord är det implementeringen av dokumenten som har visat sig problematisk. De riskerar därmed att bli ”hyllvärmare” (SOU 2007:12). Det som har skett under senare år är att Socialstyrelsen och SKL har tagit en mer aktiv del i implementeringen inom Socialdepartementets ansvarsområde. Erfarenheten är att det inte alltid räcker med att lägga ansvaret på landsting, kommuner och professioner.

Erfarenheter av överenskommelser

Den allmänna uppfattningen bland dem vi talat med på Socialdepartementet, Socialstyrelsen och SKL är att antalet överenskommelser har ökat under senare år. Det är i dag ett vanligt förekommande styrmedel inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg. Inom skolområdet förekommer det däremot inte alls.

Den huvudsakliga inriktningen på överenskommelserna är att de ska påverka huvudmännens prioriteringar i ett eller annat avseende. Det är svårt att bedöma hur stark styreffekt just överenskommelserna har, då de främst utgör ramar för andra styrmedel, t.ex. statsbidrag. Vi har som tidigare nämnts inte heller kunnat finna några separata utvärderingar av styrmedlet överenskommelser inom de verksamhetsområden vi har studerat.

Om vi ändå försöker oss på en värdering av överenskommelsen som styrmedel torde själva det faktum att den som ”avtal” inte är juridiskt bindande försvaga styreffekten. Till detta bidrar också att det inte heller finns några formella sanktioner kopplade till överenskommelserna. Om en överenskommelse bryts får detta möjligtvis politiska och ekonomiska konsekvenser, men inte juridiska. Det är också möjligt att

styreffekten försvagas av att överenskommelser träffas mellan regeringen och SKL och inte direkt mellan regeringen och de enskilda landstingen eller kommunerna.

Å andra sidan är det också en styrka att regelverket i överenskommelserna har förhandlats fram med SKL. Organisationen fungerar ofta som en informell nationell samordnare, som kopplar samman aktörerna och ser till att erfarenheter sprids. Genom överenskommelser med SKL riktar regeringen uppmärksamheten mot vissa områden som den av politiska skäl anser viktiga att lyfta fram. På så sätt kan t.ex. sjukvårdshuvudmännens prioriteringar påverkas. Att överenskommelserna så gott som alltid innehåller statsbidrag borde också bidra till att stärka styreffekten.

Erfarenheter av nationella samordnare

I likhet med överenskommelser har det blivit vanligare att regeringen tillsätter särskilda samordnare för olika verksamheter. Ofta sker det formellt i form av kommittéer, men det är heller inte ovanligt att samordnaren utnämns genom ett regeringsbeslut och får en placering i Regeringskansliet. Det sistnämnda gäller t.ex. den nationella samordnaren för regeringens cancerarbete och den nationella äldresamordnaren.

Det som främst skiljer nationella samordnare från traditionella utredningar är att samordnarna arbetar mer exekutivt och utåtriktat. Som framgår av beteckningen ska de nationella samordnarna samordna olika aktörer i syfte att åstadkomma de förändringar regeringen önskar.

Vi har inte funnit några separata utvärderingar av nationella samordnare.²⁴ I en magisteruppsats i statsvetenskap från Stockholms universitet studeras dock de nationella samordnarna inom narkotika- respektive psykiatripolitiken (Crole-Rees, 2005). Av uppsatsen framgår att samordnarna arbetade utåtriktat och nära den kommunala nivån. Även om det i uppsatsen konstateras att en form av nätverksstyrning sker genom samordnarna är det också tydligt att en samordnare inte är en aktör bland andra i nätverket. Genom att lägga fast ramar, bidra med ekonomiska medel, påverka attityder etc. har de nationella samordnarna stora

²⁴ Däremot har de regionala varselsamordnare som tillsattes under finanskrisen 2008–2009 utvärderats av Statskontoret (2011:11).

möjligheter att påverka den kommunala nivåns prioriteringar. Samordnarna kan därmed bidra till att skapa ett förändringstryck.

Statskontoret genomförde på uppdrag av regeringen år 2009 en utvärdering av den s.k. kompetensstegen, en kommitté med uppgift att stödja kompetensutvecklingsarbete inom kommunal vård och omsorg om äldre (Statskontoret 2009:15). Kompetensstegen var ingen nationell samordnare, men organisationsformen uppvisar ändå tydliga likheter med hur nationella samordnare kan arbeta och vara organiserade, varför det kan vara intressant att studera några av Statskontorets iakttagelser.

Kompetensstegen organiserades som en kommitté. Statskontoret identifierade ett antal motiv för organiseringen. Ett motiv var att främja dialogen mellan staten och kommunerna samt kommunerna emellan kring former för och inriktning på en långsiktig och strategisk kompetensutveckling. Ytterligare motiv var att skapa uppmärksamhet för satsningen och att genomförandet skulle kunna ske snabbt.

Statskontoret såg i den organisatoriska lösningen likheter med vad man i en tidigare rapport hade benämnt *adhocrati* (Statskontoret 1998:20). Utmärkande för den organisationsformen är begrepp som flexibilitet, situationsanpassning, mångfald, differentiering och kreativitet. När kan det då enligt Statskontoret vara motiverat att använda sig av den här typen av organisering? Fyra förhållanden angavs (2009:15):

1. När reformer ska genomföras under osäkra förhållanden, t.ex. när erfarenhet i fråga om organisation och metod saknas.
2. När det finns skäl för förhandlingar och skönsmässighet i besluten, men behovet av regelstyrning är mindre.
3. När intressentmedverkan är önskvärd och legitim.
4. När målen är många och sektorsövergripande och en snabbhet i implementeringen fordras.

Vissa möjliga problem med organisationsformen lyftes också fram. Ett principiellt problem var att alltför högt ställda krav på flexibilitet, regelverksbefriad styrning och situationsanpassning kan underminera viktiga förvaltningspolitiska värden som likabehandling, kontinuitet och förutsägbarhet.

Vissa av erfarenheterna ovan är möjliga att överföra till de nationella samordnarna. Främst sådant som önskvärldheten att involvera intressenter, att kunna vara flexibel och kreativ samt verka när det fordras snabbhet i implementeringen. Det finns också anledning för de nationella samordnarna att vara uppmärksamma på att inte viktiga förvaltningspolitiska principer åsidosätts i ambitionen att vara snabb, flexibel och kreativ.

En erfarenhet som har framförts från Socialstyrelsen är att det ibland kan bli oklara ansvarsförhållanden mellan myndigheten och den nationella samordnaren. Det nämndes som exempel att regeringen hade gett ansvaret i en viss fråga till den nationella samordnaren samtidigt som det formella beslutsfattandet låg kvar på Socialstyrelsen, vilket försvårade myndighetens möjligheter att agera inom just detta område.

Erfarenheter av öppna jämförelser

Intresset för benchmarking som ett styrmedel i relationen mellan staten och den kommunala nivån har ökat markant under senare år. Öppna jämförelser, som är den benämning som ofta används i Sverige för denna typ av styrning, har också fått större uppmärksamhet i utvärderingar än de andra styrmedlen inom annan styrning. Ett viktigt skäl till att öppna jämförelser har fått ökad uppmärksamhet och ökad betydelse är att regeringen i större utsträckning vill påverka utvecklingen på den kommunala nivån genom att fördela statsbidragen utifrån kommuners och landstings resultat, i form av prestationer eller effekter (de prestationsbaserade statsbidragen diskuteras i kapitel 3).

För att kunna jämföra prestationerna behövs jämförbara data, vilket innebär att register måste byggas ut och resultatindikatorer tas fram. Resultaten ska emellertid inte bara jämföras, jämförelserna ska också vara *öppna*. Det innebär att allmänhet och beslutsfattare ska kunna jämföra hur en viss verksamhet i en kommun eller landsting förhåller sig till motsvarande verksamhet i andra delar av landet, något som bl.a. syftar till att förbättra förutsättningarna för ansvarsutkrävande.

Däremot syftar inte öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården, i den form som de redovisas i årliga rapporter, primärt till att stödja patienters vårdval. Det som framför allt försvårar en sådan användning är att indikatorerna inte med tillräckligt hög kvalitet tar hänsyn till

patientsammansättningen vid respektive vårdenhet. Redovisningen i öppna jämförelser görs inte heller konsekvent på enhetsnivå. Det kan dock konstateras att i strategi- och informationsdokument från regeringen och Socialstyrelsen framställs öppna jämförelser som ett hjälpmedel för medborgare och patienter att välja vårdgivare, se t.ex. regeringsbeslutet om en nationell strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården (S2009/5180/SK). Ett annat exempel är Äldreguiden, där kommunernas hemtjänst, äldreboenden och dagverksamheter jämförs med hjälp av indikatorer. Äldreguiden riktar sig främst till äldre och deras närstående.

Det kanske viktigaste motivet för öppna jämförelser är att mer strukturerade jämförelser utifrån ett kvalificerat underlag ska fördjupa analysen och underlätta för professioner och beslutsfattare i kommuner och landsting att förbättra effektivitet och kvalitet i verksamheten. Man ska helt enkelt lära av varandra.

Inom Regeringskansliet, Socialstyrelsen och SKL finns det generellt en mycket positiv attityd till öppna jämförelser. Utvärderingar visar att också på landstingsnivå ses öppna jämförelser som ett kraftfullt styrmedel (se t.ex. Socialstyrelsen, 2011). Öppna jämförelser beskrivs av Socialstyrelsen och SKL som en viktig komponent i ett nationellt system för kunskapsstyrning, där exempelvis också nationella riktlinjer ingår (SKL och Socialstyrelsen, 2010).

Utvecklingen inom området har varit snabb och i dag finns ett betydande antal rapporter med öppna jämförelser publicerade inom olika delar av hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Flertalet rapporter har tagits fram i samverkan mellan Socialstyrelsen och SKL. SKL redovisar dessutom på sin hemsida öppna jämförelser inom olika verksamheter. Inom skolverksamheten har SKL, utan medverkan från Skolverket, tagit fram öppna jämförelser.

I rapporterna anges såväl positiva som negativa erfarenheter av styrmedlet. Nedan listar vi kort några rapporterade erfarenheter av öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården.²⁵

Positiva erfarenheter:

- Öppna jämförelser har bidragit till att beslutsfattarna i landstingen kommit att uppmärksamma de medicinska resultaten mer. Insikten att ledningen har ett övergripande ansvar för de medicinska resultaten har ökat. Styrningen baseras inte längre enbart på mått av ekonomisk karaktär.
- Öppna jämförelser bidrar till gemensam information som kan utgöra en plattform för en fördjupad dialog mellan politiker, administrativ ledning och profession.
- Öppna jämförelser ökar transparensen och bidrar på så sätt till ett långsiktigt ökat förtroende för verksamheten.

Problem och risker:

- Fel i indata till indikatorerna, t.ex. fel i inrapporteringen.
- Vissa indikatorer speglar äldre förhållanden.
- Indikatorer för viktiga områden saknas, t.ex. primärvård och psykiatri.
- Indikatorer klarar inte av att fånga kvalitet och resultat för mer komplexa processer, t.ex. arbetet med multisjuka patienter.
- Privata vårdgivare har för liten inrapportering till vissa register, t.ex. patientregistret.
- Indikatorer begränsas till det som är relativt enkelt att mäta. Ledningen behöver därför kompletterande beslutsunderlag, annars kan det finnas risk att andra insatser nedprioriteras eller inte genomförs alls.
- Landstingen behöver ökad analyskapacitet för att hantera informationen från öppna jämförelser.
- Landstingens fokus ligger ofta på verksamheter där resultaten varit sämre än genomsnittet. Risken finns att förbättringspotentialen i

²⁵ Huvudsaklig källa är SKL:s och Socialstyrelsens rapport "Öppna jämförelser som stimulans till förbättring. Hur använder landstingen Öppna jämförelser i sin styrning och utveckling av hälso- och sjukvården?", 2007.

verksamheter som ligger nära eller över medelvärde inte fokuseras, trots att även dessa kan ha en stor förbättringspotential.

- Öppna jämförelser innebär mer granskning, vilket i sin tur leder till större krav på uppföljningsdatas tillgänglighet och kvalitet, vilket i sin tur leder till ytterligare granskning osv. Risken finns att detta blir kostnads- och tidskrävande för landstingen samt att vårdpersonalens stöd för öppna jämförelser minskar.

En mer generell erfarenhet är att resultatindikatorerna måste vara viktiga och mätbara. Inte enbart det sistnämnda. Det finns flera aspekter som man måste ta hänsyn till när indikatorer konstrueras. Det gäller bl.a. vilka de ska vara, hur många, behov av kontinuitet men också förnyelse, datas färskhet och täckningsgrad samt kvalitet på inrapporterad data.

I utvärderingarna lyfts också fram att samverkan mellan SKL och Socialstyrelsen har bidragit till att stärka öppna jämförelsemetodens förtroende inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Om enbart SKL står bakom jämförelserna finns det en risk att professionen betvivlar styrmedlets självständighet i förhållande till organisationsintresset (SKL och Socialstyrelsen, 2007).

Samlade erfarenheter av annan styrning

Som framgått av kapitlet så här långt använder staten ofta flera olika styrmedel samtidigt för att åstadkomma den förändring den vill ska ske. När det gäller annan styrning gör den detta vanligtvis genom att paketera styrmedlen tillsammans inom ramen för en överenskommelse mellan regeringen och SKL. Vi har också noterat hur styrmedlen kronologiskt ofta hänger samman i en kedja, där olika styrmedel utnyttjas vid olika tidpunkter.

Konsekvenser av mängden styrmedel

Viss forskning inom hälso- och sjukvårdsområdet pekar mot att den styrning som fungerar bäst är den där olika styrmedel kombineras och introduceras samtidigt (Olsson et al, 2007, Bero et al, 1998). Med den utgångspunkten har regeringen valt rätt metod när den samlar styrmedlen i paket. Att använda sig av flera olika styrmedel samtidigt är emellertid inte helt oproblematiskt. Ett problem är att överblicken kan

gå förlorad (jfr Statskontoret 2005:28). Det är svårt att vid en utvärdering särskilja verkan av de olika styrmedlen. Vilka fungerar bra, vilka mindre bra? Ansvarskommittén hävdade, utan att specifikt koppla det till mängden styrmedel, att det finns en bristande kunskap om vilka styrmedel²⁶ som ger önskad effekt och vilka som passar för en viss verksamhet (SOU 2007:10). Kommittén menade också att det saknas en systematisk koppling mellan de uppföljningar och utvärderingar som genomförs och den statliga styrningen. Därför kan det också vara oklart varför ett visst styrmedel väljs framför ett annat. Ansvarskommittén såg här en risk för ”överstyrning”, då äldre styrmedel behålls samtidigt som nya introduceras utan att det finns kunskap om huruvida den befintliga styrningen lett till önskat resultat.

Med mängden styrmedel ökar också risken för överlappning mellan dessa, såväl i tid som i innehåll. Statskontoret har i en tidigare rapport visat att sådan överlappande styrning förekommer. Mellan fem och tio olika styrmedel var vid undersökningstillfället verksamma parallellt inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Dessa styrmedel hade också ofta samma huvudsakliga innehåll, som ett exempel nämns att kompetensutveckla personalen inom äldreomsorgen (Statskontoret 2005:28). Även Socialstyrelsen noterar överlappningar av den här karaktären i en analys av implementeringen av projekt inom missbruksområdet (Socialstyrelsen 2009b). Vi har inte i denna studie haft möjlighet att närmare analysera eventuellt överlappande styrning inom våra studerade verksamhetsområden. Vad vi dock har kunnat konstatera är att antalet ”styrapaket” i form av överenskommelser har ökat under senare år. Risken för överlappningar torde därmed fortfarande finnas.

Vi har också kunnat notera att mängden överenskommelser som gäller samma tidsperiod kan ställa till problem på den kommunala nivån. För de kommunala huvudmännen kan det vara svårt att hålla reda på alla överenskommelser och alla ansökningar som ska skrivas för att få ta del av de statsbidrag som nästan alltid är kopplade till överenskommelserna. Särskilt besvärligt kan det vara för små kommuner med begränsade administrativa resurser. Det finns också en risk att annan verk-

²⁶ Kommittén använde begreppet styrformer, vilket vi uppfattar som identiskt med vårt begrepp styrmedel.

samhet trängs undan av den som premieras genom överenskommelser och statsbidrag.

Kortsiktig och ryckig styrning

En iakttagelse som kan göras är att ett flitigt användande av annan styrning istället för reglering kan skapa en kortsiktig och ryckig styrning. Ansvarskommittén hävdade att så var fallet. Även Statskontoret har i en tidigare studie sett tendenser till detta (Statskontoret 2005:28). Eftersom överenskommelserna nästan alltid åtföljs av ett statsbidrag kan en sådan ryckighet och kortsiktighet göra det svårt för kommuner och landsting att förutse vilka resurser de kommer att ha tillgång till, när de får tillgång till dessa resurser och för hur lång tid. Med tanke på att det är för välfärden centrala verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för kan det emellertid vara svårt för riksdag och regering att avhålla sig från kortsiktiga insatser, särskilt om det finns ett politiskt och opinionsmässigt tryck inom ett visst område.

Sektorsvis styrning

Vi har tidigare i kapitlet visat på den markanta skillnaden i hur staten styr hälso- och sjukvården och äldreomsorgen jämfört med skolväsendet. I det förstnämnda fallet använder sig staten av en mängd annan styrning som ett komplement till regelstyrningen, medan styrmedlet annan styrning knappast förekommer alls inom skolväsendet. Ansvarskommittén noterade också att den statliga styrningen av kommuner och landsting huvudsakligen sker sektorsvis, utifrån statsmakternas bedömning av en viss verksamhets behov (SOU 2007:10). Kommittén konstaterade att det sällan gjordes några avvägningar av hur denna sektorsvisa styrning påverkade helheten eller angränsande verksamheter. Vi menar dock att den statliga styrningen måste ta hänsyn till en verksamhets specifika karaktär, vilka mål som finns för verksamheten och hur regleringen ser ut inom verksamhetsområdet (jfr Statskontoret 2003:16). En sådan faktor att ta hänsyn till är hur starkt det kommunala självstyrelseintresset är inom en viss verksamhet (jfr Statskontoret 2011:17).

Brister i styrningens precision

De statliga styrinsatserna är ofta generella, dvs. de gäller för samtliga kommuner och/eller landsting. Något som också är fullt rimligt. Samtidigt använder sig staten av annan styrning i form av tidsbegränsade

insatser i kombination med statsbidrag, en styrning som har initierats för att åtgärda problem som inte vid samma tidpunkt och inte i samma utsträckning gäller i alla kommuner och landsting. Det finns därmed en risk att den statliga styrningen träffar kommunala huvudmän som varken är hjälpta eller behöver denna styrning (Statskontoret 2005:28).

Mer komplicerad styrning med fler utförare

Antalet privata utförare inom de kommunala verksamheterna har successivt ökat. Vi gör ingen värdering av om detta är bra eller dåligt för verksamheten. Däremot kan vi konstatera att styrningen blir mer komplicerad när andra aktörer än kommuner och landsting kommer in i bilden. Vi exemplifierade ovan med skolväsendet, där det läsåret 2008/2009 fanns ca 3 600 fristående skolor. Detta jämfört med den tid då staten ”bara” hade lika många skolhuvudmän att styra som det fanns kommuner. Det kan också noteras att styrningen blir mer komplicerad inte enbart genom mängden styrobject utan också genom att privata utförare inte alltid kan regelstyras på samma sätt som deras offentliga motsvarighet. Offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och regleringen av bisysslor är exempel på särskild reglering för offentligt anställda.

SKL:s roll

En generell iakttagelse är att kommunernas och landstingens intresseorganisation – SKL – har fått en växande och delvis förändrad roll. Genom att Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet enades i en gemensam organisation fick regeringen en samlad och starkare part att träffa överenskommelser med. Organisationens roll i styrningen har också delvis förändrats. SKL har blivit mer av en samarbetspartner till regeringen och i viss utsträckning, i samverkan med staten, också en kravställare gentemot sina medlemmar. För Socialdepartementet, som är det departement som främst använder sig av annan styrning, är SKL en nyckelaktör i styrningen genom sitt kontaktnät bland kommuner och landsting. Observera dock att organisationen inte har några formella möjligheter att sluta juridiskt bindande avtal med regeringen å enskilda kommuners och landstings vägnar.

Behov av strategisk styrning

Vi har i detta avsnitt kunnat konstatera att det finns en omfattande annan styrning, att den kan vara kortsiktig och ryckig, sektoriserad och med bristande precision. Vidare att det kontinuerligt blir fler privata

utförare av kommunala verksamheter samt att SKL har fått en starkare och delvis förändrad roll. En sammanfattande erfarenhet blir därför att det tycks finnas behov av ett mer strategiskt och långsiktigt tänkande avseende den statliga styrningen av kommuner och landsting.

En sådan iakttagelse har Statskontoret även gjort i en tidigare analys av statens styrning av hälso- och sjukvården. Statskontoret kunde där inte finna någon strategi för hur olika former av annan styrning växte fram, exempelvis varför styrningen i ena fallet skedde via en nationell handlingsplan och i det andra via en särskild utredare eller en nationell samordare (Statskontoret Dnr 2004/75-5). Även Ansvarskommittén ansåg att staten saknar ett strategiskt tänkande vid användningen av styrmedel inom annan styrning (och styrningen av den kommunala nivån generellt) (SOU 2007:10, SOU 2007:12). Vidare framfördes vid våra samtal med tjänstemän på Socialdepartementet att för att en överenskommelse ska fungera bra måste det initialt finnas en strategisk diskussion, bl.a. med frågor som varför just ett specifikt styrmedel ska användas vid ett visst tillfälle.

2.6 Slutsatser: Att tänka på vid utformning av annan styrning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att styrningen skiljer sig markant mellan de verksamhetsområden vi studerat. Inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen använder regeringen sig av ett batteri av annan styrning, medan dessa styrmedel knappast förekommer alls inom skolområdet. Vi lyfter fram några tänkbara förklaringar till skillnaderna i hur verksamheterna styrs, bl.a. att möjligheten att detaljstyra skiljer sig åt mellan verksamheterna, liksom styrningstradition och politiseringsgrad.

Vi kan också konstatera att det i stor utsträckning saknas utvärderingar av de enskilda styrmedlen inom annan styrning och att det, särskilt när det gäller överenskommelser vore värdefullt att få mer kunskap om hur relationen mellan staten, SKL och kommuner och landsting påverkas av det flitiga användandet av detta styrmedel.

En erfarenhet av annan styrning är att styrmedlen ofta kommer i paket inom ramen för en överenskommelse. När flera styrmedel används samtidigt kan det finnas en risk att det vid en utvärdering kan vara svårt att särskilja verkan av de olika styrmedlen. Ett flitigt användande av annan styrning kan också leda till en kortsiktig och ryckig styrning, där det kan vara svårt för kommuner och landsting att förutse vilka resurser de kommer att ha tillgång till.

Vidare kan vi konstatera att antalet privata utförare inom de kommunala verksamheterna successivt har ökat, vilket bidrar till att göra styrningen mer komplicerad.

Det förhållandet att det är en förhållandevis spretig samling styrmedel som vi samlat under rubriken ”annan styrning” gör att det är svårt att ge några mer detaljerade generella råd för vad man bör tänka på när man använder dessa styrmedel. Här nedan redovisar vi dock några punkter som kan vara viktiga att ha i åtanke vid utformningen av annan styrning.

Utarbeta en samlad strategi för styrningen

Ett generellt råd är att tänka mer strategiskt på styrningen av kommuner och landsting och då gärna utarbeta en samlad strategi för styrningen. I en sådan strategi bör åtminstone ingå följande punkter.

Analysera existerande styrning inom verksamhetsområdet

Som vi har beskrivit tidigare i kapitlet finns det stora skillnader när det gäller hur olika verksamhetsområden styrs. När regeringen vill initiera en förändring på kommunal nivå är det därför viktigt att utgå från hur den existerande styrningen ser ut. Grundläggande är hur verksamheten är reglerad, men också vilken typ av annan styrning som vid tillfället förekommer inom området. Viss verksamhet är svårare att reglera i detalj, där förekommer det vanligtvis mer av annan styrning. Att styrningen sett ut på ett visst sätt inom ett verksamhetsområde bör dock inte innebära att den även fortsättningsvis ska se ut på det viset. Det finns alltid en risk att det går slentrian i styrningen och ”man gör som man alltid har gjort”.

I en analys av styrningen ingår också att försöka undvika tids- och innehållsmässiga överlappningar, så att regeringen inte åstadkommer

en ”överstyrning” genom att introducera en satsning där det redan görs en sådan. Inom exempelvis äldreomsorgen och skolområdet görs i dag flera satsningar som syftar till att utveckla verksamheten och kompetensutveckla personalen. En överlappning kan leda till resursslöseri och gör det också svårare att utvärdera vilken styrning och vilka styrmedel som har varit verkningsfulla. Dessutom kan det ställa till administrativa problem i kommuner och landsting om flera satsningar med ungefär samma innehåll introduceras parallellt.

Vidare bör regeringen som en del av utformningen av en satsning eller reform som inbegriper annan styrning också analysera och överväga hur en eventuell utvärdering och/eller uppföljning av denna ska genomföras. Det är väl känt att möjligheten att följa upp och utvärdera en reform ofta påverkas av hur denna reform är utformad.

Beakta den kommunala självstyrelsen

När en viss verksamhet har anförtratts den kommunala nivån har den också lagts på en utförare som har en grundlagsreglerad självstyrelse. Detta innebär bl.a. att riksdag och regeringen inte kan reglera kommuners och landstings verksamhet helt efter eget tycke, självstyrelsen måste beaktas (se Statskontoret 2011:17). Annan styrning kan vara ett alternativ till reglering när statsmakterna vill styra utan att komma i konflikt med självstyret. Emellertid bör den kommunala självstyrelsen beaktas även när det gäller annan styrning. Om exempelvis regleringen av en viss verksamhet överlåter mycket av ansvaret för vad som ska åstadkommas och hur det ska göras till de kommunala huvudmännen bör inte staten genom kortsiktiga insatser av annan styrning förändra denna ansvarsfördelning. Kommuner och landsting bör styras långsiktigt, annars finns det en risk att den kommunala självstyrelsen undergrävs.

Utforma styrningen med hänsyn till kommuners och landstings mottagarkapacitet

När statsmakterna utformar annan styrning är det viktigt att inledningsvis analysera om kommuner och landsting har kapacitet att omhänderta styrsignalerna. Om regeringen t.ex. planerar att använda öppna jämförelser som en del i ett styrpaket måste det (förutom att indata måste vara av tillräcklig kvalitet och kvantitet) också finnas kapacitet på kommunal nivå att följa upp och analysera resultaten som styrmedlet

genererar. Ett annat exempel är om regeringen beslutar om en ny nationell strategi för en viss verksamhet, så måste den strategin också implementeras. En fråga som då bör ställas är vem som ska se till att det blir gjort. Klarar den kommunala nivån att göra det på egen hand, eller bör det ansvaret ligga på närmast ansvarig myndighet? Eller kanske på myndigheten i samverkan med SKL?

Utforma styrningen med hänsyn till andra aktörer

Styrningen av kommuner och landsting sker inte i ett tomrum. Förutom medborgarna, som ytterst ska vinna på det som styrningen avser att åstadkomma, finns det en mängd andra aktörer som statsmakterna bör ta hänsyn till när styrningen utformas. Vi vill här nämna två av dessa – SKL och privata utförare av kommunala tjänster – vilka vi menar att det är särskilt viktigt att regeringen uppmärksammar vid utformningen av styrningen.

SKL har sedan sammanslagningen av kommunernas och landstingens respektive intresse- och arbetsgivarorganisationer utvecklats till en stark och samlad part för regeringen att föra diskussioner och göra överenskommelser med. Organisationen har också blivit mer av en samarbetspartner till regeringen och i viss utsträckning, i samverkan med staten, en kravställare gentemot sina medlemmar, t.ex. i arbetet med öppna jämförelser. SKL fungerar också ofta som informell samordnare av den statliga styrningen. Vid utformningen av annan styrning bör regeringen överväga vilken roll SKL skulle kunna spela för att få styrningen att fungera så bra som möjligt.

Under de senaste decennierna har antalet privata utförare av kommunala tjänster kontinuerligt ökat. Detta bör statsmakterna också ta hänsyn till när styrningen utformas. Om regeringen exempelvis vill använda sig av öppna jämförelser inom en verksamhet med många privata utförare bör den också se till att inrapporteringen av för styrningen nödvändig data kommer till stånd. När styrningen utformas bör staten även överväga konsekvenserna av att privata utförares verksamhet inte alltid regleras på samma sätt som de kommunala huvudmännens.

2.7 Behov av mer kunskap om styrmedlet överenskommelser

Som nämnts har vi inte kunnat finna några utvärderingar av överenskommelser som styrmedel. Som vi också har visat är överenskommelser ett populärt och viktigt styrmedel inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Vidare framgår av våra intervjuer att överenskommelserna blivit mer frekvent förekommande. Styrmedlet är dock inte helt oproblematiskt.

En överenskommelse är inget juridiskt bindande dokument och det finns inga formella sanktioner som utlöses om avtalet skulle brytas. Överenskommelserna kan ses som politiska avtal som sluts mellan regeringen och SKL. SKL är en intresse- och arbetsgivarorganisation för landets kommuner och landsting, men organisationen har inga formella möjligheter att sluta juridiskt bindande avtal med regeringen å enskilda kommuners och landstings vägnar. Det täta samarbetet mellan regeringen och SKL som överenskommelserna innebär gör att organisationen till viss del, i samverkan med staten, fungerar som kravställare gentemot sina medlemmar. Något som inte är helt okomplicerat.

Ett flitigt användande av överenskommelser kan också göra ansvarsförhållandena mindre tydliga. Det kan bli oklart vem kommun- eller landstingsmedlemmen ska hålla ansvarig för resultatet av en viss överenskommelse. SKL är en intresseorganisation som inte kan ställas till svars på samma sätt som enskilda kommuner eller landsting, eller deras valda företrädare.

Med tanke på vad vi beskriver ovan menar vi att det skulle vara värdefullt att närmare undersöka överenskommelser som styrmedel och hur en ökad användning av överenskommelser påverkar relationen mellan staten och de kommunala huvudmännen.

3 Specialdestinerade statsbidrag

3.1 Uppdraget

Statskontoret ska enligt uppdraget ta fram ett underlag som ska kunna användas som ett stöd vid utformandet av specialdestinerade statsbidrag. Underlaget ska bl.a. innehålla: en redovisning av för- och nackdelar med olika fördelningsmodeller, vilka konkreta villkor och krav som kan kopplas till användningen av statsbidraget samt hur behov av uppföljning och utvärdering kan tillgodoses. I uppdraget ingår också att redovisa erfarenheter av hur tidigare specialdestinerade bidrag har fungerat. Frågan om hur behov av uppföljning och utvärdering kan tillgodoses behandlas i kapitel 4.

Regeringen anger som skäl för uppdraget att det är viktigt att de olika aspekterna av ett specialdestinerat statsbidrags utformning är väl genomtänkta i förväg för att styrningen ska fungera och ge önskade effekter är. Dessutom är det betydelsefullt att planera i förväg hur bidragets förväntade resultat och effekter ska följas upp i syfte att förbättra styrningen. För att underlätta och förbättra arbetet med att utforma specialdestinerade statsbidrag behövs ett utvecklat underlag kring tidigare utformning och erfarenheter.

Vi har byggt detta avsnitt dels på rapporter som på ett generellt plan analyserat statsbidragen, dels på enskilda utvärderingar av statsbidrag som genomförts under de senaste tio till femton åren, dels på intervjuer med företrädare för departement och myndigheter som hanterar specialdestinerade statsbidrag.

3.2 Inriktning och avgränsningar

Vad som avses med specialdestinerade statsbidrag

Med specialdestinerade statsbidrag avses i detta kapitel bidrag som staten lämnar för en viss verksamhet i kommuner eller landsting. Dessa bidrag benämns ibland även som *riktade* och kontrasteras ofta mot *generella* bidrag, vilka kommunen eller landstinget själv bestämmer användningen av. Statskontoret har i en tidigare rapport (2007:17) använt termerna *verksamhetsanknutna* och *icke verksamhetsanknutna*

(generella) statsbidrag för att göra samma distinktion.²⁷ Vi har i denna rapport tolkat begreppet specialdestinerade statsbidrag som att det är liktydigt med verksamhetsanknutna statsbidrag, dvs. att bidraget avser att användas för att täcka kostnader förknippade med specifika insatser i de verksamheter som bedrivs i kommuner eller landsting.

Inriktning på stimulansbidrag

Tidigare genomgångar av statsbidragen har visat att de är konstruerade på många olika sätt och i vitt skilda syften (Statskontoret 2007:17). Det är dock möjligt att göra en analytisk distinktion mellan specialdestinerade statsbidrag som är att betrakta som *ersättnings-* respektive *stimulansbidrag*. Ersättningsbidrag förekommer i de fallen att staten uppdrar till kommuner och landsting att utföra insatser. Staten kan då sägas ha ett huvudansvar för verksamheten eller finansieringen av den. Ett exempel på denna form av statsbidrag är den ersättning som staten betalar till kommunerna för flyktingmottagande.²⁸ Med stimulansbidrag avses bidrag för verksamheter där kommuner eller landsting har huvudansvaret och där syftet med statsbidraget är att påverka de kommunala huvudmännens insatser och/eller prioriteringar. Sådana bidrag är vanliga inom t.ex. äldreomsorgen, hälso- och sjukvården och skolan.

I detta kapitel kommer vi främst att behandla stimulansbidrag, dvs. bidrag inom områden där kommuner och landsting har huvudansvaret för verksamheten. Skälen till att vi koncentrerar oss på dessa bidrag är att det är de bidrag som framstår som mest komplicerade att utforma och som oftast är föremål för diskussion och debatt. En orsak till att de är komplicerade att utforma är att de ofta utgör en liten del av de samlade resurserna som kommuner och landsting lägger på respektive verksamhet. Det gör att det därför ofta är svårt att avgöra vilken betydelse bidragen får i den stora helheten.

²⁷ Skälet till att Statskontoret i rapporten använde termerna verksamhetsanknutna och icke verksamhetsanknutna (generella) statsbidrag var att distinktionen mellan specialdestinerade och generella statsbidrag inte är helt entydig. Det är t.ex. oklart om ett bidrag är generellt för att det är avsett för alla kommuner och landsting eller för att det inte är knutet till en specifik verksamhet, eller bådadera och om ett specialdestinerat bidrag är riktat mot en specifik verksamhet eller mot vissa kommuner och landsting eller bådadera.

²⁸ Se vidare avsnitt 5.3 om flyktingmottagande för en närmare redogörelse för hur staten ersätter kommuner på området.

En annan orsak till att vi koncentrerar oss på stimulansbidragen är att det finns relativt lite kunskap om ersättningsbidragen. Eftersom vår rapport i huvudsak bygger på erfarenheter som vi kunnat hämta från tidigare genomförda rapporter, uppföljningar och utvärderingar har det av praktiska skäl inte varit möjligt att behandla ersättningsbidragen på ett djupgående sätt. Vi menar att denna avsaknad av systematisk kunskap om ersättningsbidragen också utgör ett problem för statsmakterna.

Vi återkommer i avsnitt 3.6 till att diskutera olika konstruktioner och utformning av de specialdestinerade statsbidragen.

3.3 Fakta och tidigare överväganden

I detta avsnitt presenteras tidigare överväganden och erfarenheter, vilka framkommer i propositioner, utredningar och rapporter som behandlar specialdestinerade statsbidrag från 1970-talet och framåt. Vi exemplifierar även med slutsatser som dras i utvärderingar av statsbidrag från 1990- och 2000-talen.

De specialdestinerade statsbidragens omfattning

Omfattningen av de specialdestinerade statsbidragen har varierat de senaste decennierna. Antalet statsbidrag förefaller dock ha varit relativt konstant under 1970- och 1980-talen. Antalet bidrag låg under tidsperioden mellan sextio och nittio stycken i de olika mätningar som refereras av den kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98).²⁹

I början av 1990-talet genomfördes en förändring av statsbidragssystemet till kommuner och landsting som innebar att ett antal specialdestinerade statsbidrag avvecklades och ersattes av ett generellt bidrag till kommunsektorn. (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FIU29, rskr. 1991/92:345). De specialdestinerade bidragens andel av de totala statsbidragen minskade från mellan 80 och 90 procent under 1970- och 1980-talen till ca 20 till 30 procent under andra halvan av 1990-talet (ESO 2010:5). I slutet av 1990-talet ökade dock antalet statsbidrag från 62 stycken år 1993/94 (varav flertalet var specialdestinerade) till 127 stycken år 2001. (Statskontoret 2003:5).

²⁹ Kommittén menade dock att jämförelsen försvåras av att utredningar som studerat och kartlagt statsbidragen använt olika definitioner av vad som är ett statsbidrag.

I den senaste mätningen av antalet statsbidrag avseende år 2010 utbetalades specialdestinerade bidrag från 91 anslag. Summan av alla specialdestinerade statsbidrag detta år var drygt 50 miljarder kronor. Denna summa har legat relativt konstant under de senaste fem åren. Drygt hälften av det totala bidraget gick till hälso- och sjukvård och social omsorg, varav bidrag för läkemedelsförmånen stod för en stor del (ca 23 mdkr). Andra stora bidrag under år 2010 var kommunersättning vid flyktingmottagande (4,5 mdkr) och maxtaxa i förskolan (3,7 mdkr) (Skr. 2010/11:102).

År 2009 motsvarade de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna i genomsnitt 3,5 procent av kommunernas intäkter medan bidragen till landstingen motsvarade 12,7 procent av landstingens intäkter. Om man bortser från bidraget för läkemedelsförmånen motsvarade de specialdestinerade statsbidragen till landstingen 2,3 procent av landstingens intäkter (Skr. 2010/11:102).

De specialdestinerade statsbidragens utformning

Utformningen av de specialdestinerade statsbidragen har genomgått stora förändringar över tid. Statsbidragen under 1980-talet karakteriserades enligt Riksrevisionsverket (RRV) av att de ofta var kostnads- och prestationsbaserade. Bidragen utgick till de kommuner som kunde redovisa att de bedrivit bidragsberättigad verksamhet och utgick även normalt i direkt relation till verksamhetens omfattning. Sådana bidrag benämns även ibland som *matchade bidrag* och innebär i praktiken att staten sänker det relativa priset för de verksamheter som bidraget avser. Bidragssystemen innehöll i allmänhet inte något moment av prövning. Typiskt för bidragen var även att de var förenade med ett ofta omfattande regelverk som angav hur verksamheten skulle bedrivas och vad som berättigade till bidrag (RRV 1990). Enligt kommunal-ekonomiska kommittén blev dock flera statsbidrag under 1980-talet mer generella till sin karaktär och mindre detaljstyrande (SOU 1991:98).

I samband med förändringarna av statsbidragssystemen i början av 1990-talet förändrades även utformningen av de specialdestinerade statsbidragen. De matchade bidragen blev mindre vanliga och statsbidrag gick oftare till att finansiera olika insatser syftande till förnyelse och utveckling i kommuner och landsting. Staten gav då bidrag för

insatser och projekt som ofta låg lite vid sidan av den reguljära verksamheten. Det kunde t.ex. vara kompetenssatsningar riktade till personalen i äldreomsorgen och i skolan. Förändringen av bidragssystemen åtföljdes av en ny kommunallag och en allmän förändring av statens styrning av kommuner och landsting, vilken innebar decentralisering och målstyrning.

De kanske tydligaste exemplen på förändringarna av den statliga styrningen under 1990-talet finns på skolans område. I samband med att kommunerna blev huvudmän för skolan infördes ett nytt finansierings- och kontrollsystem. Statsbidragen skulle inte längre vara lika styrande som tidigare och Skolverket, som bildades 1990, skulle undvika regelstyrning och kontroll och istället ägna sig åt att stödja, följa upp och utvärdera verksamheten (Skolverket 2008).

Under de senaste åren kan man på Socialdepartementets ansvarsområde skönja en trend mot fler bidrag som är prestations- eller resultatbaserade. Det gäller t.ex. den s.k. kömiljarden där landsting får ersättning i relation till hur väl de lyckas med att korta kötiderna. Vi återkommer till den närmare konstruktionen av statsbidragen i avsnitt 3.6.

Motiv för specialdestinerade statsbidrag

I samband med de förändringar som genomfördes av statsbidragssystemet i början av 1990-talet uttalade den dåvarande regeringen att den principiella utgångspunkten för statsmakternas bidragsgivning är att statsbidrag ska ges som generella bidrag. Syftet med att lämna generella istället för specialdestinerade bidrag var att kommuner och landsting skulle ges större handlingsfrihet både när det gäller verksamhetens utformning och prioriteringar mellan olika verksamhetsområden (prop. 1991/92:150). Den nuvarande regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen uttalat att den principiella utgångspunkten för statsmakternas bidragsgivning som lades fast i propositionen 1991/92:150 ligger fast (prop. 2009/10:175).

Trots dessa uttalanden förekommer specialdestinerade statsbidrag. Det viktigaste motivet till att staten lämnar sådana bidrag torde vara att statsmakterna vill försäkra sig om att bidragsmedlen används inom en särskild sektor eller till en särskild verksamhet. Ytterst handlar detta om att staten vill garantera medborgarna en likvärdig service inom

vissa sektorer eller verksamheter. Ett annat motiv är att staten vill stimulera utvecklingen av en verksamhet inom ett specifikt område.

Statsbidrag kan även användas för att korrigera för externa effekter. Vissa kommunala verksamheter, exempelvis biblioteksverksamhet, kan vara till nytta även för invånare i andra kommuner eller landsting. Sådan verksamhet har med andra ord positiva externa effekter utanför kommungränsen. Om verksamheten dimensioneras enbart utifrån behovet och efterfrågan i den egna kommunen finns det därför risk för att kommunerna kommer att tillhandahålla mindre av denna nytthet än vad som är optimalt. Det kan därför finnas skäl för staten att stimulera sådan verksamhet. (Ds Fi 1986:7, ESO 2010:5). Ett delvis liknande resonemang kan föras om olika kompetenssatsningar. Det finns en risk att kommuner och landsting underdimensionerar sådana satsningar, eftersom det inte är säkert att de kommuner eller landsting som lägger resurser på insatserna är de som får del av vinsterna av satsningarna. Detta eftersom kompetensutvecklad personal kan söka sig till andra arbetsgivare. Det kan därför finnas skäl för staten att finansiera kompetenssatsningarna.

I den ovan nämnda propositionen, där regeringens principiella utgångspunkt att statsbidragen ska vara generella fastslogs, utvecklades även kriterier för när specialdestinerade statsbidrag borde avvecklas och inrymmas i det generella statsbidraget (prop. 1991/92:150). Indirekt ger detta ett svar på när specialdestinerade statsbidrag kan eller bör användas.

Huvudprincipen för regeringens bedömning byggde på vem som hade ansvaret för verksamheten. Statsbidrag inom områden där staten överlämnat verksamhetsansvaret borde enligt propositionen utgå i generell form och inte vara specialdestinerade. Denna huvudprincip medförde att regeringen ansåg att bidrag som var att betrakta som ”ersättningar för utförd tjänst åt staten” inte skulle inordnas i det generella systemet. Det gällde exempelvis ersättning för kommunernas kostnader vid flyktmottagande. Inte heller ”bidrag inom arbetsmarknads- och bostadspolitik” skulle inkluderas i det generella bidraget. Dessa politikområden ansågs vara statligt ansvar, eller avsågs bli en statlig angelägenhet. Även ”bidrag som utgår till andra bidragstagare på samma villkor som till kommuner” undantogs från huvudprincipen.

I propositionen gavs ändå utrymme för att lämna specialdestinerade statsbidrag inom områden där kommuner och landsting har huvudansvaret för verksamheten. Det gällde dels "investeringsbidrag och tidsbegränsade stimulansbidrag o.d." och dels "bidrag till förnyelse och utvecklingsverksamhet". Regeringen ansåg dock att strävan bör vara att undvika stimulansbidrag och om det är frågan om permanenta insatser där kommunerna berörs över en längre period bör sådana bidrag införas i ett generellt system. När det gällde bidrag till förnyelse och utvecklingsverksamhet uttryckte regeringen den principiella uppfattningen 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. Regeringen ansåg emellertid att i den mån staten vill använda utvecklingsarbete eller personalutbildning som styrmedel måste möjligheterna därtill stå öppna.

3.4 Erfarenheter av och uppfattningar om specialdestinerade statsbidrag

Måluppfyllelse och effekter

Utifrån de utvärderingar som gjorts är det svårt att dra entydiga slutsatser om vilka effekter specialdestinerade statsbidrag har som styrmedel. Om ett enskilt statsbidrag leder till måluppfyllelse eller har andra positiva effekter torde bero bl.a. på hur bidraget är konstruerat och vilket område bidraget tillämpas inom. I en studie redogör statsvetaren Håkan Magnusson för utvärderingar av 1980-talets statsbidrag. Magnusson menade att det i varje enskilt fall är svårt att förstå varför ett bidrag fick vissa effekter. Vidare menade han att en förklaring till skillnaderna kunde vara i vilken utsträckning ett bidrag är anpassat till den kommunala verkligheten (Magnusson 1989).

Regeringen redovisade år 2010, i sin årliga skrivelse till riksdagen om utvecklingen inom den offentliga sektorn, en intern studie som omfattar 19 utvärderingar och 12 statsbidrag för perioden 2006 till 2009. I en av utvärderingarna drogs slutsatsen att målen för bidraget till stor del har uppnåtts. I nio utvärderingar drogs slutsatsen att målen delvis uppnåtts och i tre utvärderingar angavs att målen uppnåtts till mindre del. Sex av utvärderingarna kunde inte användas för att bedöma måluppfyllelsen. I skrivelsen drar regeringen slutsatsen att det är komplicerat att

på ett uttömmande vis utvärdera ett statsbidrags måluppfyllelse (Skr. 2009/10:102).

En vanlig uppfattning är att det är komplicerat och ibland omöjligt att mäta effekterna eller måluppfyllelsen av statsbidrag (Statskontoret 2007:17). I en ESO-rapport (2010:5) menar författarna att det är svårt att finna trovärdiga studier som undersöker effekterna av enskilda riktade bidrag. Det grundläggande problemet är enligt författarna metodologiskt, nämligen att det är svårt att få kännedom om det kontrafaktiska tillståndet, dvs. vad som skulle ha hänt om bidraget inte hade getts. Eftersom vi oftast inte känner till detta har vi ingen jämförelsepunkt för att bedöma statsbidragets effekt.

Om det är möjligt att mäta effekter eller måluppfyllelse beror på hur målen är formulerade och vilka effektmått som används. Det är i allmänhet enklare att mäta måluppfyllelse om målen utformas som de omedelbara prestationer som ett bidrag syftar till att åstadkomma, än om målen utformas som de mer långtgående effekter i samhället som prestationerna i sin tur ska leda till. Vi återkommer med en diskussion om metodproblemen i kapitel 4 om uppföljning och utvärdering.

Trots svårigheterna att mäta effekter och måluppfyllelse uppfattas specialdestinerade statsbidrag ofta som ett relativt effektivt styrmedel av inblandade parter. Specialdestinerade statsbidrag uppfattas ha ett starkt signalvärde och kan därför skapa ett engagemang på lokal nivå som ofta är starkare än det som t.ex. lagregleringar ger. Skolverket anser exempelvis att riktade statsbidrag i flera avseenden är ett effektivt politiskt styrmedel (Skolverket 2008).

Ett exempel på ett bidrag som uppfattas som lyckosamt av inblandade parter är ett stimulansbidrag som riktas till vård och omsorg om äldre personer. Enligt en utvärdering hade projekt som initierats med bidragets hjälp ofta skapat stort engagemang hos både personalen och ledningen och gett möjligheter för personalen att få både ny kunskap och nya arbetsuppgifter (FBA 2010). Enligt Socialstyrelsens uppföljning av samma bidrag var det enbart i 36 av avslutade 652 projekt som huvudmannen bedömde att man inte nått målen för verksamheten. 343 projekt bedömdes istället ha fått ett bättre resultat än förväntat (Socialstyrelsen 2010a).

De som är direkt berörda av ett bidrag är i allmänhet också positiva till bidraget. De lärare som berördes av statsbidraget till det s.k. lärarlyftet var exempelvis nöjda med insatsen (Statskontoret 2010:12).

Utgiftsstimulerande effekt

Ekonomiska analyser har visat att matchade specialdestinerade statsbidrag av det slag som användes på 1980-talet har en utgiftsstimulerande effekt som är större än motsvarande effekt av generella bidrag (Magnusson 1989, ESO 2010:5). Det innebär att en övergång från ett statsbidragssystem med riktade matchade statsbidrag till ett med generella sådana kommer att, allt annat lika, leda till en lägre utgiftsnivå i kommuner och landsting.³⁰

Förbättrad samverkan mellan huvudmän

Många statsbidrag syftar till att förbättra samverkan mellan huvudmän. Det är vanligt att samverkan skrivs in som ett villkor för att få ett visst bidrag. Det gäller inte minst på det sociala området där kommuner och landsting ofta har ett delat ansvar, eller där ansvarsgränserna mellan huvudmännen kan vara oklara. Flera uppföljningar visar att bidragen av inblandade parter uppfattas ha bidragit till att förbättra samverkan.

Ett exempel är det nämnda stimulansbidraget till vården och omsorgen om äldre personer där ett syfte med bidraget var att stödja samarbete eller samverkan mellan huvudmännen. Socialstyrelsens uppföljning påvisade att många kommuner och landsting uppfattade att samarbetet förbättrats med anledning av bidraget (Socialstyrelsen 2010a).

Ett annat exempel är det stöd som lämnades till kommuner för att stimulera dem att utveckla varaktiga stöd till anhöriga. Ett villkor var att ansökan om medel gjordes i samverkan med anhörig- och frivilligorganisationer. Enligt Socialstyrelsens utvärdering innebar satsningen att samarbetet mellan kommunerna och frivilligorganisationerna förbättrades (Socialstyrelsen 2009a).

³⁰ Utifrån en teoretisk synvinkel kan detta förklaras med att ett matchat statsbidrag både har en pris- och inkomsteffekt. Ett generellt bidrag har endast en inkomsteffekt. Preiseffekten innebär att relativpriset för den vara eller tjänst som statsbidraget avser sjunker och därmed stimuleras kommunen eller landstinget att konsumera mer av den varan eller tjänsten. Om ett bidrag endast har en inkomsteffekt kan kommunen eller landstinget t.ex. välja att begränsa sina egna utgifter och låta statsbidraget finansiera det som tidigare finansierades av kommunala skattemedel.

Oönskade effekter – olika former av undanträngning

Specialdestinerade statsbidrag syftar ofta till att påverka kommuners och landstings prioriteringar. Statsbidragen kan dock från statlig synvinkel ge upphov till oönskade omprioriteringar. Sådana effekter brukar ofta betecknas undanträngningseffekter. Att bevisa att sådana effekter förekommit är emellertid lika metodologiska svårt som att visa på andra effekter av statsbidragen. Risken för undanträngningseffekter torde dock vara större ju större insats, exempelvis i form av medfinansiering, som en viss satsning fordrar av kommunerna eller landstingen.

Problemen med undanträngning har bl.a. diskuterats i samband med den s.k. kömiljarden, som är ett bidragssystem där statsbidraget till landstingen bestäms av hur väl de lyckas korta väntetiderna i hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens uppföljning från år 2010 visar att antalet patienter som väntat längre än 90 dagar i den planerade specialistvården har minskat avsevärt. Samtidigt konstaterar Socialstyrelsen att det skett en kraftig ökning av andelen patienter som har registrerats som ”patientvalt eller medicinskt orsakat väntande” (Socialstyrelsen 2010c). Socialstyrelsen anser sig ha funnit tecken på att undanträngning förekommit under kortare perioder, men menar att dataunderlaget är för osäkert för att dra bestämda slutsatser (Socialstyrelsen 2011b).³¹

En annan form av undanträngning är när kommuner och landsting med anledning av statsbidraget minskar sina egna satsningar och låter statsbidraget finansiera det som de tidigare själv finansierat. Detta är ett beteende som staten vill undvika, eftersom det förtar stimulansverkan av bidraget och i praktiken innebär att bidraget fungerar som stimulansmedel för något annat än det som statsmakterna åsyftat.

Ett sätt att motverka sådan undanträngning är att enbart ersätta kommunen eller landstinget för de insatser de genomför utöver en för varje kommun/landsting individuellt specificerad nivå. En sådan konstruktion användes bl.a. för bidragen till det s.k. kunskapslyftet (förordning 1998:276) och till personalförstärkningar i skola och fritidshem (förordning 2001:36). För statsbidraget till kunskapslyftet beslutades om en *basorganisation* för varje kommun, vilken utgjorde den volym som

³¹ Med undanträngning avser Socialstyrelsen de negativa effekter som kan bli resultatet av prioriteringar som avviker från de gällande prioriteringsriktlinjerna och som innebär att patienternas medicinska behov inte kommer i första hand (Socialstyrelsen 2011y).

kommunen tidigare finansierat med egna medel. Basorganisationens storlek varierade väsentligt mellan kommunerna. Enligt Skolverkets utvärdering uppfattades detta system som djupt orättvist, eftersom de kommuner som tidigare sökt och fått statsbidrag för kurser för arbetslösa ofta hade en låg basorganisation, medan de kommuner som själva hade bekostat sina kurser för arbetslösa fick en hög basorganisation. Statistiken som låg till grund för att beräkna basorganisationen uppfattades även ha varit bristfällig (Skolverket 2008).

Ett annat sätt att undvika att statsbidragen tränger undan kommunernas eller landstingens egna satsningar är att statsbidragen endast får användas till olika utvecklingsinsatser som ligger lite utanför kärnverksamheten. En risk med sådana villkor är dock att det leder till verksamhet som är dåligt integrerad i kärnverksamheten och som därmed riskerar att bortprioriteras den dag bidraget från staten försvinner. Ett exempel är det stöd som lämnades till kommuner för att stimulera dem att utveckla varaktiga stöd till anhöriga. Bidraget skulle användas för uppbyggnad av en infrastruktur för anhörigstödet och ett villkor var att medel inte användes för ordinarie drift- eller kapitalkostnader. Enligt Socialstyrelsens utvärdering hade stimulansbidraget i många kommuner kommit att användas till att bygga upp separata organisationer som inte var integrerade i den övriga äldreomsorgsverksamheten (Socialstyrelsen 2009a).

Överlappningar mellan bidragssystem

Inom vissa verksamhetsområden uppfattas det finnas statsbidrag med liknande inriktningar och målgrupper. Enligt uppgift från SKL anser många kommuner och landsting att det är svårt att orientera sig bland bidragssystemen och att hålla reda på alla krav och villkor som är förknippade med dem. De menar att det finns en bristande samordning mellan olika bidragssystem.

Även dem vi talat med vid ansvariga myndigheter anger att det förekommer att bidragssystem överlappar varandra och att samma åtgärder och insatser ibland kan ersättas dubbelt från olika bidragssystem. Äldreomsorgen och skolan är två områden som nämns i sammanhanget.

Administrativa kostnader

Specialdestinerade statsbidrag kritiseras ofta för att medföra stora administrativa kostnader. Storleken på de administrativa kostnaderna varierar dock beroende på hur statsbidraget är konstruerat och hur många krav och villkor som det är behäftat med.

Om bidrag fördelas efter ett ansökningsförfarande uppfattas detta ofta som resurskrävande av kommuner och landsting (Statskontoret 2007:17). Som nämndes tidigare var enligt RRV de kostnads- och prestationsrelaterade bidragen på 1980-talet ofta behäftade med ett omfattande regelverk.

Det finns också exempel på att hanteringen av statsbidragen inte uppfattas som så administrativt betungande. I en uppföljning av de statliga stimulansbidragen riktade till vård och omsorg om äldre personer hävdas att få av de involverade parterna uttryckt att kraven kring ansökan och redovisning varit särskilt betungande. Intrycket var att kommuner och landsting var ganska vana vid att hantera statliga och andra medel (FBA 2010).

Administrativa kostnader sammanhänger ofta med statsmakternas behov av att kontrollera vad statsbidragen används till och att med viljan att motverka oönskade effekter av statsbidragen. RRV menade exempelvis att syftet med regelverket i bidragssystemen på 1980-talet ofta var att motverka att kommuner och landsting ägnade sig åt s.k. regelanpassning, dvs. att de anpassade sig till reglerna utan att de övergripande målsättningarna med bidraget realiserades.

Det kan således finnas en motsättning mellan behovet av kontroll och låga administrativa kostnader. Skolverket skriver exempelvis när det gäller statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem att utformningen av bidraget oundvikligen är en avvägning mellan å ena sidan möjligheterna att kontrollera kommunernas uppgifter och å andra sidan resursåtgång. Riksrevisionen ansåg att Skolverkets underlag för beslut om utbetalningar från statsbidraget inte var tillförlitligt. Samtidigt visade revisionens granskning att bidraget krävt en omfattande administration och att kommunerna i allmänhet ansåg att bidraget var krångligt att hantera (Riksrevisionen 2005:9). Skolverket ansåg att noggrannare kontroller av kommunernas uppgifter skulle leda till än

mer omfattande administration för kommunerna och Skolverket (Skolverket 2007b).

Korta implementeringstider och ryckig styrning

En vanlig uppfattning som framkommer i flera utvärderingar av statsbidrag är att implementeringstiderna ofta är för korta, från det att regeringen beslutar om att införa bidraget till det att kommunerna och landstingen förväntas komma in med ansökningar eller inleda bidragsberättigad verksamhet. Ett exempel på detta är implementeringen av det s.k. Lärarlyftet (Statskontorets 2010:12). Ett annat exempel är det bidrag som lämnats för kommunernas anhörigstöd, vilket länsstyrelserna administrerade. Socialstyrelsen skriver i sin uppföljning att det vid implementeringen av denna typ av bidrag direkt uppstår en eftersläpning på ett halvår eller ett år när det gäller att få ut bidragen till kommunerna, eftersom många kommuner inte inleder utvecklingsarbetet förrän medlen blivit utbetalda. Vid den tidpunkten kan det redan vara aktuellt att söka nya medel. Socialstyrelsen skriver att detta naturligtvis kan vara svårt när kommunerna knappt har kommit igång med utvecklingsarbetet med stöd av de tidigare sökta medlen. Det kan också vara svårt att hålla reda på kopplingen mellan olika "årgångar" av stimulansmedel och utvecklingsarbetet (Socialstyrelsen 2009a).

Styrningen av statsbidragen uppfattas ofta även som ryckig, dvs. att kraven och villkoren ändras ofta, vilket gör det svårt för kommuner och landsting att planera verksamheten. En förklaring till ryckigheten kan vara att statsmakterna prövar sig fram och genom att ändra reglerna vill motverka eventuella oönskade effekter av bidragen. Effekter som kan ha varit svåra att förutse när bidraget utformades. Det gäller bl.a. problemet med undanträngning som diskuterades ovan.

Lokal anpassning och lokalt ansvarstagande

En vanlig kritik av de specialdestinerade statsbidragen, vilken bl.a. uttrycks i regeringens proposition 1990:150, är att specialdestinerade statsbidrag försvårar den lokala anpassningen av verksamheten och därmed möjligheterna att effektivisera densamma. RRV uttryckte en liknande uppfattning. Myndigheten menade även att förutsättningarna att bedriva kommunal verksamhet varierade i hög grad och eftersom statsbidragen styrde mot vissa verksamhetsformer minskade förutsätt-

ningarna att effektivisera och anpassa verksamheten till de lokala förutsättningarna (RRV 1990).

En med denna sammanhängande kritik är att statsbidragen riskerar att leda till att kommunen eller landstinget inte fullt ut känner ansvar för den verksamhet som den bedriver. Utifrån ett demokratiskt ansvarsutkrävandeperspektiv är detta problematiskt, eftersom det blir oklart om kommun- eller landstingsinvånarna ska visa sitt gillande eller ogillande med verksamheten i valen på kommunal- eller riksnivå (Statskontoret 2007:17).³²

Fördelningseffekter

Olika konstruktioner av statsbidragen kan ge olika effekter på hur bidragen fördelas mellan kommuner och landsting. RRV hävdade t.ex. att konstruktionen av bidragen på 1980-talet tenderade att gynna kommuner med hög skattekraft, eftersom bidragen utgick i relation till den bidragsberättigade verksamhetens omfattning och inte till det behov som förelåg. Vidare menade RRV att finansiellt starka kommuner var de som bäst kunde ta till vara möjligheten att med statligt stöd bygga ut den bidragsberättigade verksamheten (RRV 1990).

De senaste uppföljningarna av de specialdestinerade statsbidragen visar att bidragen totalt sett varierade ganska mycket mellan kommunerna, från 735 till 13 367 kronor per invånare år 2010. Även bland landstingen fanns en viss variation i hur stora bidrag respektive landsting fick. Skillnaderna mellan landstingen var dock betydligt mindre än dem mellan kommunerna, från 2 816 till 4 037 kronor per invånare (Skr. 2010/11:102). Det bör dock noteras att uppgifterna inkluderar de bidrag som kommuner får som ersättning för olika insatser, t.ex. för flyktingmottagning. Det är därför utifrån dessa siffror inte möjligt att dra slutsatser om hur olika stimulansbidrag fördelar sig mellan kommunerna och mellan landstingen.

I Statskontorets rapport 2003:5 analyseras bl.a. relationerna mellan å ena sidan de verksamhetsanknutna bidragen och å andra sidan det generella statsbidraget respektive utjämningsbidraget. En slutsats är att

³² En liknande synpunkt framförs i ESO 2010:5.

vissa statsbidrag kan motverka utjämningen mellan kommuner och landsting.

3.5 Administrationen av bidragen

Det vanligaste är att sakansvariga myndigheter, främst Socialstyrelsen och Skolverket, administrerar bidragen. Under senare år har det dock blivit vanligare att Kammarkollegiet administrerar utbetalningen av statsbidrag och att sakansvariga myndigheter inte är involverade i den hanteringen.³³

Det har även blivit vanligare under senare år att SKL administrerar statsbidrag. Det gäller bl.a. det statsbidrag som lämnas inom ramen för överenskommelsen med SKL om prestationsbaserat statsbidrag för insatser till äldre 2010-2013. Kommuner och landsting ska inkomma med lokala överenskommelser till SKL. SKL får bidrag från staten för att samordna satsningen nationellt (Statskontoret 2010:22).

Det finns även exempel på att bidrag administreras direkt av Regeringskansliet och/eller av en kommitté. Ett sådant var kompetensutvecklingssatsningen riktad till personal inom äldreomsorgen, den s.k. kompetensstegen, som administrerades av en kommitté och av en särskild arbetsgrupp inom Socialdepartementet. Kommittén utarbetade kriterier och regler för bidraget, men regeringen beslutade efter att kommittén lämnat ett underlag som byggde på ansökningar från kommunerna. Denna beslutsordning gav enligt Statskontorets utvärdering status åt satsningen, men gav samtidigt upphov till en så administrativ tung process att det inte motiverade denna statushöjning (Statskontoret 2009:15).

3.6 Utformningen av specialdestinerade statsbidrag

Enligt uppdraget ska underlaget som Statskontoret tar fram innehålla en redovisning av för- och nackdelar med olika fördelningsmodeller samt vilka konkreta villkor och krav som kan kopplas till användningen av statsbidraget.

³³ Exempelvis hanteringen av läkemedelsförmånen och kömiljarden.

Som nämnts kan statsbidrag vara konstruerade på många olika sätt och i vitt skilda syften. Det tycks också inom skilda verksamhetsområden ha utvecklats olika kulturer för hur statsbidragen ska konstrueras. Statskontoret ansåg i rapporten 2007:17 att statsbidragen bör betraktas som en mångfacetterad och komplex företeelse ingående i en kontext som formats över tid.

Även om varje statsbidrag har individuella drag och är förknippade med specifika villkor finns gemensamma drag mellan bidragen. För att sortera och systematisera bland statsbidragen har vi skilt på å ena sidan fördelningsmodellen och å andra sidan övriga villkor vid bidragsgivningen. Med fördelningsmodellen avses den komponent i bidragssystemet som bestämmer hur stort bidrag som respektive kommun eller landsting får. Med villkor och krav avses de förhållanden som ska vara uppfyllda för att en kommun eller landsting överhuvudtaget ska få del av bidraget, eller få behålla det.

Fördelningsmodeller

Vi har identifierat tre övergripande sätt att fördela specialdestinerade statsbidrag, nämligen bidrag som baseras på

- lokalt utformade ansökningar
- fördelningsnycklar
- statligt definierade prestationer eller resultat.

Om *lokalt utformade ansökningar* används som fördelningsmodell bestäms storleken på bidraget av hur kommunen eller landstinget utformar ansökan och de bedömningar som den bidragsgivande myndigheten gör av ansökan. En modell som baseras på *fördelningsnycklar* innebär däremot att någon objektiv faktor, t.ex. antalet invånare eller antalet äldre över 65 år, styr fördelningen av resurser. I en modell där statligt definierade *prestationer eller resultat* tillämpas styr dokumenterade prestationer eller resultat fördelningen av resurser. Begreppen prestationer och resultat används här i relativt vid bemärkelse och inkluderar allt från kommunala aktiviteter till de effekter som dessa ger upphov till i det omgivande samhället.³⁴

³⁴ Begreppen kan sägas beteckna olika faser i en s.k. *effektkedja* där aktiviteter, prestationer och effekter sekventiellt kan kopplas till varandra. Se vidare Statskontorets rapport 2011:13.

Det bör framhållas att fördelningsmodellerna är att betrakta som *analytiska konstruktioner*, vilka inte alltid finns i renodlad form i verkligheten. Enskilda statsbidrag är ofta uttryck för en kombination av fördelningsmodeller.

Nedan följer en beskrivning av typiska drag samt för- och nackdelar med respektive modell. Vi ger också exempel på statsbidrag inom de olika fördelningsmodellerna.

Lokalt utformade ansökningar

Denna typ av fördelningsmodell innebär att kommuner och landsting genom att formulera ansökningar har mer eller mindre stort utrymme att själva utforma de insatser som bidraget är avsett att finansiera. Fördelningsmodellen bygger även på att den myndighet som är ansvarig för bidragsgivningen bedömer ansökningarna och väljer ut de projekt eller insatser som ska ges bidrag. Det gör ofta att bara vissa kommuner eller landsting får del av bidragen. Ibland tillämpas även ett ”först till kvarn”-förfarande som innebär att bara de som först lämnar in ansökan får del av bidraget.

Fördelningsmodellen används ofta då lite mindre statsbidrag ska fördelas och då staten vill utveckla den kommunala verksamheten i något särskilt avseende. Det kan t.ex. handla om att utveckla nya arbetssätt och arbetsprocesser som sedan kan spridas till andra kommuner och landsting.

Inom skolans område har det varit relativt vanligt med ansökningsbaserade statsbidrag. Ett exempel är det stimulansbidrag som lämnats till kommunerna för att förbereda och utveckla valfrihetssystem. Socialstyrelsen har sedan år 2008 på regeringens uppdrag fördelat sådana stimulansbidrag.³⁵ Bidraget ska gå till att täcka kostnader för att förbereda ett införande av valfrihetssystem. Andra exempel är de satsningar på att stärka kompetensen hos lärare som genomförts under 1990- och 2000-talet.³⁶ Att flera av bidragen på skolområdet fördelas efter ansökan kan delvis sammanhänga med att de har varit relativt

³⁵ Regeringen fattade i mars 2011 beslut om fortsatta stimulansbidrag (S2011/3355/FST).

³⁶ Exempelvis det bidrag som lämnades år 1997 för utvecklingsprojekt för lärare (s.k. YLVA-pengarna) och det bidrag som lämnades till kompetensutveckling inom naturvetenskap, teknik och miljö under åren 1999 -2002 (Skolverket 2008).

små. Om ett sådant bidrag fördela jämnt över en fördelningsnyckel blir de enskilda statsbidragen per skolhuvudman i många fall alltför små för att ha betydelse för den enskilda bidragstagaren.

Det bör noteras att flertalet specialdestinerade statsbidrag som staten lämnat till kommuner och landsting sedan 1990-talet och framåt inbegriper ett ansökningsförfarande. Det är emellertid bara för en del av dessa bidrag som det har betydelse hur kommuner eller landsting formulerar ansökan. Ansökningsförfarandet är i många bidragssystem endast ett villkor för att få del av de statliga medlen. Inom Socialdepartementets områden är det vanligt med ansökningsförfaranden kombinerat med att bidragsbeloppen bestäms av något nyckeltal. Enligt vår kategorisering är sådana bidrag därför att betrakta som fördelningsnyckelbaserade.

En fördel med att utforma insatserna lokalt är att det ger utrymme för flexibilitet, eftersom statsmakterna inte behöver bestämma exakt vad som ska åstadkommas på lokal nivå. I kommuner och landsting ger detta utrymme för lokal anpassning och lokalt engagemang.

Om ett ansökningsförfarande är förknippat med stort utrymme för flexibilitet kan det dock medföra att uppföljningar och utvärderingar av bidraget försvåras. Detta eftersom de insatser och prestationer som kommunerna genomför med anledning av bidraget då kan komma att variera mycket.

En annan nackdel med ett ansökningsförfarande är att det kan ge upphov till höga administrativa kostnader. Sådana kostnader uppstår dels i kommuners och landstings arbete med att formulera och besluta om en ansökan och dels hos den myndighet eller motsvarande som ska hantera och bedöma innehållet och kvaliteten i ansökningarna. Hos de enskilda kommunerna och landstingen kan kostnaderna uppfattas som onödiga eller bortkastade i de fall de inte får del av ett bidraget.

Ytterligare en nackdel med en ansökningsbaserad modell är att den kan medföra svårigheter för kommuner och landsting när det gäller att planera verksamheten, eftersom de inte i förväg kan veta om de kommer att få del av bidragsmedlen.

Fördelningsnyckel

Bidragssystem där resurser fördelas med hjälp av en fördelningsnyckel innebär som nämnts att någon objektiv egenskap styr fördelningen av resurser, t.ex. antalet elever i en kommun eller antalet invånare i en kommun eller ett landsting. Fördelningsmodellen gör därmed att kommunerna eller landstingen genom sitt agerande inte kan påverka hur stort bidrag som de får del av.

Fördelningsnyckelbaserade bidragssystem är vanliga för något större statsbidrag, där det är angeläget att resurserna fördelas någorlunda jämnt eller fördelas efter de behov som finns. Genom att exempelvis fördela statsbidrag riktade till äldreomsorgen efter antalet personer äldre än 65 år kan en sådan behovsbaserad fördelning skapas. Om rättvisa tolkas som att resurser ska fördelas efter behov kan fördelningsnyckelbaserade modeller uppfattas som mer rättvisa än andra sätt att fördela bidrag.

Ett exempel på ett fördelningsnyckelbaserat bidragssystem är den s.k. maxtaxan, vilken fördelas utifrån ett index som bl.a. baseras på kommunernas standardkostnad för barnomsorg. Bakgrunden till att denna fördelningsmodell valdes var att regeringen ansåg det viktigt att bidraget var fördelningspolitiskt rättvist på kommunnivå och att kommuner med hög skattesats inte särskilt skulle drabbas (Skolverket 2008).

Ett annat exempel är det bidrag som lämnades under tidsperioden 2007–2010 till vård och omsorg om äldre personer. Kommuner och landsting ansökte om medel hos Socialstyrelsen för projektverksamhet inom ett antal utpekade områden. Bidragssummorna fördelades i huvudsak efter antalet pensionärer i respektive kommun eller landsting. Alla kommuner och landsting, med undantag för en kommun, fick del av bidragen (Socialstyrelsen 2011a).

Den största svagheten med fördelningsnyckelbaserade modeller torde vara att de i allmänhet har en svagare styrverkan än bidrag som fördelas på annat sätt. Det sammanhänger med att bidraget fördelas utefter en parameter som kommunen eller landstinget inte kan påverka. Fördelningsmodellen ger därmed inga incitament för en kommun eller ett landsting att i något avseende anstränga sig för att få del av ytterli-

gare medel. I ett fördelningsnyckelbaserat bidragssystem hänger istället den statliga styrningen helt på hur övriga krav och villkor utformas.

Det är inte heller lämpligt att fördela små bidragsbelopp med hjälp av en fördelningsnyckel, eftersom de enskilda beloppen till kommuner, landsting eller andra huvudmän kan bli alltför små. Om exempelvis kompetenssatsningar i skolan fördelades efter en ram, t.ex. antalet elever per huvudman, riskerar bidragen till små friskolor att bli mycket små, om inte den totala bidragssumman är mycket stor.

En fördel med ett bidrag som fördelas med hjälp av en fördelningsnyckel är att det relativt enkelt kan inrymmas i det generella statsbidraget om regeringen bestämmer sig för att avveckla ett sådant bidrag.

En annan fördel är att modellen kan vara enkel att hantera och därmed ge upphov till små administrativa kostnader. Ett exempel är Skolverkets administration av maxtaxan, som trots ett mycket högt bidragsbelopp medför små administrativa kostnader. Hur enkelt ett bidrag är att hantera för en kommun eller ett landsting beror även på vilka andra krav och villkor som är förknippade med bidraget, t.ex. vilka krav på uppföljning och redovisning som finns. Att ett bidrag fördelas efter en fördelningsnyckel leder därför inte per automatik till lägre administrativa kostnader, jämfört med ett bidrag som t.ex. fördelas utifrån lokalt utformade ansökningar.

Ytterligare en fördel med de fördelningsnyckelbaserade modellerna är att de i jämförelse med de andra modellerna underlättar för kommuner och landsting att planera verksamheten, då dessa på förhand ofta kan veta hur mycket bidragsmedel de får del av, eller hur mycket de maximalt kan få del av.

Statligt definierade prestationer eller resultat

Gemensamt för fördelningsmodeller som baseras på statligt definierade prestationer eller resultat är att kommuner och landsting genom sitt *agerande* kan påverka storleken på det bidrag som de får del av. Fördelningsmodellen ger därmed tydligare ekonomiska incitament för kommunen eller landstingen än vad främst de fördelningsnyckelbaserade modellerna ger. Ett annat viktigt karaktärsdrag är att de prestationer eller resultat som avses i huvudsak är definierade av staten. När

denna fördelningsmodell tillämpas har staten således en relativt klar bild av vad den vill åstadkomma. Detta skiljer modellen från de bidragssystem som bygger på lokalt utformade ansökningar, i vilka staten överlämnar en större del av utformningen av insatserna till kommuner och landsting.

Som nämdes i avsnitt 3.3 var det relativt vanligt på 1970- och 1980-talen att kommuner och landsting kompenserades för olika aktiviteter och prestationer i relation till verksamhetens omfattning, s.k. matchade bidrag). En kommun kunde exempelvis få en viss ersättning för varje inskrivet barn i barnomsorgen, eller för en viss andel av kostnaderna för färdtjänst. Sådana bidrag benämndes av RRV som ”kostnads- och prestationsrelaterade” statsbidrag. (RRV 1990). Bidragsformen försvann dock i stor utsträckning under 1990-talet, men har återkommit i en annan skepnad under 2000-talet.

I de prestations- eller resultatbaserade statsbidrag som tillämpats under 2000-talet premieras i större utsträckning prestationer som utgör resultat eller utfall av verksamheten.³⁷ Dessa statsbidrag är inte heller matchade, dvs. de utgår inte i direkt relation till verksamhetens omfattning. Ett exempel är det bidrag till insatser för äldre som regeringen kommit överens med SKL om. Kommuner får i detta system bidrag för att registrera vissa uppgifter i ett palliativregister. De som lyckas bäst får en större andel av statsbidraget.³⁸ Ett annat exempel är den s.k. kömiljarden som syftar till att korta kötiderna inom landstingen. De landsting som lyckas bäst med att korta sina kötider får de största bidragen enligt en graderad skala (Socialdepartementet 2009). Ytterligare ett exempel är det statsbidrag som lämnades till landstingen inom ramen för den s.k. sjukvårdsmiljarden. Statsbidraget fördelades delvis efter hur stor minskningen i antalet utbetalda sjukpenningdagar varit i länen jämfört med året innan (IFAU 2009:01).³⁹

Enligt ekonomisk teoribildning har prestations- och resultatorienterade bidragssystem sannolikt starkare styreffekt än bidrag som baseras på

³⁷ Det kan även uttryckas som sådant som ligger längre ut på den s.k. effektkedjan som nämdes i fotnot 30.

³⁸ Prestationsbaserat statsbidrag till insatser för äldre – en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Protokoll III:4 från regeringssammanträde 2010-02-04.

³⁹ Bidraget finns fortfarande kvar, men i något ändrat utformning.

de andra fördelningsmodellerna, eftersom de ger kommuner och lands-
ting ekonomiska incitament att genomföra prioriteringar och insatser i
linje med statsmakternas syften.

Hur stor den stimulerande effekten blir torde dock bero på hur bidrags-
systemet utformas. Det är rimligt att anta att ett matchat bidrag av den
typ som användes på 1970- och 1980-talet måste vara relativt stort för
att ha en stimulerande effekt. Statsvetaren Håkan Magnusson refererar
till studier av sådana statsbidrag, vilka visar att små matchade statsbi-
drag hade relativt sett en svag stimulanseffekt. Det fanns även ofta en
mättnadspunkt då ytterligare stimulans inte gav någon ytterligare
effekt. (Magnusson 1989).⁴⁰

Tanken bakom 2000-talets prestations- och resultatbaserade bidrag har
varit att med relativt små medel åstadkomma stora stimulanseffekter.
Om så blivit fallet är svårt att bedöma, men Socialstyrelsens hävdar i
uppföljningen av den s.k. kömiljarden att satsningen har haft en tydlig
inverkan på förutsättningarna för tillgänglighetsarbetet och att de eko-
nomiska incitamenten också har haft betydelse (Socialstyrelsen
2011b). Som nämnts tidigare är det dock metodologiskt svårt att uttala
sig med säkerhet om effekter av statsbidragen.

Det förefaller som att de prestations- eller resultatbaserade bidrags-
systemen är svårare att konstruera än andra bidragssystem. Det kan ha
att göra med att de starka ekonomiska incitamenten som är förknippade
med fördelningsmodellen ökar risken för oönskade effekter. RRV:s
granskning av de kostnads- och prestationsrelaterade bidragen på
1980-talet visade att dessa hade en hel del oönskade effekter (RRV
1990). I en utvärdering av sjukvårdsmiljarden hävdade Institutet för
arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) bl.a. att den incitaments-
struktur som fanns i systemet inte var optimal, eftersom den kunde ge
drivkrafter att föra över sjukskrivna personer med sjukpenning till
sjuk- och aktivitetssersättning. IFAU menade även att det inte fanns

⁴⁰En mer teoretisk förklaring till detta fenomen är att olika varor och tjänster har olika
priselasticitet. Med priselasticitet avses hur mycket efterfrågan förändras då priset för-
ändras. Om statsbidraget betraktas som en sänkning av det relativa priset för en verk-
samhet beror stimulansverkan på vilken priselasticitet som finns för verksamheten. Om
en mättnadspunkt uppstått är elasticiteten låg för sänkningar av priset, dvs. en pris-
sänkning kommer inte att påverka efterfrågan för verksamheten (jfr ESO 2010:5).

empiriskt stöd för att de åtgärder som landstingen kan styra över minskar sjukfrånvaron (IFAU 2009:01).

Möjligen som en konsekvens av att risken för oönskade effekter är hög tycks prestations- och resultatbaserade bidragssystem ofta ha relativt omfattande regelverk, som kan ge upphov till höga administrativa kostnader. RRV:s erfarenhet av de kostnads- eller prestationsbaserade bidragen som användes på 1980-talet var att de ofta var förenade med ett omfattande regelverk som angav hur verksamheten skulle bedrivas och vad som berättigade till bidrag (RRV 1990).

Enligt uppgift från SKL är det många kommuner och landsting som i dag anser att utvecklingen under senare år mot mer prestationsbaserade bidrag har lett till ökad administration och mer detaljstyrning från staten, med ett minskat handlingsutrymme för kommuner och landsting som följd. En förklaring till att bidragssystemet kan leda till sådana konsekvenser är att det ofta kräver tillgång till en omfattande och rättvisande statistik. Om sådan inte finns att tillgå utan måste tas fram, kan det medföra mycket arbete och även betydande kostnader.

De prestations- eller resultatbaserade statsbidragen syftar till att stimulera en positiv utveckling genom att premiera de kommuner eller landsting som staten anser har gjort väl ifrån sig. Detta kan uppfattas som rättvist om man med rättvisa avser att resurser ska fördelas efter förtjänst. Samtidigt innebär modellen att de kommuner och landsting som kanske har de största behoven av att förbättra verksamheten kan gå miste om bidrag. Detta kan uppfattas som orättvist om man med rättvisa avser att resurser ska fördelas efter behov. Som nämndes i avsnitt 3.4 kritiserades även de, ofta matchade, statsbidragen på 1980-talet för att de tenderade att gynna kommuner med hög skattekraft.

Kombinationer av fördelningsmodeller

Som tidigare nämnts är de tre fördelningsmodellerna att betrakta som analytiska konstruktioner och många statsbidrag, kanske flertalet, har komponenter från flera olika modeller. Ett exempel är det bidrag som lämnades till kommuner för att utveckla och förstärka stödet till anhöriga som hjälper och vårdar närstående. Kommunerna ansökte i detta system om medel från länsstyrelserna. Länens potter bestämdes dock utifrån antalet personer som var 65 år eller äldre i respektive län

(Socialstyrelsen 2009a). Bidraget kan därför sägas kombinera en fördelningsmodell baserad på lokala ansökningar med en övergripande fördelning baserad på nyckeltal.

Statsbidraget som utgick i den s.k. sjukvårdsmiljarden kombinerade en fast och en rörlig del. Det fasta bidraget fördelades utifrån respektive läns folkmängd och den rörliga utifrån hur stor minskningen i antalet utbetalda sjukpenningdagar har varit i länet under det senaste året, jämfört med året innan (IFAU 2009:01). Statsbidraget kombinerar således en fördelningsmodell baserad på nyckeltal med en baserad på prestationer eller resultat.

I vissa fall kan det även vara nödvändigt att studera utfallet av ett bidragssystem för att avgöra om ett statsbidrag är att betrakta som ett uttryck för den ena eller andra fördelningsmodellen. Ett statsbidrag kan t.ex. vara konstruerat så att utformningen av ansökningar ska ha betydelse för hur stort bidrag den enskilda kommunen eller landstinget får del av. Om det samtidigt finns ett tak för hur stort bidrag som en enskild kommun eller enskilt landsting kan få och alla får detta belopp så är det rimligt att i praktiken betrakta bidraget som fördelningsnyckelbaserat.

Sammanfattning av fördelningsmodeller

Sammanfattningsvis kan konstateras att de tre fördelningsmodellerna har olika profil och olika för- och nackdelar. Detta illustreras i tabell 1 nedan. På ett övergripande plan kan hävdas att om syftet är att med relativt små medel åstadkomma förändringar i kommuner och landsting är antingen fördelningsmodeller baserade på lokalt utformade ansökningar, eller sådana som baseras på statligt definierade prestationer eller resultat att föredra. Fördelningsnyckelbaserade modeller kan generellt förväntas ha en svagare styrverkan. De förutsätter också ofta att de totala bidragsbeloppen inte är allt för små. Fördelningsnyckelbaserade bidragssystem torde dock i allmänhet leda till lägre administrativa kostnader och ge en jämnare fördelning av bidragsmedel mellan kommunala huvudmän.

Tabell 1: Fördelningsmodeller

Fördelningsmodell baserad på:	Typisk användning:	Fördelar:	Nackdelar:
<i>Lokalt utformade ansökningar</i>	Små bidrag som syftar till att stimulera utvecklingsinsatser	Ger utrymme för lokal anpassning och lokalt engagemang	Risk för höga administrativa kostnader Kan vara svåra att följa upp Risk för ojämn fördelning
<i>Fördelningsnyckel</i>	Breda satsningar där alla kommuner och landsting förväntas delta	Kan relativt enkelt inrymmas i det generella statsbidraget Underlättar planering Jämn fördelning Kan ge upphov till låga administrativa kostnader	Risk för svag styrverkan Förutsätter ofta att bidragsbeloppen inte är alltför små
<i>Statligt definierade prestationer eller resultat</i>	Breda satsningar där alla kommuner och landsting förväntas delta	Kan ge en kraftfull styreffekt Premierar förtjänstfullt beteende	Större risk för oönskade effekter Risk för höga administrativa kostnader Fordrar ofta tillgång till god statistik Går inte alltid dit där de största behoven finns

Andra krav och villkor

Flertalet statsbidrag innehåller krav och villkor som inte direkt har betydelse för bidragets storlek, men som kan ha betydelse för om en kommun eller ett landsting ska få del av ett bidrag. Nedan följer en redovisning av vanligt förekommande krav och villkor i olika bidragssystem samt hur de förhåller sig till de tre fördelningsmodellerna som

utvecklades i föregående avsnitt. Listan på krav och villkor som kan förekomma är inte fullständig. Beroende på bidragets syfte kan det finnas särskilda krav och villkor som inte täcks in i denna redovisning. Ett exempel är kravet på samverkan mellan olika huvudmän, vilket finns i flera bidragssystem och som nämndes i avsnitt 3.4.

Krav på hur bidragen får användas

I de flesta bidragssystem finns bestämmelser om vad kommunerna eller landstingen får använda bidragen till. Krav på hur ett bidrag får användas kan vara mer eller mindre preciserade eller snäva. Exempelvis i den s.k. räkna, skriva, läsa satsningen (förordning 2008:754) får bidraget användas relativt fritt. Statsbidraget får utnyttjas till personalförstärkningar i verksamheten och kompetenshöjande insatser för personal som arbetar inom densamma. Andra bidrag, t.ex. den s.k. kompetensstegen (förordning 2005:376) och lärarlyftet (förordning 2007:222), är exempel på statsbidrag som är förenade med relativt många och detaljerade villkor.

Hur många och detaljerade krav och villkor som ställs beror på syftet med bidraget. Omfattningen kan även bero på hur stort behovet är av att undvika oönskade effekter (se avsnitt 3.4).

Behovet av att bestämma vad bidraget får användas till sammanhänger även med vilken fördelningsmodell som tillämpas. Ett fördelningsnyckelbaserat bidragssystem måste innehålla krav på och villkor för hur bidraget får användas, eftersom bidragssystemet annars inte har någon styrande effekt. Detta eftersom fördelningsmodellen i sig inte ger några incitament för kommunen eller landstinget att agera på något särskilt sätt. I ett bidragssystem som fördelas utifrån statligt definierade prestationer eller resultat behövs det nödvändigtvis inte ställas krav på hur bidragsmedlen ska användas, eftersom kommuner och landsting ändå tvingas åstadkomma vissa prestationer och resultat för att få del av bidragsmedlen. I bidragssystem som bygger på att kommuner och landsting lokalt utformar ansökningar behöver inte ställas lika detaljerade krav och villkor på bidragets användning. Det sammanhänger med att fördelningsmodellen ger utrymme för att lägga ett större ansvar på kommuner och landsting då det gäller att utforma insatserna som bidraget ska finansiera.

Krav på redovisning

Bestämmelser om bidrag innehåller i allmänhet krav på att kommuner och landsting ska kunna redovisa de åtgärder som de vidtagit eller de prestationer som de utfört med stöd av bidraget. Syftet med redovisningen kan vara att dels ge staten möjlighet att kontrollera att kommuner och landsting genomför de bidragsberättigade åtgärderna, dels ge underlag för uppföljningar och utvärderingar av bidraget.

För bidrag som fördelas efter statligt definierade prestationer eller resultat kan kravet på redovisning vara särskilt betydelsefullt, eftersom kommuner och landsting kan få ersättning i förhållande till de prestationer och resultat de kan redovisa att de åstadkommit.

Krav på ansökan

I flertalet bidragssystem finns som vi tidigare nämnt ett krav på att kommunen eller landstinget ska lämna in en ansökan. Ett ansökningsförfarande kan förekomma i alla typer av fördelningsmodeller, men är naturligtvis obligatoriskt om lokalt utformade ansökningar tillämpas som fördelningsmodell.

Ett motiv för att ha ett ansökningsförfarande kan vara att staten vill ha en kontaktperson och någon med tydligt ansvar i respektive kommun eller landsting. Ett annat motiv kan vara att man vill ha en aktiv mottagare av bidragen, vilket ansökningsförfarandet antas bidra till. Ett exempel på det sistnämnda är utformningen av kompetensstegen, som var en statlig satsning som pågick mellan år 2005 och 2007 med syfte att höja kompetensen i kommunernas vård och omsorg om äldre. Ansökningsförfarandet för det bidraget sågs som ett sätt att få kommunerna att tänka och planera sammanhållet och långsiktigt. Genom ansökningsförfarandet skedde en anpassning både till kommunernas behov av kompetensutveckling och deras förmåga – ekonomiskt, personellt och tidsmässigt – att genomföra insatser (Statskontoret 2009:15).

Krav på medfinansiering

Krav på medfinansiering innebär att kommunen eller landstinget bidrar med en viss andel av de totala kostnaderna för en satsning. Medfinansiering torde ha en återhållande effekt på kommuners, landstings och andra huvudmäns efterfrågan på ett bidrag, vilket kan medföra både positiva och negativa konsekvenser. En positiv sådan är att medfinan-

siering kan bidra till att bidragstagarna tar ett större ansvar för användningen av bidragsmedlen och att medlen används på ett sätt som uppfattas som mer angeläget utifrån ett kommunalt perspektiv. En nackdel är att medfinansiering kan leda till att bidraget inte används i den utsträckning som statsmakterna önskar. Ytterligare en nackdel är att medfinansiering kan leda till att kommuner och landsting tvingas minska resurserna på något annat område för att kunna finansiera satsningen. Det kan medföra omprioriteringar och ett minskat lokalt ansvarstagande för verksamheten (se avsnitt 3.4).

Återkrav

Bidragssystem innehåller i allmänhet möjligheter för staten att återkräva medel. Återkravsbestämmelserna kan emellertid vara mer eller mindre specificerade. För vissa bidrag anges i stort sett endast att staten har möjlighet att återkräva medel om kommunen eller landstinget inte genomför de åtgärder för vilka statsbidraget har lämnats.⁴¹ För andra bidrag räknas det upp ett antal förhållanden som kan leda till att statsbidraget ska betalas tillbaka, t.ex. att mottagaren lämnat oriktiga uppgifter, att bidraget inte använts för avsedda ändamål eller att mottagaren inte lämnat uppgifter som behövs för uppföljningen av verksamheten.⁴²

3.7 Slutsatser: Att tänka på vid bidragsgivning

Vi kan konstatera att utformningen av specialdestinerade statsbidrag skiljer sig åt mellan olika verksamhetsområden. Inom skolans område är det exempelvis vanligt att statsbidragen fördelas med hjälp av lokalt utformade ansökningar. Det sammanhänger troligtvis med att de totala bidragsbeloppen ofta är relativt små och inte skulle kunna fördelas på annat sätt. Inom Socialdepartementets verksamhetsområden är det vanligare att bidragen lämnas inom ramen för en överenskommelse mellan staten och SKL. Statsbidragen är ofta en del av ett större styrpaket (se kapitel 2).

⁴¹ Se t.ex. förordningen (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem och förordningen (1998:276) om statliga stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna.

⁴² Se förordningen (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna.

Det är svårt att utifrån rapporter, uppföljningar och utvärderingar bedöma vilka effekter specialdestinerade statsbidrag i allmänhet har och om de leder till måloppfyllelse. En förklaring är att det är metodologiskt svårt att utvärdera bidragen, något som vi återkommer till i kapitel 4 om uppföljningar och utvärderingar. En annan förklaring är att utformningen av statsbidragen är så olika. I kapitlet har vi särskilt tre grundläggande fördelningsmodeller. Dessa kan i sin tur kombineras med ett stort antal krav och villkor. Vilka effekter ett specifikt statsbidrag får beror sannolikt på vilken fördelningsmodell som väljs och på vilka övriga krav och villkor som ställs.

Det finns ofta goda skäl till att bidragen utformas på olika sätt inom skilda verksamhetsområden. Det förhållandet att det uppstått olika traditioner när det gäller utformningen av bidragen gör emellertid att det finns risk för att de slentrianmässigt utformas på ett visst sätt. Det kan därför finnas skäl att mer förutsättningslöst pröva hur bidrag ska fördelas och vilka krav och villkor som ska ställas.

Eftersom specialdestinerade statsbidrag är en form av annan styrning finns det anledning att tänka strategiskt kring denna styrning på samma sätt som för övrig annan styrning (se kapitel 2). Det innebär bl.a. att analysera existerande styrning inom verksamhetsområdet och att beakta den kommunala självstyrelsen.

Vi menar att det inte är möjligt att ge generella råd om hur ett specialdestinerat statsbidrag i detalj bör utformas. Utformningen beror på syftet med bidraget och på vilka förutsättningar som gäller. Nedan följer dock några hållpunkter för vad regeringen bör tänka på när den utformmar ett specialdestinerat statsbidrag.

Analysera styrningen på verksamhetsområdet

En av de viktigaste faktorerna att analysera vid utformningen av de specialdestinerade statsbidragen är hur den övriga styrningen på verksamhetsområdet är utformad. Det gäller bl.a. att ta hänsyn till vilka övriga statsbidrag som finns på området. Ibland uppstår t.ex. överlappningar mellan bidragssystem. Det är då angeläget att se till att inte samma prestationer ger upphov till ersättning från olika bidragssystem.

Överväg uppföljningen eller utvärderingen i samband med bidragets utformning

Möjligheten att följa upp och utvärdera ett bidrag påverkas ofta av hur bidraget är utformat. Regeringen bör därför som en del av utformningen av ett bidragssystem också överväga hur en eventuell uppföljning och/eller utvärdering av bidraget ska genomföras. Vi återkommer till detta i kapitel 4.

Välj fördelningsmodell

Utifrån syftet med ett statsbidrag och de förutsättningar som finns på ett verksamhetsområde bör en grundläggande fördelningsmodell väljas. I avsnitt 3.6 utvecklades tre olika grundläggande modeller, nämligen sådana som är baserade på

- lokalt utformade ansökningar
- fördelningsnycklar
- statligt definierade prestationer eller resultat.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av när det är lämpligt att använda de olika fördelningsmodellerna. Det går naturligtvis också att kombinera fördelningsmodellerna.

En fördelningsmodell som bygger på *lokalt utformade ansökningar* torde vara att föredra då små bidrag ska fördelas och då inte alla kommuner eller landsting kan få del av bidraget. Modellen är även lämplig när syftet är att utveckla en verksamhet och skapa förutsättningar för innovation. Fördelningsmodellen ger ofta större utrymme för lokal anpassning än de två andra modellerna.

En fördelningsmodell som bygger på *fördelningsnycklar* är lämplig då man vill fördela större bidrag och där det är angeläget att fördelningen mellan kommuner och landsting blir relativt jämn, eller sker efter de behov som finns på ett område. Fördelningsmodellen är även att föredra om syftet är att bidraget på sikt ska fasas ut och inrymmas i det generella statsbidraget.

En fördelningsmodell som bygger på *statligt definierade prestationer eller resultat* kan vara att föredra om staten har en relativt klar bild av vad som ska åstadkommas. Fördelningsmodellen gör det möjligt att

med relativt små medel åstadkomma starka styreffekter. Den torde samtidigt vara den fördelningsmodell som ställer de högsta kraven på utformningen av bidragssystemet. Utformas bidragen på ett olämpligt sätt riskerar de att leda till mer oönskade och oförutsedda konsekvenser än vad bidrag utformade med hjälp av de två andra fördelningsmodellerna gör. Fördelningsmodellen ställer även ofta större krav på tillgången av rättvisande statistik.

Klargör vilka krav och villkor som ska ställas

Vilka krav och villkor som bör ställas beror av många olika faktorer. I avsnitt 3.6 beskrevs fem olika typer av krav som är vanliga att ställa i bidragssystem, nämligen

- krav på bidragets användning
- krav på redovisning
- krav på ansökan
- krav på medfinansiering
- återkrav.

Att det i ett bidragssystem finns *krav på bidragets användning* är i många fall närmast självklart. Ett undantag är statsbidrag som fördelas efter prestation eller resultat. I sådana system kan statsbidraget uppfattas som en belöning som kommunen eller landstinget får använda efter eget gottfinnande. Hur omfattande och detaljerade kraven bör vara beror på syftet med bidraget, men även på i vilken utsträckning staten vill undvika oönskade effekter, t.ex. att statsbidraget ersätter kommuners och landstings egna satsningar inom ett verksamhetsområde. Om syftet med ett bidrag är att utveckla verksamheten i kommuner och landsting, t.ex. pröva nya arbetssätt, är det dock inte lämpligt att ange detaljerade krav på hur bidraget får användas.

En erfarenhet av specialdestinerade statsbidrag är att det är svårt att skapa så heltäckande regler att det helt omöjliggör oönskade effekter. I sin granskning av 1980-talets statsbidrag ansåg RRV att det inte var möjligt att skapa heltäckande regler som kontrollerade bidragstagarnas beteenden. RRV hävdade även att ju fler regler som införs, desto mer sammansatt och svårförutsägbart blev detta beteende. RRV menade att det fanns en risk att regelverket och inte det bakomliggande syftet och målet med bidraget blir styrande. Statsbidragen riskerade att leda till

fragmentisering och därmed sammanhängande brist på överblick och helhetssyn (RRV 1990). Rent allmänt kan man hävda att en avvägning alltid måste göras mellan å ena sidan omfattningen av de krav som bör ställas och å andra sidan de administrativa kostnader som ett regelverk kan medföra.

Bidragssystem bör innehålla någon form av *redovisningskrav*. Det kan t.ex. vara att kommunen eller landstinget ska redovisa vad statsbidraget används till. Redovisningskraven måste dock anpassas till bidragens storlek. För mindre bidrag kan omfattande redovisningskrav medföra orimliga administrativa kostnader. Kraven på redovisning sammanhänger ofta med vilka krav som ställs på uppföljning och utvärdering. Vi kommer att återkomma till detta i kapitel 4.

Det kan finnas goda skäl att ställa *krav på ansökan*. Ansökningsförfarandet kan få kommuner och landsting att planera sammanhållet och ta ansvar för de insatser som bidragen finansierar. Statskontorets intryck är dock att det, ibland slentrianmässigt, ställs krav på att kommuner och landsting ska inkomma med, mer eller mindre, omfattande beskrivningar av de insatser som statsbidraget ska finansiera. I bidragssystem som fördelas efter hur kommuner och landsting utformar ansökan (lokalt utformad ansökan) är det naturligtvis nödvändigt med ett ansökningsförfarande. I andra typer av bidragssystem finns det anledning att noga tänka igenom behovet av och utformningen av ett eventuellt ansökningsförfarande.

Det är rimligt att en viss del av en satsning *medfinansieras* av kommuner eller landsting. Det leder sannolikt till att de tar ett större ansvar för insatserna. Hur stor andel som bör medfinansieras kan emellertid variera från fall till fall. Om andelen blir för stor kan det leda till att statsbidraget inte används. Observera att formell medfinansiering inte alltid behövs, eftersom kommuner och landsting ändå kan vara tvingade att satsa egna resurser för att kunna få del av ett statsbidrag. Det gäller särskilt för statsbidrag som fördelas efter prestation eller resultat, men även för sådana bidrag som fördelas efter ett konkurrensutsatt ansökningsförfarande.

Bidragssystem bör innehålla möjligheter för staten att *återkräva medel* om medlen använts på felaktigt sätt eller för felaktiga ändamål. Det-

samma gäller om kommuner och landsting fått statsbidrag på felaktiga grunder.

Ge goda planeringsförutsättningar

Som utvecklades i avsnitt 3.4 är det vanligt att kommuner och landsting anser att implementeringstiderna är för korta i samband med införandet av bidragssystem. För korta implementeringstider kan leda till att kommunerna och landstingen inte har möjlighet att planera för verksamheten och att bidragen därför inte får avsedda effekter. Ansvariga myndigheter behöver också tid för att förbereda införandet av ett nytt bidragssystem.

4 Utvärderingar och uppföljningar

Enligt uppdraget ska Statskontoret i underlaget analysera utvärderingar och uppföljningar i samband med annan form av styrning och specialdestinerade statsbidrag. I den del av uppdraget som berör specialdestinerade statsbidrag ska Statskontoret redovisa hur behov av uppföljning och utvärdering kan tillgodoses. För att förbättra styrningen är det enligt regeringen betydelsefullt att planera i förväg hur bidragets förväntade resultat och effekter ska följas upp.

Det finns ett stort antal genomförda uppföljningar och utvärderingar av olika statliga satsningar som berör kommunal verksamhet. De uppföljningar och utvärderingar som genomförts avser dock nästan alltid specialdestinerade statsbidrag. Det är mer ovanligt att annan form av styrning följs upp eller utvärderas. Vi har exempelvis inte funnit några exempel på att en överenskommelse som separat styrmedel varit föremål för uppföljning eller utvärdering.

Det finns en omfattande forskningslitteratur som allmänt berör utvärderingar och uppföljningar av offentlig verksamhet.⁴³ Statliga myndigheter, som exempelvis Ekonomistyrningsverket (ESV), har även tagit fram olika vägledningar på området.⁴⁴ Statskontoret har i tidigare rapporter dels behandlat regeringens användning av uppföljningar och utvärderingar, dels uppföljningar och utvärderingar av specialdestinerade statsbidrag.⁴⁵

Nedan följer några iakttagelser och erfarenheter som bygger på gjorda uppföljningar och utvärderingar och på den litteratur som berör sådan verksamhet (avsnitt 4.1). Därefter följer en redogörelse för vad regeringen bör tänka på när den ger uppdrag om att genomföra uppföljningar och utvärderingar (avsnitt 4.2).

⁴³ Se exempelvis Vedung 2009, Hertting & Vedung 2010, Rombach & Sahlin-Andersson (red) 1995, Lindgren 2006.

⁴⁴ Se ESV 2005:2, ESV 2006:7, ESV 2006:8 och IFAU 2002:1.

⁴⁵ Se Statskontoret 2002:20, Statskontoret, 2002:21 och Statskontoret 2007:17.

4.1 Några iakttagelser och erfarenheter av utvärderingar och uppföljningar

Allmänt om uppföljning och utvärdering

Att uppföljningar och utvärderingar är viktiga instrument för att kontrollera att de övergripande målen inom ett verksamhetsområde har nåtts, liksom för möjligheten att utkräva ansvar och ge underlag för att göra korrigeringar inom verksamheten om så behövs, råder det stor enighet om. Däremot finns det ingen enhetlig uppfattning om vad begreppen uppföljning och utvärdering står för. I den omfattande litteratur som främst berör begreppet utvärdering finns många skolor och synsätt företrädna.

En vanlig uppfattning är att uppföljningar avser enklare summeringar eller beskrivningar av vad som inträffat, medan utvärderingar syftar till en djupare förståelse av de konsekvenser eller effekter som en insats fått. Ibland uttrycks även att en utvärdering svarar på frågan *varför*, till skillnad från en uppföljning som enbart svarar på frågan *vad* (se IFAU 2002:1, ESV 2005:26). En utvärdering innehåller i allmänhet en *värdering* eller en *bedömning* utifrån något eller några kriterier (Vedung 2009). Statskontoret har i en tidigare rapport (2002:20) definierat utvärdering som ”en systematiskt genomförd undersökning för att få fram tillförlitliga och användbara resultat om värdet eller förtjänsterna av en given aktivitet i ett givet sammanhang”.

En översiktlig genomgång av uppföljningar och utvärderingar av statsbidrag som genomförts under de senaste åren visar att de sinsemellan är olika utformade. Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar och utvärderingar innehåller dock i allmänhet någon form av beskrivande del som kan betecknas som uppföljning och någon form av analytisk del som kan betecknas som utvärdering.

De utvärderande eller mer analytiska avsnitten kan emellertid variera i omfattning.

Statskontorets tidigare genomgång av de specialdestinerade statsbidragen (2007:17) visade även att begreppen uppföljning och utvärdering inte användes helt konsekvent. Uppföljningar innehöll ibland avsnitt

som handlade om bidragens måluppfyllelse och effekter, dvs. sådant som normalt brukar ingå i utvärderingar. Genomgången av statsbidragen visade även att det nästan undantagslöst – i regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut – fanns krav på att de berörda myndigheterna ska göra uppföljningar av statsbidragen. Det var dock mindre vanligt att regeringen gav myndigheterna eller andra organ i uppdrag att göra utvärderingar av statsbidragen.

En uppföljning eller utvärdering kan genomföras både utifrån ett kontrollerande eller ett mer utvecklande syfte. När man följer upp eller utvärderar för att kontrollera en verksamhet eller en insats granskar man verksamheten för att se om det som ska göras också blir genomfört och om verksamheten leder till önskat resultat. Denna typ av uppföljningar och utvärderingar görs ofta när en verksamhet eller en insats är avslutad. När en uppföljning eller utvärdering har ett utvecklande syfte syftar den bl.a. till att förbättra förståelsen för händelser och processer och till att bygga upp kunskap inom en verksamhet. Sådana uppföljningar eller utvärderingar betraktas som en del av verksamhetens utvecklingsarbete och lärande och genomförs ofta medan verksamheten pågår (ESV 2005:26).

Utformningen av uppföljningar och utvärderingar varierar mellan olika professioner, myndigheter och akademiska discipliner. Vem som utför en utvärdering kan därför ha betydelse för hur utvärderingen utformas. Kvantitativt orienterade ekonomer torde exempelvis ha andra föreställningar om vad som är en bra utvärdering jämfört med kvalitativt skolade pedagoger har (Hertting & Vedung 2009).

Som nämnts innebär en utvärdering en värdering utifrån något eller några kriterier. Det vanligaste kriteriet som brukar användas är *måluppfyllelse*, dvs. om en insats direkta eller indirekta prestationer eller effekter motsvarar de målsättningar som ligger till grund för själva insatsen. Vi kommer nedan att närmare beskriva erfarenheter av att följa upp och utvärdera måluppfyllelse. En utvärdering kan dock genomföras utifrån andra kriterier, exempelvis utifrån de bedömningar som brukarna eller intressenterna av en verksamhet gör. Utvärdering kan även genomföras utifrån ett ekonomiskt perspektiv, t.ex. om en satsning bidragit till att förbättra effektiviteten eller produktiviteten. För en genomgång av olika sätt att utvärdera offentlig verksamhet

hänvisas till litteraturen på området (se bl.a. ESV 2005:26, Vedung 2009).

Uppföljning och utvärdering som måluppfyllelseanalys

Uppföljningar och utvärderingar kan användas som ett instrument för att kontrollera att de övergripande målen inom ett verksamhetsområde har nåtts. Ett problem som dock ofta lyfts fram är att målen inom offentlig verksamhet är alltför otydliga för att kunna användas som kriterier vid en utvärdering. I Statskontorets rapport om de specialdestinerade statsbidragen (2007:17) visas att den statliga regleringen av de sakområden som är föremål för utvärderingar ofta är relativt allmänt hållna och att utrymmet för huvudmännens egna bedömningar och prioriteringar är betydande.

Ett exempel på detta problem är statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Statsbidraget lämnades enligt förordningen (2001:36) till personalförstärkningar som syftade till att ge barn och ungdomar ökade möjligheter att nå målen för utbildningen eller verksamheten. Riksrevisionen hävdade i en granskning av statsbidraget att målen i läroplan och kursplaner för skola och fritidshem är många till antalet och att de är utformade på ett sådant sätt att en mängd olika aktiviteter kan bidra till en förbättrad måluppfyllelse. Måluppfyllelse kan exempelvis handla om bättre betyg, men också om ökad trygghet och trivsel i skolan. Riksrevisionen ansåg mot den bakgrunden att målen för bidraget var svåra att följa upp (Riksrevisionen 2005:9).

Statskontoret har nyligen i en rapport (2011:20) tagit upp liknande problem i regeringens styrning av Polisen. Statskontoret pekar bl.a. på att målstrukturen för Polisens verksamhet är otydlig och att det saknas mål som Rikspolisstyrelsen kan precisera och omsätta i operativ verksamhet.

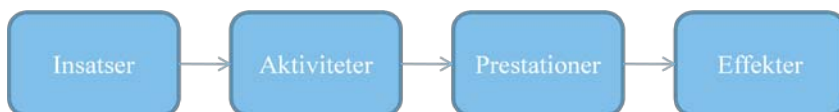
Erfarenheter visar också att det generellt är svårt att bedöma måluppfyllelsen av specialdestinerade statsbidrag. Som nämndes i kapitel 3 har regeringen låtit genomföra en intern studie av måluppfyllelsen av ett antal statsbidrag. En slutsats av studien var att det är komplicerat att på ett uttömmande vis utvärdera ett statsbidrags måluppfyllelse (Skr. 2009/10:102).

Sambands- eller effektanalys

Uppföljningar eller utvärderingar innehåller ofta någon form av sambandsanalys, dvs. en analys av vilka konsekvenser i form av prestationer eller effekter som en viss insats eller satsning har. När man utvärderar ett specialdestinerat statsbidrag vill man ofta veta vilka effekter som statsbidraget har haft. Med effekter avses här det mer långsiktiga utfallet av den offentliga sektorns verksamhet, vilket bör skiljas från de omedelbara aktiviteter eller prestationer som en satsning syftar till att åstadkomma.

Ett sätt att illustrera detta är genom s.k. effektkedjor. Effektkedjor används ofta i utvärderingssammanhang som en modell för hur en viss insats är tänkt att leda till avsedda effekter. En enklare form av effektkedja illustreras i figur 1.

Figur 1: Effektkedjan



Som framgår av figuren förutsätts en insats ofta medföra vissa aktiviteter och prestationer, t.ex. i en statlig myndighet eller i en kommun. Dessa aktiviteter och prestationer förutsätts i sin tur medföra att vissa effekter uppstår i samhället. Effekter kan sedan delas in i kort- och långsiktiga effekter.

Att utvärdera vilka effekter eller konsekvenser en viss insats fått är av metodologiska skäl ofta svårt. För att med fullständig säkerhet hävda att något har gett en viss effekt fordras att man har kännedom om det kontrafaktiska tillståndet, dvs. vad som skulle ha hänt om insatsen inte hade genomförts. Effekten av en insats kan beskrivas som skillnaden mellan vad som inträffat och det kontrafaktiska tillståndet. Eftersom vi aldrig vet vad som skulle ha inträffat om en insats inte hade genomförts, kan vi inte heller med fullständig säkerhet uttala oss om en insats effekt eller konsekvens.

Med hjälp av olika undersökningstekniker kan vi dock med viss sannolikhet uttala oss om effekterna av en insats. En sådan teknik är att jämföra utfallet mellan grupper som varit föremål för en insats med kontrollgrupper som inte varit föremål för insatsen. Ett vanligt problem i utvärderingssammanhang är emellertid att lämpliga kontrollgrupper saknas. Detta gäller inte minst vid utvärderingar av statliga insatser som riktas till kommuner och landsting. Specialdestinerade statsbidrag riktas normalt till alla kommuner eller landsting. Det innebär att det oftast inte finns kontrollgrupper som gör det möjligt att uttala sig om eventuella effekter. Exempelvis menade IFAU att det inte var möjligt att utvärdera den s.k. sjukvårdsmiljardens effekter på sjukfrånvaron, eftersom samtliga län mötte samma incitamentsstruktur vid samma tillfälle (IFAU 2009:01).

När det gäller de specialdestinerade statsbidragen tillkommer dessutom ytterligare en svårighet då dessa ofta utgör relativt sett små resurstillskott, vilka ges under en begränsad tid. Att ta fram utvärderingsmodeller som kan isolera effekterna av sådana små bidrag från de effekter som betingas av den normala och långsiktiga verksamheten och finansieringen är ofta svårt.

I utvärderingslitteraturen finns det dock undersökningstekniker som gör det möjligt att till viss del hantera ovanstående problem. Hur dessa tekniker är beskaffade är dock inte möjligt att redogöra för inom ramen för denna rapport. Vi hänvisar därför till litteraturen på området.⁴⁶

Rent allmänt torde det vara mer komplicerat att utvärdera effekter eller konsekvenser av en insats ju mer långsiktiga effekter eller konsekvenser som man avser att undersöka. Ju mer långsiktiga konsekvenser som undersöks, desto större är sannolikheten att de påverkats av yttre faktorer. Ett exempel som kan illustrera denna skillnad är statsbidraget för maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Den omedelbara insats eller prestation som statsmakterna ville att kommunerna skulle genomföra var att införa en maxtaxa i verksamheten. Reformen syftade emellertid även till att bl.a. öka arbetskraftsdeltagande och sysselsättning. Skolverkets utvärdering (Skolverket 2007a) visade att skillnaderna i barnomsorgstaxa mellan kommunerna i stort sett försvann mellan åren 1999 och 2002, vilket kan sägas vara i linje med intentionerna för

⁴⁶ Se vidare exempelvis Vedung 2009, ESV 2006:8, Rossi, Freeman & Lipsey 1999.

bidraget. IFAU fann dock inte stöd för att reformen påverkat föräldrars arbetsutbud (rapport 2006:2).

Regeringens styrning av uppföljningar och utvärderingar

Ett allmänt intryck av regeringens beställningar av uppföljningar och utvärderingar i samband med specialdestinerade statsbidrag är att beställningarna ofta är relativt allmänt hållna. I förordningar och andra styrdokument framgår att en uppföljning eller utvärdering ska genomföras, men mer exakt vad som ska följas upp eller utvärderas och vilka effekter som ska belysas framgår ofta inte.⁴⁷

Det finns dock exempel på att regeringen formulerar mer omfattande uppföljnings- eller utvärderingsplaner. Ett sådant är det uppdrag för uppföljning av reformen om maxtaxa och allmän förskola m.m. som regeringen gav till Statens skolverk. I uppdraget angavs vilka områden som uppföljningen skulle omfatta, bl.a. skulle Skolverket följa upp reformens genomslag, barns vistelsetider, effekter på kommunalekonomi och effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud. För analysen av de kommunalekonomiska effekterna skulle Skolverket samverka med andra utredningsorgan med relevant kompetens (Regeringsbeslut U2001/4684/S).

Utvärderingar och uppföljningar kan genomföras av olika aktörer. Det vanligaste är att ansvarig sakansvarig myndighet, främst Socialstyrelsen och Skolverket, ansvarar för uppföljningen eller utvärderingen. När det gäller mer omfattande utvärderingar är det dock relativt vanligt att regeringen uppdrar åt en annan myndighet, t.ex. IFAU, att genomföra den. Ibland ges de sakansvariga myndigheterna i uppdrag att beställa utvärderingar av andra myndigheter eller fristående konsulter. I den ovan nämnda uppföljnings- och utvärderingsplanen för maxtaxan angav exempelvis regeringen att IFAU borde genomföra utvärderingen av reformens effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud.

I vissa fall läggs ansvaret för uppföljning och utvärdering – helt eller delvis – på den kommun eller det landsting som tagit emot ett bidrag.

⁴⁷ Se t.ex. statsbidraget för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna, där det av förordningen (2008:754) framgår att Statens skolverk ska följa upp hur statsbidraget har använts.

Ett exempel är statsbidraget för den s.k. kompetensstegen (förordning 2005:376), där alla kommuner dels skulle redovisa hur de använt beviljat stöd, dels skulle analysera vilka resultat som uppnåts genom insatserna.

Användningen av utvärderingar

I utvärderingslitteraturen är det en vanlig iakttagelse att de som beställer utvärderingarna ofta inte använder dem för att förändra den förda politiken (Vedung 2009). Statskontoret hävdade i en studie av de specialdestinerade statsbidragen (2007:17) att det ofta var oklart för vem och i vilket syfte uppföljningarna och utvärderingarna av bidragen egentligen genomfördes. Myndighetsföreträdarna tenderade att ta fram rapporter för att de hade krav på sig från departementet att göra det och tjänstemännen i Regeringskansliet såg rapporterna som ett kvitto på att en uppföljning eller utvärdering av statsbidragen verkligen hade gjorts. Det var enligt Statskontoret oklart vem som förutsattes dra slutsatser av rapporterna och som hade ansvaret för att eventuellt initiera omprövningar av bidragets syfte eller konstruktion.

Statskontoret undersökte år 2002 Regeringskansliets användning av utvärderingar (2002:20). Enligt rapporten underlättades Regeringskansliets användning av utvärderingar om de behandlade rätt frågor, om tajmningen stämde överens med departementens arbetscykel och om utvärderingen var tillförlitlig. Regeringskansliet tenderade även att i större omfattning använda utvärderingarna för att förändra den förda politiken, om de var producerade inom Regeringskansliet. Det fanns emellertid inget tydligt samband mellan Regeringskansliets användning av utvärderingar och utvärderingens kvalitet.

4.2 Slutsatser: Att tänka på i samband med uppföljningar och utvärderingar

Utformningen av utvärderingar och uppföljningar är ofta ett delat ansvar mellan regeringen, de ansvariga myndigheterna och utförarna av uppföljningarna och utvärderingarna. Regeringen fungerar normalt som beställare av uppföljningar och utvärderingar och ger vanligtvis i uppdrag till en sakansvarig myndighet att antingen själv genomföra

uppföljningen eller utvärderingen eller att beställa en sådan av någon tredje part.

Att beställa utvärderingar inom offentlig sektor upplevs ofta som svårt bland dem som ska beställa sådana (ESV 2005:26). Det finns en lång rad frågor att ta ställning till när man bestämmer sig för att genomföra en uppföljning eller en utvärdering. Av Statskontorets rapport 2002:20 framgick att många intervjuade departementsföreträdare ansåg att departementens beställar- och användarkompetens vad gäller utvärderingar behövde stärkas.

I utvärderingslitteraturen finns mer eller mindre detaljerade genomgångar av vad man bör fundera över när utvärderingar utformas.

ESV har också tagit fram handledningar på området. I vägledningen *Att beställa utvärderingar* (2005:26) identifieras sju steg, bl.a. att klargöra syftet, formulera utvärderingsfrågor och välja utvärderare.⁴⁸ Statsvetaren Evert Vedung identifierar elva steg vid utformningen av en utvärdering och en femtonstegsansats för kvalificerad uppföljning (Vedung 2009).

Som tidigare nämnts är regeringens beställningar av uppföljningar och utvärderingar ofta relativt allmänt hållna. Av förordningar och andra styrdokument framgår att en uppföljning eller utvärdering ska genomföras, men mer exakt vad som ska följas upp eller utvärderas och vilka effekter som ska belysas framgår ofta inte. Mot bakgrund av att det ofta är svårt att utforma utvärderingar och uppföljningar på ett bra sätt är det varken rimligt eller lämpligt att regeringen i detalj bestämmer hur en eventuell utvärdering eller uppföljning ska genomföras. Vi anser dock att regeringen bör vara tydligare i sina beställningar av uppföljningar och utvärderingar än vad som är fallet idag. Den behöver som beställare av uppföljningar och utvärderingar besvara vissa övergripande frågor om hur uppföljningarna och utvärderingarna ska genomföras. Syftet med nedanstående avsnitt är att presentera de aspekter som framstår som mest väsentliga att beakta när regeringen överväger att beställa en uppföljning eller utvärdering av ett statsbidrag eller någon annan form av styrning av kommuner och landsting.

⁴⁸ ESV har även tagit fram fördjupningar som behandlar *Måluppfyllelseanalys* (2006:7) och *Effektutvärdering* (2006:8).

Överväg genomförandet av en uppföljning eller utvärdering i samband med att en satsning utformas

Den första frågan som regeringen måste ställa sig i samband med någon form av satsning, eller annat försök att styra kommuner och landsting, är om en uppföljning eller utvärdering bör genomföras och om den i så fall ska genomföras i form av en enklare form av uppföljning eller en mer fördjupad utvärdering.

Möjligheten att följa upp och utvärdera en satsning, t.ex. ett specialdestinerat statsbidrag, påverkas ofta av hur det är utformat. Om regeringen har bestämt sig för att en uppföljning eller utvärdering ska genomföras bör den därför redan i samband med att satsningen utformas överväga hur uppföljningen och/eller utvärderingen ska ske. Förutsättningarna för att följa upp en satsning kan exempelvis vara beroende av att kommuner och landsting redovisar insatser, prestationer eller effekter på ett särskilt sätt. Det kan därför vara nödvändigt att ställa krav på särskild redovisning.

Klargör syftet och precisera uppföljnings- eller utvärderingsuppdraget

Innan regeringen lämnar ett utvärderingsuppdrag är det angeläget att tydliggöra syftet bakom, eftersom en utvärdering kan genomföras av många olika anledningar. Syftet kan exempelvis vara att bedöma om målen med insatsen uppfyllts, om insatsen är ekonomiskt effektiv eller om den har haft andra konsekvenser. Syftet med utvärderingen påverkar ambitionsnivån och tillvägagångssättet.

Som visas i kapitel 2 består regeringens styrning av kommuner och landsting ofta av många olika komponenter. Särskilt inom Socialdepartementets verksamhetsområden är det vanligt att ett antal olika styrmedel kombineras i "satsningar" eller "paket". Det kan finnas skäl för regeringen att närmare ange vad i dessa satsningar som ska följas upp och/eller utvärderas.

Likaså bör regeringen vid enklare uppföljningar av statliga insatser specificera vad som ska följas upp, t.ex. i vilken utsträckning ett statsbidrag betalats ut, vilka som har fått bidraget och vilka prestationer som genomförts med hjälp av bidraget.

Om regeringen vill att måluppfyllelsen av en insats ska utvärderas bör den analysera hur målen är formulerade inom verksamhetsområdet. Som nämnades tidigare är det en vanlig erfarenhet i utvärderingssammanhang att mål är alltför vaga, eller att det finns många olika mål att ta hänsyn till. Det är därför angeläget att regeringen när det är nödvändigt tydliggör mål och ser till att de är möjliga att operationalisera på ett meningsfullt sätt.

Som framkommit är det ofta särskilt komplicerat och resurskrävande att genomföra utvärderingar som innehåller analyser av effekter eller utfall. Om regeringen vill låta göra en sådan effektutvärdering bör den först överväga förutsättningarna för genomförandet. En effektutvärdering kan innebära att en insats måste utformas på ett särskilt sätt, t.ex. att kontrollgrupper konstrueras som gör det möjligt att isolera effekter av en insats. Det kan exempelvis innebära att ett statsbidrag riktas till vissa men inte till alla kommuner eller landsting.

Bestäm vem som ska genomföra uppföljningen eller utvärderingen

Det finns ett stort antal aktörer som genomför uppföljningar och utvärderingar. Förutom sakansvariga myndigheter som Socialstyrelsen och Skolverket genomför även universitet, högskolor och privata konsulter uppföljningar och utvärderingar av olika offentliga satsningar. På senare år har det även blivit vanligare med myndigheter som har i uppdrag att analysera och utvärdera offentlig verksamhet inom specifika sektorer, t.ex. Inspektionen för socialförsäkring, Finanspolitiska rådet och Myndigheten för kulturanalys. I detta sammanhang kan även Statskontoret nämnas. Statskontoret ska bistå regeringen med utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet samt med övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. Statskontorets uppdrag är inte knutet till någon specifik sektor.

Regeringskansliet bör överväga vem som ska genomföra en viss uppföljning eller utvärdering. Vem som genomför uppföljningen eller utvärderingen kan ha stor betydelse för utformningen av och möjligheten att använda denna. Som nämnades tidigare påverkas sannolikt utvärderingarnas utformning av att det inom olika myndigheter, profes-

sioner och akademiska discipliner finns skilda synsätt på hur utvärderingar bör genomföras.

Olika organisatoriska lösningar på vem som ska genomföra utvärderingen kan ha olika för- och nackdelar som ofta ställs mot varandra. Det gäller t.ex. avvägningen mellan *opartiskhet och sakkunskap*. De aktörer eller organisationer som har stor sakkunskap på ett område tenderar ofta att ha intressen i de verksamheter som ska utvärderas och därmed ha lägre grad av oberoende eller opartiskhet i förhållande till det som ska utvärderas. Myndigheter som är ansvariga för genomförandet av en verksamhet som ska utvärderas har exempelvis normalt hög sakkunskap, men kan inte sägas vara opartiska i förhållande till det som ska utvärderas. Om syftet med utvärderingen är att utveckla verksamheten kan den lämpligen genomföras av den bidragsfördelande myndigheten. Om syftet är kontrollerande är det lämpligare att utvärderingen genomförs av en extern part.

Statskontoret drog i rapport 2002:20 slutsatsen att ju närmare utvärderaren står utformningen av den verksamhet som utvärderas, desto mer obenägen är utvärderaren att kritisera verksamheten. Detta är för övrigt det centrala motivet till bildandet av sektorsvisa utvärderingsmyndigheter under senare år (Statskontoret 2011). Omvänt kan organisationer med stort oberoende sakna sakkunskap på det aktuella området.

Värdet av opartiskhet kan även ställas mot värdet av *policyrelevans*. Hög policyrelevans är i sin tur viktig för att utvärderingen ska komma till användning. För att uppnå hög policyrelevans krävs ofta god insblick i beslutsfattarens dagordning. En sådan insblick kan emellertid tänkas vara ett hinder för att uppfattas som opartisk i förhållande till verksamheten. Utvärderingar gjorda av aktörer som står nära utformning av en verksamhet kan ofta uppfattas som mindre trovärdiga.

En annan faktor som påverkar om en utvärdering kan bli användbar eller vara policyrelevant är om den kommer vid rätt tidpunkt. Det kan därför ofta uppstå en motsättning mellan hur grundligt en utvärdering genomförs och hur användbar den blir, eftersom beslutsfattaren inte alltid har möjlighet att vänta in resultatet av en utvärdering innan beslut fattas.

En annan motsättning som kan finnas är den mellan *sakkunskap och metodkunskap*. Utvärderingar kräver normalt en kombination av sak- och metodkunskap. De organisationer som besitter sakkunskap är inte alltid de som besitter metodkunskapen och vice versa.

Det är inte möjligt att generellt säga hur avvägningen mellan opartiskhet, sakkunskap, användbarhet m.m. ska göras. Avvägningen beror på syftet med utvärderingen. Är syftet ansvarsutkrävande eller att ompröva verksamheten är opartiskhet i förhållande till verksamheten ofta av stor betydelse. Om syftet däremot är att lära för att utveckla verksamheten kan det finnas ett värde i att de som ansvarar för verksamheten också får vara med och utvärdera den.

Olika utvärderare skiljer sig från varandra, bl.a. när det gäller vilken typ av kompetens de har och hur nära de befinner sig utformandet respektive genomförandet av politiken. Utvärderare som befinner sig längre bort från genomförandet av politiken torde i allmänhet vara mer oberoende än sådana som har ett direkt ansvar för att utforma den. Det är dock inte säkert att en extern utvärderare alltid är mer objektiv än en mer intern sådan. Privata konsulter är t.ex. beroende av att få nya uppdrag och det finns därför en risk att de levererar det resultat som uppdragsgivaren vill höra.

Rådgör med sakkunniga

Innan ett uppföljnings- eller utvärderingsuppdrag beslutas kan det vara lämpligt att rådgöra med sakkunniga personer.

En fråga som exempelvis bör kontrolleras med sakkunniga på verksamhetsområdet är om det finns data eller statistik för att besvara frågor som ingår i uppdraget. Innebär uppdraget att utvärdera måluppfyllelse eller andra effekter kan det vara särskilt angeläget att rådgöra med personer med vana att genomföra uppföljningar och utvärderingar.

5 Överföring av statliga uppgifter till vissa kommuner och landsting

5.1 Uppdraget

Regeringens uppdrag till Statskontoret i denna del är att ta fram ett underlag för bedömningar när det gäller överföringar av statliga uppgifter till vissa kommuner eller landsting. Det gäller t.ex. när det är mer eller mindre lämpligt att föra över en uppgift till ett fåtal kommuner, hur den överförda uppgiften bör finansieras samt vilka villkor som bör förenas med överföringen liksom villkor för återtagande av en uppgift.

5.2 Metod, avgränsningar och disposition

Uppgiftsöverföring och asymmetri

Ordet asymmetri betyder att det finns en brist eller avsaknad av symmetri, dvs. likformighet. I en enhetsstat som Sverige är det staten som ytterst fördelar uppgifterna mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen. Det vanligaste sättet att göra detta har varit, och är fortfarande, att fördela uppgifterna symmetriskt, dvs. att ge alla kommuner respektive landsting samma uppgifter. I enhetsstaten utgör "enhetskommunen" det normala. Det förekommer dock inslag av olikformighet – asymmetri. Staten har i de fallen av olika anledningar valt att möjliggöra en överföring av ansvaret för att utföra vissa uppgifter

- från staten till enbart vissa kommuner eller landsting,
- mellan kommuner eller mellan landsting,
- mellan kommuner och landsting.

Metod och avgränsningar

Det här kapitlet bygger huvudsakligen på kartläggningar och studier av asymmetrisk uppgiftsfördelning som tidigare har genomförts av Statskontoret (Statskontoret 2005:24 och 2006:12) samt på våra egna studier av uppgiftsfördelningen inom vissa verksamheter. Vi avgränsar oss till nu gällande uppgiftsöverföringar. Genomgången av olika verksamheter är översiktlig. Det är därför möjligt att det finns ytterligare exempel på asymmetrisk uppgiftsfördelning som inte redovisas här. Vi menar ändå att det empiriska materialet är tillräckligt för att vi ska

kunna diskutera uppgiftsöverföring till vissa kommuner och landsting utifrån de frågor som anges i vårt uppdrag. Det bör dock noteras att de verksamheter vi funnit skiljer sig väsentligt inbördes. Det är därför förenat med betydande svårigheter att dra generella slutsatser om t.ex. hur en uppgiftsöverföring ska finansieras eller vilka villkor som ska ställas upp för överföringen.

I kapitlet behandlas uppgiftsöverföring från staten till kommuner eller landsting. En asymmetrisk uppgiftsfördelning kan emellertid också uppstå genom att uppgifter på frivillig väg omfördelas genom olika former av samverkan mellan kommunerna eller mellan landstingen, eller mellan kommuner och landsting. Inom en mängd kommunala verksamheter öppnar den statliga regleringen för interkommunala avtal om samverkan. Inte sällan sker denna samverkan organisatoriskt i form av kommunalförbund. Denna form av förändrad uppgiftsfördelning kommer vi inte att vidare beröra i den här studien.

Det finns olika modeller för hur statsmakterna kan föra över uppgifter till vissa kommuner eller landsting. Ett sätt är att i lag ange att vissa kommuner/landsting ska ha en uppgift som andra kommuner/landsting inte har. Staten kan också genom avtal eller överenskommelser låta vissa kommuner/landsting överta statliga uppgifter. I dessa fall saknar staten formella medel att kräva en absolut efterlevnad, varför det kan diskuteras om vi här egentligen kan tala om en uppgiftsöverföring. Vi menar dock att utifrån vårt uppdrag bör också denna form av uppgiftsöverföring belysas.⁴⁹

Kapitlets disposition

Kapitlet är disponerat så att vi inledningsvis redovisar ett antal verksamheter där en statligt initierad uppgiftsöverföring till vissa kommuner eller landsting har genomförts. Redovisningen är relativt kortfattad och utgår huvudsakligen från hur verksamheten är reglerad. Vi försöker också i detta avsnitt, främst med hjälp av förarbeten till regleringen, finna de motiv som kan finnas för uppgiftsöverföringarna. I de därefter följande avsnitten övergår vi till att mer normativt diskutera de frågor som återfinns i vår uppdragsbeskrivning, dvs. när en uppdrags-

⁴⁹ För ett skiljaktigt sätt att definiera asymmetrisk uppgiftsfördelning se Statskontoret 2005:24.

överföring kan vara lämplig, hur den bör finansieras samt villkor för överföringen samt ett eventuellt återtagande av uppgiften.

5.3 Uppgifter som har överförts

En översiktlig genomgång av de statliga uppgifter som har förts över, eller kan föras över, till vissa kommuner eller landsting visar inte någon enhetlig bild vad gäller verksamhetsområden. De verksamheter som vi har funnit där uppgiftsöverföring förekommer är följande:

- lantmäteriförrättningar
- miljötillsyn
- tillsyn för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor
- invandring och asyl- och flyktingmottagande
- samttjänst vid medborgarkontor
- ansvar för regionala utvecklingsfrågor
- fördelning av medel till regional kulturverksamhet

Nedan följer en kort beskrivning av respektive område, främst med avseende på hur verksamheten är reglerad. Avsnittet avslutas med några sammanfattande iakttagelser.

Lantmäteriförrättningar

Denna uppgiftsöverföring regleras i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Enligt lagen (1 §) får regeringen ge tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och att svara för verksamheten vid myndigheten.

I lagens andra paragraf anges de villkor som måste vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas. En kommun som vill inrätta en lantmäterimyndighet ansöker om tillstånd hos Lantmäteriet. Myndigheten vidarebefordrar ansökan till regeringen med ett yttrande som tillstyrker eller avstyrker ansökan. För närvarande har 38 av landets största kommuner egna lantmäterimyndigheter.

Lantmäteriförrättningarna är tänkta att finansieras genom avgifter från berörda sakägare. Bestämmelser om avgifterna finns i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Lantmäteriet utfärdar också föreskrifter om avgifterna, bl.a. deras storlek (LMFS

2009:7 m.fl.). En kommunal lantmäterimyndighet kan besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet föreskriver (1995:1459, 14 §).

Möjligheten till återtagande av uppgiften regleras i lagen (8 §). Regeringen har möjlighet att, efter anmälan från Lantmäteriet, återkalla den kommunala lantmäterimyndighetens tillstånd, om verksamheten inte uppfyller de förutsättningar som anges i lagens andra paragraf eller om den kommunala myndigheten i något väsentligt avseende brister i sin myndighetsfunktion. Denna möjlighet till statligt återtagande av uppgiften har ännu inte tillämpats. Däremot har två kommuner utnyttjat lagens sjunde paragraf och anmält till Lantmäteriet att de inte längre vill svara för lantmäteriverksamheten. Skälen till detta har varit för få ärenden, vilket medfört för låga intäkter (Statskontoret 2006:12).

Motiven för asymmetrisk uppgiftsfördelning är, enligt förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet, kraven på ökad snabbhet och på kostnadsbesparingar inom förrättningsverksamheten (prop.1970:188, prop.1971:58, prop.1995/96:78). Detta är tänkt att åstadkommas genom en samordning mellan fastighetsbildning och kommunernas hantering av plan- och byggärenden.

Miljötillsyn

Uppgiftsöverföringen inom miljötillsyn regleras i 26 kap. miljöbalken samt i miljötillsynsförordningen (2011:13). Enligt miljöbalkens 26 kap. 3 § får regeringen ”meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet”. Vanligtvis är det länsstyrelsen som utgör statlig tillsynsmyndighet inom miljöområdet. Möjligheten till överlåtelse gäller inte verksamheter som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

De villkor som gäller för uppgiftsöverföringen anges i 1 kap. 19 och 20 §§ miljötillsynsförordningen. Om tillsynsmyndigheten anser att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen från kommunen ska myndigheten, om kommunen så begär, med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande (26 kap. 4 § miljöbalken).

När det gäller finansieringen av tillsynsverksamheten föreskrivs i 27 kap. 1 § miljöbalken att ”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn”. För en kommunal myndighets tillsyn får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgifter. Bestämmelser om avgifter finns också i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt i avgiftsförordningen (1992:191). Kommunfullmäktige beslutar om avgifternas storlek för den tillsyn som överlåtits på kommunen.

Möjligheten till återtagande av uppgiften regleras i 26 kap. 4 § miljöbalken samt i 1 kap. 21 och 22 §§ miljötillsynsförordningen. I miljöbalken anges att tillsynsmyndigheten ska återkalla uppgiftsöverlåtelsen om en kommun ändrat sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen, dvs. nämnden utövar tillsyn över sådan verksamhet som den själv bedriver. I miljötillsynsförordningen anges att om de förutsättningar som krävs för överlåtelsen (20 §) inte längre gäller ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. Om regeringen har beslutat om överlåtelsen ska regeringen också besluta om återtagande. Vidare kan tillsynsvägledande myndighet, vanligtvis Naturvårdsverket, med stöd av förordningen begära att en länsstyrelse som överlåtit tillsynsuppgiften till en kommunal nämnd ska återkalla överlåtelsen. Skulle länsstyrelsen inte göra detta får den tillsynsvägledande myndigheten överlåta frågan om återkallelse till regeringen för avgörande.

Uppgiftsöverföringen inom miljötillsynen, i likhet med annan kommunal tillsynsverksamhet, kan, för det första, motiveras med närheten till tillsynsobjekten, vilket skulle kunna bidra till en effektiv tillsyn. Vidare finns det ofta samband med andra kommunala verksamheter, vilket kan ge synergieffekter som är viktiga för den kommunala verksamheten i stort. Kommunernas möjlighet att besluta om prioritering och utförande av tillsynen är också en viktig faktor för att uppnå en effektiv tillsynsverksamhet (Skr. 2009/10:79).

Tillsyn för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor

Uppgiftsöverföringen inom detta område regleras i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). Enligt förordningen (1999:382) om

åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor utgör Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) central tillsynsmyndighet inom området, men tillsyn utövas också av länsstyrelsen och kommunerna. I 15 § 2 st. Sevesolagen anges att länsstyrelsen och kommunerna ska utöva tillsyn ”över verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken i enlighet med den ansvarsfördelning för tillsynen av miljöfarlig verksamhet som följer av miljöbalken”. I samma paragrafs tredje stycke anges att länsstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet för verksamhet som inte omfattas av andra stycket och att länsstyrelsen ”får överlåta åt en kommun att ha tillsynen om kommunen gjort framställning om det”. I praktiken har Sevesotillsynen så gott som alltid hanterats av länsstyrelsen (Statskontoret 2006:12).

Villkoren för uppgiftsöverföringen enligt Sevesolagen är desamma som de som gäller för miljötillsynen enligt miljöbalken. Samma regler gäller också om länsstyrelsen anser att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen från kommunen. Myndigheten ska då, om kommunen så begär, med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande (16 § Sevesolagen).

Sevesolagen och tillhörande förordning saknar reglering av finansieringen vid överlåtande av tillsynsuppgift. Enligt uppgift från MSB kan kommunen inte få ersättning för Sevesotillsynen, vilket också kan vara en förklaring till att denna tillsyn i praktiken sköts av länsstyrelsen.

Möjligheten till återtagande av Sevesotillsynen regleras på samma sätt som för miljötillsynen (se avsnittet om Miljötillsyn ovan). Det är således länsstyrelsen som kan besluta om att återta tillsynsuppgiften, om inte regeringen har beslutat om överlåtelsen. I det fallet är det också regeringen som beslutar om återtagande.

Uppgiftsöverföringen inom detta område motiveras på samma sätt som för miljötillsynen (se Miljötillsyn).

Invandring och asyl- och flyktingmottagande

Invandringen till Sverige regleras i utlänningslagen (2005:716). Asylmottagandet regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och mottagandet av nyanlända invandrare som får uppehålls-

tillstånd av skyddsskäl och deras anhöriga (flyktingmottagandet) regleras främst i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Av nämnda författningar framgår att ansvaret för flyktingmottagandet är delat mellan staten, genom Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelsen, och kommunerna. Huvudansvaret för asylmottagandet är Migrationsverket. Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar för insatser för nyanländas etablering.

Kommunerna har ansvar för praktisk hjälp i samband med mottagande och bosättning och ska anvisa bostad för de som har behov av hjälp med detta. Det sistnämnda förutsätter dock en överenskommelse med staten om mottagande av nyanlända invandrare. Uppgiftsöverföringen till kommunerna om mottagande för bosättning regleras i förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Enligt 4 § i förordningen ska länsstyrelsen träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning av nyanlända invandrare.

Ett antal förordningar styr Migrationsverkets beslut om ersättning till kommuner för flyktingmottagandet. Statlig ersättning för de som fått uppehållstillstånd och som har rätt till ersättning regleras i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar samt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. För asylsökande kan kommuner få ersättning enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen). Särskild ersättning lämnas till kommuner som sluter överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn (2002:1118). I förordningarna föreskrivs också att Migrationsverket kan återkräva ersättning som betalats ut på ”felaktig grund eller med för högt belopp”, eller om medlen ”inte har använts för avsett ändamål” (39 och 40 §§ 2010:1122), eller om den betalats ut till följd av att kommunen lämnat ”oriktiga eller ofullständiga uppgifter” (13 § 2002:1118).

När kommunerna under 1980-talet övertog det praktiska ansvaret för flyktingmottagningen motiverades detta med att invandringen hade ändrat inriktning mot mer av flyktinginvandring. Regeringen ansåg att det var viktigt att flyktingarna så tidigt som möjligt erbjöds bostad i en kommun, istället för att under en längre tid vara placerade i flykting-

förläggningar. Tanken var att introduktionen i det svenska samhället skulle underlättas om flyktingarna tidigt kunde börja leva i en normal miljö. Ett ytterligare motiv för att lägga det praktiska ansvaret för flyktingmottagandet på kommunerna var att kommunernas sociala service kunde utnyttjas för mottagandet av flyktingar. På så sätt kunde kostnadskrävande samlösningar och parallella organisationer undvikas (prop. 1983/84:124). Invandrar-, asyl- och flyktingpolitiken har ändrats flera gånger sedan dess. Dagens ordning gäller från den 1 december 2010 och innebär att staten tar ett större ansvar inom området, främst genom Arbetsförmedlingen. Ett skäl till detta är att introduktionen av nyanlända invandrare uppvisar stora variationer mellan kommunerna och att vissa kommuner har haft stora svårigheter att uppnå effektivitet i introduktionsarbetet (prop. 2009/10:60).

Samtjänst vid medborgarkontor

Samtjänst vid medborgarkontor regleras i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor samt i förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor. Lagen möjliggör för statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting att ”ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden” (1 §). Ovanstående gäller med de begränsningar som anges i lagen eller i förordningen.

Det finns i princip tre typer av medborgarkontor: rent kommunala, samlokalisering mellan statliga myndigheter och kommuner (och eventuellt landsting och andra aktörer) samt integrerade medborgarkontor. Uppgiftsöverföring enligt samtjänstlagen gäller enbart den sistnämnda typen. För att samtjänst ska kunna upprättas måste parterna ingå ett avtal. Regeringen behöver inte godkänna avtalet, men ska ha kännedom om det. Detta sker genom att en kopia av avtalet ska sändas in till regeringen. Även Kammarkollegiet ska ha en kopia.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får omfattas av samtjänstavtal endast i ett fåtal fall, t.ex. enklare fall av beslut om äldreomsörjningsstöd eller bostadstillägg.

Samtjänstavtalen är inte tänkta att leda till ökande kostnader, varken för staten, landsting eller kommuner, varför någon speciell finansiering

inte heller är aktuell. Verksamheten bygger på frivillig medverkan (Statskontoret 2006:12).

Kammarkollegiet ska hjälpa statliga myndigheter, kommuner och landsting med råd och vägledning om hur samttjänstavtalen och verksamhet som bedrivs enligt samttjänstlagen kan utformas och bedrivas (7 § 2009:315). Kammarkollegiet är också den myndighet som har till uppgift att löpande följa upp verksamheten enligt samttjänstavtalen. Detta sker bl.a. genom att statliga myndigheter som träffat ett samttjänstavtal ska sända in årliga verksamhetsrapporter till Kammarkollegiet (5 och 6 §§ 2009:315). Om Kammarkollegiet i sin uppföljning upptäcker brister i ett samttjänstavtal eller i hur verksamheten bedrivs ska myndigheten rapportera detta till regeringen (6 §).

Det går att finna två viktiga motiv bakom införandet av möjligheten att avtala om samttjänst vid medborgarkontor. Det ena motivet är att effektivisera den statliga förvaltningen och anpassa den till nya krav. Det andra är att samhällsservice ska finnas att tillgå i hela landet. Regeringen framhåller i förarbetet till regleringen att myndigheter, kommuner och landsting ska kunna erbjuda en effektiv och lätt tillgänglig service för medborgarna i hela landet (prop. 2008/09:123).

Ansvar för regionala utvecklingsfrågor

Uppgiftsöverföringen vad gäller regionala utvecklingsfrågor regleras i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen samt i ett antal förordningar. Viktiga i det sammanhanget är förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken och förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Det finns också ett antal förordningar som ger ett av samverkansorganen, det i Kalmar län, vissa statliga uppgifter. Det gäller förordning (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling, förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service samt förordning (2007:61) om regionalt investeringsstöd.

Av lagen framgår att ett samverkansorgan bestående av ett läns samtliga kommuner och där även landstinget kan ingå kan överta ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna i ett län. Organisatoriskt utgörs ett

samverkansorgan av ett kommunalförbund. I tretton län har samverkansorgan övertagit ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna.

De uppgifter som förs över är att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatserna för att genomföra strategin, besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur samt följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet. Dessa uppgifter ligger i län utan samverkansorgan på länsstyrelsen. Mer detaljerade beskrivningar av hur arbetet med de regionala utvecklingsfrågorna ska genomföras återfinns i de inledningsvis nämnda förordningarna.

Formellt sker uppgiftsöverföringen genom att de kommunala organ som beslutar att bilda ett samverkansorgan anmäler detta till regeringen. Regeringen tar sedan ett beslut om vid vilken tidpunkt som samverkansorganet ska överta uppgifterna (4 § samverkanslagen). Samverkansorganet finansierar självt sin verksamhet.

Staten kan återfå ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna genom att samverkansorganet till regeringen lämnar in en begäran om att bli befriat från uppgiften. Samverkansorganet ska då avvecklas och regeringen beslutar från vilken tidpunkt detta ska ske. Detsamma gäller om en kommun träder ur ett kommunalförbund som är samverkansorgan eller om samverkansorganet upplöses (9 § samverkanslagen).

I fyra län – Gotlands, Skåne, Hallands och Västra Götalands län – har ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna överförs till landstingen (i Gotlands län kommunen). Denna uppgiftsöverföring regleras i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län samt i de ovan nämnda förordningarna (inkl. de som gäller för samverkansorganet i Kalmar län).⁵⁰ De landsting som har övertagit utvecklingsuppgifterna från länsstyrelsen har ansökt om detta till regeringen. Riksdagen har sedan beslutat i frågan.

⁵⁰ Landstinget i Västra Götalands län har också, enligt förordning (1998:996) om sysselsättningsbidrag, från staten fått överta ansvaret att pröva ansökningar om sysselsättningsbidrag i länet.

Vi kan i förarbeten urskilja två huvudsakliga motiv för att föra över ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna till kommunal nivå. Det ena är att ge en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Det andra är att uppgiftsöverföringen kan bidra till en bättre samordning och därmed till ett bättre utnyttjande av en regions resurser (se t.ex. prop. 1996/97:36 och prop. 2001/02:7).

Fördelning av medel till regional kulturverksamhet

Uppgiftsöverföringen inom detta område regleras i lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet samt i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Av lagen framgår att ett landsting (samt Gotlands kommun) får lämna bidrag till regional kulturverksamhet under förutsättning att en regional kulturplan har upprättats av landstinget och att denna plan överensstämmer med de föreskrifter som regeringen utfärdat. Förordningen anger att Statens kulturråd beslutar om det statsbidrag som får fördelas till ett landsting. Fem landsting har i nuläget övertagit uppgiften och ytterligare elva kommer att göra det fr.o.m. år 2012.

Enligt förordningen ska landstinget ansvara för att kulturplanen utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Landstinget ska också årligen följa upp och redovisa till Statens kulturråd hur de statliga medlen har använts och vilka effekter som har uppnåtts. Statens kulturråd ansvarar sedan för den nationella uppföljningen och ska årligen redovisa den till regeringen.

Ett samverkansråd har också inrättats i Kulturrådet med uppgift att samordna de nationella kulturpolitiska intressena i samverkansmodellen (7 a § 2007:1186 Kulturrådets instruktion). I rådet ingår för närvarande bl.a. Svenska Filminstitutet, Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet och Riksteatern.

Enligt 13 § i förordningen (2010:2012) om vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet är ett landsting återbetalningsskyldigt om det genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller

med för högt belopp och landstinget borde ha insett detta. Vidare är landstinget återbetalningsskyldigt om statsbidraget inte har använts för det ändamål det har beviljats för, eller om landstinget inte följt upp och redovisat medlens användning till Statens kulturråd.

Uppgiftsöverföringen när det gäller fördelningen av medel till regional kulturverksamhet motiveras med att den nya modellen ska ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer; den regionala mångfalden ska stärkas. Uppgiftsöverföringen motiveras även med att den ska bidra till ökad uppfyllelse av de nationella kulturpolitiska målen.

Några sammanfattande iakttagelser

Det går inte att se något tydligt mönster för hur uppgiftsöverföringarna regleras och genomförs (jfr Statskontoret 2006:12). Det är också vitt skilda verksamheter som berörs av denna asymmetriska uppgiftsfördelning. Oavsett hur regleringen ser ut och var det formella beslutsfattandet äger rum kommer dock initiativet vanligtvis från kommunal nivå. I många fall anges detta också i bestämmelserna, t.ex. för regional utveckling och lantmäteriförrättningar. Ett undantag är mottagandet av nyanlända invandrare där initiativet vanligtvis är statligt.

Det går inte heller att se något tydligt mönster för vilken typ av kommuner och landsting som uppgifter överförs till. Det är inte självklart att det är större kommuner och landsting som övertar uppgifter. När det gäller lantmäteriförrättningar, miljö- och kemikalietillsyn finns det dock en storleksfaktor. Inom dessa områden är det också särskilt viktigt att kommunerna har specialistkompetens. Inom miljöområdet har kommunerna sedan länge ett omfattande ansvar inom närliggande områden, t.ex. tillsynsansvar för olika naturområden, miljö- och hälso-skydd och avfallshantering, vilket kan ha betydelse för riksdagens och regeringens vilja att föra över uppgifter. Här spelar således också en historisk komponent in.

Motiven för uppgiftsöverföringarna är oftast att åstadkomma effektiviseringar och kostnadsbesparingar. Dessa motiv kopplas, explicit eller implicit, samman med kommuners och landstings geografiska närhet till mottagarna av tjänsten, tillsynsobjekten etc. Däremot motiverar regeringen inte explicit uppgiftsöverföringarna med att mindre kom-

muner eller landsting inte skulle klara av en viss uppgift, vilket möjligtvis kan överraska med tanke på att mindre kommuners möjligheter att klara av sina uppgifter är ett återkommande tema i den offentliga debatten (se t.ex. Häggroth, 2005 och Sundström & Tingvall 2006). Här förlitar sig riksdag och regering i princip på att det är de lämpliga kommunerna som själva anmäler intresse av att ta över en uppgift.

De förklaringar och motiv för uppgiftsöverföringen som vi redovisar ovan kan förklara varför en uppgiftsöverföring sker mellan nivåerna. Den förklarar dock inte alltid varför inte samtliga kommuner eller samtliga landsting får överta en viss uppgift. Varför ges t.ex. inte samtliga kommuner och landsting ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna eller för fördelningen av medel till regional kulturverksamhet? När det gäller dessa verksamheter utgör uppgiftsfördelningen en spegling av de politiska motsättningar som finns mellan staten och den kommunala nivån. Detta är områden där kommuner och landsting gärna vill ha en uppgiftsöverföring för samtliga kommuner och landsting, men där staten, utifrån sina nationella prioriteringar, har bromsat uppgiftsöverföringen. Den rådande ordningen kan här därför ses som en politisk kompromiss mellan nationella och lokala och regionala företrädare.

Enhetlighet eller variation

De uppgiftsöverföringar som vi har studerat kan utifrån riksdags och regerings krav och förväntningar sorteras in i två kategorier: uppgifter där *enhetlighet* krävs och uppgifter där *variation* förväntas. Till den första kategorin hör främst lantmäteriförrättningar, miljötillsyn och tillsyn för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor. I dessa verksamheter ska det inte finnas några skillnader i rättstillämpningen; enhetlighet utgör ett centralt värde. Till den andra kategorin hör samtjänst vid medborgarkontor, ansvar för regionala utvecklingsfrågor samt fördelning av medel till regional kulturverksamhet. I dessa verksamheter är variation och lokal och regional anpassning centrala värden. Hur de regionala utvecklingsfrågorna hanteras, eller hur medborgar-

kontoren organiseras, varierar därför att förutsättningarna skiljer sig i olika delar av landet.⁵¹

Att regeringen väljer att öppna för uppgiftsöverföringar när variation eftersträvas ter sig naturligt med tanke på att variation är ett kännetecken för den kommunala nivån. Om enhetlighet var det överordnade värdet för alla verksamheter finns det inget behov av varken kommuner eller landsting. Nu väljer ändå statsmakterna att möjliggöra uppgiftsöverföringar inom verksamheter där just enhetlighet är ett centralt värde. Varför då? Svaret torde vara att för dessa verksamheter har riksdag och regering funnit att de fördelar som en utförare med lokal-kännedom och närhet till uppgiften ger uppväger de eventuella nackdelar som ett kommunalt ansvar kan innebära.

5.4 När kan en uppgiftsöverföring vara lämplig?

Enbart utifrån de uppgiftsöverföringar vi har studerat är det svårt att finna ut när en uppgiftsöverföring till vissa kommuner eller landsting kan vara lämplig att genomföra. Visserligen framförs ofta i förarbetena till de olika lagtexterna att en uppgiftsöverföring gör verksamheten mer effektiv och kan leda till kostnadsbesparingar. Samtidigt är det svårt att finna några konkreta beräkningar på de effektiviseringar och besparingar som uppgiftsöverföringen ska leda till. Effektivisering är ett mycket positivt laddat begrepp och det är naturligtvis lockande att använda detta som ett argument för att genomföra en förändring som det också kan finnas andra motiv bakom.

Grundläggande värden att ta hänsyn till

Effektivitet utgör ett av statsförvaltningens grundläggande värden. Utöver effektivitet brukar vanligtvis demokrati och rättssäkerhet nämnas i det sammanhanget (se t.ex. prop. 2009/10:175). En grundförutsättning för en uppgiftsöverföring bör vara att inget av dessa tre värden ska försvagas genom förändringen. Enhetlighet är ett annat ofta nämnt förvaltningspolitiskt värde. Det brukar framhållas att om behovet av

⁵¹ Invandring och asyl- och flyktingmottagande passar inte fullt in i någon av dessa kategorier. Enhetlighet är här eftersträvänsvärt, men inget krav. Viss variation mellan kommuner är också nödvändig, med tanke på de väsentligt skilda förutsättningarna för verksamheten.

enhetlighet är starkt ska uppgiften vara statlig, eller i vart fall ha en stark statlig reglering. Om uppgiften läggs på lokal eller regional nivå innebär det variationer. Det gäller oavsett om det är statliga eller kommunala myndigheter som utför uppgiften, även om det blir särskilt påtagligt när kommuner och landsting ska svara för den lokala och regionala anpassningen. Även om skillnaderna inte ska överdrivas, också kommuner och landsting är myndigheter och ska följa den reglering som gäller, är vilka lokala och regionala variationer i lösningar och resultat som kan accepteras inom en viss verksamhet en avgörande fråga för riksdag och regering att ta ställning till. Särskilt viktigt blir detta ställningstagande om statsmakterna överväger att öppna för en asymmetrisk uppgiftsfördelning. Det bör i sammanhanget noteras att enligt regeringsformen (14 kap. 2 §) gäller principen om kommunal självstyrelse för all kommunal verksamhet, vilket regeringen således måste beakta vid en uppgiftsöverföring.

Vilka typer av verksamheter är lämpade för uppgiftsöverföring?

En typ av uppgifter som är lämpade att föra över till enbart vissa kommuner eller landsting är sådana där närheten till mottagarna av tjänsten är viktig samtidigt som lokal och regional variation i genomförandet är acceptabelt eller kanske t.o.m. betraktas som ett positivt värde. Ansvaret för regional utveckling och fördelning av medel till regional kulturverksamhet är uppgifter där närhet och variation ses som positiva värden.

Tillsynsuppgifter är mer komplicerade i detta avseende. I den verksamheten ska inte bedömningar och ambitionsnivå skilja sig på något avgörande sätt mellan olika delar av landet. Med ett kommunalt operativt ansvar för tillsynen är det svårt att uppnå en enhetlig verksamhet i hela landet, då förutsättningarna för att bedriva verksamheten skiljer sig mellan kommunerna. Till detta kan läggas att den politiska ledningens prioriteringar av verksamheten kan skilja sig mellan olika kommuner. Det finns således mycket som talar för att tillsyn bör vara en statlig angelägenhet.

Villkor för uppgiftsöverföringen

I detta avsnitt redovisas vad vi anser i normalfallet bör anges i förarbeten, lagar och förordningar i samband med en uppgiftsöverföring till vissa kommuner eller landsting.⁵²

Förarbetena

Om statsmakterna finner att det kan vara lämpligt med en uppgiftsöverföring till vissa kommuner eller landsting, bör det av förarbetena till regleringen framgå vilka avvägningar som har gjorts mellan viktiga demokratiska och förvaltningspolitiska värden. På vilka grunder har t.ex. lokalkännedom befunnits viktigare än enhetlighet (om nu detta är en avvägning som görs). Vidare bör av förarbetena tydligt framgå ansvarsfördelningen mellan de olika instanserna. Det bör också framgå varför en specifik statlig instans ska ha befogenhet att besluta om överföring av uppgifter.

Lagar och förordningar

I den reglering som följer av uppgiftsöverföringen bör statsmakterna:

- Tydligt avgränsa vilken uppgift/vilka uppgifter som förs över.
- Ange vilka konkreta krav som ställs på de kommuner som övertar uppgiften vad gäller kompetens och personalmässiga resurser. Av regleringen bör också framgå på vilka grunder statliga myndigheter ska fatta beslut om överföring.
- Utse en statlig myndighet som ska bedöma kommunernas förutsättningar att klara av uppgiften. Detta gäller särskilt om initiativet till en överföring är tänkt att komma från kommunal nivå.
- Ange hur de berörda statliga myndigheterna ska följa upp, kontrollera eller utöva tillsyn över de uppgifter som förts över, eller reglerats i avtal.
- Ange att en utsedd statlig myndighet ska tillämpa bestämmelser om återtagande, om uppföljning och kontroll visar att de krav som ställts som grund för överföringen inte uppfyllts.
- Ange hur verksamheten ska finansieras och varför en viss finansieringsform valts. Om avgiftsfinansiering valts, vem som får besluta om avgiftens storlek samt vad den ska täcka.

⁵² Detta avsnitt bygger huvudsakligen på Statskontoret 2006:12.

Om återtagande

Det är bara i undantagsfall som staten återtar en uppgift som förts över till en kommun. Vanligtvis prövas först andra möjligheter som stöd och rådgivning, eller om den möjligheten finns uppmuntran till interkommunal samverkan. För att kunna bedöma om ett återtagande bör genomföras är det nödvändigt att ansvarig myndighet har ett aktuellt och bra underlag för sin bedömning. Det är därför viktigt att det finns en fungerande uppföljning och kontroll av verksamheten.

Om finansiering

När det gäller de uppgifter som vi har redovisat i detta kapitel finansieras verksamheten antingen via kommuners och landstings egna budgetar, myndighetsanslag, avgifter eller statsbidrag. När det gäller avgifter varierar detaljeringsgraden i avgiftsbestämmelserna. Det bör också noteras att om den kommunala nivån ges befogenhet att fastställa avgifternas storlek öppnar man för att avgiftsnivåerna kan komma att skilja sig mellan olika delar av landet. Vi anser därför att det är viktigt att i regleringen vara tydlig med vad som gäller med avseende på uppgiftens finansiering.

Referenser

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Avgiftsförordningen (1992:191).

Bero, L.A., Grilli, R., Grimshaw, J.M., Harvey, E., Oxman, A.D., Thomson, M.A. 1998 *Getting research findings into practice. Closing the gap between research and practice: an overview of systematic reviews of interventions to promote the implementation of research findings*, i BMJ 317:465-468.

Crole-Rees, R. 2005 *Nätverk på vems villkor? En studie av nationell samordning inom narkotika och psykiatripolitiken*. Magisteruppsats i offentlig politik och organisation. Stockholms universitet. Statsvetenskapliga institutionen.

Dir. 2011:25 *Stärkt ställning för patienten genom en ny patientlagstiftning*.

Diskrimineringslagen (2008:567).

Ds Fi 1986:7 *Effekter av statsbidrag till kommuner*. Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi.

ESO 2010:5 *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*.

ESV 2005:26 *Att beställa utvärderingar – en vägledning*.

ESV 2006:7 *Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*.

ESV 2006:8 *Effektutvärdering – Att välja upplägg*.

FBA 2010 *När tusen blommor blommar – statliga stimulansmedelriktade till vård och omsorg om äldre personer*.

Förordning (1990:927) *om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen)*.

Förordning (1995:1459) *om avgifter vid lantmäteriförrättningar*.

Förordning (1997:263) *om länsplaner för regional transportinfrastruktur*.

Förordning (1998:276) *om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna.*

Förordning (1998:940) *om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.*

Förordning (1998:996) *om sysselsättningsbidrag.*

Förordning (1999:382) *om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.*

Förordning (2000:283) *om regionalt bidrag till företagsutveckling.*

Förordning (2000:284) *om stöd till kommersiell service.*

Förordning (2001:36) *om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.*

Förordning (2002:1118) *om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen).*

Förordning (2003:596) *om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.*

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

Förordning (2007:61) *om regionalt investeringsstöd.*

Förordning (2007:222) *om statsbidrag för fortbildning av lärare.*

Förordning (2007:713) *om regionalt tillväxtarbete.*

Förordning (2007:1186) *med instruktion för Statens kulturråd.*

Förordning (2008:754) *om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna.*

Förordning (2009:315) *om samtjänst vid medborgarkontor.*

Förordning (2010:408) *om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.*

Förordning (2010:1122) *om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.*

Förordning (2010:2012) *om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.*

Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Hertting, N. & Vedung, E. 2009 *Den utvärderingstäta politiken – Styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*. Studentlitteratur.

Häggroth, S. 2005 *Staten och kommunerna*. Rapport till Ansvarskommittén.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

IFAU 2002:1 *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program*.

IFAU 2006:2 *Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar?*

IFAU 2009:01 *Uppföljning och utvärdering av sjukvårdsmiljarden*.

Lag (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen).

Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen.

Lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Lag (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Lantmäteriets författningssamling (LMFS).

Lindgren, L. 2006 *Utvärderingsmonstret – Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Studentlitteratur.

Magnusson, H. 1989 *Statsbidrag i teori och verklighet*. Svenska kommunförbundet.

Miljöbalken (1998:808).

Miljötillsynsförordningen (2011:13).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Olsson, J., Elg, M., Lindblad, S. 2007 *System characteristics of healthcare organizations conducting successful improvements*, i *Journal of Health Organization and Management*, vol. 21, no. 3, pp. 283-296.

Patientsäkerhetslagen (2010:659).

Prestationsbaserat statsbidrag till insatser för äldre – en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Protokoll III:4 från regeringssammanträde 2010-02-04.

Prop. 1970:188 *Förslag till riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten*.

Prop. 1971:58 *Förslag till lag om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet*.

Prop. 1981/82:97 *Hälso- och sjukvårdslag, m.m.*

Prop. 1983/84:124 *Mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m.*

Prop. 1991/92 *Med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

Prop. 1995/96:78 *Ansaret för fastighetsbildningsverksamheten m.m.*

Prop. 1996/97:36 *Den regionala samhällsorganisationen*.

Prop. 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*.

Prop. 2008/09:123 *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*.

Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för år 2010*.

Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Regeringsbeslut U2001/4648/S *Uppdrag om uppföljning av reformen om Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Regeringsbeslut S2009/5180/SK *Nationell strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.*

Regeringsbeslut S2011/3355/FST *Uppdrag att fördela stimulansbidrag till kommunerna för att förbereda och utveckla valfritetssystem.*

Riksrevisionen 2005:9 *Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem.*

Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K. 1995 *Från sanningssökande till styrmedel – Moderna utvärderingar i offentlig sektor.* Nerenius & Santérus förlag.

Rossi, P.H, Freeman, H.E, Lipsey, M.W 1999 *Evaluation – a systematic approach.* Sixth edition. Sage Publications.

RRV 1990 *Att ge statsbidrag – Förvaltningsrevisionen sammanfattar.* Dnr 1989:1666.

SKL & Socialstyrelsen 2007 *Öppna jämförelser som stimulans till förbättring. Hur använder landstingen Öppna jämförelser i sin styrning och utveckling av hälso- och sjukvården? Artikelnr (Socialstyrelsen): 2007-103-6.*

SKL & Socialstyrelsen 2010 *Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet. Jämförelser mellan landsting 2010. Artikelnr (Socialstyrelsen): 2010-11-9.*

Skolförordningen (2011:185).

Skollagen (1985:1100).

Skollagen (2010:800).

Skolverkets författningssamling (SKOLFS).

Skolverket 2007a *Fem år med maxtaxa.* Rapport 294.

Skolverket 2007b *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport.* Beställningsnummer: 07:996.

Skolverket 2008 *Skolverket och statsbidragen.*

Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Skr 2009/10:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2009.*

Skr. 2010/11:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2010.*

Socialdepartementet, Socialstyrelsen, SKL, Vårdföretagarna, Famna. 2009. *Öppna jämförelser. Nationell strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.* Artikelnr: S2009.040.

Socialdepartementet & SKL 2011 *Överenskommelse om statens ersättning till landstingen för kostnader för läkemedelsförmånerna m.m. för 2011.*

Socialstyrelsens föfattningssamling (SOSFS).

Socialstyrelsen 2009a *Kommunernas anhörigstöd – Slutrapport.* Artikelnr: 2009-126-178.

Socialstyrelsen 2009b *Vårdöverenskommelsen – stimulansmedel till bättre vård och behandling av personer med tungt missbruk.* Artikelnr: 2009-12-3.

Socialstyrelsen 2010a *Redovisning av 2007-2009 års stimulansmedel – riktade till vård och omsorg om äldre personer.* Artikelnr: 2010-6-14.

Socialstyrelsen 2010b *Stimulansbidrag LOV – Slutrapport.* Artikelnr: 2010-12-5.

Socialstyrelsen 2010c *Uppföljning av den nationella vårdgarantin och ”kömiljarden” – Årsrapport 2010.* Artikelnr: 2010-3-13.

Socialstyrelsen 2011a *Stimulansbidrag till kommuner och landsting för insatser inom vård och omsorg om äldre personer – Redovisning för 2010.* Artikelnr: 2011-3-46.

Socialstyrelsen 2011b, *Uppföljning av den nationella vårdgarantin och ”kömiljarden” – Årsrapport 2011.* Artikelnr: 2011-3-46.

Socialtjänstlagen (2001:453).

SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
Betänkande av kommunalekonomiska kommittén

SOU 2005:110 *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*. Betänkande av Rådet för kommunala analyser och jämförelser.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2007:12 *Hälso- och sjukvården*. Sekretariatsrapport nr 2. Ansvarskommittén.

SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*. Betänkande av Utredningen för en kunskapsbaserad socialtjänst.

SOU 2009:11 *En nationell cancerstrategi för framtiden*. Betänkande av Utredningen En nationell cancerstrategi.

Statskontoret 1998:20 *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocrati eller byråkrati*.

Statskontoret 2002:20 *Utvärderingar – Av vem till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*.

Statskontoret 2002:21 *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?*

Statskontoret 2003:5 *Statsbidragen till kommuner och landsting – En kartläggning och analys*.

Statskontoret 2003:16 *Statens styrning. En egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna*.

Statskontoret 2004 *Statens styrning av hälso- och sjukvården*. Delredovisning 2 av Statskontorets uppdrag från Ansvarskommittén. PM. Dnr 2004/75-5.

Statskontoret 2005:24 *Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*.

Statskontoret 2005:28 *Reglering och andra styrmedel – En studie av hur staten styr kommuner och landsting*.

Statskontoret 2006:12 *Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner*.

Statskontoret 2007:17 *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas.*

Statskontoret 2009:15 *Kompetensstegens organisation – effektiv hantering av stöd till kommuner?*

Statskontoret 2010:12 *Ett lyft för den som vill – Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare.*

Statskontoret 2010:20 *Urban utveckling. En utvärdering av statliga myndigheters medverkan i de lokala partnerskapen.*

Statskontoret 2010:22 *Uppföljning av prestationsbaserat statsbidrag till insatser för äldre.*

Statskontoret 2011 *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

Statskontoret 2011:11 *Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009.*

Statskontoret 2011:13 *Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor – Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn.*

Statskontoret 2011:17 *Kommunalt självstyre och proportionalitet.*

Statskontoret 2011:20 *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen.*

Sundström, B. & Tingvall, L. 2006 *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar.* Rapport till Ansvarskommittén.

Tandvårdslagen (1985:125).

Utlänningslagen (2005:716).

Vedung, E. 2009 *Utvärdering i politik och förvaltning.* 3:e upplagan, Studentlitteratur.

Regeringsuppdraget



Finansdepartementet

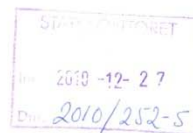
Enkelt 1/4

Regeringsbeslut II 10

2010-12-22

Fi2010/5805

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret om framtagande av underlag för proportionalitetsbedömning m.m.

Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att ta fram ett underlag rörande proportionalitetsbedömningar, utformning av annan statlig styrning än normering och specialdestinerade statsbidrag samt överföring av uppgifter till vissa kommuner eller landsting.

Statskontoret ska ta fram ett allsidigt underlag för vad som skulle kunna behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Statskontoret ska ta fram erfarenheter av utformning av annan form av styrning än normering, t.ex. handlingsplaner och överenskommelser. Underlaget kan t.ex. innehålla en analys av lämplig utformning och utvärdering av olika insatser. Det ska också omfatta hur insatsen förhåller sig till annan styrning inom det aktuella området.

Statskontoret ska ta fram ett underlag för bedömningar när det gäller överföring av uppgifter till vissa kommuner eller landsting, t.ex. när det är mer eller mindre lämpligt att föra över en uppgift till ett fåtal kommuner, hur den överförda uppgiften bör finansieras, vilka villkor som bör förenas med en överföring liksom villkor för återtagande av en uppgift.

Statskontoret ska ta fram ett underlag för specialdestinerade statsbidrag som ska kunna användas som ett stöd vid utformandet av sådana bidrag. Underlaget ska bland annat innehålla en redovisning av för- och nackdelar med olika fördelningsmodeller, vilka konkreta villkor och krav som kan kopplas till användningen av statsbidraget samt hur behov av uppföljning och utvärdering kan tillgodoses. I uppdraget ingår även att redovisa erfarenheter av tidigare specialdestinerade statsbidrag.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

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

E-post: registratur@finance.ministry.se
Teleax
117 41 FINANS S

Statskontoret ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet och andra berörda departement) om arbetets fortskridande. Statskontoret ska redovisa sitt uppdrag till Finansdepartementet senast den 30 september 2011. Den del av uppdraget som rör proportionalitetsbedömning ska redovisas till Finansdepartementet senast den 30 juni 2011.

Bakgrund

I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) anger regeringen att en strategi för statens styrning av kommuner och landsting bör tas fram. I propositionen anges också att utgångspunkterna för statens styrning fortfarande är desamma som gällde vid förändringen i början på 1990-talet, bl.a. att den statliga regleringen skulle minska, rollfördelningen skulle vara tydlig och att statsmakternas mål, uppföljning och utvärdering skulle göras tydligare. Regeringen anger att en strategi bör medföra att styrningen blir tydligare och mer sammanhållen. Staten måste i större utsträckning ta ett ansvar för att styrningen av kommunsektorn blir effektiv, både för staten och den kommunala nivån, t.ex. avseende tydlighet, val av styrform, styrningens omfattning och detaljeringsgrad.

Statens styrning av kommuner och landsting har sedan reformerna i början på 1990-talet blivit alltmer diversifierad och andra styrformer än normering har ökat genom exempelvis handlingsplaner och överenskommelser (Statskontorets rapport Reglering och andra styrmedel 2005:28). EU-lagstiftningens påverkar i allt högre grad kommuner och landsting.

Inom vissa områden finns det möjlighet för staten att överföra ansvaret för att utföra vissa uppgifter (t.ex. tillsyn) till kommuner bl.a. genom särskilda avtal eller överenskommelser. I de flesta fall har staten valt att överföra uppgiften helt till kommunerna. I vissa fall är det dock bara överfört till vissa kommuner. Detta har resulterat i en viss asymmetrisk uppgiftsfördelning mellan kommunerna och motiven för hur staten valt att föra över uppgifterna är ibland oklara. Det saknas ofta redovisningar av vilka alternativ som finns och vilka avvägningar som gjorts samt vad som gäller avseende uppföljning och utvärdering. Även de statliga myndigheternas roll vid överföring är ibland oklara, liksom förutsättningarna för finansiering (Statskontorets rapport, Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommun 2006:12).

Statsbidrag till kommuner och landsting kan kategoriseras som antingen generella eller specialdestinerade. De specialdestinerade statsbidragen riktar mot t.ex. en särskild verksamhet eller endast till vissa kommuner utan krav på fördelning till specifika verksamheter. De specialdestinerade

statsbidragen styrs ofta av ett regelverk där krav på hur bidragen ska användas och följas upp specificeras.

Den 1 januari 2011 träder ändringar i regeringsformen i kraft. I 14 kap. 2 § görs ett förtydligande av principen om att kommunalt självstyre gäller all kommunal verksamhet. I 14 kap. 3 § införs en bestämmelse om, att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsbedömning. I 7 kap. 2 § tydliggörs att beredningskravet vad avser remittering omfattar kommuner och landsting som remissinstanser. Regleringen innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar av självstyrelsen övervägs (prop. 2009/10:80). Vidare ska lagrådet enligt 8 kap. 21 § 5 granska alla lagförslag som innebär nya åligganden för den kommunala sektorn.

Statskontoret har i ett antal rapporter bl.a. på uppdrag av regeringen, Ansvarskommittén, Utjämningskommittén och ESS (Expertgruppen för studier i Samhällsekonomi) analyserat den statliga styrningen av kommunsektorn. Statskontoret har bl.a. analyserat bestämmelserna om överlåtelse av uppgifter till kommuner (Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommun, 2006:12), olika styrmedel (Reglering och andra styrmedel, 2005:2), den statliga styrningen i stort (Hur styr staten kommunerna, 2003:26, Modeller för styrning, 2005:2) och de specialdestinerade statsbidragen (Statsbidragen till kommuner och landsting, 2003:5).

Skälen för regeringens beslut

Enligt 14 kap. 3 § i regeringsformen ska en proportionalitetsbedömning göras av lagförslag som medför nya åligganden för kommuner. Den slutgiltiga bedömningen görs av riksdagen men skyldigheten ligger även hos regeringen. Flera lagförslag än i dag som berör den kommunala självstyrelsen kommer också att granskas av Lagrådet. För att regeringen, riksdagen och Lagrådet ska ha möjlighet att göra denna prövning krävs att frågor om den kommunala självstyrelsen allsidigt och grundligt har belysts i utredningar, lagrådsremisser och propositioner. Som ett stöd för detta arbete finns ett behov av att brett belysa vilka faktorer som skulle kunna ingå i proportionalitetsbedömningarna.

Inom några områden har uppgifter överförts till endast vissa kommuner. Det finns behov av underlag för när sådan överföring av uppgifter är lämpliga att göra och vilka aspekter som bör beaktas när bestämmelser om överföring ska utformas.

Specialdestinerade statsbidrag är ett verktyg för regeringen att styra kommuner och landsting. Det är viktigt att de olika aspekterna av ett bidrags utformning är väl genomtänkta i förväg. Detta för att styrningen

ska fungera och bidraget ska ge upphov till förväntade effekter. Dessutom är det betydelsefullt att planera i förväg hur bidragets förväntade resultat och effekter ska följas upp i syfte att kontinuerligt förbättra styrningen. För att underlätta och förbättra arbetet med att utforma specialdestinerade statsbidrag i framtiden behövs ett utvecklat underlag kring tidigare utformning och erfarenheter.

På regeringens vägnar



Peter Norman



Henrik Källsbo

Kopia till

Finansdepartementet/OFA/KE
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA/SF
Finansdepartementet/RS
Justitiedepartementet/L6
Statsrådsberedningen/SAM
Socialdepartementet/ST
Socialdepartementet/HS
Socialdepartementet/FH
Utbildningsdepartementet/S
Utbildningsdepartementet/G
Utbildningsdepartementet/SV
Miljödepartementet/F
Miljödepartementet/H
Miljödepartementet/MK
Miljödepartementet/KK
Miljödepartementet/NA
Näringsdepartementet/MK
Näringsdepartementet/RT
Näringsdepartementet/TE
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/IU
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/KO
Kulturdepartementet/KT
Statskontoret
Sveriges Kommuner och Landsting