

Bättre stöd med kommunal medverkan

– hur myndigheter involverar medarbetare
i kommuner och landsting när styr-
och stödmaterial tas fram

DATUM
2018-04-18ERT DATUM
2017-08-17DIARIENR
2017/184-5ER BETECKNING
Fi2017/03206/KRegeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att kartlägga hur statliga myndigheter involverar medarbetare från kommunal verksamhet när styr- och stödmaterial tas fram

Regeringen gav den 17 augusti 2017 Statskontoret i uppdrag att kartlägga på vilket sätt statliga myndigheter arbetar med att ta tillvara verksamhetsnära kunskap och erfarenheter genom att involvera medarbetare från verksamheter i kommuner och landsting vid framtagandet av styrdokument och stödmaterial som riktar sig till dessa verksamheter.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Bättre stöd med kommunal medverkan – hur myndigheter involverar medarbetare i kommuner och landsting när styr- och stödmaterial tas fram* (2018:11).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmborg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing, utredare Arvid Perbo och utredare Peter Ehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmborg

Peter Ehn

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Om Statskontorets uppdrag	13
1.1	Bakgrunden till Statskontorets uppdrag	13
1.2	Studier av relevans för vårt uppdrag	14
1.3	Om föreskrifter och allmänna råd	19
1.4	Om de medarbetare vi studerar	19
1.5	Hur vi har genomfört uppdraget	20
1.6	Disposition	29
	Del 1: Hur myndigheterna arbetar med att involvera kommunala medarbetare	31
2	Skolan	33
2.1	Omfattande och detaljerad styrning av skolväsendet	33
2.2	Skolverket	34
2.3	Specialpedagogiska skolmyndigheten	41
2.4	Skolforskningsinstitutet	44
3	Hälso- och sjukvård och social omsorg	49
3.1	Hälso- och sjukvård och social omsorg – många myndigheter, många styrformer och satsning på kunskapsstyrning	49
3.2	Socialstyrelsen	52
3.3	Folkhälsomyndigheten	60
3.4	Läkemedelsverket	63
3.5	Statens beredning för medicinsk och social utvärdering	66
3.6	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	69
3.7	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	70
4	Fysisk planering och bostadsförsörjning	73
4.1	Kommunerna ansvarar för fysisk planering och bostadsförsörjning	73
4.2	En blandning av mål- och detaljstyrning	74
4.3	Boverket	75
4.4	Länsstyrelserna	80
5	Miljö- och hälsoskydd	85
5.1	Många myndigheter styr och stöder	85
5.2	Naturvårdsverket	86

5.3	Folkhälsomyndigheten	90
5.4	Kemikalieinspektionen	92
5.5	Havs- och vattenmyndigheten	95
5.6	Länsstyrelserna	96
6	Hur myndigheterna involverar kommunala medarbetare – Statskontorets sammanfattande iakttagelser	99
6.1	Hur myndigheterna involverar när föreskrifter och allmänna råd tas fram	99
6.2	Hur myndigheterna involverar när stödmaterial tas fram	100
6.3	Samverkan mellan myndigheter	104
6.4	Uppföljning ett eftersatt område	105
	Del 2: Myndigheternas involvering – kommunmedarbetarnas perspektiv	107
7	Myndigheternas involvering – en temperaturmätning	109
7.1	Våra övergripande resultat	109
7.2	Skillnader inom verksamhetsområdena	117
8	Kommunala medarbetares involvering – sex fallstudier	133
8.1	Socialstyrelsens arbete med kunskapsstöd för könsdysfori	133
8.2	Socialstyrelsens arbete med stödmaterial förutsättningar inför arbete (FIA)	137
8.3	Skolverkets översyn av förskolans läroplan	141
8.4	Skolforskningsinstitutets försöksverksamhet	144
8.5	Kemikalieinspektionens stödmaterial för tillsyn av återförsäljare av växtskyddsmedel	146
8.6	Boverkets arbete med vägledning för barn och ungas utemiljö	149
9	Ytterligare perspektiv på medarbetarnas involvering	153
9.1	Skolan – synpunkter från fack och skolchefer	154
9.2	Vården och omsorgen – synpunkter från fack och bransch	155
9.3	Miljö- och hälsoskydd – synpunkter från miljöcheferna	158
10	Kommunala medarbetares syn på myndigheternas involvering –sammanfattande iakttagelser	161
10.1	Medarbetarna positiva ... och kritiska	161
10.2	Värdefullt med praktisk kunskap om medarbetarnas verksamhet	164
10.3	Tiden – en bristvara	164

10.4	Viktigt att syfte och förutsättningar är tydliga ...	165
10.5	... och att dialog och återkoppling fungerar	165
10.6	Involvering leder oftast till kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte	166
10.7	Involvering förbättrar kvaliteten och stärker legitimiteten	166

Del 3: Analys och slutsatser **167**

11 Slutsatser och rekommendationer **169**

11.1	Kommunal involvering gör styr- och stödmaterialet mer uppskattat	169
11.2	Myndigheterna vill involvera ...	169
11.3	... men tiden kan ställa till problem ...	171
11.4	... och regeringen ger inte alltid de bästa förutsättningarna	172
11.5	Nöjda med stödet, men inte med hur involverade de är	173
11.6	Två huvudkategorier av kommunala medarbetare involveras	174
11.7	Små skillnader i medarbetarnas uppfattningar om styr- och stödmaterialet.	175
11.8	Små skillnader mellan könen	175
11.9	Medarbetare involveras i olika skeden och på olika sätt	176
11.10	Medarbetarnas synpunkter måste hanteras	178
11.11	Kommunal involvering ökar tilliten	179
11.12	Statskontorets rekommendationer	179

Referenser **183**

Bilagor

1	Uppdraget	189
2	Metod enkätundersökning	193
3	Metod fallstudier	201

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat hur statliga myndigheter arbetar med att ta tillvara verksamhetsnära kunskap och erfarenhet genom att involvera medarbetare från kommuner och landsting när myndigheterna tar fram styrdokument och stödmaterial som riktar sig till kommunala verksamheter.

För att besvara uppdraget har vi bland annat genomfört intervjuer och dokumentstudier vid fjorton statliga myndigheter. Vi har också låtit genomföra en temperaturmätning i form av en enkät till medarbetare i grundskolor, vårdcentraler, socialtjänsten, fysisk planering och bostadsförsörjning samt miljö- och hälsoskydd. Vidare har vi låtit genomföra sex fallstudier av projekt där kommunala medarbetare har varit aktivt involverade.

Kommunal involvering ger mer värdefullt och legitimt styr- och stödmaterial

Statskontorets studie visar att styr- och stödmaterial som tas fram med medverkan av kommunala medarbetare uppfattas som mer värdefullt av både kommunala medarbetare och av myndigheterna själva. I det avseendet finns det inte någon skillnad mellan verksamhetsområdena.

Oftast är de kommunala medarbetarna bättre än myndigheterna på att avgöra om ett material är användbart i den egna verksamheten och att se vilka praktiska problem som kan uppstå vid tillämpningen. Om myndigheten inte involverar de som ska använda styr- eller stöd materialet, och därmed missar att ta hänsyn till sådana aspekter, är risken stor att materialet inte används i den utsträckning som det var tänkt.

Närhet till den kommunala nivån och praktiskt grundad erfarenhet av det verksamhetsområde man ger stöd inom tycks vara viktiga bidragande orsaker till att myndigheter kan ta fram stödmaterial som uppfattas som värdefullt och legitimt. Det stödmaterial som Kemikalieinspektionen tar fram är exempelvis uppskattat. En viktig orsak till detta är att myndigheten bedriver egen tillsyn inom sitt verksamhetsområde. Man vet därför vilka behov som finns och hur vägledningar och annat stödmaterial bör utformas.

Myndigheterna arbetar ambitiöst med att involvera

De myndigheter vi har studerat arbetar ambitiöst med att involvera kommunala medarbetare när styr- och stöddokument tas fram. Av den temperaturmätning vi gjort framgår att de kommunala medarbetarna också är nöjda med stödmaterialen.

De skillnader som finns mellan myndigheterna sammanhänger ofta med myndighetens uppdrag och storlek. Större myndigheter med ett omfattande uppdrag att arbeta med kunskapsstyrning arbetar mer systematiskt med att involvera kommunala medarbetare. För en liten myndighet är det inte på samma sätt möjligt att systematisera arbetet.

Det finns vissa skillnader mellan styr- och stödmaterial när det gäller hur involveringen sker. En skillnad är att processen för att ta fram stödmaterial vanligtvis är mindre formaliserad än processen för att ta fram styrdokument. Det finns också betydligt större variationer inom stödmaterialen. Det gäller både typ av material och hur detta material tas fram.

Myndigheter går till väga på olika sätt för att ta reda på behovet av styr- och stödmaterial. För att fånga in behov används bland annat återkommande enkäter, förfrågningar till professionsorganisationer och funktioner på webbplatserna där medarbetare kan lämna förslag på stödmaterial. Det vanligaste sättet som myndigheterna involverar kommunala medarbetare i arbetet med att ta fram styr- och stödmaterial är genom referens- och arbetsgrupper. Andra sätt att involvera är bland annat genom hearings, enkäter och att myndigheten lägger ut utkast för synpunkter på sin webbplats. Den kommunala nivån involveras också genom remissförfaranden. I det fallet är det dock oklart om praktiskt verksamma medarbetare involveras.

Två kategorier av kommunala medarbetare involveras

Statskontoret studie visar att det huvudsakligen är två kategorier av kommunala medarbetare som involveras. Den ena kategorin är chefer och medarbetare i verksamheten. Den andra är chefer, medarbetare eller politiker som representerar kommunen som organisation.

Eftersom det är sakkompetensen som vanligtvis är avgörande för vem som blir tillfrågad om att delta i arbetet med att ta fram styr- eller stödmaterial är det vanligast att medarbetare involveras.

Ingen skillnad i involvering mellan könen

Vi kan inte se någon skillnad mellan könen i graden av delaktighet. De små skillnader vi kan se mellan könen är att män, inom flertalet verksamhetsområden, är något mindre nöjda med hur myndigheterna involverar kommunala medarbetare.

Statskontorets rekommendationer

Statskontoret lämnar ett antal rekommendationer till myndigheter och till regeringen. Bland annat rekommenderar vi myndigheterna att försöka involvera så tidigt som möjligt i processen, att se till att syfte, förutsättningar och arbetsformer är tydligt formulerade och kommunicerade när arbetet med att ta fram styr- eller stödmaterial inleds, att ge tydlig information om hur kommunala medarbetare ska gå till väga för att lämna synpunkter på styr- och stödmaterial, att återkoppla till de kommunala medarbetarna hur deras synpunkter har tagits om hand samt att undersöka om det är lämpligt och möjligt att samverka med andra myndigheter när styr- eller stödmaterial ska arbetas fram.

Statskontoret rekommenderar också regeringen att noga överväga behovet av ytterligare regeringsuppdrag till myndigheter som redan får många uppdrag riktade till kommuner.

1 Om Statskontorets uppdrag

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att kartlägga på vilket sätt statliga myndigheter arbetar med att ta tillvara verksamhetsnära kunskap och erfarenhet genom att involvera medarbetare från verksamheter i kommuner och landsting när myndigheterna tar fram styrdokument och stödmaterial som riktar sig till kommunala verksamheter (se bilaga 1). I uppdraget har även ingått att analysera om medverkan av medarbetare från relevanta verksamheter bidrar till att styrdokument och stödmaterial uppfattas som ett mer värdefullt stöd än om samma typ av material tagits fram utan sådan medverkan.

Statskontoret ska också, om det är relevant, lämna rekommendationer om hur statliga myndigheter kan arbeta strukturerat med att involvera medarbetare från kommunal verksamhet vid framtagandet av styr- och stödmaterial.

1.1 Bakgrunden till Statskontorets uppdrag

Regeringen arbetar med att utveckla styrningen av den offentliga sektorn. En ambition i det arbetet är att utveckla former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet.

Många statliga myndigheter utövar en omfattande och detaljerad styrning av kommunala verksamheter. Styrningen sker bland annat genom styrdokument och stödmaterial som föreskrifter, allmänna råd, vägledningar, handböcker, utbildningar och uppföljningsarbete.

Regeringen anger som en bakgrund till Statskontorets uppdrag att det i dag inte finns någon fullgod överblick över i vilken utsträckning de kommunala medarbetarnas verksamhetsnära kompetens tas tillvara vid myndigheternas arbete med att ta fram styrdokument och stödmaterial. Enligt regeringen skulle en ökad kunskap om hur statliga myndigheter arbetar med att invol-

vera verksamhetsnära kompetens i framtagandet av styrdokument och stödmaterial kunna ge regeringen ett värdefullt underlag för att kunna vidareutveckla myndigheternas styrning av kommunala verksamheter, så att styrningen blir mer verksamhetsanpassad och tillitsbaserad.

1.2 Studier av relevans för vårt uppdrag

Statens styrning av den offentliga verksamheten generellt och av den kommunala verksamheten specifikt har varit föremål för en stor mängd utvärderingar och forskningsstudier. Nedan ger vi exempel på aktuella studier av relevans för vårt arbete.

1.2.1 Generellt om statens styrning av kommunerna

Statskontoret har tidigare vid ett flertal tillfällen studerat formerna för statens styrning av kommunerna.¹ Nyligen har Statskontoret publicerat en kartläggning av statens samlade styrning av kommunerna och analyserat konsekvenserna av styrningen på ett övergripande plan.² Syftet med kartläggningen var att ge regeringen ett fördjupat underlag som kan fungera som ett stöd i utvecklingen av styrningen av kommunerna.

1.2.2 Många studier av statens styrning inom enskilda verksamhetsområden

Det har gjorts många studier, utredningar, utvärderingar och granskningar av den statliga styrningen av olika kommunala verksamheter. Exempelvis har Riksrevisionen sedan 2011 gjort tio granskningar av statens styrning av vården. I slutrapporten konstaterar Riksrevisionen att regeringen i stor utsträckning har använt sig av överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för att styra hälso- och sjukvårdens utveckling, i

¹ Några exempel: 2005:2. *Modeller för styrning. Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting*, 2005:28. *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting*, 2005:29. *Statliga myndigheters reglering av kommunala verksamhet*, 2011:22. *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting, Om offentlig sektor* 2015. *Överenskommelser som styrmedel*.

² Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*.

stället för att utnyttja den centrala förvaltningsmyndigheten på området – Socialstyrelsen.³

Ett par statliga utredningar om hälso- och sjukvården bör också nämnas i det här sammanhanget. År 2016 lämnade den nationella samordnaren för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården sitt slutbetänkande.⁴ I betänkandet anger utredaren att en av de största utmaningarna för att effektivisera verksamheten ligger i att skapa ”ändamålsenliga stödsystem som utgår från de professionellas behov, förenklar arbetet och minskar ’spilltid’ för administration”. Utredaren nämner också att uppföljningar inom vården måste ha en förankring i professionerna och i större utsträckning utformas i nära samverkan med verksamheterna. En annan utredning med tydlig relevans för vårt uppdrag är Utredningen om ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården (Kunskapsstödsutredningen).⁵ Vi återkommer till den i det följande avsnittet om kunskapsstyrning.

Skolan har varit föremål för ett stort antal utredningar under senare år. Mest relevant för oss är 2015 års skolkommision. I kommissionens slutbetänkande framhålls bland annat att lärarna och skolledarna behöver involveras i arbetet med att utveckla skolan och att det professionella inflytandet över utvecklingen, liksom den professionella autonomin, behöver stärkas.⁶

1.2.3 Särskilt om kunskapsstyrning

Kunskapsstyrning syftar till att förändra arbetssätt och metoder för att åstadkomma en verksamhet som bygger på forskning och beprövad erfarenhet.⁷ Kunskapsstyrningen konkretiseras genom de olika former av kunskapsstöd

³ RiR 2017:3. *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet.*

⁴ SOU 2016:2. *Effektiv vård.*

⁵ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård.*

⁶ SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

⁷ Se till exempel Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s.13.

och bindande föreskrifter som statliga myndigheter ansvarar för och som riktar sig till huvudmännen och den verksamhet som dessa ansvarar för.⁸

Kunskapsstyrning används inom flera olika kommunala verksamhetsområden, framför allt inom hälso- och sjukvård och social omsorg, men även inom skolan och krisberedskapen. Kunskapsstyrningen riktar sig ofta direkt till olika professioner och medarbetare. Genomförandet av styrningen skiljer sig dock mellan olika områden. Inom hälso- och sjukvård och social omsorg har det byggts upp organisatoriska strukturer för att skapa en systematisk kunskapsöverföring. Inom exempelvis skolväsendet saknas samma systematik, där sker kunskapsstyrningen mer ad hoc. I vårt uppdrag nämner regeringen att den ovan nämnda Kunskapsstödsutredningen bedömt att det är särskilt viktigt att säkerställa professionernas involvering och acceptans vid kunskapsstyrning. Utredningen konstaterar även att det är många aktörer som tar fram kunskapsstöd och att det varierar i vilken grad medarbetare i verksamheterna får möjlighet att delta i framtagandet.⁹

Statskontoret har också fått i uppdrag att utvärdera en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst och har i en första delrapport konstaterat att de myndigheter som samverkar inom *Rådet för styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst* har vidtagit relevanta åtgärder för att uppnå en samlad kunskapsstyrning. Samtidigt bedömer Statskontoret att det behövs ett perspektivskifte, där myndigheterna ger professionerna mer utrymme, om kunskapsstödet ska kunna bli ett användbart stöd i verksamheten.¹⁰

⁸ Statskontoret 2016:13. *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst – Delrapport*. Definitionen är hämtad från Ds 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

⁹ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård – Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*.

¹⁰ Statskontoret 2016:13. *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst – Delrapport*.

Det finns forskning som tyder på att det brister när det gäller att inhämta kunskap från professionen och verksamheten inom socialtjänsten.¹¹ I en departementspromemoria har också konstaterats att arbetet med kunskapsstyrning har kommit långt inom hälso- och sjukvårdsområdet, men att förutsättningarna ser annorlunda ut inom socialtjänsten. En förklaring är att det inte finns samma författningsstöd och tradition inom socialtjänsten. En annan förklaring är att kunskapsstyrningen inom socialtjänsten behöver rikta sig till 290 kommuner jämfört med sex sjukvårdsregioner inom hälso- och sjukvården.¹² Statskontoret har i en utvärdering av en överenskommelse mellan regeringen och SKL avseende evidensbaserad praktik inom socialtjänsten bedömt att överenskommelsen har förbättrat förutsättningarna att arbeta evidensbaserat, men att ytterligare insatser är nödvändiga för att de stödstrukturer som byggts upp i länen ska bestå.¹³

Inom skolområdet har Riksrevisionen granskat den statliga kunskapsspridningen till skolan.¹⁴ I granskningen konstateras att Skolverkets kunskapsspridning till stor del når ut och möter behoven hos rektorer och lärare. Det finns dock förbättringspotential, enligt Riksrevisionen. Skolverket har av regeringen fått i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om forskningsresultat, men regeringen har inte gett myndigheten motsvarande uppdrag när det gäller beprövad erfarenhet. Riksrevisionen anser att det är av stor vikt att Skolverket tar tillvara beprövad erfarenhet från professionen på ett strukturerat sätt.

1.2.4 Särskilt om tillitsbaserad styrning

Statskontorets uppdrag ska ses som en del i regeringens arbete med tillitsbaserad styrning. Tanken med tillitsbaserad styrning är att utveckla styrningen av den offentliga sektorn genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas kunskaper och erfarenheter. Detaljstyrningen

¹¹ Johansson, K. & Fogelgren, M. 2016. *En urvattnad glimt av något som kunde blivit bra – professionella i socialtjänsten och den evidensbaserade praktiken*. Centrum för kommunstrategiska studier, 2016:8.

¹² Ds 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

¹³ Statskontoret 2014:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL – Slutrapport*.

¹⁴ RiR 2013:11. *Statens kunskapsspridning till skolan*.

ska minska till förmån för mer strategisk styrning som är mer verksamhetsanpassad och bygger på tillit. Statskontoret har tidigare framfört att tillitsbaserad styrning behöver vara tydlig, samtidigt som den lämnar ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten. Uppföljning och kontroll är nödvändig, men går att kombinera med tillit om kontrollen upplevs som meningsfull och bidrar till att motivera. En viktig del i detta är att de som kontrolleras involveras och själva får vara med och utforma styrmedlen och kontrollverktygen.¹⁵ När det gäller styrning av kommunerna har Statskontoret pekat på vikten av att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet, eftersom det kan utgöra en grund för lärande, planering och utveckling av verksamheten.¹⁶

Danmark var tidigare ute än Sverige med att diskutera och även försöka styra mer tillitsbaserat. Danska forskare har också intresserat sig för denna typ av styrning. Forskarna Niels Thygesen och No Emil Sjöberg Kampmann diskuterar exempelvis i en bok från 2013 tillitsbaserad styrning och exemplifierar också med ett antal konkreta fall av sådan styrning från såväl stat som kommun.¹⁷ Vidare studerar Tina Øllgaard Bentzen i sin doktorsavhandling hur en tillitsbaserad styrning har implementerats i Köpenhamns kommun.¹⁸

1.2.5 Pågående arbeten av relevans för vårt uppdrag

Tillitsdelegationen ska arbeta för ökad tillit i styrningen av den offentliga sektorn. En del i arbetet är att genomföra projekt som ska främja idé- och verksamhetsutveckling inom hela styrkedjan, från den statliga nivån till genomförandet i kommuner och landsting. Delegationen ska även analysera den statliga tillsynens effekter på kommunernas och landstingens verksamhetsutveckling. Delegationen har publicerat ett delbetänkande där ersätt-

¹⁵ Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktiknära forskningsmiljöer*.

¹⁶ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*.

¹⁷ Thygesen N. & Sjöberg Kampmann, N.E. 2013. *Tillid på bundlinjen*.

¹⁸ Øllgaard Bentzen, T. 2016. *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer – i springet fra ambition til praksis*.

ningsmodellernas styrande effekter och påverkan på medarbetarnas handlingsutrymme i hälso- och sjukvård och socialtjänst kartläggs.¹⁹ Vi har i enlighet med vårt uppdrag samrått med Tillitsdelegationen.

Vidare har Statskontoret fått ett regeringsuppdrag att kartlägga projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling vid statliga myndigheter och som bidrar till att utveckla en tillitsbaserad styrning. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 maj 2018.

Statskontorets utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst har som nämnts ovan resulterat i en delrapport. Senast 1 november 2018 ska Statskontoret i en slutrapport redovisa vilka resultat som myndigheternas arbete med att styra med kunskap har lett till på regional och lokal nivå.

1.3 Om föreskrifter och allmänna råd

Formellt är det enbart föreskrifter som utgör styrdokument från myndigheterna. Allmänna råd är inte bindande, men har i praktiken ofta kommit att betraktas som styrande. För föreskrifter och allmänna råd har regeringen i förordning angett att en myndighet som beslutar om sådana dokument så tidigt som möjligt ska ge bland annat kommuner och landsting tillfälle att yttra sig i frågan.²⁰ Vi kommer i vår redovisning av hur myndigheter arbetar med att involvera kommunala medarbetare när styrdokument och stödmaterial tas fram att behandla föreskrifter och allmänna råd samlat.

1.4 Om de medarbetare vi studerar

I fokus för Statskontorets uppdrag står medarbetare i verksamheter i kommuner och landsting och hur dessa involveras när statliga myndigheter tar fram styrdokument och stödmaterial. Medarbetare i kommunal och landstingskommunal verksamhet kan antingen vara kommunalt eller privat anställda. För att undvika språkliga otympligheter i vår fortsatta framställning

¹⁹ SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*

²⁰ Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

kommer vi, väl medvetna om att arbetsgivaransvaret kan variera, att huvudsakligen använda termen ”kommunala medarbetare” i de fall vi inte talar om en specifik yrkesgrupp.

1.5 Hur vi har genomfört uppdraget

Enligt regeringen ska kartläggningen bland annat fokusera på de statliga myndigheter som har till uppgift att arbeta gentemot stora verksamhetsområden i kommuner och landsting, till exempel skola, hälso- och sjukvård, omsorg, fysisk planering, bostadsförsörjning och miljö- och hälsoskydd.

Statskontoret ska bland annat analysera

- om det finns variationer mellan myndigheter i till exempel sättet att involvera medarbetarna,
- från vilken nivå de medarbetare som involveras kommer och i vilket skede de kontaktas,
- om det finns skillnader mellan olika verksamhetsområden när det gäller vilka styrmedel som uppfattas bidra till större legitimitet och ge ett värdefullt stöd i verksamheten.

Analyserna ska utgå från ett jämställdhetsperspektiv och innefatta om det finns skillnader i delaktighet mellan kvinno- och mansdominerade verksamheter.

1.5.1 Vår tolkning av uppdraget

Vår tolkning av uppdraget är att det består av en myndighetsdel och en medarbetardel. Myndighetsdelen ger myndigheternas bild av hur involvering sker, vad den bidrar med och hur den praktiskt går till väga. Medarbetardelen ger de kommunala medarbetarnas syn på hur myndigheterna involverar dem. Nedan följer en precisering av uppdragsfrågorna för respektive del.

Myndighetsdelen

- I vilken utsträckning involverar myndigheterna medarbetare i kommunala verksamheter när styrdokument och stödmaterial som riktas till dessa verksamheter tas fram?
- Hur går myndigheterna till väga för att få information om vilken typ av styrdokument och stödmaterial det finns behov av i verksamheten?
- Finns det skillnader i hur kommunala medarbetare involveras?

- Finns det skillnader när det gäller vilken nivå de kommunala medarbetare som involveras kommer?
- Finns det skillnader i under vilket skede de involveras?

Medarbetardelen

- Finns det skillnader mellan verksamhetsområden när det gäller vilka styrdokument och stödmaterial som uppfattas bidra till större legitimitet och ge ett värdefullt stöd i verksamheten?
- Bidrar medverkan av kommunala medarbetare till att styrdokument och stödmaterial uppfattas som ett mer värdefullt stöd i verksamheten, jämfört med i fall där medarbetare inte involverats i framtagandet av samma typ av material?
- Finns det skillnader i delaktighet mellan kvinno- och mansdominerade verksamheter?

Den andra punkten i medarbetardelen är svår att besvara på ett sätt som möjliggör meningsfulla jämförelser. En svårighet är att hitta samma typ av material som har tagits fram på olika sätt. Det har inte heller varit möjligt att hitta ett antal kommunala medarbetare som har erfarenheter av båda sätten att ta fram liknande material. När det gäller denna uppdragsfråga har vi därför inte kunnat dra några skarpa slutsatser, utan vi beskriver övergripande den bild som vårt empiriska material ger oss.

1.5.2 Vissa avgränsningar

För både styrdokument och stödmaterial avgränsar vi studien till sådant material som riktar sig direkt till den dagliga praktiken i den kommunala verksamheten.

Den typ av styrdokument vi studerar är föreskrifter (se 1.3). Vilken typ av stödmaterial vi studerar varierar mellan områdena, beroende på hur stor betydelse de olika stödmaterialen har för den specifika verksamheten. Det kan också variera hur olika myndigheter benämner olika typer av stödmaterial.

1.5.3 Genomförande

Vårt uppdrag är brett och det finns inget enkelt sätt att fånga in både myndigheters och kommunala medarbetares uppfattningar om myndigheternas

arbete med att involvera. För att få en bred belysning av våra uppdragsfrågor har vi valt att använda oss av en metodmix. Det innebär att vår studie och våra resultat bygger på intervjuer, dokumentstudier, enkäter och fallstudier. Hur vi har gått till väga beskriver vi närmare i detta avsnitt.

Hur vi genomfört myndighetsdelen av studien

För att få svar på våra uppdragsfrågor (se 1.5.1) har vi genomfört intervjuer med medarbetare som på olika sätt är involverade i arbetet med att ta fram styrdokument och stödmaterial vid de myndigheter som ingår i studien.

Utöver intervjuerna har vi studerat interna dokument vid de aktuella myndigheterna. Det gäller till exempel rutiner, riktlinjer och metodbeskrivningar som berör hur styrdokument och stödmaterial tas fram.

Vårt val av myndigheter

Av uppdraget framgår att kartläggningen ska fokusera på de statliga myndigheter som arbetar mot stora verksamheter inom kommuner och landsting. Som exempel nämns skola, hälso- och sjukvård, omsorg, fysisk planering, bostadsförsörjning samt miljö- och hälsoskydd.²¹ Områdena utgör mycket viktiga kommunala åtaganden, med många kommunala medarbetare. Med tanke på den tidsram vi har haft för vårt uppdrag har vi avgränsat oss till dessa områden.

Eftersom uppdraget handlar om hur myndigheterna involverar kommunala medarbetare när de tar fram styrdokument och stödmaterial har vi avgränsat vår studie till myndigheter som i sin styrning och sitt stöd vänder sig direkt till verksamhetsutövarna i kommuner och landsting.

För att det ska vara möjligt för oss att inom befintlig tidsram kunna genomföra en analys av god kvalitet har vi begränsat antalet studerade myndigheter inom de olika verksamhetsområdena. Vårt urval av myndigheter har utgått från Statskontorets ovan nämnda kartläggning (1.2.1), från relevanta utredningar och från samtal vi har haft med SKL, Tillitsdelegationen och utredare inom skolområdet.

²¹ Vi behandlar fysisk planering och bostadsförsörjning som ett område. Vi har valt att exkludera livsmedelskontrollen från miljö- och hälsoskydd.

Av tabell 1 framgår vilka myndigheter vi har studerat inom respektive verksamhetsområde.

Tabell 1 Val av myndigheter

Verksamhetsområde	Val av myndigheter
Skola	Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) Skolforskningsinstitutet
Hälso- och sjukvård	Socialstyrelsen Folkhälsomyndigheten Läkemedelsverket Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)
Social omsorg	Socialstyrelsen Folkhälsomyndigheten Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)
Fysisk planering och bostadsförsörjning	Boverket länsstyrelserna Naturvårdsverket Folkhälsomyndigheten
Miljö- och hälsoskydd	länsstyrelserna Kemikalieinspektionen Havs- och vattenmyndigheten (HaV)

Som framgår av tabellen finns några av myndigheterna med inom fler än ett område. Sammanlagt är det därför 14 myndigheter som vi har kartlagt.²²

Inom områdena hälso- och sjukvård och social omsorg är det tänkt att Rådet för styrning med kunskap ska spela en viktig roll för att styra samordnat, effektivt och på ett sätt som är anpassat till olika professioners och huvudmäns behov. I rådet ingår generaldirektörerna för Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv

²² Länsstyrelserna räknas då som en myndighet.

och välfärd (Forte), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV). Vi har samtalat med personer verksamma inom rådet.

I vårt urval har vi valt att inte inkludera de renodlade tillsynsmyndigheterna Skolinspektionen och IVO. Dessa styr visserligen de kommunala verksamheterna, men det sker inte genom att ta fram styrdokument och stödmaterial som riktar sig till de kommunala verksamhetsutövarna. I den utsträckning som dessa båda myndigheter involverar kommunala medarbetare är det primärt för att ta fram underlag till sin egen tillsyn. Det handlar då om myndighetsinternt material som inte riktar sig som styrdokument eller stödmaterial till de kommunala medarbetarna. Ingen av myndigheterna ser heller kommunala medarbetare som sin främsta intressentgrupp. Skolinspektionen utgår från elevernas perspektiv och IVO från brukare och patienter. Ytterligare ett argument för att inte ta med Skolinspektionen och IVO är att Tillitsdelegationen har ett deluppdrag att "tillsammans med berörda myndigheter, kommuner och landsting analysera den statliga tillsynens effekter på kommunernas och landstingens verksamhetsutveckling, identifiera eventuella hinder för genomförande av utvecklingsinsatser och om möjligt föreslå hur tillsynen över kommunal verksamhet kan bidra till verksamhetsutveckling".²³ Tillitsdelegationen har också initierat två pilotprojekt som involverar Skolinspektionen och IVO.

Övriga myndigheter med tillsynsuppgifter i vårt urval, bland annat Läkemedelsverket och Kemikalieinspektionen, ger tillsynsvägledning för den kommunala tillsynen. Till skillnad från Skolinspektionen och IVO tillhandahåller de således stödmaterial som riktar sig till den kommunala verksamheten.

Vi har också i vårt urval uteslutit myndigheter som arbetar med områdesöverskridande frågor, bland annat Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor och Myndigheten för delaktighet.

²³ Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*, s.2.

Hur vi genomfört medarbetardelen av studien

Enkätundersökning

För besvara uppdragsfrågorna i medarbetardelen av vår studie (se 1.5.1) har vi sänt ut enkäter till kommunala medarbetare och chefer. Vi har således valt att i våra enkäter inte enbart vända oss till medarbetare, utan också verksamhetsansvariga chefer. Skälet till detta är att cheferna ofta har en bättre överblick över hur den kommunala verksamheten involveras än vad enskilda medarbetare har. I vissa fall är det också chefer, och inte medarbetare, som involveras i framtagandet av styrdokument och styrmaterial. Samtidigt är vi i vår analys medvetna om att chefers och medarbetares perspektiv och uppfattningar kan skilja sig åt.

Enkätundersökningen genomfördes med hjälp av konsulter under januari och februari 2018.²⁴ Undersökningen riktade sig både till chefer och medarbetare inom fem olika verksamhetsområden: skola, hälso- och sjukvård, social omsorg, fysisk planering och bostadsförsörjning samt miljö- och hälsoskydd. Totalt fick vi 1 871 svar.

Tabell 2 **Antal svar per verksamhetsområde**

Verksamhetsområde	Antal svar
Hälso- och sjukvård	182
Social omsorg	319
Skolan	724
Fysisk planering och bostadsförsörjning	339
Miljö- och hälsoskydd	307

Inom verksamhetsområdena fysisk planering samt miljö- och hälsoskydd gick enkäten ut till samtliga kommunala verksamheter. För övriga gjordes ett urval av verksamheter som fick enkäten. De verksamheter och yrkeskategorier som enkäterna riktade sig till framgår av tabell 3.

²⁴ Enkätstudierna genomfördes av Ramböll Management Consulting.

Tabell 3 **Enkäter till medarbetare i kommuner och landsting**

Verksamhetsområde	Typ av verksamhet	Yrkeskategorier ²⁵
Hälso- och sjukvård	Vårdcentraler	Läkare Sjuksköterskor
Social omsorg	Socialtjänsten	Socialsekreterare
Skola	Grundskolor	Rektorer Lärare Speciallärare/- specialpedagoger
Fysisk planering och bostadsförsörjning	Stadsbyggnadskontor eller motsvarande	Planhandläggare, bygglovshandläggare med flera ²⁶
Miljö- och hälsoskydd	Miljökontor eller motsvarande	Miljöchef Miljöinspektör

Eftersom det saknades registerdata med e-postadresser på individnivå till de personer vi var intresserade av att nå skickades inbjudan till undersökningen ut till registratorer eller verksamhetschefer. Dessa blev sedan ombedda att vidarebefordra enkäten till medarbetare inom deras verksamhet.

Urvalet till enkäterna skedde också på olika sätt inom de skilda verksamhetsområdena. Inom skolan skickades enkäten till ett slumpmässigt urval av 500 grundskolor. Inom social omsorg och hälso- och sjukvården skickades enkäten till 145 socialkontor och 409 vårdcentraler som konsulten kunde få fram e-postadresser till via orosanmälan.se och vårdguiden.se. Inom miljö- och hälsoskydd och fysisk planering skickades inbjudan till samtliga miljöchefer och chefer för kommunernas fysiska planering.

Urvalet är således inte helt slumpmässigt för någon av enkäterna och den slutgiltiga urvalspopulationens storlek är inte heller känd, vilket gör att svarsfrekvensen inte går att fastställa. När så är fallet går det inte heller att beräkna hur sannolikt det är att en individ ingår i urvalet och det blir svårare

²⁵ Utöver de nämnda yrkeskategorierna har för samtliga områden funnits en möjlighet att ange annan yrkestillhörighet.

²⁶ De fullständiga svarsalternativen i enkäten var samhällsbyggnadschef, planchef, bygglovschef, bygglovshandläggare, bygglovsarkitekt, byggnadsinspektör, planhandläggare, planarkitekt, översiktsplanerare och tillsynshandläggare.

att se om det finns mönster för vilka som har svarat eller inte svarat. Detta gör att det är svårt att dra några generella slutsatser utifrån våra resultat. Resultaten från enkäterna bör därför tolkas med försiktighet och främst betraktas som en temperaturmätning på hur väl statliga myndigheter involverar kommunala medarbetare.

En mer utförlig beskrivning av metod och genomförandet av enkäterna finns i bilaga 2.

Fallstudier

För att fördjupa bilden av hur kommunala medarbetare uppfattar statliga myndigheters involvering har vi också genomfört sex fallstudier av projekt där myndigheter har arbetat med att involvera medarbetare. I första hand belyser fallstudierna de kommunala medarbetarnas perspektiv på myndigheternas involvering. Fallstudierna ger dock även en fördjupad bild av myndigheternas syn på involvering, till exempel vilka fördelar som finns och vilka svårigheter som kan uppstå under arbetet. Fallstudierna har genomförts av konsulter i nära samarbete med Statskontoret.²⁷ Statskontoret har även gjort egna analyser av fallen, utifrån konsultens material.²⁸

En fallstudie per område har genomförts inom hälso- och sjukvård, social omsorg, kommunal miljötillsyn och fysisk planering. Två fall berör skolans område. Av tabell 4 nedan framgår vilka projekt som har studerats, ansvarig myndighet, vilken typ av material det handlar om samt primär målgrupp. Valet av fall skedde utifrån ett antal kriterier. Fallen skulle för det första täcka in de olika verksamhetsområdena. För det andra skulle det vara fall där myndigheterna har arbetat relativt långtgående med involvering av kommunal kompetens. Ett tredje kriterium var att fallen av praktiska skäl inte fick vara för gamla, eftersom studien bygger på att deltagarna minns tillvägagångssätt och erfarenheter.

²⁷ Fallstudierna genomfördes av Ramböll Management Consulting.

²⁸ Ramböll 2018. *Myndigheters involvering av verksamhetsnära kompetens för att utveckla stödmaterial*.

Tabell 4 **Genomförda fallstudier**

Verksamhets område	Myndighet	Projekt/ material	Typ av material	Primär målgrupp ²⁹
Hälsö- och sjukvård	Socialstyrelsen	Könsdysfori	Stödmaterial	Vårdpersonal
Social omsorg	Socialstyrelsen	Förutsättningar inför arbete (FIA)	Stödmaterial	Socialsekreterare
Skola	Skolverket	Översyn av förskolans läroplan	Styrdokument	Förskollärare, förskolechefer
Skola	Skolforskningsinstitutet	Försöksverksamheten	Explorativ/stödmaterial	Lärare i matematik och svenska
Miljöskydd	Kemikalieinspektionen	Tillsyn växtskyddsmedel	Stödmaterial	Kommunala miljöinspektörer
Fysisk planering	Boverket	Barn och ungas utemiljöer	Stödmaterial	Kommunala planhandläggare

De fall som har studerats är av olika karaktär. Fyra fall har rört utveckling av stödmaterial (Boverket, Kemikalieinspektionen samt två projekt hos Socialstyrelsen), en fallstudie har handlat om utveckling av styrdokument (Skolverket), och en fallstudie – försöksverksamheten vid Skolforskningsinstitutet – har varit explorativ.

Fallstudierna har genomförts på liknande sätt. Först har en projektledare intervjuats vid den myndighet som har tagit fram styr- eller stödmaterial. Syftet var bland annat att få en bild av bakgrunden och syftet med det material som togs fram samt de överväganden som myndigheten gjorde när den involverade medarbetare från olika verksamheter. Efter det genomfördes fokusgruppssamtal och/eller djupintervjuer med kommun- och landstingsanställda som på olika sätt har involverats under arbetets gång. Syftet med dessa intervjuer var primärt att få medarbetarnas syn på det projekt de var involverade i, till exempel vad som var bra respektive mindre bra under

²⁹ Flera av materialen vänder sig till fler än en yrkeskategori.

arbetets gång, hur stort inflytande de tycker att de fick samt deras på syn implementering och återkoppling av projektet.

Förutom intervjuer och fokusgrupper har konsulten gjort dokumentstudier av stödmaterialet och eventuella utvärderingar och uppföljningar. En mer utförlig beskrivning av metod och genomförandet av fallstudierna finns i bilaga 3.

Övrig empiri

Utöver enkät- och fallstudierna har vi haft ett par frågor med i en enkät som SKL sände ut till samtliga landets skolledare. Vi har också deltagit vid nätverksträffar som SKL har arrangerat med skolledare och med miljöchefer. Vidare har vi tagit del av relevanta enkätresultat från Sveriges läkarförbund och synpunkter från Läkarförbundets specialitetsföreningar. Vi har också tagit del av synpunkter från vissa andra fackliga organisationer och från branschorganisationen Vårdföretagarna.

Vi har också inhämtat synpunkter från Tillitsdelegationen och SKL.

1.5.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Sara Berglund, Peter Ehn (projektledare), Andrea Hasselrot och Arvid Perbo. Till projektet har en intern referensgrupp varit knuten.

De myndigheter som vi har studerat i del 1 har getts möjlighet att faktagranska sina delar av rapporten.

1.6 Disposition

Efter detta inledande kapitel är rapporten indelad i tre delar.

I *del 1* beskriver vi hur statliga myndigheter involverar medarbetare i kommuner och landsting när styrdokument och stödmaterial tas fram. Denna del innehåller fem kapitel. I kapitlen 2 till 5 redovisas verksamhetsområdena skola (kap. 2), hälso- och sjukvård och social omsorg (kap. 3), fysisk planering och bostadsförsörjning (kap. 4) samt miljö- och hälsoskydd (kap. 5). I det avslutande kapitel 6 sammanfattar vi våra iakttagelser i denna del.

I *del 2* redovisar vi kommunala medarbetares syn på hur statliga myndigheter arbetar med att involvera de kommunala medarbetarna när styrdokument och stödmaterial tas fram. Denna del består av fyra kapitel. I kapitel 7 redovisar vi svaren på de enkäter vi har sänt ut till ett antal verksamheter och medarbetare där. I kapitel 8 redovisar vi på motsvarande sätt resultatet från sex fallstudier av projekt där kommunala medarbetare har varit involverade som vi har låtit genomföra. I kapitel 9 redovisar vi material från fackliga organisationer, chefsnätverk och en branschorganisation. I det avslutande kapitel 10 i denna del sammanfattar vi våra iakttagelser av de kommunala medarbetarnas uppfattningar om de statliga myndigheternas involvering av kommunala medarbetare.

Del 3 består av ett kapitel. I kapitlet gör vi först en sammanfattande analys av våra iakttagelser i de två föregående delarna. Därefter redovisar vi samlat våra svar på regeringens uppdragsfrågor. Sist i kapitlet lämnar vi ett antal rekommendationer till myndigheter och regering.

Del 1: Hur myndigheterna arbetar med att involvera kommunala medarbetare

I denna första del av rapporten beskriver vi hur statliga myndigheter involverar kommunala medarbetare när styrdokument och stödmaterial tas fram.

De fem verksamhetsområden vi har studerat – skolan, hälso- och sjukvård, social omsorg, fysisk planering och bostadsförsörjning samt miljö- och hälsoskydd – beskrivs, med ett undantag, i separata kapitel. Undantaget är hälso- och sjukvården och social omsorg som redovisas samlat i ett kapitel. Skälet till detta är att de enskilda styrdokument och det stödmaterial som tas fram ofta riktar sig till båda verksamhetsområdena.

Inom varje verksamhetsområde beskriver vi inledningsvis områdets viktigaste kännetecken avseende sådana faktorer som styrning och kunskapsbehov. Vi beskriver därefter hur de enskilda myndigheterna inom verksamhetsområdet arbetar med att involvera kommunala medarbetare när de tar fram styrdokument och stödmaterial.

I ett avslutande kapitel sammanfattar vi våra iakttagelser i denna del.

2 Skolan

I detta kapitel beskriver vi hur statliga myndigheter involverar medarbetare inom skolan när styrdokument och stödmaterial tas fram. De myndigheter vi har studerat är Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet.

2.1 Omfattande och detaljerad styrning av skolväsendet

Kommunerna är huvudansvariga för merparten av skolväsendet i Sverige, även om landsting, staten samt enskilda eller juridiska personer kan vara huvudmän för skolor.³⁰ De nationella målen för skolan följer av skollagen, förordningar, som läroplaner för olika skolformer, samt av politiska mål som uttrycks i till exempel budgetpropositionen. Kommunfullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för verksamheterna i den egna kommunen samt fördelar ekonomiska resurser. Skolan utgör, tillsammans med omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, den allra största delen av kommunbudgeten.³¹

Den statliga styrningen av skolväsendet har blivit mer omfattande och detaljerad under senare år. Det gäller både krav som riktas mot den kommunala beslutsnivån och den styrning och det stöd som riktas direkt mot huvudmän, lärare och annan personal i skolan. En vanlig beskrivning av detta är att Skolverket har gått från att stanna vid kommungränsen till att gå in i klassrummet i de enskilda skolorna. Detta är en utveckling som till stor del

³⁰ Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola. Landstingen får vara huvudmän för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. 2 kap 3–4 § Skollag (2010:800).

³¹ Skolverket 2012. *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

har skett med anledning av de försämrade skolresultaten och de ökade skillnaderna mellan skolor och mellan elever.³²

Det finns flera myndigheter på skolområdet som både styr och stöder verksamheten i skolorna. De myndigheter som vi bedömer är viktigast för vår studie är Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet. Hur dessa myndigheter involverar medarbetare från skolan när de tar fram styr- och stödmaterial beskrivs i de kommande avsnitten. Vi har i vårt urval valt att inte inkludera tillsynsmyndigheten Skolinspektionen, som också är en viktig statlig aktör på skolområdet (se avsnitt 1.5.3). Skolinspektionen styr visserligen skolorna och medarbetarna inom skolväsendet, men det sker i första hand genom tillsyn utifrån skollagen och övrig reglering på skolområdet och inte genom att ta fram eget styr- och stödmaterial.

2.2 Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet.³³ Myndigheten tar fram ett stort antal föreskrifter inom sitt ansvarsområde och har enligt instruktionen ett utpekat ansvar att stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet samt bidra till att förbättra deras förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten. Under 2015 breddades Skolverkets uppdrag till att på ett tydligare sätt arbeta med skolutveckling närmare huvudmän och skolor. Myndighetens stödjande uppdrag har därmed blivit mer långtgående. Av den senaste instruktionsändringen (2018) framgår att myndighetens stöd för skolutveckling ska ske i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän.

För Skolverket har den ökade nationella styrningen av skolområdet bland annat inneburit att myndigheten styrs av ett stort antal, ofta detaljerade, regeringsuppdrag. Statskontoret har tidigare konstaterat att Skolverket närmast har kunnat betraktas som en uppdragsmyndighet till regeringen, som

³² Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*. s.57–60.

³³ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

genomför verksamhet i projektform. Utrymmet för egeninitierad verksamhet har varit begränsat.³⁴ Det gäller även förutsättningarna att ta fram styr- och stödmaterial. Enligt företrädare för Skolverket varierar dock regeringens styrning mellan olika områden och skolformer. För exempelvis grundskolan tar Skolverket i huvudsak fram föreskrifter och allmänna råd på uppdrag av regeringen, medan styrmaterial som rör gymnasieskolan i högre grad tas fram på eget initiativ.

2.2.1 Skolverket har formaliserade processer för att ta fram föreskrifter och allmänna råd

Skolverkets föreskrifter reglerar bland annat kurs- och ämnesplaner, kunskapskrav för betyg och statsbidrag till skolor och fritidshem. Vissa av föreskrifterna riktar sig direkt till lärare, rektorer och annan personal i skolan, medan andra i främst vänder sig till huvudmannanivån.

Antalet grundföreskrifter i Skolverkets författningssamling har ökat de senaste åren. År 2011 fanns det cirka 670 föreskrifter utfärdade av Skolverket, i december 2017 var antalet strax över 800 stycken.³⁵

Skolverket har två processbeskrivningar som styr arbetet med att ta fram föreskrifter – en för läroplansanknutna föreskrifter och en för övriga föreskrifter. Det finns även en processbeskrivning för framtagandet av allmänna råd, som i formell mening inte är bindande på samma sätt som föreskrifter.³⁶ Processen för att ta fram allmänna råd följer i stort sett samma struktur som processerna för att ta fram föreskrifter. Några av skillnaderna berörs i beskrivningen nedan. Dokumenten beskriver i första hand den interna arbetsgången på myndigheten, men innehåller också rutiner för involvering av externa experter, referensgrupper och remittering. Ofta får Skolverket också

³⁴ Statskontoret 2015:16. *Myndighetsanalys av Statens skolverk*.

³⁵ Totalt fanns 805 grundföreskrifter utfärdade av Skolverket i december 2017, enligt Skolverkets webbplats. <https://www.skolverket.se/regelverk/skolfs/> [hämtad 2017-12-18]. Uppgifter för 2011 är hämtade från Statskontoret 2011:22. *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*.

³⁶ Skolverket 2017. *Processbeskrivning: Utarbета läroplansanknutna styrdokument*. Skolverket 2017. *Processbeskrivning: Utarbета övriga föreskrifter*. Skolverket 2017. *Processbeskrivning: Utarbета allmänna råd*.

i uppdrag att se över och lämna förslag till förordningar, även om det är regeringen som beslutar om dessa. Det arbetet följer samma process som arbetet med föreskrifter.³⁷

Under själva processen har Skolverket vanligtvis externa referensgrupper kopplade till arbetet med föreskrifter. Referensgrupperna utses under planeringsskedet och består ofta av lärare, rektorer, experter, forskare, och representanter från olika myndigheter. Även referensgrupper med elever används. Ibland har man mixade referensgrupper och ibland samlar man en viss typ av kompetens i separata grupper. Referensgruppen läser utkast och lämnar synpunkter löpande. Det förekommer även att Skolverket anställer experter för att delta i arbetet med att ta fram föreskrifter, till exempel verksamma lärare inom ett ämne.

Enligt processbeskrivningen inrättar Skolverket inte någon extern referensgrupp för allmänna råd. I praktiken kan det dock hända att en referensgrupp tillsätts också för dessa dokument. Av processbeskrivningen framgår att huvudmän, rektorer, förskolechefer, förskollärare, lärare och annan personal utgör centrala aktörer och kan involveras under processen genom till exempel samråd och studiebesök. Ju mer omfattande arbetet är, desto större är behovet av en bred extern involveringsprocess.

När Skolverket tar fram en ny föreskrift hämtar myndigheten in och sammanställer en stor mängd kunskap inom det aktuella området. Det görs dels genom en genomgång av utredningar och myndighets- och forskningsrapporter, dels genom Skolverkets egna uppföljningar och utvärderingar. Kunskapsinhämtning sker i regel även genom samråd med olika organisationer och genom studiebesök ute i verksamheter. I myndighetens processbeskrivningar listas ett antal intressenter som berörs eller kan komma att bli direkt involverade i arbetet, varav några helt eller delvis kan anses representera

³⁷ Ett exempel är Skolverkets uppdrag att se över förskolans läroplan, se Regeringsbeslut 2016. *Uppdrag om en översyn av läroplanen för förskolan* (U2016/05591/S, U2017/01929/S).

medarbetare i skolan. Bland dessa ingår fackliga organisationer och referensskolor.³⁸ Vanligtvis representerar de fackliga organisationerna lärarkåren i kontakten med Skolverket, snarare än att de på myndigheten förfrågan förmedlar kontakt till verksamma lärare. Referensskolor utgör en del av ett bredare kvalitetsarbete, där Skolverket löpande fångar in synpunkter på hur myndighetens styr- och stödmaterial tas emot och fungerar ute i skolorna. I arbetet med föreskrifter kan referensskolorna agera bollplank och dialogpartner.

När Skolverket remitterar utkast till föreskrifter och allmänna råd skickas förslagen till ett urval av huvudmän och lärare, utifrån olika kriterier som ska säkerställa representativitet. Kriterierna kan exempelvis vara att både stora och små skolor, olika lärarkategorier, storstäder, glesbygd samt offentliga och privata huvudmän ska få remissen.

Som en del av remissförfarandet brukar Skolverket även publicera utkast och tillhörande konsekvensutredningar på sin webbplats, så att den som vill kan lämna synpunkter. När myndigheten nyligen tog fram förslag till reviderad läroplan för förskolan lade man i två omgångar ut läroplansutkast på webbplatsen och gjorde det sedan möjligt för vem som helst att lämna synpunkter genom en webbenkät.³⁹ Totalt fick Skolverket in omkring 7 000 enkätsvar från bland annat verksamma förskollärare.⁴⁰ Även om det kan ta lång tid att sammanställa många synpunkter menar representanter för Skolverket att involveringen leder till ökad kvalitet och att det förenklar implementeringen om många känner till läroplanen och själva har lämnat synpunkter.⁴¹

Företrädare för Skolverket som vi talat med anser att regeringen ibland ger myndigheten för kort tid när styr- och stödmaterial ska tas fram. De snäva tidsramarna gör det svårt att involvera professionen i processen, vilket i sin

³⁸ Skolverket 2017. *Processbeskrivning: Utarbета läroplansanknutna styrdokument*, s.3, 7.

³⁹ Se Regeringsbeslut 2016. *Uppdrag om en översyn av läroplanen för förskolan* (U2016/05591/S, U2017/01929/S).

⁴⁰ Skolverket.se. *Remiss: förslag till reviderad läroplan för förskolan*. (Avläst 2018-01-09).

⁴¹ Vi beskriver projektet i en fallstudie. Se avsnitt 8.4.

tur leder till sämre förankring och till att viktiga erfarenheter inte tas till vara i den utsträckning som är önskvärt.

2.2.2 Ingen formell process för att ta fram stödmaterial

Skolverket tar fram en mängd stödmaterial riktat till olika målgrupper inom skolväsendet. Detta görs enligt myndighetens instruktionsenliga uppdrag att erbjuda generellt stöd inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen samt riktat stöd till specifika huvudmän. Skolverket tar också fram stöd inom ramen för forskningsspridningsuppdraget. En del stödmaterial tas fram på uppdrag av regeringen. Det kan ske inom större nationellt prioriterade områden, exempelvis utvecklingen av matematikundervisningen och språk-, läs- och skrivundervisningen. Det kan också ske inom mindre områden där regeringen bedömer att det finns ett behov av stöd eller förtydliganden.

Skolverkets stödmaterial kommer i många olika former, till exempel kunskapsöversikter, vägledningar, bedömningsstöd, stöd för att utveckla undervisningen, kommentarmaterial till kursplanerna och verktyg för systematiskt kvalitetsarbete.

Arbetsgången för att ta fram stödmaterial är inte formaliserad i en egen process. På samma sätt som med föreskrifter sätter Skolverket ofta samman en eller flera referensgrupper och har samråd med olika organisationer när stödmaterial tas fram. I de allra flesta fall finns professionen representerad i referensgrupperna, antingen direkt eller genom de fackliga företrädarna. Medarbetare och företrädare för exempelvis kommuner kan involveras vid flera tillfällen under arbetets gång. Det kan dels ske i samband med Skolverkets fördjupade analys av behov inom ett specifikt område, dels i samband med att stödmaterialen arbetas fram. Skolverket har även en stående kommunal referensgrupp som består av företrädare för tio kommuner. Syftet med gruppen är att få synpunkter på upplägg, tolkning, genomförande och slutsatser i myndighetens uppdrag. Det händer även att Skolverket skickar ut material till en bredare krets än referensgrupperna innan materialet är färdigt.

Generellt är graden av involvering något lägre för stödmaterial än för föreskrifter, vilket enligt Skolverket beror på att stödmaterialen inte är juridiskt

bindande. I de fall det handlar om mer omfattande stödinsatser, som till exempel Matematiklyftet och Läslyftet, har involveringen av yrkesverksamma lärare dock varit omfattande. För både Läslyftet och Matematiklyftet har Skolverket bland annat använt sig av handledare på skolorna, som har fungerat som en länk mellan Skolverket och huvudmännen.

Ökade möjligheter att ta fram stöd på eget initiativ sedan 2017

En viktig aspekt av att involvera medarbetare när olika slags stödmaterial tas fram är myndigheternas kännedom om de behov som finns i verksamheterna. Under flera år har Skolverket, på grund av mängden regeringsuppdrag, haft begränsade möjligheter att svara upp mot de behov som myndigheten identifierar.⁴² Enligt företrädare från myndigheten har detta förändrats bland annat genom uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram, men framför allt genom Skolverkets ökade förvaltningsanslag från och med 2017. Den förändrade styrningen har även ökat förutsättningarna för att följa upp effekterna av befintligt stödmaterial.

Skolverket arbetar på olika sätt för att få kännedom om behov av stöd i verksamheterna. I rollen som expertmyndighet på skolområdet bevakar myndigheten löpande utvecklingen inom olika delar av skolområdet, bland annat genom att delta i olika forum och nätverk. Skolverket ordnar även egna konferenser och utbildningar. I dessa sammanhang träffar myndigheten många yrkesverksamma från olika delar av skolområdet.

Flera av Skolverkets löpande uppdrag ger myndigheten kännedom om målgruppernas behov, till exempel det riktade stödet till specifika huvudmän, myndighetens uppföljnings- och utvärderingsstudier och arbetet med referensskolor. När det gäller Skolverkets spridning av forskningsresultat syftar arbetet med referensskolorna till erfarenhetsdelning i olika avseenden, till exempel att få respons på Skolverkets arbete med att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning, men även att fånga in behov och utmaningar som verksamheterna har inom detta område.

En viktig informationskälla för att få reda på de behov som finns ute i verksamheten är Skolverkets upplysningstjänst, som tar emot frågor från skolor, lärare och allmänheten. Upplysningstjänsten för register över vilken typ av

⁴² Statskontoret 2015:16. *Myndighetsanalys av Statens skolverk*.

frågor som kommer in till myndigheten och sätter för vissa områden samman frågor och svar på myndighetens webbplats. Det är exempelvis frågor om betygssättning och bedömning, om nyanlända och om studie- och yrkesvägledning.

Skolinspektionens rapporter utgör också en viktig källa till kunskap för Skolverket. Myndigheten för även samtal med Skolinspektionen och får på det sättet en uppfattning om de brister som är vanliga ute i verksamheterna och där det kan finnas ett behov av stöd.

Vidare sker inom ramen för arbetet med nationella skolutvecklingsprogram ett löpande arbete med att identifiera nationellt prioriterade skolutvecklingsbehov.

2.2.3 En del uppföljningsinsatser har genomförts, men kapaciteten att följa upp styr- och stödmaterial varierar

Skolverket har haft begränsad kapacitet att följa upp hur myndighetens styrmaterial används och fungerar. Sedan Skolverket omorganiserades 2016 har man dock i större utsträckning än tidigare arbetat med systematisk styrdokumentsutveckling, dels för att kunna följa upp bredare och djupare, dels för att bättre kunna ta hand om de resultat som olika utvärderings- och uppföljningsinsatser ger. Omfattande uppföljningar har exempelvis genomförts i samband med Matematiklyftet och Skolverkets stöd för skolans digitalisering. För visst stödmaterial sker dock ingen uppföljning.

Ett av de huvudsakliga syftena med Skolverkets referensskolor har varit att följa upp hur styr- och stödmaterial implementeras och används i praktiken. Mest systematiskt har detta gjorts på gymnasieområdet. Referensskolorna har också använts som en allmän ”temperaturmätare” ute i verksamheten, som medarbetare på Skolverket kan stämma av frågor av varierande karaktär med.

Några av de uppföljningsmetoder som Skolverket använder för att samla in data i samband med uppföljning är enkäter, att följa nedladdningsstatistik på webbplatsen, att bevaka sociala medier, att utnyttja upplysningstjänsten och genom referensskolorna.

2.3 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ansvarar för specialpedagogiskt stöd samt för utbildning i specialskolan och i förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola. Den sistnämnda delen av uppdraget innebär att SPSM är huvudman för ett antal specialskolor som erbjuder undervisning till elever som är döva eller hörselskadade, har en grav språkstörning, är dövblinda eller som har en synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning. Myndigheten ska också ge råd och stöd till alla huvudmän genom bland annat kompetensutveckling, bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet samt sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området.⁴³

SPSM utfärdar föreskrifter för exempelvis statsbidrag för teckenspråksutbildning, produktion av läromedel för elever med funktionshinder samt avgifter för vissa elever som bor i elevhem. Eftersom föreskrifterna inte direkt berör personalen i skolorna avgränsar vi vår redovisning till det stödmaterial som myndigheten tar fram.

SPSM tar även fram läromedel inom ramen för sitt ansvarsområde.

2.3.1 SPSM har en utvecklad process för att ta fram stödmaterial

SPSM:s stöd riktar sig till pedagoger, arbetslag, elevhälsan, resursteam, rektorer, förskolechefer, förskollärare och skolförvaltningar. Stödet kan beröra en viss funktionsnedsättning, ett skolämne eller en hel skolform. Oftast handlar materialet om hela organisationens uppdrag och verksamhetsutveckling, till exempel hur ett arbetslag kring en elev med funktionsnedsättning kan arbeta eller hur hela skolans elevhälsa kan utvecklas för att passa elever med särskilda behov. Myndigheten tar också fram material som riktar sig till exempelvis specialpedagoger eller till lärare i ett specifikt ämne.

⁴³ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Det stöd som SPSM tillhandahåller kommer i olika former, till exempel webbaserade stödmaterial och studiepaket, handböcker, kartläggningsmaterial samt kurser och utbildningar om funktionsnedsättningar.

Förutom stödmaterial tillhandahåller SPSM rådgivning till enskilda skolor, lärare eller rektorer. Rådgivarna finns tillgängliga vid myndighetens fem regionala enheter och har daglig kontakt med skolor för att stötta dem i frågor med koppling till SPSM:s verksamhetsområde. Rådgivarna nås via telefon eller via myndighetens webbplats. Via webbplatsen går det att ställa frågor till rådgivarna och att läsa tidigare publicerade svar.

SPSM tar alltid fram stödmaterial utifrån ett uttryckt behov från verksamhetsnivå, oftast från lärare eller specialpedagoger. Målgrupperna hör av sig till SPSM på eget initiativ, bland annat genom att skicka in en förfrågan om specialpedagogiskt stöd via webbplatsen. SPSM får också kännedom om verksamhetens behov på flera andra sätt. SPSM:s rådgivare har exempelvis daglig kontakt med huvudmän, lärare och specialpedagoger i sina ärenden. Den regionala närvaron beskrivs som en framgångsfaktor för att komma nära de verksamheter som man ska stödja. Att SPSM inte får särskilt många regeringsuppdrag gör också att det finns goda förutsättningarna för att arbeta behovsstyrt.

SPSM har en vägledning för kvalitetssäkring av externa publikationer och en processspecifikation för att utveckla stödmaterial.⁴⁴ Processen för stödmaterial inleds med en förstudie, där man identifierar, beskriver och analyserar behovet av stödmaterial på det aktuella området. När beslut är fattat om att ett stödmaterial ska tas fram sätts en projektgrupp samman och en projektplan tas fram. Vid enstaka tillfällen har SPSM anställt verksamma lärare för att ta fram materialet, men oftast är projektgrupperna bemannade med sakkunniga medarbetare från myndigheten. För att säkerställa att materialet lever upp till kraven på vetenskap och beprövad erfarenhet ingår alltid en representant från myndighetens FOU-enhet i projektgruppen, eller i den interna referensgruppen.

⁴⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten 2016. *Processspecifikation för Utveckla stödmaterial* och 2017. *Vägledning Kvalitetssäkring av externa publikationer*.

SPSM använder i regel referensgrupper när myndigheten tar fram nytt stödmaterial, även om det inte är ett uttalat krav i processspecifikationen. Referensgruppen bemannas med representanter för målgrupperna som stödet vänder sig till, ofta verksamma lärare, specialpedagoger eller chefer. En diskussionspunkt med referensgruppen kan vara vilket format stödet bör ha. Referensgruppens viktigaste funktion är dock att innehållsmässigt kvalitets-säkra materialet. I större projekt brukar SPSM ha två referensgrupper, en intern och en extern. I mindre projekt blandas ofta interna medarbetare med externa referenspersoner.

Det är projektgruppen som väljer ut deltagare till referensgruppen utifrån behoven i det enskilda fallet. Medarbetare på myndigheten har ofta god kännedom om personer ute i verksamheterna som kan vara lämpliga att involvera. Ju mer verksamhetsnära och handfast ett material är, desto mer involvering av användarna krävs för att det ska bli kvalitetssäkrat. För exempelvis studiepaket som ska kunna användas direkt i undervisningen krävs en mer omfattande kvalitetssäkring av användarna, än för ett material som tas fram i mer allmänt utbildande syfte. När SPSM tar fram läromedel har myndigheten användartester med både elever och lärare.

Förutom att involvera medarbetare och chefer från de verksamheter som stödet vänder sig till har SPSM ofta kontakt med intresseorganisationer och i vissa fall andra myndigheter under arbetets gång. Detta för att få en bred förankring och för att inhämta synpunkter som kan göra materialet bättre.

2.3.2 Uppföljning sker i regel två år efter publicering

I regel följer SPSM upp nyttan av stödmaterial två år efter publicering. Hur uppföljningen görs beror på vilken typ av information myndigheten behöver om det aktuella materialet. Det är vanligt att SPSM utnyttjar sina interna rådgivare, eftersom dessa ofta använder stödmaterial under sina rådgivningsuppdrag ute i skolorna. Uppföljning kan också ske genom en webbenkät direkt på webbplatsen. Vidare följer myndigheten varje år upp antalet nedladdningar för det webbaserade stödet.

2.4 Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet är en relativt nyinrättad myndighet på skolområdet, som ska bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att driva undervisning med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Myndigheten inrättades 2015.⁴⁵

En av Skolforskningsinstitutets huvuduppgifter är att utlysa och fördela forskningsmedel till praktiktäna skolforskning. Det innebär att det ska finnas ett uttryckt behov av forskningen från professionen. Ytterligare ett krav är att forskningen bedrivs i skolan eller förskolan. Dessutom ser institutet gärna att det finns medforskande förskollärare eller lärare i projekten.

Skolforskningsinstitutets andra huvuduppgift är att göra så kallade systematiska översikter eller andra typer av forskningssammanställningar. Att göra en systematisk översikt innebär att sammanställa den bästa tillgängliga vetenskapliga kunskapen inom ett område. Andra typer av forskningssammanställningar kan vara att göra relevans- och kvalitetsprövning av redan befintliga internationella forskningssammanställningar. En utgångspunkt för arbetet är att forskningssammanställningarna ska utgå från förskollärares, lärares och andra verksammas frågor och behov samt att resultaten ska vara användbara för verksamma inom skolan. Skolforskningsinstitutet har hittills publicerat två översikter, en om klassrumsdialog i matematikundervisningen och en om digitala läresurser i matematikundervisningen.⁴⁶

En tredje huvuduppgift för myndigheten är att tillgängliggöra resultaten från forskningssammanställningarna, så att de når ut till förskollärarna, lärarna och övriga verksamma.

2.4.1 Skolforskningsinstitutet inledde sin verksamhet genom en behovsinventering bland målgrupperna

När Skolforskningsinstitutet startade sin verksamhet 2015 bedrev myndigheten ett omfattande arbete för att ta reda på vilka frågor som målgrupperna

⁴⁵ Förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

⁴⁶ Skolforskningsinstitutet 2017. *Klassrumsdialog i matematikundervisningen – matematiska samtal i helklass i grundskolan*, *Digitala läresurser i matematikundervisningen*, *delrapport skola* och *Digitala läresurser i matematikundervisningen, delrapport förskola*.

tyckte var viktiga för institutet att prioritera i sitt arbete med forskningssammanställningar. Detta arbete gjordes bland annat genom fokusgrupper. Sammanlagt var ett hundratal lärare, förskolelärare, rektorer och förskolechefer involverade. Vissa frågor och områden återkom i samtalen, även om arbetet inte resulterade i att deltagarna formulerade direkta forskningsfrågor. Ämnen som ofta kom upp var till exempel nyanlända elever och inkludering. Utöver fokusgruppsmötena bestod behovsinventeringen även av litteraturstudier och intervjuer med företrädare för organisationer och myndigheter, exempelvis lärarnas fackliga organisationer och de andra skolmyndigheterna. Institutet samlade även företrädare för olika nationella ämnesdidaktiska centra. Resultatet av detta inledande arbete sammanställdes i en rapport.⁴⁷

Skolforskningsinstitutet har utvecklat formerna för behovsinventering ytterligare

Skolforskningsinstitutet har fortsatt arbetet med att utveckla formerna för att ta reda på vilka behov av kunskap som de verksamma har med avseende på metoder och arbetssätt i undervisningen. Jämfört med den initiala behovsinventeringen från 2015 går myndigheten nu mer på djupet inom mer avgränsade områden. Bland annat genomfördes 2017 ett fokusgruppssamtal om vuxenutbildningens behov, med representanter för de verksamma inom området och med forskare. Via Skolforskningsinstitutets webbplats kan man även som yrkesverksam föreslå ämnen till framtida forskningssammanställningar.

Skolforskningsinstitutet väljer ut ämnen för forskningssammanställningarna dels utifrån de behov som uttrycks från målgrupperna, dels utifrån hur forskningen ser ut inom det aktuella området.

För att genomföra en systematisk översikt måste forskningsfrågan preciseras. Ett exempel är översikten om klassrumsdialog och matematikundervisning. Bland målgrupperna fanns ett behov av att beröra inkludering och hur man undervisar i en klass där eleverna har olika förutsättningar. Den frågan var dock för bred för en systematisk översikt, i stället valde myndigheten

⁴⁷ Skolforskningsinstitutet 2015. *Vilka behov av systematiskt sammanställd kunskap har skolan? - Slutrapport från Behovsfångstprojektet* (dnr Skolfi 2015/47).

att formulera en mer avgränsad frågeställning som är möjlig att göra en översikt om.

Under arbetet med forskningssammanställningar har Skolforskningsinstitutet referensgrupper med lärare. Utöver att vara viktiga i samband med behovsanalysen är dessa också viktiga i själva projekten, inte minst när projekten nått fram till syntesfasen. Referensgrupperna bidrar med synpunkter på hur resultaten presenteras.

2.4.2 Utmaning att skriva för både forskarsamhället och för de praktiskt verksamma i skolan

I början av 2017 gjorde Skolforskningsinstitutet en målgruppsanalys för att få ökad kunskap om målgruppernas behov av kunskap från forskning och om hur myndigheten ska presentera de systematiska översikterna så att dessa blir användbara. Av studien framgår bland annat att målgrupperna efterfrågar konkreta råd och tips på hur de kan använda forskningsresultaten i undervisningen.

En systematisk översikt kan dock bara undantagsvis bidra med enkla handbokssvar. Översikterna måste inte bara vara tillgängliga för de verksamma i förskolan och skolan, utan också leva upp till forskarsamhällets krav på att alla arbetsmoment och resonemang tydligt ska dokumenteras och redovisas.

Skolforskningsinstitutet arbetar aktivt med utformningen av sina publikationer, till exempel genom att placera metodavsnitten i slutet av rapporterna och att publicera sammanfattningar av de systematiska översynerna. Under 2018 kommer institutet arbeta med att både utveckla olika former av kompletterande material till översikterna och att identifiera och bygga upp relationer med olika aktörer för att nå ut till de verksamma med resultaten.

Skolforskningsinstitutet har ännu inte hunnit genomföra några uppföljningar av de forskningsöversikter som myndigheten har publicerat. Utvärderingar har dock gjorts av lärare inom den så kallade försöksverksamheten. Projektet är ett samarbetsprojekt där lärare har följt en kurs på avancerad nivå på Göteborgs universitet – *Evidens i praktiken: Förändring av verksamheter utifrån evidens*. De har sedan genomfört utvärderingsprojekt i samråd med institutet och med handledare från universitetet. I dessa projekt

har lärarna prövat och utvärderat sådana arbetssätt och metoder i undervisningen som presenterats i någon av Skolforskningsinstitutets systematiska översikter.⁴⁸

⁴⁸ Vi beskriver projektet i en fallstudie. Se avsnitt 8.5.

3 Hälso- och sjukvård och social omsorg

I detta kapitel beskriver vi hur statliga myndigheter involverar kommunala medarbetare när styrdokument och stödmaterial inom hälso- och sjukvård och social omsorg tas fram.

Vi har valt att redovisa hälso- och sjukvården och den sociala omsorgen samlat i ett kapitel. Skälet till detta är att det finns betydande likheter mellan hur myndigheter styr och stöder de båda verksamhetsområdena. I vissa fall är också de styrdokument och det stödmaterial som tas fram riktade till båda dessa verksamhetsområden. De skillnader i organisering och styrning som finns mellan områdena beskrivs i avsnitt 2.1.

3.1 Hälso- och sjukvård och social omsorg – många myndigheter, många styrformer och satsning på kunskapsstyrning

Det är många myndigheter som är inblandade i styrningen av hälso- och sjukvård och social omsorg.⁴⁹ De myndigheter som vi har studerat är Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Vi har också intervjuat representanter för, och tagit del av material från, Rådet för styrning med kunskap.

Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten och SBU har verksamhet som berör både hälso- och sjukvården och social omsorg. Läkemedelsverket och TLV riktar sig enbart till hälso- och sjukvården och MFoF enbart till verkamma inom social omsorg.

⁴⁹ Avsnittet bygger huvudsakligen på kap. 6 i Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*.

Till skillnad från de andra verksamhetsområdena i vår studie är det landstingen och inte kommunerna som är huvudansvariga för hälso- och sjukvårdens genomförande. Möjligtvis har detta förhållande också påverkat regeringens val av styrmedel inom området. Att styra genom överenskommelser med SKL har varit betydligt vanligare inom hälso- och sjukvården än till exempel inom skolområdet.

Inom social omsorg är kommunerna huvudansvariga. Social omsorg är ett brett verksamhetsområde som bland annat innefattar frågor som rör barn och unga, äldre, personer med funktionsnedsättning, missbruk och beroende, brottsoffer, personer med försörjningsproblem samt familjerättsliga frågor.

Riksrevisionen har sedan 2011 gjort tio granskningar av statens styrning av vård- och omsorgsområdet. I slutrapporten som kom 2017 konstaterar Riksrevisionen att regeringen i stor utsträckning har använt sig av överenskommelser med SKL för att styra vård- och omsorgssektorns utveckling, i stället för att utnyttja den centrala förvaltningsmyndigheten på området – Socialstyrelsen.⁵⁰ I flertalet fall kombineras överenskommelserna med riktade statsbidrag. Statskontoret noterar i en studie av överenskommelser som styrmedel att olika styrmedel kombineras inom ramen för en överenskommelse. Utöver statsbidrag finns ofta kunskapsutvecklande inslag i överenskommelsen.⁵¹ Åtta av de fjorton överenskommelser som Statskontoret undersökte i studien syftar till att utveckla kunskap och kunskapsstöd till verksamheterna, bland annat genom att stödja evidensbaserade metoder inom vården och omsorgen.

Regeringen har tagit flera initiativ till att utveckla den nationella kunskapsstyrningen inom vård- och omsorgssektorn. Kunskapsstyrningen syftar till att stärka en evidensbaserad praktik där kvalitetssäkrad kunskap sprids och används. Kunskapsstödsutredningen definierar kunskapsstyrning som att utveckla, sprida och använda bästa kunskap. Kunskapsstöd kan vara dokument (till exempel riktlinjer och rekommendationer) men också tillgång till

⁵⁰ RiR 2017:3. *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*.

⁵¹ Statskontoret 2015. *Överenskommelser som styrmedel*, s.21.

data, register, sökmöjligheter, metodkompetens, it-stöd och så vidare.⁵² I en mer kunskapsstyrd verksamhet kombineras regelstyrningen med mjukare styrning som rekommendationer, riktlinjer och vägledningar. Kunskapsstyrningen riktar sig ofta direkt till olika professioner och medarbetare. Dialogen med de som ska styras blir därmed viktigare än vid en traditionell regelstyrning.

Kunskapsstyrningen av social omsorg skiljer sig från hälso- och sjukvården. Till skillnad från den medicinska forskningen är forskningen inom socialt arbete inte på samma sätt uppbyggd på randomisering och standardisering. Det är därmed inte möjligt att ställa lika långtgående evidenskrav inom den sociala omsorgen som inom hälso- och sjukvårdsområdet. Det får i sin tur betydelse för hur metoder inom social omsorg utvärderas och på vilket sätt kunskapsöversikter tas fram. Generellt sett är kunskapsläget inom det sociala omsorgsområdet mindre utvecklat, vilket innebär att verksamheterna sällan har vetenskapligt utvärderade metoder och arbetssätt att tillämpa.⁵³

Som ett led i regeringens kunskapsstyrning inrättades 1 juli 2015 Rådet för styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Genom rådet ska den statliga kunskapsstyrningen bli mer samordnad, effektiv och anpassad till de behov som finns inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. I rådet ingår myndighetscheferna för nio myndigheter som har centrala uppgifter för den statliga kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁵⁴ Till rådet har knutits ett rådgivande organ med representanter för huvudmännen inom hälso- och sjukvård och social

⁵² SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*. s. 61

⁵³ Socialstyrelsen 2014. *Vetenskaplig kvalitet i publicerade effektutvärderingar. 169 svenska utvärderingar av psykologiska och sociala interventioner*.

⁵⁴ Myndigheterna som ingår är E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), IVO, Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen, SBU och TLV.

omsorg.⁵⁵ Denna så kallade Huvudmannagrupp ska informera rådet om områden där huvudmännen har behov av kunskap och hur den kunskapen behöver utformas och spridas. Med anledning av kunskapsbristen inom social omsorg har Huvudmannagruppen prioriterat socialtjänstfrågorna högst av alla frågor.

Rådets arbete regleras i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. I förordningen anges också att de myndigheter som ingår i Rådet för styrning med kunskap och som har bemyndigande att meddela föreskrifter ska ge ut dessa i en gemensam författningssamling. Författningssamlingen finns i dag publicerad på Kunskapsguiden, som är en webbplats initierad genom rådet. Kunskapsguiden är tänkt att underlätta för medarbetare att hitta relevant kunskap i form av till exempel råd och riktlinjer.

Utöver Rådet för styrning med kunskap finns för hälso- och sjukvården också Nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning (NSK). NSK ska bland annat bidra till att den lokala och regionala nivån får bästa möjliga kunskapsstöd från aktörer på nationell nivå. Inom socialtjänsten finns Nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning inom socialtjänsten (NSK-S).⁵⁶

3.2 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd- och

⁵⁵ Huvudmannagruppen för behovsanpassad styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. I Huvudmannagruppen ingår sex ledamöter från landstingen och tio ledamöter från kommunerna. Ledamöterna har utsetts av regeringen på förslag av SKL.

⁵⁶ I NSK ingår tillsammans med SKL representanter från de sex sjukvårdsregionerna, representanter från nio myndigheter: E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forte, IVO, Läke-medelsverket, Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen, SBU, TLV, samt professionsföreningarna Svenska Läkaresällskapet och Svensk sjuksköterskeförening. I NSK-S ingår tillsammans med SKL drygt 30 chefer inom socialförvaltningen och representanter för SKL:s nätverk för regionala samverkans- och stödstrukturer, samt representanter från sex myndigheter; E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forte, Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen och SBU.

service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel.⁵⁷ Myndigheten utfärdar en stor mängd styr- och stödmaterial inom sitt ansvarsområde.

3.2.1 Socialstyrelsen har en formaliserad process för att ta fram föreskrifter och allmänna råd

Socialstyrelsen har cirka 100 grundförfattningar i den myndighetsgemensamma författningssamlingen för hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁵⁸

Myndigheten har en formaliserad process för att ta fram föreskrifter.⁵⁹ I delar av den processen involveras de som kommer att beröras av föreskriften. Inledningsvis gäller det när behoven i verksamheten inventeras. De som då kan komma att involveras är, utöver medarbetare, huvudmän, intresseorganisationer för brukare/patienter och statliga myndigheter. Formen för behovsinventeringen varierar. Det kan exempelvis ske genom enkäter, hearings eller samråd med SKL och kommuner och landsting.

I arbetet med att ta fram föreskrifter är det vanligt att Socialstyrelsen tillsätter referensgrupper. Myndigheten besöker också ofta verksamheter och tar in synpunkter från medarbetare när nya föreskrifter tas fram.

De medarbetare på kommunal nivå som involveras i arbetet med att ta fram en föreskrift väljs oftast ut av kommuner eller landsting själva på förfrågan från Socialstyrelsen. Beroende på typen av föreskrift kan det antingen vara chefer eller medarbetare som involveras.

När ett färdigt utkast till föreskrift föreligger skickas det ut på remiss. Remissen sänds till ett urval kommuner. Kommunerna väljs ut så att de är jämt fördelade över landet och att det finns både stora och små kommuner, storstäder samt glesbygd representerade. Socialstyrelsen sammanställer remissvaren och arbetar fram ett reviderat utkast för beslut. Inför beslut om

⁵⁷ 1 § förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁵⁸ Det totala antalet föreskrifter är cirka 300 om ändringsföreskrifterna inräknas.

⁵⁹ Socialstyrelsen 2017. *Processbeskrivning – Socialstyrelsens arbete med föreskrifter och allmänna råd*. Dnr 1.3-20848/2017.

föreskriften ska ansvarig handläggare ta fram ett förslag om när de beslutade föreskrifterna och allmänna råden ska följas upp.

Processen som tillämpas för att ta fram allmänna råd är identisk med den som gäller för föreskrifter.

3.2.2 Socialstyrelsens process för att ta fram kunskapsstöd

Socialstyrelsen tar fram en stor mängd olika typer av stödmaterial i form av kunskapsstöd inom hälso- och sjukvård och social omsorg. Ett av de viktigaste materialen är så kallade kunskapsstöd. Kunskapsstöd tas fram antingen inom ramen för Socialstyrelsens grunduppdrag som det anges i myndighetens instruktion, eller som en del av olika regeringsuppdrag.

Visst kunskapsstöd finns samlat på Kunskapsguiden, som är en gemensam webbplats för sex av myndigheterna som ingår i Rådet för styrning med kunskap samt för SKL.⁶⁰ Kunskapsguiden riktar sig både till de som arbetar med hälso- och sjukvård och de som arbetar med social omsorg. Den huvudsakliga målgruppen är dock social omsorg samt hälso- och sjukvård i kommunal regi. På webbplatsen kan man bland annat ta del av kunskapsstödjande produkter som publikationer, filmer och webbutbildningar.

Material sprids även via Socialstyrelsens egen webbplats samt i vissa fall separata webbplatser som tagits fram för ett specifikt syfte. Socialstyrelsen tar också fram och sprider poddsändningar för många av de områden och uppdrag som myndigheten ansvarar för.⁶¹

Socialstyrelsens kunskapsstöd kan utformas med eller utan rekommendationer. Rekommendationerna kan dels handla om vad verksamheterna bör, kan eller inte bör göra, dels mer övergripande ange viktiga förutsättningar för god vård och omsorg inom ett område. Utöver rekommendationer om

⁶⁰ Socialstyrelsen är utgivare av Kunskapsguiden. Övriga myndigheter som samverkar om webbplatsen är Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Läkemedelsverket, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, (TLV).

⁶¹ Poddsändningar eller poddar är radio- eller tv-program som kan laddas ned till mediaspelare.

vad mottagarna bör, kan, eller inte bör göra kan kunskapsstödet även innehålla närmare vägledning om *hur* insatser, åtgärder och metoder kan genomföras.

Referensgrupper med bland annat yrkesverksamma används ofta när kunskapsstöd tas fram

För att arbeta fram ett kunskapsstöd inrättas en projektgrupp som arbetar operativt under hela processen. Vid behov knyts också en referensgrupp till projektet. Beroende på vad för stöd som ska tas fram kan i referensgruppen ingå representanter för andra myndigheter, yrkesföreträdare, representanter för huvudmän samt patient- och brukarorganisationer. Referensgruppen är tänkt att bidra med synpunkter under olika faser av projektarbetet.

Processen för att ta fram kunskapsstöd inleds med en förstudie.⁶² Förstudien utgör underlag för en arbets- eller projektplan och innebär en kartläggning av förutsättningarna att ta fram det tänkta kunskapsstödet. Förstudien innefattar fyra delar: (1) inventering av problemområdet och kunskapsläget, (2) behovsinventering, (3) formulering av frågor inför litteratursökning, samt (4) inledande litteratursökning.

Behovsinventeringen är den del av förstudien som ägnas yrkesföreträdarnas, brukarnas och patienternas önskemål och behov av kunskapsstöd. Behoven kan fångas in på olika sätt, bland annat genom hearings, enkäter, fokusgrupper och djupintervjuer. I redovisningen av förstudien ska projektgruppen göra en prioritering av de behov som identifieras, bland annat utifrån projektets resurser och var nyttan bedöms vara som störst. Ett exempel på tillvägagångssätt kan hämtas från en förstudie avseende utbildning om fallprevention.⁶³ I den förstudien utgick behovsanalysen från 31 djupintervjuer med representanter för målgrupperna. Dessa var handläggare, sjuksköterskor, omsorgspersonal, chefer/kvalitetsutvecklare, rehabpersonal och brukare. Åtta personer ur målgrupperna (handläggare, kvalitetsutvecklare,

⁶² Följande beskrivning av processen för framtagande av kunskapsstöd bygger huvudsakligen på Socialstyrelsen 2017. *Rutin 1. Förstudie till kunskapsstöd med eller utan rekommendationer*, *Rutin 2. Ta fram bästa tillgängliga kunskap*, *Rutin 3. Väg samman till rekommendationer*. Diariern: 1.3-22074/2017.

⁶³ Socialstyrelsen 2016. *Förstudie – utbildning om fallprevention*. Utkast, s.5–6.

omsorgspersonal) fick sedan testa och utvärdera utbildningskonceptet. Utifrån resultatet av testerna prioriterade Socialstyrelsen de, som man uppfattade, viktigaste förbättringsförslagen.

I samband med att en arbetsplan eller projektplan tas fram ska man också planera hur materialet ska kommuniceras. Det är då viktigt att få en bild av vilka förutsättningar att ta emot stödmaterialet den tänkta mottagaren har. Exempelvis är det lättare att nå hemtjänstpersonal genom utbildning än genom skriftligt material. Tidsbrist och avsaknad av datorer gör här skriftligt material mindre lämpligt.

Nästa fas av processen där bästa tillgängliga kunskap ska tas fram innefattar också fyra större delmoment: (1) Identifiera bästa tillgängliga vetenskapliga underlag, (2) komplettera vid behov det vetenskapliga underlaget med fakta, sakkunskap och beprövad erfarenhet, (3) genomför vid behov en strukturerad konsensusprocess för att bedöma insatsens nytta (effekter och konsekvenser), samt (4) om rekommendationer ska ingå, formulera förslag på rekommendationer som kan lyftas vidare till en så kallad rekommendationsgrupp.

I steg 2 (komplettera det vetenskapliga underlaget) kan ytterligare sakkunskap inhämtas på olika sätt. Bland annat kan personer i referensgrupp eller arbetsgrupp tillfrågas. Fokusgrupper, enkäter, eller expertutlåtanden kan också användas. Om steg 3 är aktuellt är syftet att inhämta kunskap baserad på de yrkesverksammas beprövade erfarenhet. Den sakkunskap som hämtas in på detta sätt utgör underlag för preliminära rekommendationer som förs vidare till rekommendationsgruppen, om kunskapsstödet ska innehålla rekommendationer.

I rekommendationsgruppen ska minst fem externa sakkunniga ingå. Urvalskriteriet för dessa är att de ska ha relevant sakkunskap. Ambitionen är att alla berörda yrkesgrupper ska vara representerade i rekommendationsgruppen. Socialstyrelsen strävar också efter geografisk spridning och jämn könsfördelning bland de sakkunniga. Rekryteringen till gruppen kan gå till på olika sätt beroende på område. Inom hälso- och sjukvården kan exempelvis professionsföreningar nominera deltagare. För socialtjänsten kan kontaktpersoner inom kommunerna utnyttjas. Där förekommer det också att NSK-S nominerar representanter.

Stödmaterialet testas också på medarbetare i verksamheten, bland annat för att se om det är praktiskt tillämpbart.

Socialstyrelsen sammanställer en remissversion av kunskapsstödet. Om stödet innehåller rekommendationer utgör rekommendationsgruppens arbete en utgångspunkt för remissversionen. Synpunkter på remissversionen kan inhämtas på olika sätt. Det kan exempelvis ske genom utskick till berörda intressenter, dialog med intressenter vid ett gemensamt möte, eller genom en öppen remiss via webben.

För manualbaserade kunskapsstöd arbetar myndigheten också med så kallade ”införandeår”. Metoden innebär att efter att ett manualbaserat kunskapsstöd är framtaget och testat blir det tillgängligt för påseende för alla verksamheter som vill, under förutsättning att verksamheterna ingår en överenskommelse om att Socialstyrelsen bland annat får följa upp stödets användning och om det uppfattas som användbart. Den aktuella manualen för kunskapsstödet revideras sedan utifrån synpunkterna.

En skillnad mellan hälso- och sjukvården och social omsorg är att det inom det förstnämnda området finns en tradition av att professionen tar ansvar för metodutveckling, bland annat genom läkarnas olika specialitetsföreningar. Det finns också en rad andra organisationer som tillhandahåller stödmaterial inom verksamhetsområdet, till exempel privata nätbaserade stöd.⁶⁴ Den traditionen finns inte i lika stor utsträckning inom social omsorg. Där blir det oftare upp till den enskilda medarbetaren att finna stöd från olika håll. Denna skillnad påverkar hur Socialstyrelsen arbetar med stödmaterialet. Exempelvis har myndigheten satsat på utbildningar för att metodutveckling ska bli en del av socialtjänstens ledningssystem.

3.2.3 Socialstyrelsens process för att ta fram nationella riktlinjer

Nationella riktlinjer är det mest omfattande stödmaterial som Socialstyrelsen tar fram. Riktlinjerna är i första hand tänkta att fungera som prioriteringsstöd för politiker, chefstjänstemän och verksamhetschefer som beslutar om resursfördelningen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

⁶⁴ Till exempel Medibas, Internetmedicin, BestPractice och UpToDate.

Enligt Socialstyrelsen kan dock även medarbetare i vården ha nytta av rekommendationerna i de nationella riktlinjerna. På Socialstyrelsens webbplats finns i dag femton riktlinjer publicerade, varav fem är remissversioner. Det finns 50 till 300 rekommendationer per riktlinje och dessa finns tillgängliga i en databas på webbplatsen.⁶⁵

Socialstyrelsen har en formaliserad process för att ta fram nationella riktlinjer. Vanligtvis initieras myndighetens arbete genom ett regeringsuppdrag. Uppdateringar av befintliga riktlinjer är dock oftare egeninitierade.

När en riktlinje arbetas fram involveras extern expertis på olika sätt. Socialstyrelsen sätter samman en projektgrupp för arbetet. I gruppen ingår medarbetare på Socialstyrelsen och externa experter. De externa experterna handplockas via patient- eller brukarorganisationer och via NSK/NSK-S.

Enskilda experter eller SBU tar fram ett kunskapsunderlag som sedan granskas av projektgruppen. Experterna som deltar i det arbetet kan vara forskare, men också praktiskt verksamma inom olika vård- och omsorgsprofessioner kan ingå. Om det visar sig att det inte finns ett tillräckligt kunskapsunderlag vänder sig Socialstyrelsen till så kallade konsensuspaneler. För exempelvis de nationella riktlinjerna för schizofreni ingick 90 personer i en sådan panel. Paneldeltagarna får i en webbenkät ta ställning till hur väl en metod fungerar. I schizofreniriktlinjen finns 13 rekommendationer där konsensuspanel har använts.

De nationella riktlinjerna är, som nämns ovan, huvudsakligen tänkta som prioriteringsstöd för ansvariga politiker och chefer. För att göra nödvändiga bedömningar i det avseendet tar projektgruppen hjälp av en prioriteringsgrupp på 20–25 externa experter. Experterna nomineras av NSK eller NSK-S och ska representera hela landet. Experterna ska också ha en nära koppling till den praktiska verksamheten. Högre chefer ingår därför inte i prioriteringsgruppen. Prioriteringsarbetet leder fram till rekommendationer i riktlinjerna.

⁶⁵ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*, s.127.

Parallellt med detta arbete tar hälsoekonomiska experter fram underlag om åtgärdernas kostnadseffektivitet.

Innan den slutliga versionen av riktlinjerna beslutas tas en särskild remissversion fram. När en sådan remissversion finns involverar Socialstyrelsen sjukvårdsregionerna och då det är relevant också kommunerna och uppmanar dem att anordna seminarier dit Socialstyrelsen kommer och presenterar riktlinjen. Sjukvårdsregionerna bestämmer själva om, och i så fall hur, de vill anordna seminarier. I seminarierna deltar politiker, företrädare för professioner och patienter/brukare. Seminarierna utgör ett forum för medarbetare att diskutera riktlinjerna.

Remissförfarandet är öppet och svar kommer exempelvis in från enskilda landsting och sjukhus och från privatpersoner och medarbetare. Utifrån remissynpunkterna tar Socialstyrelsen fram en slutversion av riktlinjerna som sedan publiceras tillsammans med indikatorer och målnivåer för utvärdering.

Parallellt med att riktlinjerna tas fram utvecklas också ett antal indikatorer för uppföljning av rekommendationerna. För ett antal av indikatorerna definieras också målnivåer. En indikator kan till exempel vara hur stor andel av en patientgrupp som fått en viss åtgärd. Målnivån kan till exempel vara att 80 procent av patientgruppen bör få åtgärden.

För arbetet med indikatorer anlitas ett antal externa experter. Dessa kan vara forskare eller praktiskt verksamma läkare. Tillsammans med berörda professioner, huvudmän och företrädare för patientföreningar definierar man sedan målnivåer för ett urval av indikatorerna.

3.2.4 Uppföljning av stöd sker med jämna mellanrum

Enligt Socialstyrelsens projektbeskrivning för kunskapsstöd ska ansvarig projektledare ansvara för att det finns en plan för uppföljning och förvaltning av stödmaterialet. Är det ett kunskapsstöd med rekommendationer kan man till exempel förbereda en utvärdering via indikatorer.

Socialstyrelsen gör en årlig översyn av de nationella riktlinjerna. I en förvaltningsplan beslutas vilka rekommendationer som ska uppdateras, beroende på ny kunskap eller händelser i omvärlden. I det arbetet kan experter och sakkunniga från kommuner och landsting ingå.

3.3 Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har till uppgift att ta fram och sprida vetenskapligt grundad kunskap som främjar hälsa och förebygger sjukdomar och skador. I samverkan med andra myndigheter och organisationer tillhandahåller Folkhälsomyndigheten kunskapsunderlag och metodstöd samt följer upp och utvärderar olika metoder och insatser.

Myndigheten tar fram en rad olika kunskapsunderlag inom olika sakområden, exempelvis hälsofrämjande och förebyggande arbete inom alkohol, narkotika, dopning, tobak (ANDT), spel om pengar, matvanor, fysisk aktivitet, friluftsliv, psykisk hälsa, suicidprevention, hälsa och sexualitet, uppväxtvillkor och hälsosamt åldrande.

Folkhälsomyndigheten har det övergripande nationella ansvaret för skyddet mot smittsamma sjukdomar och samordnar smittskyddet på nationell nivå. I det arbetet tar myndigheten fram föreskrifter, rekommendationer och vägledningar till hälso- och sjukvårdspersonal. Folkhälsomyndigheten samordnar även det nationella arbetet med antibiotikaresistens och vårdhygien. Vidare samordnar myndigheten det förebyggande arbetet mot hiv och STI (sexuellt överförda infektioner).

3.3.1 Folkhälsomyndigheten har en formell process för att ta fram föreskrifter

Folkhälsomyndigheten ger ut allmänna råd och föreskrifter inom områdena alkohol, tobak, e-cigaretter, vissa hälsofarliga varor, användning av vissa bekämpningsmedel samt smittskydd.

Myndigheten har en formell process för att ta fram föreskrifter. Möjligheten att ge synpunkter på remissversionen av en föreskrift utgör en miniminivå av medarbetarinvolvering. Hur mycket medarbetare i verksamheten involveras varierar. Graden av involvering styrs av hur pass komplicerad frågan är. I okontroversiella frågor sker det enbart genom remissbehandlingen. I

andra mer genomgripande frågor involveras de kommunala medarbetarna mer. Ett aktuellt exempel är barnvaccinationsföreskriften. Den fick samtliga landsting samt 21 kommuner på remiss.⁶⁶ Innan remissen anordnade Folkhälsomyndigheten en nationell telefonkonferens, där olika centrala aktörer, bland annat professioner, deltog.

Innan det kan bli aktuellt för Folkhälsomyndigheten att föreslå ett tillägg av vaccin i det allmänna vaccinationsprogrammet tillsätts en referensgrupp bestående av representanter från myndigheter, SKL och professionsorganisationer.⁶⁷ Viktiga professioner i vaccinationssammanhang är bland annat distriktsläkare, skolsjuksköterskor och smittskyddsläkare. Förslag om tillägg remissbehandlas också innan Folkhälsomyndigheten formellt fattar beslut om att överlämna förslaget till regeringen.

3.3.2 Kommunala medarbetare involveras på olika sätt när stödmaterial tas fram

Folkhälsomyndigheten arbetar tvärssektoriellt med många olika sakfrågor. Det innebär att involvering av kommuner och landsting sker på en rad olika sätt beroende på vilken typ av stödmaterial det handlar om.

En övergripande dialog med huvudmännen sker genom att Folkhälsomyndighetens deltar i Rådet för styrning med kunskap. I rådet för myndigheten en dialog med den så kallade Huvudmannagruppen, som ska informera rådet om områden där huvudmännen har behov av kunskap och hur den behöver utformas och kommuniceras. Samverkan sker även avseende socialtjänsten via NSK-S och RSS (Regionala samverkans- och stödstrukturer).⁶⁸ Exempelvis har ett projekt startats inom ramen för RSS, där myndigheten samverkar med den kommunala nivån när det gäller dialog kring kunskapsstöd som rör spel om pengar.

Referensgrupper och/eller arbetsgrupper används ofta när nytt vägledningsmaterial tas fram. Arbetsgrupperna är mer involverade i framtagandet än

⁶⁶ I Gotlands län är kommunen sjukvårdsansvarig.

⁶⁷ Referensgruppen för nationella vaccinationsprogram. I det allmänna vaccinationsprogrammet ingår i dag endast det allmänna vaccinationsprogrammet för barn.

⁶⁸ I avsnitt 3.1 beskrivs rådet och Huvudmannagruppen närmare.

vad referensgrupperna är och kan också bidra med text till vägledningsmaterialet. Referensgrupperna fungerar mer som bollplank som bidrar med ändringsförslag till redan skrivna texter.

Det finns inte formaliserat när arbetsgrupper respektive referensgrupper ska användas. Ofta används båda. Exempelvis kan det finnas en mindre arbetsgrupp med några experter och en referensgrupp med deltagare från fler yrkeskategorier. Vilka som bjuds in att delta i referensgrupperna och arbetsgrupperna är inte heller formaliserat, utan de grupper som bjuds in är sådana som berörs av stödmaterialet.

Ett aktuellt exempel på stödmaterial är en vägledning om tuberkulos. I arbetet med den använde sig Folkhälsomyndigheten av en nationell grupp av personer med kunskap inom området från olika nivåer i verksamheterna.

Inom ANDT-området arbetar Folkhälsomyndigheten huvudsakligen via länsstyrelserna. Det innebär att Folkhälsomyndighetens direkta involvering av den kommunala nivån är begränsad.

Inom ramen för uppdraget att förebygga hiv och sexuellt överförda infektioner (STI) har Folkhälsomyndigheten bland annat en strukturerad samverkan med landsting och storstadskommuner. I det arbetet har exempelvis kommunala representanter suttit med som experter i referensgrupper och även på uppdrag av Folkhälsomyndigheten genomfört projekt för att ta fram metoder för kvalitetssäkring av hivprevention.

Ytterligare ett exempel på hur Folkhälsomyndigheten arbetar med att involvera kommunala medarbetare gäller äldres psykiska ohälsa. Inom ramen för Rådet för styrning med kunskaps arbetsgrupp för äldres psykiska ohälsa projektleder myndigheten ett delprojekt. Projektet ska utarbeta ett kunskapsstöd om välfärdsteknik med syfte att främja psykisk hälsa och förebygga psykisk ohälsa hos äldre. Arbetet sker i samverkan med SBU, Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet och Forte. För att säkerställa att kunskapsstödet blir relevant och användbart för målgruppen har man i projektet genomfört dialog- och referensgruppsmöten med representanter från intresseorganisationer, professionen och med äldre.

3.3.3 Informell uppföljning av hur föreskrifter och stödmaterial fungerar

Uppföljningen av hur föreskrifter och stödmaterial fungerar sker ofta informellt, genom att representanter för Folkhälsomyndigheten på olika sätt, bland annat genom att delta vid konferenser, möter professionsgrupper.

Folkhälsomyndigheten genomförde en kännedomundersökning under våren 2017.⁶⁹ Undersökningen visade bland annat att en majoritet av de som besvarade undersökningen ansåg att de har användning av de olika underlag som de tar del av från Folkhälsomyndigheten. De informationskanaler som används i störst utsträckning är Folkhälsomyndighetens webbplats och myndighetens digitala publikationer. Det bör dock noteras att var tredje respondent i undersökningen inte kände till Folkhälsomyndigheten alls, eller kände bara till namnet.

3.4 Läkemedelsverket

Läkemedelsverket ansvarar för kontroll och tillsyn av läkemedel, narkotika och vissa andra till läkemedel närstående produkter. Myndigheten ansvarar också för tillsyn av medicintekniska och kosmetiska produkter, tatueringsfärger samt vissa andra varor avsedda för kosmetiska eller hygieniska ändamål.⁷⁰ Sedan Sveriges medlemskap i EU 1995 fattas beslut om godkännande av läkemedel gemensamt på EU-nivå.

Läkemedelsverket utfärdar föreskrifter och allmänna råd inom sitt ansvarsområde. Man tar även fram stödmaterial som riktar sig till personal inom hälso- och sjukvården.

3.4.1 Läkemedelsverket skickar föreslag till nya föreskrifter på remiss

Läkemedelsverket har ett 60-tal föreskrifter på olikartade områden. De flesta av Läkemedelsverkets föreskrifter tas fram som ett resultat av nya

⁶⁹ Urvalspopulationen var 3 592 personer och svarsfrekvensen 58 procent. Undersökningen riktade sig till medarbetare i kommuner, landsting, länsstyrelser, ideella organisationer och privata verksamheter. De största grupperna var kommunanställda (3014) och landstingsanställda (417).

⁷⁰ Förordning (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket, 1 och 2 §§.

lagar, förordningar och EU-direktiv. Behov av reglering kan också synliggöras vid tillsyn och i dialog med myndighetens målgrupper.

Utöver remissbehandling är involvering inte så vanlig när nya föreskrifter tas fram. Det förekommer dock att Läkemedelsverket har kontakt med intresseorganisationer. Implementeringen följs framför allt upp i anslutning till tillsynsverksamhet.

3.4.2 Läkemedelsverkets arbete med att ta fram stödmaterial

Läkemedelsverkets stödmaterial är inriktat mot att ge yrkesverksamma och allmänhet kunskap om läkemedel och angränsande frågor. Myndigheten tar bland annat fram kunskapssammanställningar, vägledningar, behandlingsrekommendationer och genomför utbildningar.⁷¹ Läkemedelsverket ansvarar också för publiceringen av Läkemedelsboken.

Läkemedelsverket får kännedom om behov på flera sätt

Läkemedelsverket fångar upp behov av kunskapsstöd på olika sätt. Tidigare kom behovsinspel genom enkäter till den nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning (NSK), myndigheter och professionsorganisationer. Numera samordnas behovsinventeringen genom Huvudmannagruppen inom Rådet för styrning med kunskap. Behov kan också förmedlas via andra myndigheter eller genom så kallade inventeringsmöten med professionerna.

Läkemedelsverket och Socialstyrelsen har också träffat en överenskommelse om ökad samverkan, bland annat för att åstadkomma en samordning mellan Läkemedelsverkets kunskapsunderlag och Socialstyrelsens nationella riktlinjer. Genom denna samverkan har de behov av rekommendationer om läkemedel som identifierats i Socialstyrelsens behovsanalys kunnat hanteras samordnat.

⁷¹ Läkemedelsverkets vägledningar är ett komplement till myndighetens föreskrifter och är tänkta som hjälp att tolka innehållet i föreskrifterna. Vägledningarna är inte rättsligt bindande.

Genom sitt uppdrag att godkänna nya läkemedel och som säkerhetsansvarig myndighet för läkemedel och medicinteknik gör Läkemedelsverket iakttagelser som kan leda till egeninitierade kunskapsstödsprojekt.

Specialister inom sjukvården involveras när behandlingsrekommendationer och kunskapsstöd tas fram

Läkemedelsverkets behandlingsrekommendationer och kunskapsunderlag arbetas fram i samarbete med specialister från sjukvården och andra myndigheter, bland annat Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. I december 2017 fanns det 55 aktuella behandlingsrekommendationer publicerade på Läkemedelsverkets webbplats.

Läkemedelsverket genomför årligen ett antal expertmöten med deltagare från sjukvården i syfte att ta fram behandlingsrekommendationer.⁷² För nomineringar av mötesdeltagare tar den projektgrupp på Läkemedelsverket som ansvarar för expertmötet kontakt med ämnesföreträdare via exempelvis specialitetsföreningar, forskargrupper, kliniska farmaceuter och andra relevanta yrkesgrupper. Vid val av mötesdeltagare ska projektgruppen säkerställa att

- olika, relevanta, ämnesföreträdare är representerade,
- det föreligger god representation från olika landsdelar och instanser inom vården,
- båda könen är representerade,
- företrädare för eventuella olika sakuppfattningar inom ämnesområdet representeras,
- deltagarna inte är jäviga.

Förslag på ämnen för expertmötena kan exempelvis komma från specialitetsföreningar, läkemedelskommittéer, enskilda läkare eller anställda på Läkemedelsverket. Det har också förekommit att Läkemedelsverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram behandlingsrekommendationer för givna

⁷² Följande beskrivning av Läkemedelsverkets process för att ta fram behandlingsrekommendationer och kunskapsunderlag bygger huvudsakligen på myndighetens instruktion för utarbetande av behandlingsrekommendationer och kunskapsunderlag (identitetsnr 00680, version 3.0).

sjukdomar eller tillstånd, bland annat tillsammans med Folkhälsomyndigheten.

Läkemedelsboken – ett stödmaterial framtaget av professionen

Läkemedelsverket ansvarar sedan 2009 för utgivningen av Läkemedelsboken.⁷³ Läkemedelsboken ska ge producentoberoende information om läkemedelsbehandling vid vanliga sjukdomstillstånd. Fram till 2014 erhöll all sjukvårdspersonal med förskrivningsrätt ett exemplar av boken, sedan dess är boken enbart en webbpublikation som kontinuerligt uppdateras.

De olika kapitlen i Läkemedelsboken är författade av professionerna själva. Kapitelförfattarna ansvarar också själva för innehållet. En från Läkemedelsverket fristående redaktionskommitté granskar innehållet i kapitlen och kontrollerar bland annat att det inte står i strid med officiella riktlinjer och vetenskap och beprövad erfarenhet. Ledamöterna i redaktionskommittén ska ha en omfattande klinisk erfarenhet och vara väl insatta i forsknings- och utvecklingsarbete inom sina respektive områden.

3.4.3 Ingen systematisk uppföljning av hur stödmaterial implementeras

Läkemedelsverket genomför ingen systematisk uppföljning av hur deras stödmaterial kommer till användning. Ungefär vartannat år går myndigheten dock igenom samtliga publicerade behandlingsrekommendationer och sorterar bort inaktuella sådana.⁷⁴

3.5 Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har till uppgift att göra vetenskapliga utvärderingar av metoder och insatser inom

⁷³ Läkemedelsverket övertog det ansvaret från Apoteket AB i samband med omregleringen av apoteksmarknaden.

⁷⁴ Dessa rekommendationer finns kvar på webbplatsen, men flyttas till en separat sida med inaktuella behandlingsrekommendationer.

hälso- och sjukvård, socialtjänst och insatser med stöd av LSS. SBU:s rapporter riktar sig både till de som är yrkesverksamma i vården och omsorgen och de som organiserar och planerar den.

Inom SBU finns ett särskilt beslutsorgan – Nämnden för medicinsk och social utvärdering – som har till uppgift att formellt fastställa slutsatser i myndighetens utvärderingar. Nämnden ska också bidra till utvärderingarnas tillämpbarhet för huvudmännen, vårdgivare och andra berörda. I nämnden sitter företrädare för olika berörda myndigheter och andra organisationer, bland annat fackliga organisationer. Ledamöterna i nämnden tillsätts av regeringen.

SBU har också två vetenskapliga råd som är sammansatta av olika professionsföreträdare, där finns bland annat läkare, hälsoekonomer, sjuksköterskor och fysioterapeuter företrädna.

3.5.1 SBU tar fram stöd med hjälp av forskare och kliniskt aktiva inom sjukvården

SBU:s stödmaterial kommer i huvudsak genom olika typer av rapporter. De huvudsakliga rapporttyper som SBU tar fram är *SBU utvärderar*, *SBU kartlägger*, *SBU bereder* och *SBU kommenterar*. SBU utvärderar är den mest omfattande av dessa. Den innehåller en allsidig vetenskaplig utvärdering, inklusive etiska, sociala och hälsoekonomiska aspekter. SBU kommenterar är korta rapporter, där myndigheten kvalitetsgranskar aktuella kunskapsöversikter och där ämnessakkunniga och oberoende granskare kommenterar översikterna ur ett svenskt perspektiv.

SBU:s upplysningstjänst ger också yrkesverksamma och politiker inom vården och omsorgen en möjlighet att få svar på mer avgränsade frågor. Svaren på frågorna publiceras sedan på SBU:s webbplats.

Förslag på vilka metoder som SBU ska utvärdera kan komma från många olika håll. De kan bland annat komma från enskilda personer, organisationer, myndigheter och från SBU:s vetenskapliga råd.

Innan SBU inleder utvärderingsarbetet görs en förstudie för att ta reda på vilka studier som finns inom det aktuella området. Förstudien visar om det över huvud taget är möjligt att genomföra en evidensbaserad vetenskaplig

utvärdering, eller om det finns viktiga kunskapsluckor som först behöver fyllas. Det är SBU:s generaldirektör som beslutar vilka utvärderingar som myndigheten ska gå vidare med.

SBU:s egen personal är huvudsakligen generalister med metodkompetens. För att genomföra utvärderingarna är myndigheten helt beroende av extern expertis. Knutet till SBU finns omfattande aktiva nätverk av experter från klinik och forskning.

Till varje större projekt rekryterar myndigheten en tvärvetenskaplig arbetsgrupp som består av experter med förankring i såväl vårdarbete som forskning. Förutom att se till att sakkunskap och relevanta professionsgrupper representeras i arbetsgruppen försöker SBU också åstadkomma en jämn fördelning mellan kvinnor och män, samt en geografisk spridning bland experterna.

Experterna ska sedan, tillsammans med projektledare och informationsspecialister från SBU, systematiskt söka, kvalitetsgranska och väga samman svenska och internationella forskningsresultat. En utvärdering som berör ett brett ämne, till exempel fetma eller missbruk, kan ta flera år. Utvärderingar som berör en enskild behandlingsmetod går dock betydligt snabbare.

Innan SBU publicerar en utvärdering granskas den dels av SBU:s kvalitetsgrupp och externa granskare, dels av myndighetens vetenskapliga råd. Ambitionen är att de externa granskarna ska vara mer seniora forskare; den bästa tillgängliga expertisen inom det aktuella området.

3.5.2 Praxisundersökningar som ett sätt att följa upp utvärderingarna

SBU genomför praxisundersökningar för att ta reda på om verksamheterna gör som myndigheten föreslår i sina utvärderingar. SBU har också gett en extern utredare i uppdrag att ta fram en strategirapport, bland annat för att myndigheten ska bli bättre på att visa effekterna av sina utvärderingar. Effekterna ska då inte bara avse kunskap, utan också resurser, det vill säga hur mycket har vården sparat genom att arbeta på det sätt som SBU föreslår.

3.6 Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) beslutar om vilka läkemedel och förbrukningsartiklar som ska ingå i läkemedelsförmånerna (högkostnadsskyddet). TLV beslutar också vilken tandvård som ska omfattas av högkostnadsskyddet i det statliga tandvårdsstödet. Vidare ansvarar myndigheten för reglerna för utbyte av läkemedel på apotek och den ersättning apoteken ska få för att expediera receptbelagda läkemedel. TLV är också tillsynsmyndighet över aktörerna på läkemedels- och apoteksmarknaden.

TLV tar fram föreskrifter, allmänna råd och olika stödmaterial.

3.6.1 Bred involvering när TLV tar fram föreskrifter, allmänna råd och handbok om tandvårdsstödet

TLV:s föreskrifter och allmänna råd för tandvårdsstödet styr i detalj vad staten väljer att subventionera inom tandvården. Kopplat till föreskrifterna och de allmänna råden finns en handbok. I handboken presenteras föreskrifterna och de allmänna råden på ett mer lättillgängligt vis, ofta med kliniska exempel.

TLV involverar personal och andra målgrupper när styr- och stödmaterial tas fram. Föreskrifterna och de allmänna råden sänds ut på remiss till drygt 40 remissinstanser innan de beslutas. Innan remissutsickket bjuder TLV in till ett möte för att stämma av ändringsförslag med företrädare för privat och offentlig tandvård. De inbjudna organisationerna väljer själva vilka som ska delta vid mötet, men TLV anger vid inbjudan att det är värdefullt att det bland deltagarna finns personer som är kliniskt verksamma. Sådana har också, enligt myndigheten, alltid funnits med vid avstämningsmötet.

Professionerna inom tandvården lämnar därutöver på eget initiativ synpunkter på föreskrifter, allmänna råd och handbok. Synpunkterna kommer till exempel från enskilda tandläkare och professionsorganisationer.

Föreskrifter och allmänna råd, och som en konsekvens också handboken, ska vara uppdaterade utifrån utvecklingen på området. Ändringar i föreskriften initieras vanligtvis internt av TLV utifrån den egna kunskapen, men även utifrån synpunkter och frågor från främst tandvården. För att ta fram

underlag för föreskriftsändringar kan myndigheten anlita externa sakkunniga, till exempel tandläkare med specialistkompetens inom ett visst område. Dessa blir då under en period anställda på TLV.

TLV utbildar också resurspersoner i olika delar av regelverket. Dessa personer är tänkta att fungera som en extra kompetensresurs ute i verksamheten och bidra till att sprida kunskap till kollegor. Resurspersonerna väljs ut genom organisationerna i tandvården, bland annat Privattandläkarna och Sveriges Folktandvårdsförening.

3.6.2 TLV följer på olika sätt upp styr- och stödmaterialet

Inom tandvårdsområdet följer TLV upp föreskriftsändringar genom att analysera konsumtionen av tandvårdsåtgärder. Blev det som myndigheten förväntade sig? Skedde det exempelvis något flöde över till andra åtgärder? TLV tar också löpande emot synpunkter på föreskrifter och stödmaterial från främst tandvården. Medarbetare i tandvården är enligt företrädare för myndigheten aktiva med att återkoppla till TLV när de har synpunkter på myndighetens styr- och stödmaterial.

3.7 Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har till uppdrag att samla och tillgängliggöra den senaste kunskapen för beslutsfattare och yrkesverksamma som arbetar med föräldraskapsstöd, familjerådgivning, familjerätt och internationella adoptioner. Myndigheten har också i uppdrag att se till att adoptioner av barn till Sverige sker enligt lag och på ett etiskt godtagbart sätt.

MFoF hette fram till 1 januari 2016 Myndigheten för internationella adoptioner (MIA) och hade ett mer begränsat uppdrag. Sedan 1 september 2015 har MFoF övertagit frågor som rör vårdnad, boende och umgänge, faderskap och föräldraskap, adoptioner, samt familjerådgivning och föräldraskap från Socialstyrelsen. Frågor som rör föräldraskapsstöd har myndigheten tagit över från Folkhälsomyndigheten.

3.7.1 Föreskrifter, allmänna råd och handböcker har ärvts från Socialstyrelsen

De föreskrifter, allmänna råd och handböcker som MFoF ansvarar för har, med ett undantag, tagits fram av Socialstyrelsen. Undantaget är en föreskrift som trädde i kraft 1 mars 2018.⁷⁵ I arbetet med föreskriften har MFoF följt gängse rutiner med referensgrupp och remissomgång.

MFoF har inte prioriterat att revidera föreskrifter, allmänna råd eller handböcker utan valt att kommunicera snabbare och mer kortfattat genom frågor och svar på sin webbplats samt genom informationsserien ”MFoF informerar”. Myndigheten arbetar också med utbildningar.

3.7.2 Behoven av stöd fångas upp löpande genom kontakt med målgrupperna

MFoF är en liten myndighet och har därför inte samma möjlighet som en stor myndighet att arbeta mer systematiskt och formellt för att fånga upp de behov av stöd som kan finnas inom myndighetens verksamhetsområden. Däremot får man genom telefonsamtal, mejl och de utbildningar som MFoF anordnar för yrkesverksamma i kommunerna löpande information om hur behoven ser ut i kommunerna. Information kommer bland annat från familjerätter, enskilda kommunjurister, kommuners FOU-enheter och professionsorganisationer. Familjerättssociomernas Riksförening (FSR) är exempelvis mycket aktiv.

3.7.3 MFoF använder referensgrupper när stöd tas fram

När MFoF tar fram stödmaterial arbetar man ofta med referensgrupper. I dessa vill myndigheten ha med seniora kommunala handläggare för det område som stödet gäller. Man vill också ha variation i kommunurvalet utifrån storlek och kommunens geografiska placering. Myndigheten försöker också se till att det inte alltid är samma kommuner som företräds i referensgrupperna.

⁷⁵ HSLF-FS 2017:66. *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens utredning när barn har kommit till genom assisterad befruktning av en ensamstående kvinna.*

3.7.4 Informell uppföljning av hur styr- och stödmaterial fungerar

Genom den rådgivningsverksamhet som myndigheten bedriver gentemot kommunerna och genom de många kontakter som man har med målgrupperna får MFoF löpande återkoppling om hur deras material fungerar i praktiken. Mot den bakgrunden är behovet av en mer formaliserad uppföljning begränsat.

4 Fysisk planering och bostadsförsörjning

I detta kapitel beskriver vi hur statliga myndigheter involverar kommunala medarbetare när styrdokument och stödmaterial inom fysisk planering och bostadsförsörjning tas fram. De myndigheter vi har studerat är Boverket och länsstyrelserna.

4.1 Kommunerna ansvarar för fysisk planering och bostadsförsörjning

Kommunerna har genom planmonopolet huvudansvar för hur mark- och vattenområden inom kommunens geografiska område ska användas, utvecklas och bevaras. Den statliga styrningen riktar framför allt in sig på att stimulera kommunal planering och att reglera vilka hänsynstaganden som kommunerna behöver göra. Staten utövar även, genom länsstyrelserna, tillsyn över kommunerna.⁷⁶

Kommunerna ansvarar för att ta fram en översiktsplan som anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. Planen ska även innehålla mål för bostadsbyggandet och hur det långsiktiga behovet av bostäder ska tillgodoses.⁷⁷ Det är i översiktsplanerna som kommunerna uttrycker sin politiska vilja. Kommunerna tar även fram detaljplaner och områdesbestämmelser som beskriver hur mark och vatten får användas och hur bebyggelsen ska utvecklas för ett visst område. Länsstyrelserna har en viktig roll i arbetet med översikts- och detaljplanerna, genom

⁷⁶ Avsnittet bygger huvudsakligen på kap. 8 i Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*.

⁷⁷ 3 kap. Plan- och bygglag (2010:900).

att bevaka och samordna statliga intressen och att ge råd och stöd till kommunerna i form av kunskaps- och planeringsunderlag. Länsstyrelsen kan i vissa fall överpröva kommunens beslut om en detaljplan.⁷⁸

Förutom att upprätta planer har de kommunala byggnadsnämnderna en myndighetsroll genom att de prövar och fattar beslut om ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov. Byggnadsnämnden utövar också tillsyn av fastighetsägares ansvar för att underhålla sina byggnader och att byggherrarna fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen (PBL).

Boverket har en vägledande och rådgivande roll i frågor som rör planering och bostadsförsörjning. Länsstyrelsen ska samordna och företräda de statliga intressena vid fysisk planering i de enskilda kommunerna i respektive län. Under själva planprocessen har länsstyrelserna dels en rådgivande roll, dels en roll som tillsynsmyndighet. Förutom Boverket och länsstyrelsen har Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Statens geotekniska institut, Trafikverket och Transportstyrelsen uppdrag som rör områdena fysisk planering och/eller bostadsförsörjning. Vi har dock valt att avgränsa vår redovisning till två av de mest centrala aktörerna på området – Boverket och länsstyrelserna.

4.2 En blandning av mål- och detaljstyrning

Den statliga styrningen på området utmärks både av mål- och detaljstyrning. Å ena sidan begränsas det statliga inflytandet kraftigt av kommunernas planmonopol, som innebär att statens möjlighet att styra den fysiska planeringen eller utvecklingen av bostadsbyggandet nationellt eller i enskilda kommuner är begränsat. Å andra sidan har kommunernas planprocesser blivit alltmer komplicerade, bland annat som en följd av att den statliga regleringen på området har ökat över tid.

Det finns över 100 mål med betydelse för fysisk planering och bostadsförsörjning, varav omkring 40 är övergripande mål.⁷⁹ I budgetpropositionen

⁷⁸ Länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting 2017. *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet*.

⁷⁹ Boverket 2011:17. *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*.

för 2018 framgår att några av de aktuella målen är att hela befolkningen ska leva och bo i en god livsmiljö och att det långsiktiga utbudet av bostäder ska motsvara konsumenternas efterfrågan på bostäder.⁸⁰ Även om staten har som mål att öka bostadsbyggandet, och PBL ställer krav på kommunen att redovisa hur de planerar att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, är planering för bostadsbyggande ett frivilligt åtagande för kommunerna.

Kommunerna behöver väga samman en rad olika intressen under planprocessen, exempelvis allmänna intressen som hälso- och miljömässiga aspekter med enskilda intressen.⁸¹ Det finns också bestämmelser om riksintressen, buller, kulturvärden med mera som påverkar planeringen.⁸² Kommunerna behöver även samordna med länsstyrelsen och byggaktörer för att bebyggelse ska komma till stånd. Den sammantagna regleringen på området beskrivs av kommunerna som krånglig och tidskrävande att ta hänsyn till, eftersom olika regelverk och krav kan komma i konflikt med varandra. Särskilt tydligt är detta i förhållandet mellan plan- och bygglagens utvecklingsfokus och miljöbalkens bevarandefokus.⁸³

Kommunerna anser att det ökade antalet krav och intressen som ska vägas samman inte har motsvarats av samma ökning av stödande insatser från statens sida. Kommunerna vill ha tydligare och, i vissa fall, mer vägledning om hur svåra frågor som uppstår under planprocesser ska hanteras.⁸⁴

4.3 Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende, och bostadsfinansiering.⁸⁵ Inom dessa områden ska

⁸⁰ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 18. *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.*

⁸¹ I översiktsplanerna vägs enbart allmänna intressen mot varandra, medan allmänna respektive enskilda intressen aktualiseras i detaljplanerna.

⁸² De mest centrala lagstiftningarna på området är plan- och bygglagen (2010:900), miljöbalken (1998:808) och lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁸³ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s.111–112.

⁸⁴ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s.113.

⁸⁵ 1 kap förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

Boverket verka för ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda. Boverket ansvarar också för den centrala administrationen av statliga stöd och bidrag inom sitt verksamhetsområde. I Boverkets uppdrag ingår att tillhandahålla tillsynsvägledning och att följa upp såväl de kommunala byggnadsnämndernas som länsstyrelsernas arbete med tillsyn. Myndigheten har också i uppdrag att följa upp kommunernas tillämpning av PBL samt deras bostadsförsörjningsplanering. I detta arbete samarbetar Boverket nära med länsstyrelserna.

Boverket utfärdar inga föreskrifter för fysisk planering och bostadsförsörjning. På dessa områden består uppdraget av att följa upp och vägleda kommunerna i deras planeringsarbete samt bidra med olika former av underlag. Boverket tar också fram allmänna råd. Boverkets stöd riktar sig till kommunerna, länsstyrelserna och till byggbranschen. Grunden för uppdraget finns i PBL, delar av miljöbalken samt bostadsförsörjningslagen.

4.3.1 Arbetet med föreskrifter och allmänna råd följer en formell process

Boverket har bemyndiganden att utfärda föreskrifter enligt plan- och byggförordningen. Bemyndigandet gäller på områdena byggregler, tekniska egenskapskrav och utformningskrav. Myndigheten har även föreskriftsrätt för hissar och linbanor samt tillsyn.⁸⁶

Boverket har en formaliserad process för arbetet med föreskrifter och allmänna råd.⁸⁷ Processen innefattar bland annat referensgrupp och remittering.

Referensgrupperna sätts samman utifrån vilken typ av kompetens som behövs i det enskilda fallet. Ofta används flera referensgrupper under arbetets

⁸⁶ Se 10 kap. plan- och byggförordningen.

⁸⁷ Boverkets process *Föreskrifter och allmänna råd* är ett stöd i arbetet med att ta fram nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd samt tillhörande konsekvensutredning eller dokumenterad bedömning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Processen ska säkerställa att alla moment i regelarbetet går igenom, exempelvis kontroll av bemyndigandet, tidsplanering av arbetet, utredning av regleringens följder, samråd inom och utom myndigheten, färdigställandet av författningen, beslut och kungörande samt efterarbete och uppföljning. (E-post från Boverket 2018-02-06).

gång, eftersom en och samma föreskrift kan beröra flera, relativt specifika områden. Det kan handla om bestämmelser kring brand, utsläpp med mera, där Boverket har behov av experter. Referensgrupperna består ofta av representanter från forskningen, branschen samt teknisk expertis, men mer sällan av medarbetare eller chefer från kommunerna. Skälet till detta är att föreskrifternas målgrupp är betydligt bredare än kommunerna, eftersom man vänder sig till hela byggbranschen. Dessutom är de föreskrifter som Boverket tar fram ofta väldigt tekniska till sin karaktär, vilket gör att myndigheten är i behov av en annan typ av kompetens än den som vanligtvis finns i kommunerna.

När förslag till en föreskrift skickas ut på remiss ingår dock alltid ett antal kommuner. De större kommunerna är alltid med, tillsammans med ett antal mindre kommuner. Kommunerna får själva välja vem som ska besvara remissen, eftersom den skickas centralt till registraturen i respektive kommun.

4.3.2 Boverkets stödmaterial

Merparten av Boverkets stöd till tjänstemän i kommunerna rör fysisk planering och hur olika delar av PBL bör tolkas och tillämpas. Det beror bland annat på att Boverket har fått flera större regeringsuppdrag inom området. Exempelvis fick myndigheten 2016 ett uppdrag att ta fram stöd för att hjälpa kommunerna att formulera beslut och hantera överklaganden i bygglovsärenden.⁸⁸ Boverket ger också mindre lagbunden vägledning om stadsutveckling, som till exempel gestaltning och arkitektur, barns- och ungas utemiljöer, sociokulturell hållbarhet och jämställda offentliga miljöer. Även tillsynsvägledningen är en form av stöd som Boverket tar fram till medarbetare i kommunerna.

Stora delar av det stöd som myndigheten tar fram kommer i digital form och publiceras på plattformen PBL Kunskapsbanken. Där samlas allt stöd som tas fram avseende PBL. Utöver detta har Boverket ytterligare två

⁸⁸ Boverket 2016:27. *Formulera beslut och hantera överklaganden.*

mindre digitala plattformar som samlar stödmaterial för bostadsanpassningsbidraget respektive bostadsförsörjning.⁸⁹ En stor del av vägledningmaterialet publiceras också på Boverkets webbplats och i olika rapporter som går att beställa eller ladda ned från myndighetens webbokhandel.

Referensgrupper och arbetsgrupper används i regel när stöd tas fram

Hur arbetet med att ta fram stödmaterial bedrivs varierar beroende på materialets karaktär och innehåll. Det finns dock vissa gemensamma arbetsprocesser i myndighetens verksamhetssystem.

I de allra flesta fall involverar myndigheten extern kompetens under arbetsgång, däribland kommunala medarbetare. Ofta sker det genom referensgrupper eller arbetsgrupper, där myndigheten knyter till sig relevant kompetens för det specifika projektet. Syftet är att förankra, kvalitetssäkra och hitta goda exempel som kan spridas. Skillnaden mellan arbetsgrupper och referensgrupper är att arbetsgrupperna själva är med och tar fram materialet, medan referensgrupperna i första hand lämnar synpunkter och under arbetsgång diskuterar olika frågor med projektgruppen på Boverket.

Arbetet med ett nytt stödmaterial inleds ofta med en förstudie för att skanna av det aktuella området. I arbetet med förstudien ingår att identifiera vilka aktörer som Boverket bör samråda med eller involvera. Referensgrupperna och arbetsgrupperna bemannas på olika sätt beroende på projekt, ofta med representanter från andra myndigheter, länsstyrelserna, forskare och personer från myndighetens eller projektledarens kontaktnät ute i landet. Oftast är ett antal kommuner med när stödmaterial tas fram. I regel handlar det om handläggare inom fysisk planering eller deras chefer. Vanligtvis stämmer Boverket av med SKL när kommunala representanter ska väljas ut, eftersom SKL har god kännedom om vilka kommuner som har kommit långt inom ett visst område. Medarbetare på Boverket kan även ha egna kontakter ute i kommunerna.

I de flesta fall involveras referensgruppen under inledningsfasen, ungefär halvvägs in i arbetet samt en sista gång när materialet är i princip färdigt.

⁸⁹ Se <https://www.boverket.se/sv/bab-handboken/>.

<https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/> [avläst 2018-02-21].

Tidsbrist hos kommunerna och interna arbetsprocesser hos Boverket kan utgöra hinder för involvering

Ofta är arbetsbelastningen hos de kommunala medarbetarna hög, vilket kan utgöra ett hinder för involvering. Ett exempel då denna fråga har aktualiserats är i ett pågående projekt på Boverket, som handlar om att utföra kompetensinsatser kring PBL. Kommunala medarbetare finns med i den arbetsgrupp som arbetar med att ta fram utbildningsmaterialet, men eftersom det handlar om ett relativt omfattande arbete har det inte varit självklart hur mycket Boverket kan nyttja deras kompetens. Där är skillnaden stor jämfört med länsstyrelserna, som har en annan roll och andra förutsättningar att lägga ner tid på utvecklingsarbete och därför kan utnyttjas mer av Boverket.

Arbetet kan dock organiseras på sätt som förenklar för kommuner och andra deltagare att lägga ner tid på ett projekt. Representanter från Boverket anser att det kan vara en fördel att erbjuda fysiska möten, i stället för att skicka ut skriftligt material för synpunkter. Om man erbjuder möten kan deltagarna få ut mer av att vara involverade, eftersom det blir en form av kompetensutveckling där man möter andra som är verksamma inom samma område. Generellt är det lättare för större kommuner att avvara medarbetare som kan delta i sådana möten och i olika projekt. För att få med även mindre kommuner händer det att Boverket betalar resorna för dessa deltagare.

Ytterligare ett hinder i arbetet med att involvera medarbetare i det praktiska arbetet är att det inte alltid är lätt i förhållande till Boverkets interna arbetsprocesser, eller till traditionen på myndigheten. Skillnaderna mellan att lämna synpunkter och att verkligen involveras i arbetsprocessen är stor. Representanter från Boverket menar att det internt i myndigheten finns olika mognadsgrad och förhållningssätt. I vissa fall låter man referensgrupperna och arbetsgrupperna få stor påverkan på slutprodukten, medan man i andra fall har en mer sluten process. En komplicerande faktor är att myndigheten också måste förhålla sig till vad man har gjort och sagt tidigare i en viss fråga.

Boverket får kännedom om kommunernas behov på flera sätt – men utvecklingspotential finns

Boverket initierar en del vägledningsprojekt utifrån de behov som kommunerna och länsstyrelserna uttrycker. Behovsinventeringen sker på olika sätt,

bland annat via myndighetens svarstjänst och genom det generella uppföljningsansvar som Boverket har.

År 2011 införde myndigheten en svarstjänst dit kommuner, allmänheten och branschen kan vända sig med frågor. Boverket för statistik över vilken typ av frågor som kommer in till myndigheten och får på det sättet kännedom om vilka frågor som är svåra att hantera och var det saknas stöd. Det kan i sin tur innebära att myndigheten tar fram nytt material på något område.

Boverket skickar också ut en enkät till länsstyrelserna varje år. Dessa gör i sin tur en regional analys utifrån de frågor de får och vilka svårigheter de ser att kommunerna har. Även om detta underlag är värdefullt för Boverket menar företrädare för myndigheten att det är viktigt att kommunernas behov inte filtreras genom för många lager, som länsstyrelserna och SKL, innan det når Boverket. Som central myndighet på området är det viktigt att ha direkt kontakt med de målgrupper man vänder sig till. På detta område menar Boverket att det finns förbättringspotential.

4.3.3 Ingen systematisk uppföljning av hur befintligt stödmaterial används

Boverket genomför ingen systematisk uppföljning av hur deras stödmaterial kommer till användning. Man för dock statistik över antal nedladdningar från PBL Kunskapsbanken och genomför i regel enklare utvärderingar av utbildningar.

4.4 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen ska, inom sitt län, samordna och företräda de statliga intressena vid fysisk planering i enskilda kommuner. Myndigheten har både en rådgivande roll och en tillsynsroll i planprocessen i kommunerna. Länsstyrelsens uppgift i översiktsplansprocessen går inledningsvis från att informera och ge råd till att senare under processens gång tydligare bevaka ett antal sakfrågor. Det rör sig om allmänna intressen, riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, regional samordning samt frågor som rör hälsa

och säkerhet. Länsstyrelsen ska också bidra till att regionalisera de nationella målen som påverkar den fysiska planeringen i kommunerna.⁹⁰

Länsstyrelsen utövar tillsyn över detaljplaner och kan i vissa fall överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen är överklagandeinstans för kommunala beslut om lov- och byggprocessen samt kommunernas tillsyn.

När det kommer till bostadsförsörjningen ska länsstyrelsen enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar bistå kommunerna med råd och stöd i deras planering av bostadsförsörjningen.

4.4.1 Länsstyrelsernas stöd och rådgivning

Länsstyrelsernas stödjande och rådgivande uppdrag styrs av bestämmelser i miljöbalken och i plan- och bygglagen. Länsstyrelsen ska bland annat ta fram utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet. Vidare ska länsstyrelsen tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd kring allmänna intressen och hänsyn som bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.⁹¹

Länsstyrelserna har flera verktyg för stöd och vägledning till kommunerna. Det är bland annat regionala planeringsunderlag, fleråriga projekt på något område, seminarier och möten med olika teman samt kontaktvägar dit kommunerna kan vända sig med specifika frågor. Det sistnämnda avser både telefonrådgivning och möjlighet att träffa representanter från länsstyrelsen. Ibland samarbetar länsstyrelserna med Boverket eller med andra nationella myndigheter när stöd tas fram.

När det gäller tillsynsvägledning ger länsstyrelsen stöd genom bland annat seminarier, rättsfallssammanställningar och besök hos byggnadsnämndernas personal eller politiker.

⁹⁰ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*. s.110.

⁹¹ När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan ska kommunen samråda med bland annat länsstyrelsen. Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Plan och bygglag (2010:900) 3 kap §10.

Kommunernas behov skiljer sig åt, liksom länsstyrelsernas arbete med stöd

Kommunerna har olika behov av stöd från länsstyrelsen. I regel behöver mindre kommuner mer omfattande rådgivning och stöd från länsstyrelsen, jämfört med större kommuner. Det gäller såväl fysisk planering, bostadsförsörjning som tillsynsvägledning. Den generella uppfattningen bland länsstyrelserna är dock att kommunerna har behov av mer vägledning och stöd än vad länsstyrelserna har möjlighet att ge. Det gäller både i mer konkreta sakfrågor och i det strategiska arbetet. Orsakerna till detta är flera, bland annat har planeringsprocessen generellt blivit mer komplicerad. I små kommuner kan problemen handla om att en person ska hantera många sakområden samtidigt, vilket gör att kunskapen och rutinen inte är lätt att upprätthålla.

Under vårt samtal med länsstyrelsernas Forum för hållbart samhällsbyggande framkom både likheter och skillnader i länsstyrelsernas tillvägagångssätt och i deras arbetsformer för att fånga upp behov och involvera kommunerna i utformningen av stödmaterialet.⁹² Länsstyrelserna var överens om att flera aspekter avgör inom vilka områden de tar fram stöd. Utöver kommunernas efterfrågan påverkas valet av områden dels av regeringens styrning genom regleringsbrev, dels av den enskilda länsstyrelsens prioriteringar. Dessutom är länsstyrelserna själva beroende av stöd från centrala myndigheter för att kunna ge vägledning till kommunerna, vilket vi återkommer till nedan.

Gemensamt för alla länsstyrelser är att man får kännedom om behoven genom den årliga Bostadsmarknadsenkäten, som görs tillsammans med Boverket. Utifrån de svar som inkommer kan länsstyrelsen ta fram stöd på områden där kommunerna uttrycker att de saknar stöd. I vilken utsträckning

⁹² Intervju med representanter för Forum för hållbart samhällsbyggande 2017-10-15. Vid intervjun deltog verksamhetsansvariga vid respektive länsstyrelse.

detta sker varierar dock mellan länen.⁹³ I samband med Bostadsmarknadsenkäten genomför flera länsstyrelser kommundialoger, där myndigheten både informerar och för en mer allmän dialog med kommunerna.

Länsstyrelserna har även kontinuerlig kontakt med kommunerna genom kommunsamråden, som sker inom ramen för den PBL-reglerade planprocessen. När länsstyrelsen tar fram planeringsunderlag för konferenser och utbildningar utgår myndigheten bland annat från de behov den får kännedom om under kommunsamråden.

När det gäller tillsynsvägledning anordnar många länsstyrelser tillsynsvägledningsdagar för kommunerna. Inför dessa är det vanligt att myndigheten hör av sig till kontaktpersoner ute i kommunerna för att stämma av innehållet och höra vad kommunerna har för önskemål.

Utöver dessa arbetssätt, som tillämpas av alla eller flertalet länsstyrelser, används lite olika metoder i olika län. Länsstyrelsen i Jönköpings län nämner exempelvis att myndigheten i syfte att inhämta synpunkter söker upp kommunerna inför att de ska ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning. I Västra Götalands län har ett nytt forum inrättats – Byggsamverkan Väst – som syftar till att genom organiserad samverkan effektivisera kommunernas arbete med bygglov i länet. Målet är att samverkan ska leda till en effektivisering av respektive kommuns arbete och till ökad rättssäkerhet genom högre kvalitet och likartade bedömningar. För att nå målet genomförs utbildningar, anordnas träffar samt förmedlas goda exempel. Initiativ till Byggsamverkan Väst kom från kommunalt håll, men arbetet samordnas av länsstyrelsen.⁹⁴ I Skåne finns ett regionalt nätverk – Sydlov – som är ett forum för länsstyrelsernas tillsynsvägledningsarbete. Där träffas länsstyrelsernas bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer för information och vägledning.

⁹³ Statskontoret har inom ramen för denna studie inte haft möjlighet att studera hur enskilda länsstyrelser arbetar eller göra jämförelser mellan länsstyrelserna. Beskrivningen utgår från exempel som framkom under intervju med Forum för Hållbart samhällsbyggande 2017-10-15.

⁹⁴ Byggsamverkan Västra Götaland 2018. *Verksamhetsberättelse för 2017*.

Länsstyrelserna är beroende av stöd från centrala myndigheter för att kunna ge kommunerna den vägledning de efterfrågar

Länsstyrelsen är beroende av stöd från Boverket och andra centrala myndigheter för att själva kunna ge vägledning till kommunerna.⁹⁵ Flera länsstyrelser efterlyser statliga riktlinjer och vägledningar för hur de nationella målen ska vägas mot varandra.⁹⁶ Ett exempel på detta gäller länsstyrelsens arbete med att vägleda kommunerna i frågor som rör riksintressen.⁹⁷ Med tanke på att länsstyrelserna hanterar regelverk och mål från många olika håll kan den stödjande rollen bli komplicerad, vilket påverkar möjligheten att möta kommunernas behov.

⁹⁵ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*. s. 113–114.

⁹⁶ Se SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*, s.94, 107.

⁹⁷ Se RiR 2013:21. *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*.

5 Miljö- och hälsoskydd

I detta kapitel beskriver vi hur statliga myndigheter involverar kommunala medarbetare när styrdokument och stödmaterial inom miljö- och hälsoskyddsområdet tas fram.

De myndigheter vi har studerat är Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten samt länsstyrelserna.

5.1 Många myndigheter styr och stöder

Merparten av den svenska miljölagstiftningen härstammar från EU-direktiv, vilket har bidragit till en detaljerad styrning med många krav på återrapporteringar.⁹⁸

De övergripande politiska målen för verksamhetsområdet anges i det så kallade miljömålssystemet. I systemet beskrivs mål och insatser för att nå det önskvärda tillståndet i miljön. Miljömålssystemet är tänkt att vara styrande för allt miljöarbete som bedrivs, oavsett aktör.

Kommunernas uppgift inom verksamhetsområdet är huvudsakligen att utöva operativ tillsyn över vissa verksamheter och produktkategorier. Tillsynsmyndighet är miljönämnden eller motsvarande. Kommuner kan också ingå avtal om att överlåta tillsynsverksamheten på en annan kommun.⁹⁹

I likhet med hälso- och sjukvård och social omsorg är det många myndigheter som är inblandade i styrning och stöd inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Exempelvis framgår av miljötillsynsförordningen (2011:13) att 14 centrala myndigheter har tillsynsvägledningsansvar. Till dessa ska sedan läggas de 21 länsstyrelserna. Fem av de centrala myndigheterna – Natur-

⁹⁸ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s.115.

⁹⁹ 26 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

vårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen – samt länsstyrelserna har också krav på att ta fram en tillsynsvägledningsplan.

Tillsynsvägledning är ett centralt begrepp inom miljöområdet. I begreppet ingår att statliga tillsynsmyndigheter ska ge stöd och råd till de kommunala tillsynsmyndigheterna.

5.2 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Myndigheten har det största och bredaste tillsynsvägledningsansvaret av de centrala statliga myndigheterna och ansvarar för tillsynsvägledning om tillämpning av miljöbalken och om föreskrifter som är meddelade med stöd av balken samt EU-förordningar. Naturvårdsverket har också ett övergripande ansvar att ge vägledning på alla områden som inte någon annan central myndighet har vägledningsansvar för.

5.2.1 Naturvårdsverket har en formaliserad process för att ta fram föreskrifter

Enligt de nya rutiner för framtagandet av föreskrifter som Naturvårdsverket tagit fram ska myndigheten årligen se över gällande föreskrifter.¹⁰⁰ I processbeskrivningen anges att det ska finnas möjlighet till ”inspel från allmänheten” när nya föreskrifter ska införas, eller när de ska ändras eller upphävas. Deltagandet från ”allmänheten” när det gäller befintliga föreskrifter ska dock inte ske varje år, utan med en ”viss lämplig regelbundenhet”. Enligt de uppgifter som vi fått från Naturvårdsverket ingår den kommunala nivån i begreppet allmänheten. Synpunkter från kommunerna inhämtar myndigheten främst när föreskriften föreligger i en remissversion. Den kommunala involveringen kan dock även ske på annat sätt, till exempel genom deltagande i referensgrupper. I vilken utsträckning praktiskt verkssamma kommunala medarbetare är involverade i arbetet är dock oklart.

¹⁰⁰ Naturvårdsverket 2017. *Processbeskrivning*. Beslutsprotokoll 2017-03-20. NV-07003-16. Processbeskrivningen gäller också allmänna råd, men Naturvårdsverket använder sig inte längre av dessa.

Enligt den ovan nämnda processbeskrivningen för de nya rutinerna för arbetet med föreskrifter ska Naturvårdsverket informera på sin externa webbplats om möjligheten att framföra synpunkter på föreskrifterna. Särskild information om möjligheten ska också mejlas ut till bland annat kommunerna. När en kampanj av denna typ genomförs finns under en månad en särskild webbplats med ett formulär med ett antal frågor som intresserade kan besvara. Inkomna svar sorteras och fördelas sedan under efterkommande månad ut på respektive ansvarig enhet för de olika föreskrifterna. Senare under året ska information om resultatet av kampanjen läggas upp på Naturvårdsverkets webbplats, med förklaring om hur svaren tagits om hand.

5.2.2 Naturvårdsverket involverar kommunal kompetens när stödmaterial tas fram, men deltagandet behöver breddas

Tillsynsvägledning utgör den största delen av Naturvårdsverkets arbete med råd och stöd. Myndigheten har en intern vägledningsguide som ska användas när vägledningmaterial tas fram. I guiden listas bland annat vilken typ av format som kan användas för vägledningmaterialet, till exempel PM, webbplatser, webinarier, handböcker och nationella samverkansprojekt.

När Naturvårdsverket involverar kommunerna i arbetet med att ta fram stödmaterial sker det vanligtvis genom att dessa deltar i arbets- eller referensgrupper, eller genom att materialet sänds på remiss till ett antal kommuner. I en referensgrupp utnyttjas kommunföreträdarna oftast till att stämma av under arbetets gång. I arbetsgruppen är de kommunala deltagarna mer aktiva och bidrar med att ta fram delar av vägledningmaterialet.

Enligt Naturvårdsverket är myndigheten sämre på att involvera kommunerna i framtagandet av stödmaterial när länsstyrelserna har samma behov av material. Det finns en etablerad samverkansmodell med länsstyrelserna och de är också färre till antalet jämfört med kommunerna, vilket gör att Naturvårdsverket vid den här typen av stödmaterial i första hand involverar dem. Länsstyrelserna har också ett eget uppdrag att i sin tur tillsynsvägleda kommunerna.

För att få en bild av behovet av stödmaterial gör Naturvårdsverket inom ramen för Tillsyns- och föreskriftsrådet (se 5.2.3) vart tredje år en behovsutredning tillsammans med Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Statens jordbruksverk. Behovsutredningen utgör en del av arbetet med att ta fram en ny tillsynsvägledningsplan. Utredningen sker i form av en enkät med frågor om behov av vägledning som skickas ut till kommuner och länsstyrelser. Utifrån det behov som framkommer genom bland annat enkäten tar Naturvårdsverket fram en treårig tillsynsvägledningsplan med årliga uppdateringar i form av en prioriteringslista på cirka tio insatser per år.

Myndigheten genomför varje år en form av kundundersökning som fungerar både som uppföljning och behovsinventering. Undersökningen går till så att Naturvårdsverket väljer ut en eller ett par nya vägledningar som myndigheten ber användare svara på specifika frågor om. Till den undersökningen lämnar många användare fritextsvar där de pekar på behov av ny vägledning, eller komplettering av den existerande. Enligt Naturvårdsverket besvaras kundundersökningen av många kommunala medarbetare.

Kundundersökningen är ett sätt att följa upp inom vägledningsområdet. Utöver detta görs undersökningar via enkäter på webbplatsen och löpande uppföljningar inom de enskilda enheterna. Det saknas dock ett myndighetsgemensamt system för att ta hand om och arbeta mer strukturerat med de enskilda enheternas uppföljningar. Det innebär att resultaten inte alltid sprids och tas till vara inom hela myndigheten.

Medarbetare på Naturvårdsverket som arbetar inom de olika vägledningsområdena får också löpande in synpunkter från de kommunala medarbetare som tillämpar vägledningen. Detta kan till exempel ske genom webinarier, handläggarträffar, konferenser eller genom att man sparar chattar och frågor som kommer in till myndigheten.

En synpunkt som Naturvårdsverket framför både skriftligt och i vårt samtal med företrädare för myndigheten är att myndigheten önskar bredda urvalet av kommunala företrädare som involveras i framtagandet av styr- och stödmaterial. I dagsläget anser sig myndigheten ofta vara hänvisad till SKL och miljöchefernas förening för att få deltagare till det arbetet. Det har resulterat i att det har varit en handfull personer som kontinuerligt återkommer som

deltagare. Enligt Naturvårdsverket behöver myndigheten därför bredda och få ett mer representativt deltagande från den kommunala nivån. Myndigheten har också tillsammans med SKL inlett ett arbete för att åstadkomma detta.

5.2.3 Särskilt om Tillsyns- och föreskriftsrådet

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) är ett samråds- och samverkansorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Två representanter för den kommunala nivån ingår i rådet.¹⁰¹

ToFR tar fram övergripande riktlinjer och strategiska dokument som rör vägledning. Inom ToFR har en gemensam övergripande process utvecklats för hur myndigheterna ska samverka när planer för tillsynsvägledning tas fram. Processen innebär att de centrala myndigheterna följer en överenskommen metod när de tar fram sina planer för tillsynsvägledning samt att avstämningar görs. Innehållet i myndigheternas planer bygger dels på en intern behovskartläggning och miljömålsanalys, dels en extern behovskartläggning. Den externa behovskartläggningen sker genom en myndighetsgemensam enkät med frågor om behov av vägledning riktad till kommuner och länsstyrelser. Utifrån underlagen väljer sedan myndigheterna ut de mest prioriterade vägledningsområdena och presenterar dessa i sina respektive planer.

ToFR är en viktig kanal för att fånga upp synpunkter från kommunerna. I rådet förs bland annat diskussioner om vad som är på gång när det gäller styr- och stödmaterial och vilka representanter som kan behöva vara med när sådant material tas fram.

¹⁰¹ I ToFR ingår, förutom företrädare för Naturvårdsverket och kommunerna, företrädare för Folkhälsomyndigheten, försvarsinspektören för hälsa och miljö, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Statens jordbruksverk, samt två företrädare för länsstyrelserna (11 och 14 §§, förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket).

5.3 Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndighetens uppdrag inom miljö- och hälsoskydd är att ”upptäcka, förebygga och undanröja hälsorisker i den fysiska miljön samt att främja miljöns positiva påverkan på vår hälsa.”¹⁰²

5.3.1 Remissförfarande används när föreskrifter utarbetas

Folkhälsomyndighetens bemyndigande att meddela föreskrifter inom hälsoskyddsområdet begränsas till förordning (1998:901) om verksamhetsutövarers egenkontroll, vilken avser hälsoskydd i bostäder och lokaler enligt 9 kap. miljöbalken. Myndigheten har inte utnyttjat denna föreskriftsrätt.

Folkhälsomyndigheten har även rätt att meddela föreskrifter enligt förordning (2014:425) om bekämpningsmedel. För närvarande pågår en revidering av myndighetens föreskrifter om tillstånd för användning av vissa bekämpningsmedel (FoHMFS 2014:11). I det arbetet har Folkhälsomyndigheten haft en löpande dialog med aktörer inom bekämpningsmedelsbranschen och samverkat med andra statliga myndigheter. Inför remittering av föreskriftsförslaget har myndigheten att identifiera vilka intressenter som ska involveras i remissförfarandet, bland dessa ingår SKL samt ett antal kommuner.

5.3.2 Tillsynsvägledning är en huvuduppgift för Folkhälsomyndigheten inom miljö- och hälsoskydd

Tillsynsvägledning utgör en central del av Folkhälsomyndighetens uppdrag inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Vägledningen är riktad till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder och till länsstyrelserna och avser miljöbalkens regler om hälsoskydd för inomhusmiljö, hygien, objektburen smitta samt frågor om bekämpningsmedel.¹⁰³

Folkhälsomyndighetens vägledningsarbete är kopplat till det myndighetsgemensamma arbetet i ToFR (se 5.2.3). Folkhälsomyndigheten har en treårig plan för sin tillsynsvägledning. Planen bygger på såväl en intern som en extern behovskartläggning. Den externa behovskartläggningen sker ge-

¹⁰² Folkhälsomyndighetens webbplats ”Vårt uppdrag”.

¹⁰³ 14 kap. miljöbalken och förordning (2014:425) om bekämpningsmedel.

nom en myndighetsgemensam enkät framtagen inom ramen för ToFR. Enkäten innehåller frågor om behov av vägledning riktad till kommuner och länsstyrelser. Utifrån de interna och externa underlagen väljer Folkhälsomyndigheten sedan ut de vägledningsområden som har rankats högst.

Den kommunala nivån involveras alltid på något sätt när Folkhälsomyndigheten tar fram vägledningsmaterial. Graden av involvering och hur den sker beror på hur omfattande vägledningen är och i vilken form den kommer. Myndigheten har en löpande dialog med den kommunala nivån, bland annat genom att delta på hälsoskyddsträffar, anordna seminarier som vänder sig till kommunerna och svara på frågor från enskilda kommuner. Enklare webbtexter publiceras utan något remissförfarande, men när Folkhälsomyndigheten ska ta fram mer omfattande vägledningsmaterial tillsätts en referensgrupp med kommunala representanter. Även SKL tillfrågas om deltagande, liksom vid behov exempelvis andra statliga myndigheter, organisationer och branschföreträdare. Storleken på referensgruppen varierar beroende på omfattning och inriktning på vägledningen.

För att få miljö- och hälsoskyddsinspektörer till referensgrupperna vänder sig Folkhälsomyndigheten ibland direkt till kommunerna, men ofta hjälper länsstyrelser eller de så kallade regionala miljösamverkan till att hitta lämpliga representanter till grupperna.¹⁰⁴

Folkhälsomyndigheten följer upp arbetet med tillsynsvägledning på olika sätt. Som nämnts ovan får kommunerna i samband med att planer för tillsynsvägledning tas fram via en enkät svara på inom vilka områden de ser ett behov av tillsynsvägledning. Inom ramen för en samlad uppföljning av den operativa miljöbalkstillsynen får kommunerna också svara på en enkät med frågor om hur de bedriver tillsyn inom hälsoskyddsområdet. Resultatet kan användas som ett underlag i Folkhälsomyndighetens prioritering av tillsynsvägledande insatser.

När nationella tillsynsprojekt genomförs tas vägledningsmaterial inom tillsynsprojektet fram i dialog med en referensgrupp med kommunala repre-

¹⁰⁴ Regionala miljösamverkan är en regional samverkansorganisation för miljötillsyn som finns i många län. Se avsnitt 5.6.1.

sentanter. Resultatet av dessa tillsynsprojektet följs upp genom att deltagarna rapporterar in resultatet av sin tillsyn. Kommunerna har då även möjlighet att lämna synpunkter på tillsynsprojektet och på det vägledningsmaterial som Folkhälsomyndigheten tagit fram.

5.4 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen är, om ingen annan myndighet har uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som på grund av sitt innehåll eller behandling har sådana egenskaper att de behöver regleras som kemiska produkter eller biotekniska organismer.¹⁰⁵ Kemikalieinspektionen har också ett särskilt ansvar för den centrala tillsynsvägledningen inom sitt ansvarsområde. Myndigheten tillsynsvägleder kommuner och länsstyrelser.

5.4.1 EU-regleringen styrande inom Kemikalieinspektionens område

Större delen av lagstiftningen inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde är reglerad på EU-nivå. Kemikalieinspektionen ansvarar för fyra grundföreskrifter.

Det kan finnas olika skäl till att Kemikalieinspektionen tar fram nya föreskrifter, eller gör ändringar av befintliga sådana. Det kan exempelvis bero på ny EU-reglering eller ny nationell reglering, men det kan också ske på förslag internt från myndigheten.

Den kommunala involveringen i föreskriftsarbetet är begränsad och sker oftast genom att SKL ingår som remissinstans. Det är mer sällsynt att remissutskick görs till enskilda kommuner.

Några fasta rutiner för att följa upp implementeringen av föreskrifterna finns inte

¹⁰⁵ 1 § förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

5.4.2 Kemikalieinspektionens tillsynskompetens präglar arbetet med att ta fram stödmaterial

Kemikalieinspektionen tar fram många olika typer av stödmaterial, exempelvis checklistor, brevmallar, regellathundar och FAQ.¹⁰⁶ Myndigheten beskriver själva sitt stöd- och vägledningsmaterial som förhållandevis konkret. Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning styrs utifrån myndighetens uppdrag, så som det uttrycks i miljötillsynsförordningen och i myndighetens instruktion. Myndigheten har dock relativt stor frihet att själv agera utifrån de behov den ser på kommunal nivå.

Kemikalieinspektionen är en av de myndigheter inom miljöområdet som inventerar behovet av vägledningsmaterial genom en gemensam enkät vart tredje år. Enkäten tas fram i samarbete med Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket och sänds ut till miljöansvariga i kommunerna. Vem eller vilka i kommunerna som svarar på enkäten styr inte myndigheten över, och vet inte heller.¹⁰⁷ Med utgångspunkt från de behov som kommunerna uttrycker i sina enkätsvar väljer Kemikalieinspektionen ut vilket område som vägledningen ska fokusera på.

Kemikalieinspektionen vägleder kontinuerligt kommunerna inom samtliga de lagstiftningsområden som myndigheten har ansvar för. De så kallade nationella tillsynsprojekten är ett sätt att samordna och fokusera många kommuners tillsynsinsatser under en begränsad period, då kommunerna kan få utökat stöd. Kommunerna väljer själva om de vill delta i projekten. Denna form av tillsynsvägledning har stor genomslagskraft och kombineras ofta med Kemikalieinspektionens egen operativa tillsyn. Inför projekten erbjuder Kemikalieinspektion stöd i form av lathundar, FAQ, checklistor, brevmallar med mera.

De nationella tillsynsprojekten brukar genomföras med cirka 1,5 års mellanrum. År 2016 deltog ungefär 100 kommuner i projektet, antalet delta-

¹⁰⁶ FAQ är en förkortning för frequently asked questions och är en samling ofta ställda frågor och deras svar, vanligtvis publicerade på webbplatser.

¹⁰⁷ Se även 5.2.2 och 5.3.2.

gande kommuner varierar dock mellan de olika projekten. Inför varje nationellt vägledningsprojekt arrangerar Kemikalieinspektionen uppstartsträffar i ett flertal kommuner. Vid dessa träffar introduceras vägledningmaterialet som tagits fram för projektet och ges en kortare utbildning på det aktuella lagstiftningsområdet. Syftet är att stödja en rättssäker och likvärdig tillsyn. De nationella tillsynsprojekten är en form av stöd som uppskattas av kommunerna.¹⁰⁸

Kemikalieinspektionen har en plattform på webben – vägledningsnätverket – där myndigheten samlar nyhetsbrev om tillsynsvägledning, information om seminarier och utbildningar och olika former av vägledningmaterial, till exempel så kallade Råd & Tips. Råd & Tips är kompletta ”tillsynspaket” som innehåller relevant vägledningmaterial inom olika regelområden. Vägledningsnätverket fungerar också som ett diskussionsforum för kommunerna och Kemikalieinspektionen, bland annat kopplat till nationella tillsynsprojekt.

Kemikalieinspektionen skiljer sig från de andra myndigheterna vi har studerat i detta uppdrag genom att myndigheten vanligtvis inte aktivt involverar kommunerna och kommunala medarbetare när stödmaterial arbetas fram. Att Kemikalieinspektionen inte involverar kommunala medarbetare i framtagandet av stödmaterial sammanhänger med att myndigheten bedriver samma typ av tillsyn som kommunerna, fastän riktad mot andra tillsynsobjekt. Många av Kemikalieinspektionens medarbetare har tidigare arbetat med kommunal miljötillsyn och myndigheten har också mycket kontakt med kommunmedarbetare, bland annat i olika samverkansprojekt. De medarbetare på Kemikalieinspektionen som arbetar med tillsyn arbetar även med tillsynsvägledning, så att deras erfarenheter på ett naturligt vis kan tas till vara när stödmaterial utarbetas. Genom den egna tillsynen och erfarenheterna och den täta kontakten med kommunerna får myndigheten en god bild av de behov av stöd och vägledning som finns.

Ytterligare ett skäl till att Kemikalieinspektionen oftast väljer att inte involvera kommunerna i arbetet med att ta fram stödmaterial är att myndigheten

¹⁰⁸ I en kundutvärdering som Kemikalieinspektionen sänt ut till kommunerna får de nationella tillsynsprojekten det högsta betyget när det gäller vilken nytta den kommunala medarbetaren har haft av stödet.

inte i onödan vill utnyttja de begränsade kommunala resurserna inom miljötillsynen. De företrädare för Kemikalieinspektionen som vi har talat med anser att det är myndighetens uppgift att utifrån sin expertkunskap själv ta fram det stöd som kommunerna efterfrågar.

Kemikalieinspektionen följer upp sitt stödmaterial på olika sätt utöver den löpande återkoppling på materialet som myndigheten får genom sina täta kontakter med kommunerna. Bland annat sker en uppföljning genom den myndighetsgemensamma enkät vi har redogjort för ovan och genom en kundutvärdering till kommunerna.

5.5 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt sin instruktion vara ”pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna”.¹⁰⁹ Myndigheten har också ett särskilt ansvar för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken.¹¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten tar fram både föreskrifter och stödmaterial.

5.5.1 Havs- och vattenmyndigheten har rutiner för involvering av den kommunala nivån när föreskrifter ska tas fram

Havs- och vattenmyndigheten har två sätt att involvera externa aktörer, däribland kommuner, i samband med att föreskrifter arbetas fram eller ändras. Involveringen kan ske under själva arbetet med att ändra eller ta fram föreskriften. Beroende på vilka behov myndigheten ser kan den involveringen till exempel innebära kontakter via telefon eller mejl, utskick med förfrågningar, eller deltagande i hearings och referensgrupper. I ett senare skede, när ett rapportutkast föreligger, sker involveringen genom det formella remissförfarandet.

Enligt sina rutiner för föreskriftsarbetet ska Havs- och vattenmyndigheten följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd.¹¹¹ Att man ska

¹⁰⁹ 2 § förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹¹⁰ 5 § förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹¹¹ Havs- och vattenmyndigheten 2016. *Rutiner för Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsarbete*. Dnr 1586-12.

göra så följer också av 8 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Av rutinerna framgår att myndighetens juridiska avdelning ansvarar för regelbundna utvärderingar av en föreskrifts aktualitet. Det sägs dock inget om att dessa utvärderingar ska involvera externa aktörer, som praktiker på kommunal nivå.

5.5.2 Havs- och vattenmyndigheten använder arbetsgrupper för att involvera kommunala medarbetare när stödmaterial tas fram

I likhet med vad vi tidigare i kapitlet beskrivit för Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten och Kemikalieinspektionen använder sig Havs- och vattenmyndigheten av myndigheternas gemensamma enkät som vart tredje år skickas ut till bland annat kommunernas miljöansvariga. Myndigheten fångar även upp behov av stöd och vägledning vid de seminarier, workshoppar och handläggarträffar som man arrangerar.

När stödmaterialet arbetas fram händer det att Havs- och vattenmyndigheten anlitar medarbetare från lokala tillsynsmyndigheter. Ett exempel på detta är när vägledningsmaterial för tillsyn och prövning av små avlopp togs fram. I det arbetet deltog medarbetare från miljöförvaltningar i olika skeden av arbetet, både i själva framtagandet och i ett senare skede när texter till remissutskick hade tagits fram.

Havs- och vattenmyndigheten involverar också i viss utsträckning kommunala medarbetare i implementeringen av stödmaterialet. Det kan exempelvis ske genom seminarier, workshoppar, handläggarträffar och webinarier.

5.6 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har ett brett ansvarsområde inom en mängd olika verksamheter. I detta avsnitt är det främst länsstyrelsernas stödjande och vägledande roll inom miljö- och hälsoskydd som vi beskriver, och specifikt hur länsstyrelserna involverar kommunala medarbetare när stödmaterial arbetas fram.

Länsstyrelserna utfärdar också vissa föreskrifter inom området. Vilka föreskrifter som kan vara aktuella varierar mellan länsstyrelserna. Inrättande av naturreservat och av skyddsområden för vattentäkter är två områden där

länsstyrelserna kan utfärda föreskrifter. Huvudsakligen sker här den kommunala involveringen, när den förekommer, genom remissförfarandet. När det exempelvis gäller inrättande av naturreservat kan det också förekomma en mer informell dialog med kommunekologer.

5.6.1 Länsstyrelserna stöder genom miljösamverkan

I länsstyrelseinstruktionen anges att myndigheten ska stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljökvalitetsmålen.¹¹² Enligt miljötillsynsförordningen ska länsstyrelserna ge tillsynsvägledning i länet.¹¹³

Länsstyrelsernas arbete med att ta fram stödmaterial sker vanligtvis i samverkan med andra myndigheter och med regionala och kommunala aktörer. På nationell nivå har länsstyrelserna för denna samverkan, med stöd av Naturvårdsverket, inrättat Miljösamverkan Sverige. I Miljösamverkan Sverige ingår, förutom länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket. Miljösamverkan Sverige arbetar bland annat genom att, främst till länsstyrelser men även till kommuner, ta fram riktlinjer, mallar, lagstöd, processbeskrivningar i olika sakfrågor med mera. Miljösamverkan Sverige genomför också gemensamma informations- och tillsynskampanjer.¹¹⁴ Samverkansorganet har som mål att deras insatser ska vara avgränsade och operativt inriktade.¹¹⁵

Miljösamverkan Sverige gör ingen systematisk uppföljning av det stödmaterial som man publicerar och ”marknadsför”. Viss uppföljning görs dock av antalet besökare på organisationens webbplats och ibland görs uppföljande enkäter. Miljösamverkan har också en löpande dialog med länsstyrelsernas nätverk för miljöchefer och kan fånga upp synpunkter på stödmaterialen på vägen.

¹¹² 6 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹¹³ 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹¹⁴ Miljösamverkan Sverige 2018. *Verksamhetsplan 2018*, s.7.

¹¹⁵ Statskontoret 2014:17. *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s.41.

I många län finns också en regional samverkansorganisation för miljötillsyn. Den regionala samverkan består av kommunernas miljöförvaltningar tillsammans med andra aktörer i länet, vanligen länsstyrelse, regionförbund/kommunförbund och landsting/region. Organisationen ser lite olika ut från län till län. Vissa regionala samverkan drivs i projektform under en förutbestämd tidsperiod, medan andra är tillsvidare. De regionala samverkansorganen arbetar med tillsyns- och informationskampanjer, att ta fram handläggarstöd och informationsmaterial samt ordna nätverksträffar och utbildningar. Ett syfte med miljösamverkan är att öka likvärdigheten, så att tillsynen inte bedrivs på olika sätt i olika delar av landet.

Hur mycket länsstyrelserna deltar i den regionala samverkan varierar avsevärt mellan länen. I Stockholms län är länsstyrelsen exempelvis sällan direkt involverad i de olika projekten. I Hallands och Västra Götalands län finns däremot länsstyrelsen, tillsammans med företrädare för miljösamverkan och kommunala miljöinspektörer, ofta representerad i projektgruppen som bestämmer hur utbildningssatsningar ska genomföras.

Den regionala miljösamverkans samordnare är projektledare i arbetet med att ta fram stödmaterialet, men i projektgruppen ingår ofta företrädare för länsstyrelser och kommuner. Det kan ses som en del av länsstyrelsernas tillsynsväglägningsuppdrag att delta i dessa projektgrupper.

Eftersom kommunerna har en drivande roll i den regionala miljösamverkan är det inte förvånande att kommunala medarbetare i hög grad är involverade i samverkansorganens arbete. Genom att lämna förslag deltar exempelvis kommunala miljöinspektörer i framtagandet av verksamhetsplaner för miljösamverkan. Ett annat exempel är att kommunala handläggare kan ingå i projektgrupperna när planer för väglägningsinsatser tas fram.

6 Hur myndigheterna involverar kommunala medarbetare – Statskontorets sammanfattande iakttagelser

I det här kapitlet sammanfattar vi våra iakttagelser av myndigheternas arbete med att involvera medarbetare från kommuner och landsting när styr- och stödmaterial tas fram.

6.1 Hur myndigheterna involverar när föreskrifter och allmänna råd tas fram

Myndigheternas sätt att involvera när föreskrifter tas fram är delvis förordningsstyrt. I 4 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning anges att innan en myndighet beslutar om föreskrifter eller allmänna råd ska myndigheten ”så tidigt som möjligt ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnads-mässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen”. I praktiken inhämtar myndigheterna sådana yttranden genom ett remissförfarande.

Remisserna som myndigheterna skickar ut sänds i normalfallet till ett urval kommuner. Det är tveksamt om enskilda medarbetare har någon praktisk möjlighet att påverka en föreskrift i det skedet. TLV nämner dock att det förekommer att professionerna på eget initiativ lämnar synpunkter på bland annat föreskrifter och allmänna råd. Synpunkterna kommer då exempelvis från professionsorganisationer, men också från enskilda tandläkare.

Kommunala medarbetares möjligheter att påverka föreskrifternas och de allmänna rådens innehåll och utformning är större i de tidigare skedena av arbetet. Socialstyrelsen gör exempelvis behovsinventeringar där bland annat medarbetare kan involveras. Formen för dessa inventeringar kan variera.

Det kan till exempel ske genom enkäter, hearings, eller samråd med SKL och kommuner och landsting.

Vanligare än att involvera medarbetare i behovsinventeringsstadiet är att de involveras när själva arbetet med att ta fram föreskriften eller det allmänna rådet görs. I flertalet fall arbetar myndigheterna då med referensgrupper. Hur dessa referensgrupper sätts samman skiljer sig åt mellan myndigheter och mellan typ av föreskrift eller allmänt råd. När Folkhälsomyndigheten exempelvis ska föreslå ett tillägg av vaccin i det allmänna vaccinationsprogrammet använder man sig av en referensgrupp där bland annat representanter för professionsorganisationer kan ingå. I det fallet kan det vara distriktsläkare, skolsjuksköterskor eller smittskyddsläkare. Representanter till Socialstyrelsens referensgrupper väljs oftast ut av kommuner och landsting själva. Beroende på typen av föreskrift eller allmänt råd kan det antingen vara chefer eller medarbetare som involveras.

Skolverket har vanligtvis en extern referensgrupp kopplad till arbetet med föreskrifter. I referensgruppen kan exempelvis ingå lärare, rektorer, experter, forskare och representanter från myndigheter.

Det är dock inte så att alla myndigheter alltid tar med praktiskt verksamma kommunala medarbetare i dessa referensgrupper. Boverket är exempelvis en myndighet som främst använder sig av forskare, tekniska experter och representanter för branschen i sina referensgrupper.

Genom att processen för hur förordningar och allmänna råd ska tas fram delvis är förordningsstyrd är det knappast förvånande att det inte skiljer sig så mycket mellan verksamhetsområden och myndigheter när det gäller hur myndigheterna tar fram dessa dokument och inte heller hur kommunala medarbetare involveras i det arbetet.

6.2 Hur myndigheterna involverar när stödmaterial tas fram

Till skillnad från föreskrifter och allmänna råd finns det en mycket stor variation när det gäller stödmaterial. Det gäller både typ av material och hur detta material tas fram. Variationen finns inte bara mellan myndigheterna

utan också inom myndigheterna, beroende på vilken typ av stödmaterial det är frågan om.

Bredden i stödmaterial kan exemplifieras med Skolverket. Myndigheten tar bland annat fram kunskapsöversikter, vägledningar, bedömningsstöd, stöd för att utveckla undervisningen, kommentarmaterial till kursplanerna och verktyg för systematiskt kvalitetsarbete.

6.2.1 Behoven fångas in på olika sätt ...

Socialstyrelsen är en myndighet som har en formaliserad process för att ta fram stödmaterial. I Socialstyrelsens fall utgör behovsinventeringen en del av förstudien inför framtagandet av stödet. Behoven fångar myndigheten in på många sätt. Det sker bland annat genom hearings, enkäter, fokusgrupper och djupintervjuer med medarbetare i kommuner och landsting.

Skolverket fångar in behov av stödmaterial på olika sätt. Exempelvis har myndigheten knutit ett stort antal så kallade referensskolor till sig för att man där ska kunna följa hur styr- och stödmaterial implementeras och används i praktiken. Genom referensskolorna får Skolverket även signaler om det saknas stöd på olika områden. Myndighetens möjligheter att tillfredsställa de behov som den identifierar har dock försvårats av den stora mängd regeringsuppdrag som man har haft att hantera.

SPSM är ett annat exempel på en myndighet som fångar in behov på olika sätt. Skolpersonal kan på eget initiativ höra av sig, till exempel genom att skicka förfrågan om stöd via SPSM:s webbplats. Myndigheten fångar också in behov genom de regionala rådgivarnas regelbundna kontakter med huvudmän, lärare och specialpedagoger.

Skolforskningsinstitutet är en ung myndighet. När myndigheten startade sin verksamhet under 2015 bedrev den ett omfattande arbete med att ta reda på vilka frågor som målgrupperna tyckte var viktiga för institutet att prioritera i sitt arbete med forskningssammanställningar. Behovsinventeringen gjordes bland annat genom fokusgrupper. Sammanlagt var ett hundratal lärare, förskolelärare, rektorer och förskolechefer involverade vid olika tillfällen.

Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen och Havs- och vattenmyndigheten är myndigheter som samverkar i Tillsyns-

och föreskriftsrådet för att fånga upp behov och synpunkter från kommunalt håll. De kommunala företrädarna i rådet utgörs dock inte av praktiskt verkssamma medarbetare.

6.2.2 ... men referensgrupper vanligast när stödmaterialet ska tas fram

Än mer uttalat än i arbetet med föreskrifter och allmänna råd strävar myndigheterna efter att involvera medarbetare i arbetet med att ta fram stödmateriäl. Detta gäller det stora flertalet myndigheter. I likhet med föreskriftsarbetet sker involveringen oftast genom referensgrupper. Ett remissförfarande är också vanligt.

Exempelvis inrättas SPSM vid större projekt en extern referensgrupp med representanter för professionen, ofta verksamma lärare, specialpedagoger eller chefer. Projektgruppen väljer vilka som ska ingå i en sådan referensgrupp, ofta är det personer man har haft kontakt med tidigare. Referensgruppens viktigaste funktion är att kvalitetssäkra materialet innehållsmässigt. Ju mer verksamhetsnära stödmaterialet är desto mer involvering av användarna krävs för att det ska bli kvalitetssäkrat. När SPSM tar fram läromedel testas det alltid av elever och lärare.

Socialstyrelsen är en annan myndighet som ofta använder sig av referensgrupper när stödmateriäl tas fram. Om stödmaterialet omfattar rekommendationer inrättas en särskild rekommendationsgrupp, där minst fem externa sakkunniga ska ingå. Ambitionen är att alla relevanta professioner ska vara representerade i gruppen och att det ska finnas en geografisk spridning och jämn könsfördelning. Hur deltagarna i gruppen väljs ut beror på vilket område det gäller. Berör stödet hälso- och sjukvården kan exempelvis professionsföreningar nominera deltagare. Gäller stödet social omsorg kan kontaktpersoner i kommunerna utnyttjas.

Nationella riktlinjer är det mest omfattande stödmateriäl som Socialstyrelsen tar fram. Riktlinjerna tas vanligtvis fram på uppdrag av regeringen. I likhet med vad som gäller för Socialstyrelsens arbete med att ta fram andra typer av stödmateriäl är processen med att arbeta fram nationella riktlinjer formaliserad. I flera led av den processen tar Socialstyrelsen hjälp av externa experter.

En viktig skillnad mellan hälso- och sjukvården och social omsorg är att det inom hälso- och sjukvården finns en tradition av att professionen själv tar ansvar för metodutvecklingen, bland annat genom läkarnas olika specialitetsföreningar. Den traditionen finns inte på samma sätt inom social omsorg, där det oftare är upp till den enskilda medarbetaren att finna stöd från olika håll. Denna skillnad påverkar hur Socialstyrelsen arbetar med stöd-materialet. Bland annat har myndigheten satsat på utbildningar för att metodutveckling ska bli en del av socialtjänstens ledningssystem.

Folkhälsomyndigheten använder sig bland annat av referensgrupper och arbetsgrupper när stödmaterial tas fram. Skillnaden mellan de två grupperna är att arbetsgrupperna är mer involverade i framtagandet och kan också bidra med text till materialet. Referensgrupperna fungerar mer som bollplank och kan exempelvis komma med ändringsförslag till redan skrivna texter.

När MFoF sätter samman en referensgrupp strävar myndigheten efter att få med seniora handläggare från det område som stödmaterialen avser. MFoF vill också ha med representanter från kommuner av olika storlek och från olika delar av landet.

Boverket brukar stämma av med SKL när en referensgrupp ska sättas samman. Det är vanligt att ett antal kommuner är representerade i referensgrupperna, oftast genom handläggare eller chefer inom fysisk planering.

Naturvårdsverket nämner som ett problem att det är en liten krets av personer som ständigt återkommer när kommunerna ska involveras i framtagandet av stödmaterial.

En typ av stödmaterial som Läkemedelsverket tar fram är behandlingsrekommendationer. För att ta fram dessa genomför myndigheten årligen ett antal expertmöten med yrkesverksamma från sjukvården. Vid val av mötesdeltagare ska den projektgrupp som ansvarar för mötena bland annat säkerställa att olika relevanta ämnesföreträdare är representerade, att det finns god representation från olika landsdelar och instanser inom vården och att både män och kvinnor är representerade.

SBU:s vetenskapliga utvärderingar bedrivs som projekt. Till varje större sådant projekt inrättas en tvärvetenskaplig arbetsgrupp. I arbetsgruppen ingår experter med förankring i såväl vårdarbete som forskning. SBU strävar efter att få representation från relevanta professionsgrupper och att åstadkomma en jämn könsfördelning och en geografisk spridning bland experterna.

Kemikalieinspektionen skiljer sig något från övriga myndigheter som vi har studerat genom att tydligare markera sin expertroll gentemot kommunerna och vanligtvis inte heller involvera kommunala medarbetare när stödmaterialet arbetas fram. Genom sin roll som tillsynsmyndighet har Kemikalieinspektionen ändå en tät relation till kommunerna och bra kunskap om vilket stöd de behöver.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att flertalet myndigheter arbetar aktivt för att involvera den kommunala nivån när stödmaterial tas fram. Det varierar dock i vilket skede som tyngdpunkten i involveringen ligger. En rimlig hypotes är att ju senare involveringen sker desto mindre kan de kommunala medarbetarna påverka utfallet. Det är inte heller så att det alltid är praktiskt verksamma kommunala medarbetare som involveras, utan den kommunala nivån kan vara representerad på annat sätt, till exempel genom SKL eller genom politiska företrädare.

6.3 Samverkan mellan myndigheter

Regeringen har i olika sammanhang framhållit att det är viktigt att myndigheterna blir bättre på att samarbeta och samverka.¹¹⁶ I arbetet med att ta fram styr- och stöddokument sker också en hel del myndighetssamverkan. En del av den samverkan är initierad av regeringen, men en del sker på myndigheternas eget initiativ. Inom skolområdet för exempelvis Skolverket en löpande dialog med Skolinspektionen för att få information om brister inom skolorna. Brister som kan föranleda att stödmaterial tas fram eller ändras. Inom hälso- och sjukvård och social omsorg har regeringen inrättat Rådet för styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Rådet samordnar bland annat de ingående myndigheternas föreskrifter och deras

¹¹⁶ Se till exempel den senaste förvaltningspolitiska propositionen, prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

arbete med kunskapsstyrning (se avsnitt 3.1). Inom miljöområdet finns ett liknande myndighetssamarbete inom ramen för Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). I ToFR förs bland annat diskussioner om vad som är på gång när det gäller styr- och stödmaterial och vilka representanter som kan behöva vara med när sådant material tas fram. Flera av de myndigheter som ingår i ToFR (Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Statens jordbruksverk) tar också fram en gemensam enkät som sänds ut till kommunerna för att bland annat ta reda på var det kan vara särskilt angeläget att ta fram eller ändra stöd- och vägledningsmaterial. Inom miljöområdet samverkar länsstyrelserna i Miljösamverkan Sverige. I Miljösamverkan Sverige ingår, förutom länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket. Främst till länsstyrelser, men även till kommuner, tar Miljösamverkan Sverige fram riktlinjer, mallar, lagstöd, processbeskrivningar i olika sakfrågor med mera. Samverkansorganet genomför också gemensamma informations- och tillsynskampanjer.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det förekommer viss myndighetssamverkan som berör arbetet med att ta fram styr- och stöddokument. Mest formaliserat är det arbetet inom hälso- och sjukvård och social omsorg samt inom miljöområdet. Vårt material tillåter dock inga slutsatser huruvida samarbetet har bidragit till ökad involvering vid framtagandet av styr- och stödmaterialet. Inte heller om det bidragit till ökad legitimitet för materialet.

6.4 Uppföljning ett eftersatt område

Myndigheterna är som vi beskrivit generellt sett förhållandevis ambitiösa när det gäller att involvera kommunala medarbetare då styr- och stödmaterial tas fram. De är dock inte lika aktiva och systematiska när det gäller att följa upp implementeringen av styr- och stödmaterialet. Flera myndigheter genomför exempelvis inte någon systematisk uppföljning.

Del 2: Myndigheternas involvering – kommunmedarbetarnas perspektiv

I denna andra del av rapporten redovisar vi hur medarbetare och chefer i kommuner och landsting ser på statliga myndigheters arbete med att involvera kommunala medarbetare när styrdokument och stödmaterial tas fram.

Denna del består av fyra kapitel. I det första kapitlet redovisar vi svaren på de enkäter vi har sänt ut till ett urval verksamheter och chefer och medarbetare där. I det andra kapitlet redovisar vi resultatet från de sex fallstudier av projekt där kommunala medarbetare har varit involverade. I det tredje kapitlet redovisas material som vi har fått från fackliga organisationer, chefsnätverk och en branschorganisation. I kapitel 4 sammanfattar vi våra iakttagelser av de kommunala medarbetarnas uppfattningar om de statliga myndigheternas involvering av kommunala medarbetare.

7 Myndigheternas involvering – en temperaturmätning

Som ett led i att besvara uppdragsfrågorna i medarbetardelen av vår studie har vi låtit genomföra en enkätundersökning. Enkäterna riktade sig till medarbetare och chefer vid vårdcentraler, i socialtjänsten, i grundskolor, inom fysisk planering och bostadsförsörjning samt inom miljö- och hälsoskydd.

Urvalsprocessen till enkäterna i vår undersökning har inneburit att urvalspopulationen inte är känd (se 1.5.3 och bilaga 2). Det innebär bland annat att svarsfrekvensen inte går att fastställa och att det är svårt att dra några generella slutsatser utifrån våra resultat. Vi har därför valt att se enkätundersökningen som temperaturmätare, som tillsammans med vårt övriga empiriska material kan ge en bild av de kommunala medarbetarnas syn på myndigheternas arbete med involvering.

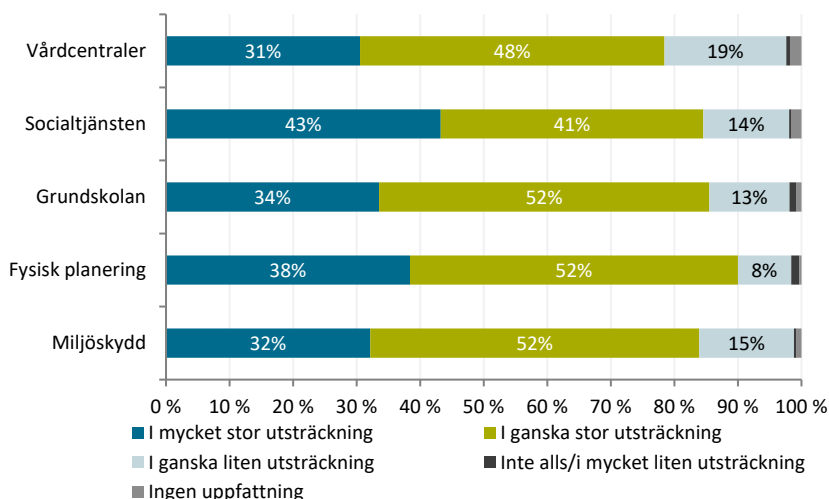
7.1 Våra övergripande resultat

Generellt ser vi att de medarbetare och chefer som besvarat våra enkäter är nöjda med det stödmaterial som myndigheterna producerar. Samtidigt är det få som tycker att medarbetarna involveras tillräckligt i processen med att ta fram stödmaterialet. Vi ser också en tendens till att medarbetare och chefer som varit involverade har en mer positiv attityd till myndigheternas material. Detta samband går att se inom alla verksamhetsområden, även om resultatet för de som varit involverade bygger på ett begränsat antal respondenter.

7.1.1 Medarbetarna och cheferna är nöjda med myndigheternas styr- och stödmaterial

De kommunala medarbetarna och cheferna anser överlag att stödmaterialet från de statliga myndigheterna är till hjälp för dem i deras arbete. Endast cirka en procent har en motsatt uppfattning. Över 80 procent av de svarande anser att materialet är till mycket eller ganska stor hjälp (figur 1).

Figur 1 I vilken utsträckning anser du att stödmaterial från den centrala myndigheten inom ditt verksamhetsområde utgör ett stöd för ditt arbete?

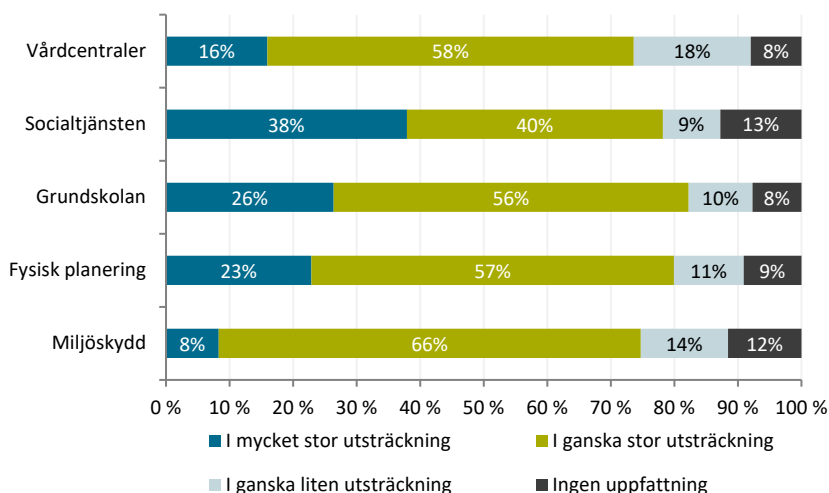


Kommentar: Den centrala myndigheten är för skolan Skolverket, för hälso- och sjukvård och social omsorg Socialstyrelsen, för miljö- och hälsoskydd Naturvårdsverket, samt för fysisk planering och bostadsförsörjning Boverket.

Som figuren visar är skillnaderna små mellan respondenterna inom de olika verksamhetsområdena.

Medarbetarna och cheferna som svarat på enkäten uppger också i stor utsträckning att de anser att myndigheternas föreskrifter är anpassade till deras verksamhetsområde. Respondenter inom grundskolan är mest nöjda, medan de inom miljö och på vårdcentraler är jämförelsevis något mindre nöjda. Med de begränsningar för enkätundersökningen som vi beskriver inledningsvis i kapitlet måste dessa skillnader tolkas med stor försiktighet.

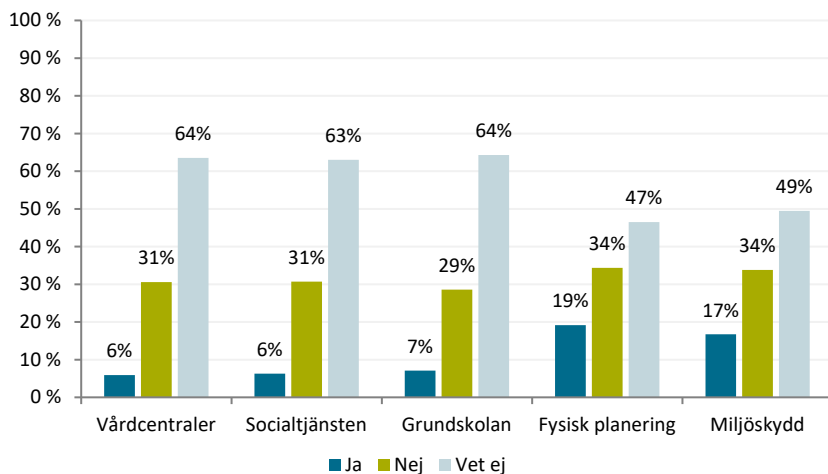
Figur 2 I vilken utsträckning är myndigheternas föreskrifter enligt din uppfattning anpassade till din yrkesutövning?



7.1.2 Endast ett fåtal är nöjda med involveringen, men flertalet har ingen uppfattning

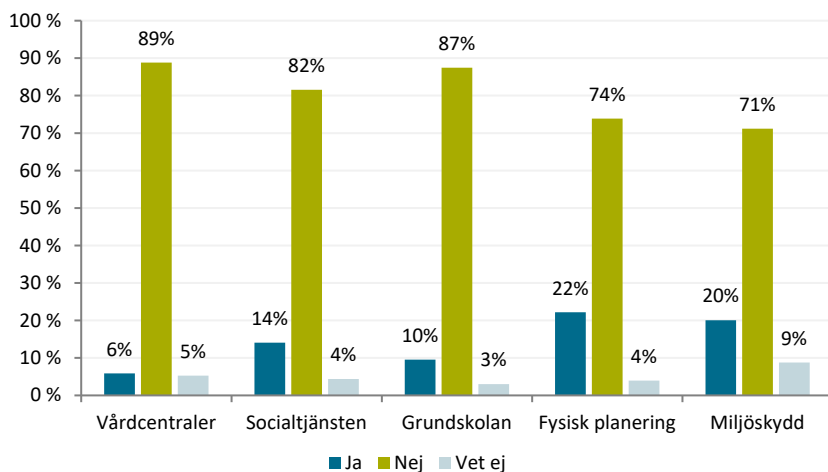
Vår temperaturmätning visar att endast ett fåtal av medarbetarna och cheferna anser att myndigheterna i tillräcklig utsträckning hämtar in synpunkter från medarbetare inom respondenternas verksamhetsområde när de tar fram stödmaterial. Den största andelen är dock inte av motsatt uppfattning, utan svarar ”vet ej” på frågan.

Figur 3 Tycker du att statliga myndigheter i tillräcklig utsträckning hämtar in synpunkter från medarbetare (inom respektive verksamhetsområde) när de tar fram stödmaterial?



Det är också en mycket liten andel av de som svarat på enkäten som lämnat synpunkter på myndigheternas stödmaterial. För den centrala myndigheten inom verksamhetsområdet är det mellan 42 och 71 personer inom de olika verksamhetsområdena som uppgett att de lämnat synpunkter och antalet är ännu mindre för övriga myndigheter inom verksamhetsområdena. Mest involverade är de respondenter som arbetar med fysisk planering och bostadsförsörjning. Av dem har 22 procent lämnat synpunkter på Boverkets stödmaterial.

Figur 4 Har du lämnat synpunkter på stödmaterial från den centrala myndigheten inom ditt verksamhetsområde?

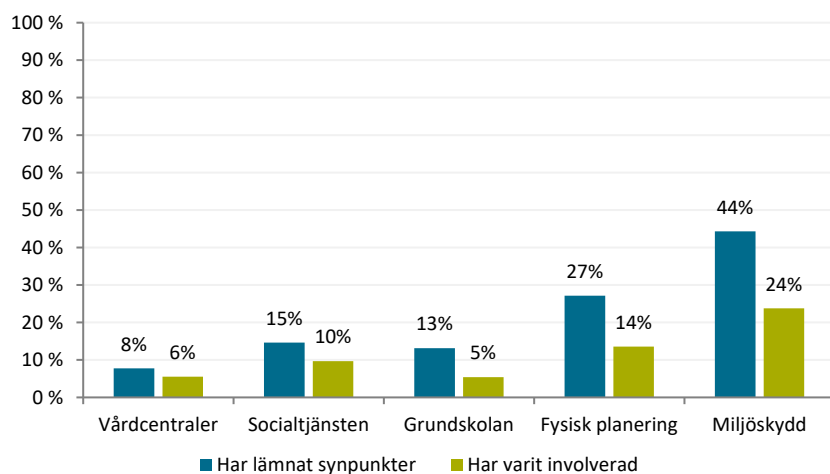


Kommentar: Den centrala myndigheten är för skolan Skolverket, för hälso- och sjukvård och social omsorg Socialstyrelsen, för miljö- och hälsoskydd Naturvårdsverket, samt för fysisk planering och bostadsförsörjning Boverket.

Breddar vi perspektivet till alla myndigheter som ingår i vår undersökning blir andelen något högre. Det gäller framför allt inom miljö- och hälsoskydd där 44 procent av respondenterna uppger att de lämnat synpunkter på stödmaterial från någon av de myndigheter vi listat inom verksamhetsområdet. Medarbetarna och chefer på vårdcentraler är minst involverade, 8 procent av respondenterna har lämnat synpunkter på någon av myndigheternas stödmaterial. Det bör dock återigen påpekas att enkäternas beskaftenhet gör att resultatet måste tolkas med stor försiktighet.

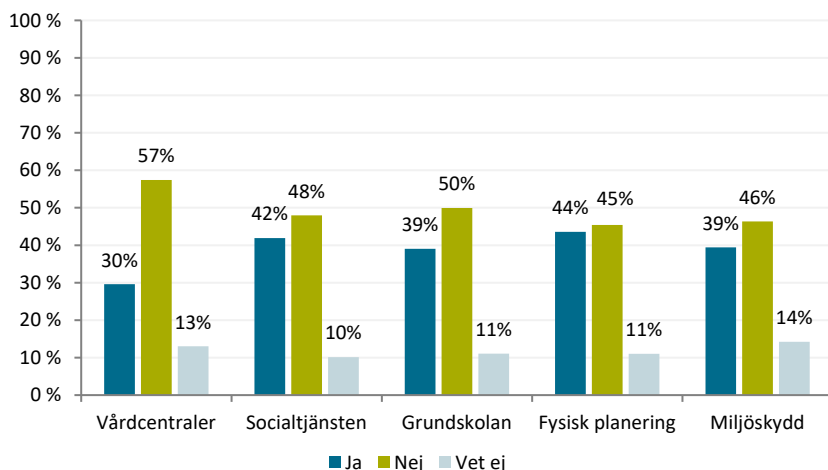
Respondenterna fick även uppges om de under de senaste tre åren hade varit involverade i utvecklingen av stödmaterial från någon av myndigheterna. Andelen som uppger att de har varit det redovisas i figur 5 nedan. De verksamhetsområden där flest har varit involverade är också de där flest har lämnat synpunkter, det vill säga inom fysisk planering och inom miljö- och hälsoskydd. Som förväntat visar temperaturmätningen att andelen för de som är involverade är lägre än för de som endast lämnat synpunkter.

Figur 5 Andel som uppger att de lämnat synpunkter på eller varit involverade i utvecklingen av någon myndighets stödmaterial.



För att kunna lämna synpunkter måste man veta vart man ska vända sig för att göra det. Det vet färre än hälften av de medarbetare och chefer som svarat på enkäten.

Figur 6 Vet du vart du ska vända dig för att lämna synpunkter på stödmaterial från den centrala myndigheten inom ditt verksamhetsområde?



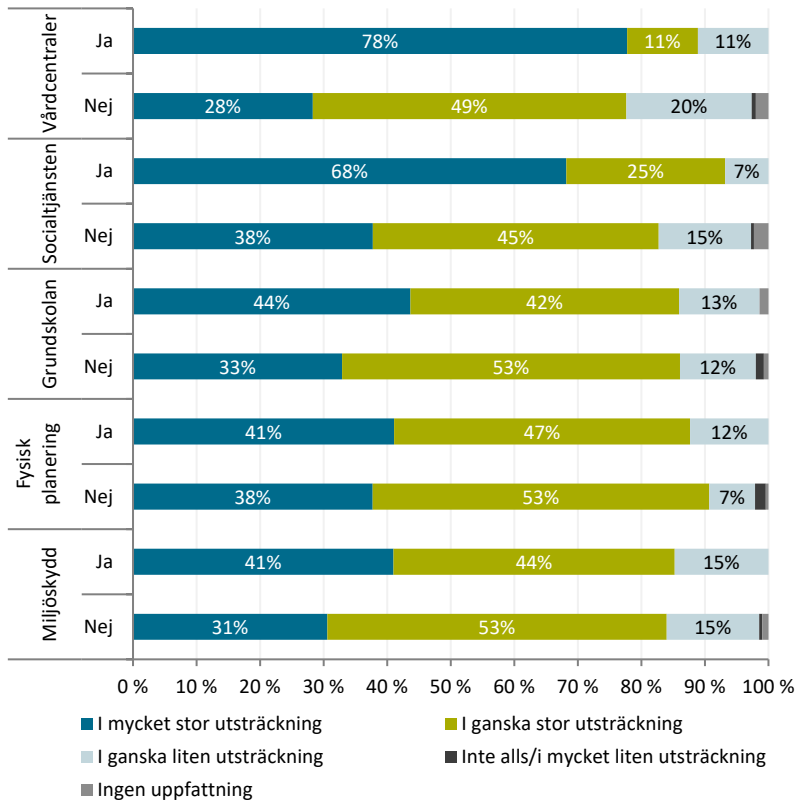
7.1.3 De som är involverade är något mer nöjda med stödmaterial

Av våra respondenter angav över 90 procent att de använder stödmaterial från den centrala myndigheten i sitt arbete. Som vi redovisade i avsnitt 7.1.1 är också de flesta nöjda med den hjälp de får av materialet. I avsnitt 7.1.2 visade vi att gruppen som lämnat synpunkter på myndigheternas stödmaterial i regel är mycket liten. Exempelvis är det inom hälso- och sjukvård endast 9 respondenter som svarat att de lämnat synpunkter på Socialstyrelsens material. Det är dock den minsta gruppen. Den näst minsta gruppen är medarbetare och chefer inom socialtjänsten, där 44 respondenter lämnat synpunkter på Socialstyrelsens material. Det låga antalet respondenter som lämnat synpunkter på stödmaterial och urvalspopulationens beskaffenhet gör att det är svårt att med säkerhet säga något om hur medarbetarnas involvering påverkar deras attityd till materialet.

Den tendens som ändå går att utläsa i enkätsvaren är att de som har lämnat synpunkter på ett stödmaterial i högre utsträckning är nöjda med materialet.

Skillnaderna är små och måste tolkas med stor försiktighet. Tendensen gäller dock för alla verksamhetsområden.

Figur 7 I vilken utsträckning anser du att stödmaterial från den centrala myndigheten inom ditt verksamhetsområde utgör ett stöd för ditt arbete? Fördelat utifrån om respondenten har lämnat synpunkter på stödmaterialet.



Kommentar: Den centrala myndigheten är för skolan är Skolverket, för hälso- och sjukvård och social omsorg Socialstyrelsen, för miljö- och hälsoskydd Naturvårdsverket, samt för fysisk planering och bostadsförsörjning Boverket.

7.2 Skillnader inom verksamhetsområdena

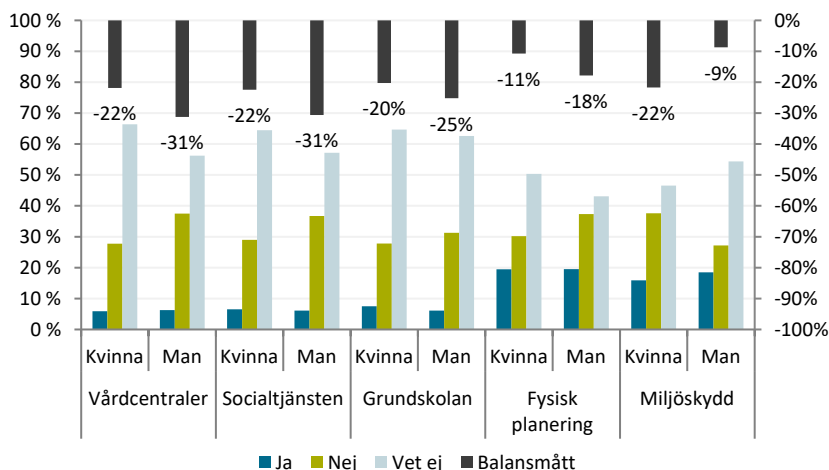
Respondenternas syn på de myndigheter som är verksamma inom deras verksamhetsområde varierar. De flesta är mer nöjda med den centrala myndigheten, som det också är rimligt att anta att de har haft mest kontakt med. Temperaturmätningen visar också att män och chefer generellt är mer missnöjda med involveringen i framtagandet av myndigheternas stödmaterial.

7.2.1 Män är mer missnöjda med involveringen

Som vi visat tidigare finns inga stora skillnader mellan verksamhetsområdena i hur nöjd man är med i vilken utsträckning som myndigheterna inhämtar synpunkter från medarbetarna när stödmaterial tas fram. Inom de olika verksamhetsområdena finns det emellertid skillnader mellan könen. Inom samtliga verksamhetsområden, förutom miljö- och hälsoskydd, är män i genomsnitt mer missnöjda med involveringen jämfört med kvinnor. Skillnaderna kvarstår även om vi tar hänsyn till ifall de varit involverade eller inte. Med tanke på urvalets beskaffenhet bör dock resultatet tolkas med stor försiktighet.

Det bör noteras att kvinnor i större utsträckning har svarat "vet ej" på den frågan. Eftersom så stor andel svarat "vet ej" blir det svårare att jämföra de som svarat ja respektive nej. I figur 8 finns därför även balansmått redovisade. Balansmått beräknas som andelen som svarat "ja" minus andelen som svarat "nej".

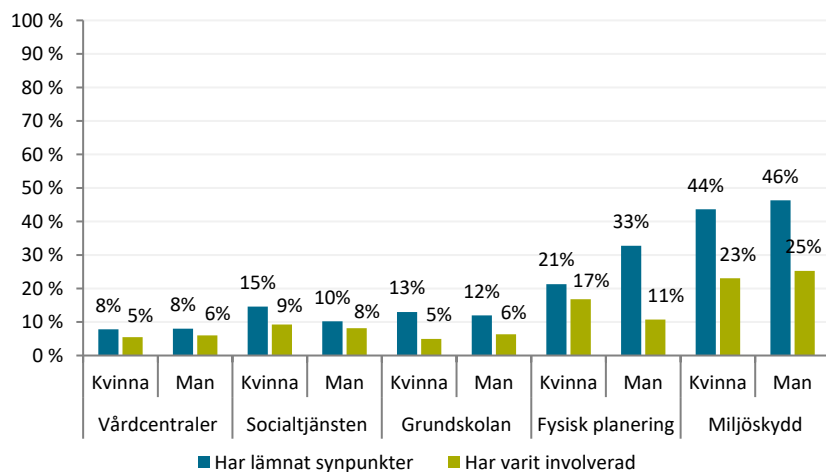
Figur 8 Tycker du att statliga myndigheter i tillräcklig utsträckning hämtar in synpunkter från medarbetare när de tar fram stödmaterial? Fördelat efter kön och verksamhetsområde. Balansmätt på sekundär axel.



Kommentar: De undre staplarna (vänster axel) visar fördelningen i procent. De övre staplarna (höger axel) visar balansmätt (procentenheter). Balansmättet beräknas som andelen positiva minus andelen negativa.

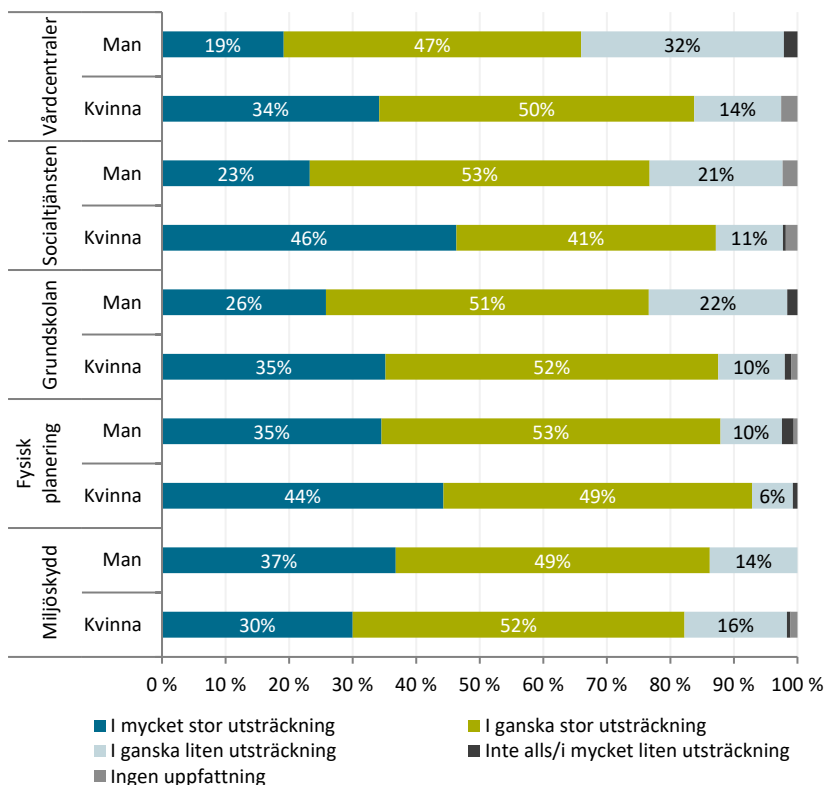
När det gäller graden av involvering finns inget tydligt mönster kopplat till kön. De största skillnaderna mellan könen återfinns inom fysisk planering och bostadsförsörjning, där det är 12 procentenheter fler män som lämnat synpunkter, men 6 procentenheter fler kvinnor som varit involverade i framtagandet av stödmaterial.

Figur 9 Andel som uppger att de lämnat synpunkter på eller varit involverad i utvecklingen av någon myndighets stödmaterial, fördelat på kön och verksamhetsområde.



Ser vi till hur hjälpta medarbetarna och cheferna anser att de är av den centrala myndighetens stödmaterial finns det vissa skillnader mellan könen. Tydligast är att kvinnor på vårdcentraler och i grundskolan är mer nöjda än sina manliga kollegor.

Figur 10 I vilken utsträckning anser du att stödmaterial från den centrala myndigheten inom ditt verksamhetsområde utgör ett stöd för ditt arbete? Fördelat på kön och verksamhetsområde.

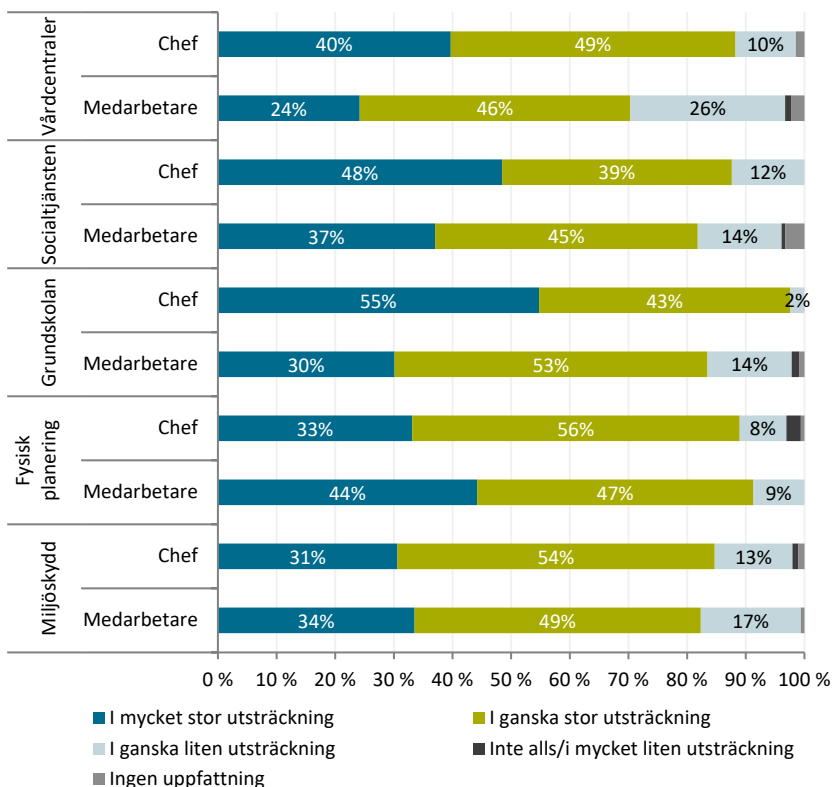


Kommentar: Den centrala myndigheten är för skolan är Skolverket, för hälso- och sjukvård och social omsorg Socialstyrelsen, för fysisk planering och bostadsförsörjning Boverket, samt för miljö- och hälsoskydd Naturvårdsverket.

7.2.2 Chefer är mindre nöjda med involveringen

Generellt sett finns det inga stora skillnader i synen på myndigheternas stödmaterial mellan chefer och medarbetare. Chefer på vårdcentraler och i grundskolan är dock något mer positiva, jämfört med sina medarbetare. Urvalspopulationens beskaftenhet gör dock att resultatet bör tolkas med försiktighet.

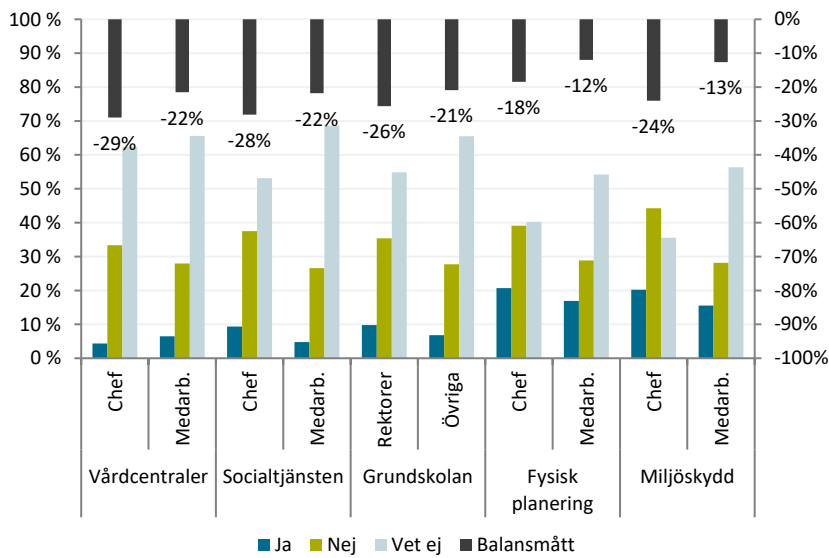
Figur 11 I vilken utsträckning anser du att stödmaterial från den centrala myndigheten inom ditt verksamhetsområde utgör ett stöd för ditt arbete? Fördelat på yrkesroll och verksamhetsområde.



Kommentar: Den centrala myndigheten är för skolan är Skolverket, för hälso- och sjukvård och social omsorg Socialstyrelsen, för fysisk planering och bostadsförsörjning Boverket, samt för miljö- och hälsoskydd Naturvårdsverket.

Ser vi i stället till vad respondenterna anser om hur myndigheterna involverar medarbetare när de tar fram stödmaterial framträder en annan bild. Där är medarbetare inom alla undersökta verksamhetsområden mer nöjda än vad deras chefer är. Liksom när könsskillnaderna jämfördes i 7.3.1 gör den stora andelen som svarat "vet ej" att det blir enklare att jämföra grupperna med balansmått. Ju lägre balansmättet är, desto mindre nöjda är respondenterna med hur involverade de är.

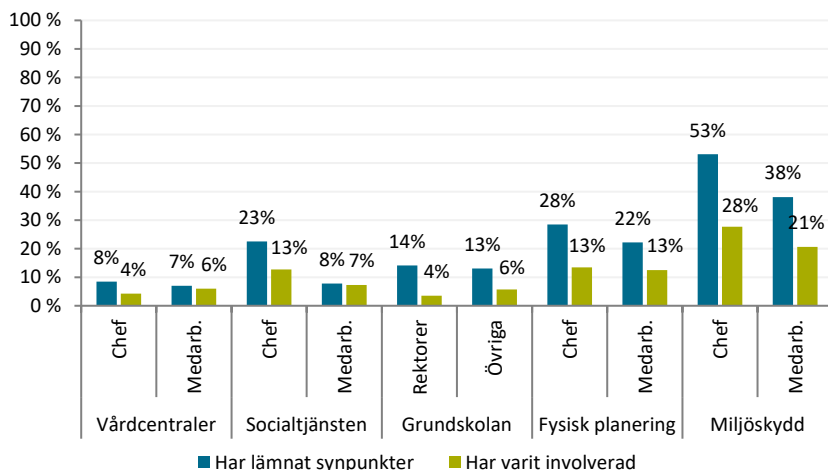
Figur 12 Tycker du att statliga myndigheter i tillräcklig utsträckning hämtar in synpunkter från medarbetare när de tar fram stödmaterial? Fördelat efter yrkesroll och verksamhetsområde. Balansmätt på sekundär axel.



Kommentar: De undre staplarna (vänster axel) visar fördelningen i procent. De övre staplarna (höger axel) visar balansmätt i procentenheter. Balansmättet beräknas som andelen positiva minus andelen negativa.

Vår temperaturmätning visar också att det är vanligare att chefer lämnar synpunkter på myndigheternas stödmaterial än att medarbetare gör det. När det gäller graden av involvering är skillnaderna dock mindre.

Figur 13 Andel som uppger att de lämnat synpunkter på eller varit involverade i utvecklingen av någon myndighets stödmaterial, fördelat på yrkesroll och verksamhetsområde.



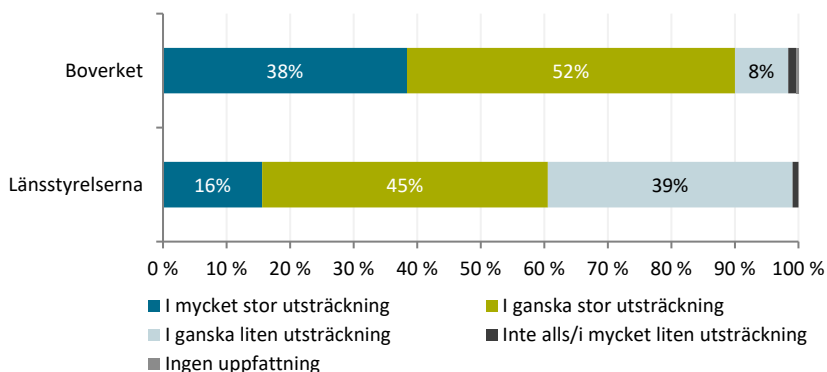
7.2.3 Det finns skillnader mellan myndigheter

Den centrala myndigheten inom respektive verksamhetsområde är i regel den myndighet vars arbete med att ta fram stödmaterial flest respondenter har varit involverade i. Temperaturmätningen visar också att respondenterna i flertalet fall har större nytta av den centrala myndighetens material, jämfört med övriga myndigheter inom det aktuella verksamhetsområdet. Sannolikt är en viktig orsak till det resultatet att vissa myndigheter, till skillnad från den centrala myndigheten, vänder sig till en mindre del av ett verksamhetsområde, eller att deras stödmaterial inte berör lika centrala delar av medarbetarnas yrkesutövning.

Fysisk planering och bostadsförsörjning

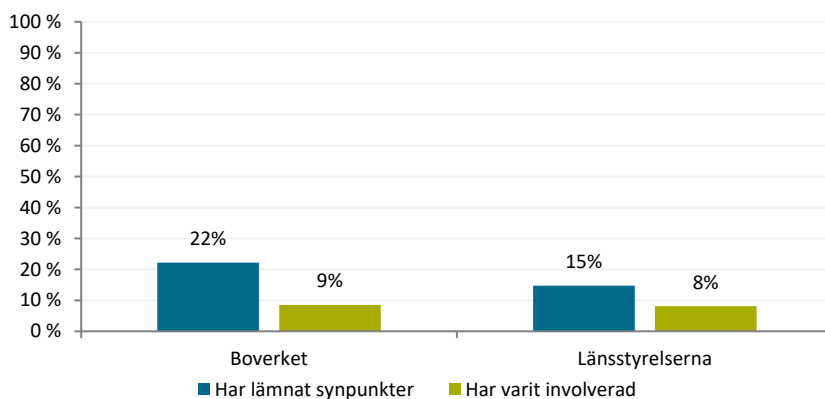
De kommunala medarbetare och chefer som arbetar med fysisk planering är mer nöjda med stödmaterialen från Boverket jämfört med det från länsstyrelserna. Cirka 40 procent uppger att länsstyrelsernas material endast är användbart i liten utsträckning, motsvarande siffra för Boverket är 8 procent. Cirka 90 procent anser sig i stor utsträckning vara hjälpta av Boverkets material.

Figur 14 I vilken utsträckning anser du att stödmaterial från myndigheten utgör ett stöd för ditt arbete?



Enligt temperaturmätningen är Boverket, jämfört med länsstyrelserna, också något bättre på att involvera de kommunala medarbetarna.

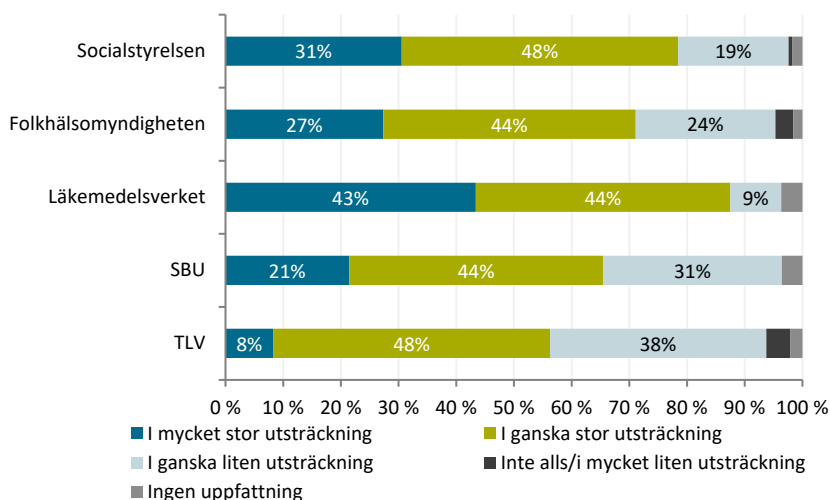
Figur 15 Andel som uppger att de lämnat synpunkter på eller varit involverade i framtagandet av den aktuella myndighetens stödmaterial.



Vårdcentraler

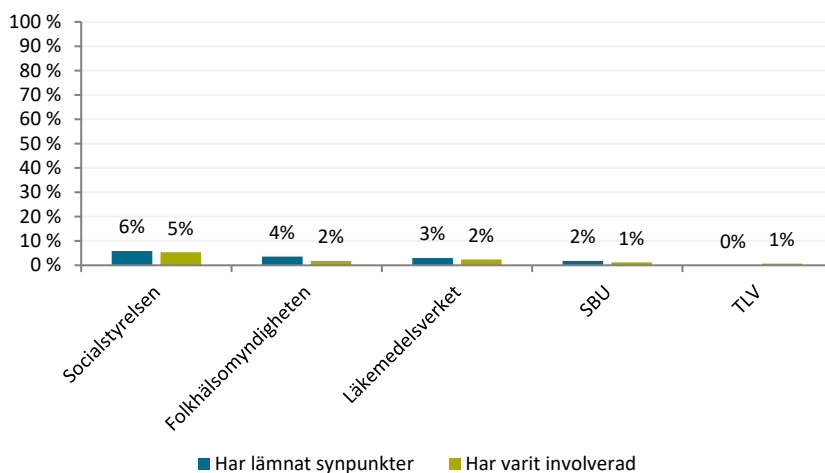
Inom hälso- och sjukvården är skillnaderna mellan de olika myndigheterna inte lika tydlig. Det kan dock noteras att Läkemedelsverkets stödmaterial är mest uppskattat, också mer uppskattat än materialet från den centrala myndigheten på området – Socialstyrelsen.

Figur 16 I vilken utsträckning anser du att stödmaterial från myndigheten utgör ett stöd för dig i ditt arbete?



Respondenternas involvering i framtagandet av stödmaterial är lägre på vårdcentralerna jämfört med övriga undersökta verksamhetsområden. Skillnaderna mellan de olika myndigheterna är också små.

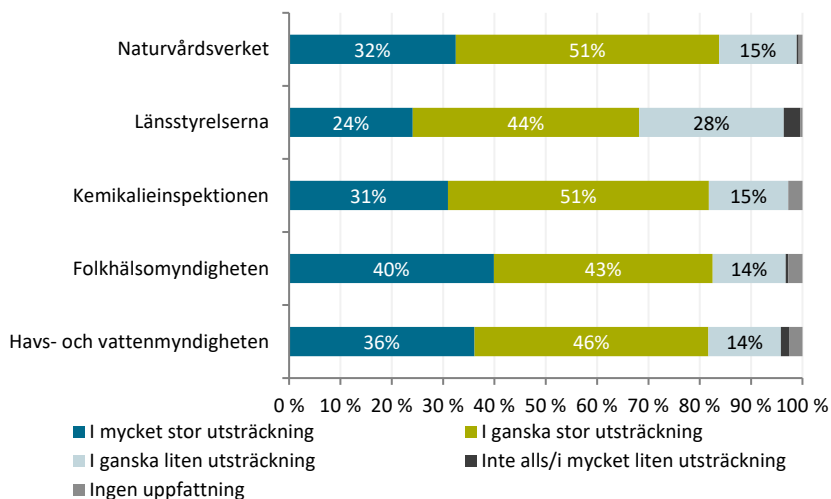
Figur 17 Andel som uppger att de lämnat synpunkter på eller varit involverad i framtagandet av den aktuella myndighetens stödmaterial.



Miljö- och hälsoskydd

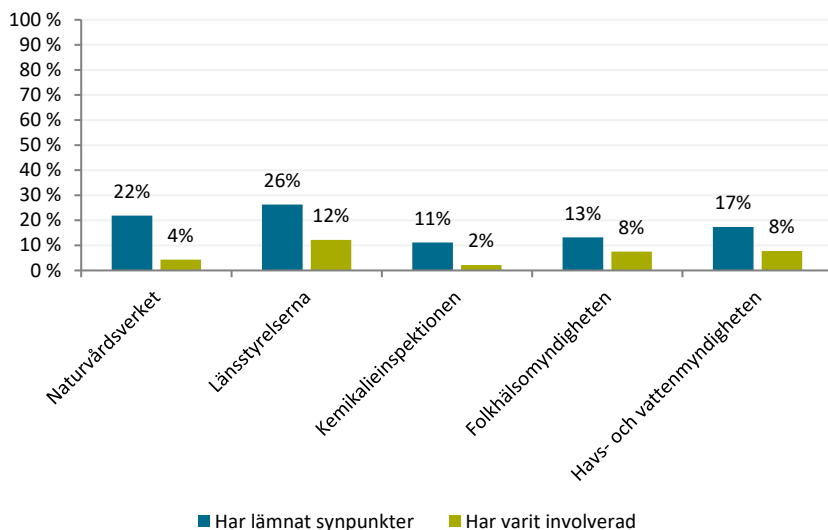
Även inom miljö- och hälsoskydd är skillnaderna mellan myndigheterna små. Respondenterna är dock, enligt temperaturmätningen, i genomsnitt både mer nöjda med stödmaterialet och mer involverade i framtagandet av det, jämfört med övriga verksamhetsområden.

Figur 18 I vilken utsträckning anser du att stödmateriel från myndigheten utgör ett stöd för dig i ditt arbete?



Inom miljö- och hälsoskydd är involveringsgraden relativt sett hög för alla myndigheter som ingick i undersökningen.

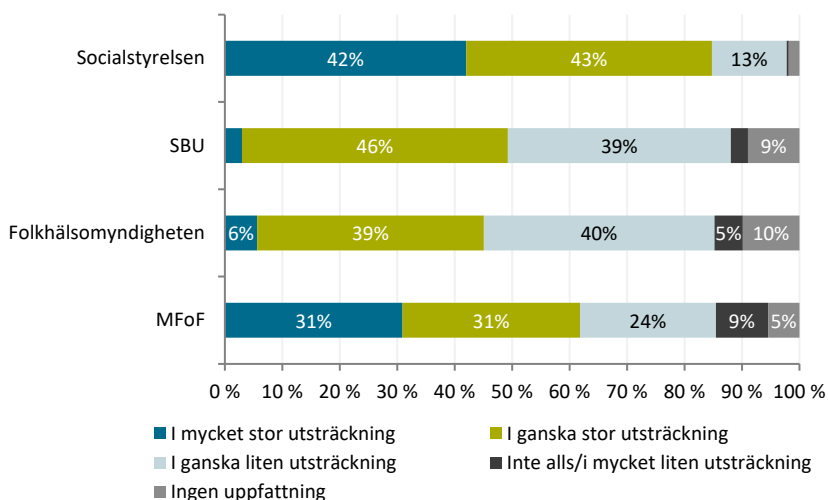
Figur 19 Andel som uppger att de lämnat synpunkter på eller varit involverade i framtagandet av den aktuella myndighetens stödmaterial.



Socialtjänsten

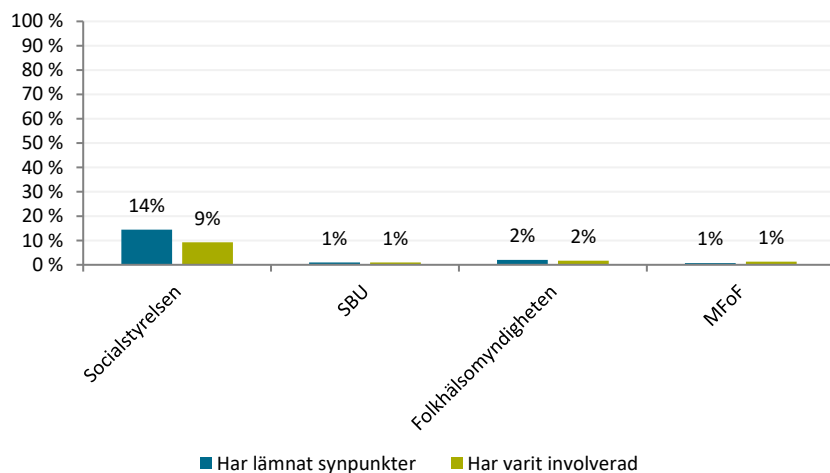
Respondenterna inom socialtjänsten varierar i sin syn på myndigheternas stödmaterial. För Folkhälsomyndigheten och SBU är det ungefär lika många respondenter som uppger sig hjälpta av materialet som det är som uppger att de inte är särskilt hjälpta av det. MFoF och framför allt Socialstyrelsen får mer positiva omdömen.

Figur 20 I vilken utsträckning anser du att stödmaterial från myndigheten utgör ett stöd för dig i ditt arbete?



Det är betydligt fler som har varit involverade när Socialstyrelsen har tagit fram stödmaterial, än i övriga myndigheters arbete med stöd. Detta är ett väntat resultat med tanke på den mängd stödmaterial som Socialstyrelsen tar fram och att myndigheten, till skillnad från en myndighet som till exempel MFoF, riktar sig till hela socialtjänsten.

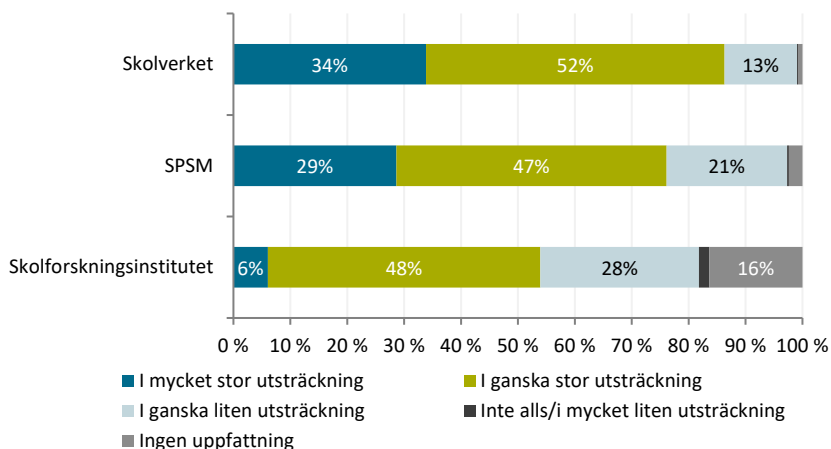
Figur 21 Andel som uppger att de lämnat synpunkter på eller varit involverade i framtagandet av den aktuella myndighetens stödmaterial.



Grundskolan

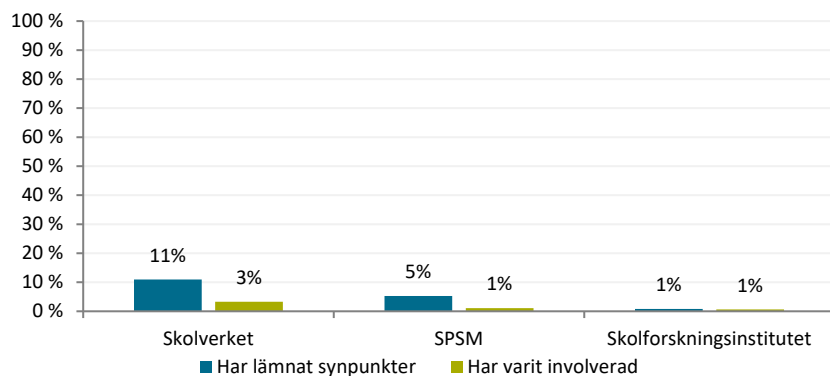
Bland de medarbetare och chefer som arbetar inom grundskolan har de flesta en positiv syn på stödmaterialet från myndigheterna. Liksom inom flertalet övriga områden är respondenterna mest positiva till den centrala myndigheten inom verksamhetsområdet, Skolverket i det här fallet.

Figur 22 I vilken utsträckning anser du att stödmaterial från myndigheten utgör ett stöd för dig i ditt arbete?



En relativt sett hög andel av respondenterna – 11 procent – har lämnat synpunkter på stödmaterial från Skolverket. För SPSM och Skolforskningsinstitutet är andelen betydligt lägre. Grundskolan skiljer sig emellertid från övriga verksamhetsområden i temperaturmätningen genom att de allra flesta av respondenterna uppger att de inte vet om de lämnat synpunkter på de olika myndigheternas stödmaterial. Över 85 procent svarar ”vet ej” på den frågan. Det är också väldigt få som svarat ”nej”. Detta kan jämföras med övriga verksamhetsområden, där det sällan är över 10 procent som svarar ”vet ej”.

Figur 23 **Andel som uppger att de lämnat synpunkter på eller varit involverade i framtagandet av den aktuella myndighetens stödmaterial.**



8 Kommunala medarbetares involvering – sex fallstudier

För att fördjupa bilden av hur kommunala medarbetare ser på statliga myndigheters arbete med involvering har vi genomfört sex fallstudier av projekt där myndigheter har tagit fram styr- och stödmaterial med hjälp av verksamhetsnära kompetens. En metodbeskrivning finns att läsa i avsnitt 1.5.3 samt i bilaga 3.

8.1 Socialstyrelsens arbete med kunskapsstöd för könsdysfori

År 2012 fick Socialstyrelsen regeringens uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd och ett informationsmaterial om könsdysfori samt utröna vilka administrativa problem en person får i samband med ändring av könstillhörighet. Enligt Socialstyrelsen är könsdysfori ett psykiskt lidande eller en försämrad förmåga att fungera i vardagen som orsakas av att könsidentiteten inte stämmer överens med det registrerade könet.¹¹⁷

Utredningsarbetet pågick 2012–2015. Två stödmaterial utvecklades – ett kunskapsstöd för vård av vuxna med könsdysfori och ett kunskapsstöd för vård av barn och ungdomar med könsdysfori.¹¹⁸

Relativt långtgående involvering av läkare, psykologer och socialsekreterare

Arbetsprocessen för att ta fram kunskapsstödet präglades av relativt långtgående involvering av yrkesverksamma som i sitt arbete möter personer med könsdysfori och av intresseorganisationer som företräder personer med könsdysfori. Fokus i vår beskrivning ligger på de yrkesverksammas erfarenheter av involvering.

¹¹⁷ Socialstyrelsen.se, *Vård vid könsdysfori* [avläst 2018-03-13].

¹¹⁸ De två kunskapsstöden behandlats samlat, eftersom tillvägagångssättet för involvering inte skiljde sig åt i någon större utsträckning.

I utvecklingen av kunskapsstödet ingick specialistläkare inom psykiatri, gynekologi, kirurgi, endokrinologi, fertilitet, logopedi, foniatry, reproduktionsmedicin och dermatologi samt psykologer och representanter från socialtjänsten. Praktikerna valdes ut av Socialstyrelsen med hänsyn till kompetens och geografisk spridning över landet. Kontakten var i vissa fall etablerad sedan tidigare från Socialstyrelsen, därutöver valdes praktiker ut genom ett snöbollsurval, där de med kompetens på området fick föreslå ytterligare deltagare.

Framtagandet av kunskapsstödet skedde i tre steg:

- Förstudie (intervjuer med yrkesverksamma).
- Faktaarbete ("fakta-grupp" med yrkesverksamma).
- Prioriteringsarbete ("prioriterings-grupp" med yrkesverksamma).

I förstudien identifierades och kartlades övergripande problemområden inom vården för könsdysfori. Inom ramen för det arbetet genomfördes en forskningsöversikt samt intervjuer med målgrupperna och yrkesverksamma. Under ledning av Socialstyrelsens projektledare organiserades därefter, under faktaarbetet, ett utvecklingsarbete med två expertgrupper – en "fakta-grupp" och en "prioriterings-grupp". Deltagarna i fakta-gruppen hade till uppgift att faktagranska och utvärdera tidigare forskning på området samt den förstudie som Socialstyrelsen hade tagit fram. Fakta-gruppen hade även till uppgift att formulera rekommendationer. Praktikerna i "prioriterings-gruppen" ansvarade för att ta del av de ställningstaganden och vårdförslag som utarbetats i fakta-gruppen samt prioritera, justera och komplettera de rekommendationer på åtgärder som fakta-gruppen tog fram.¹¹⁹

Involvering av yrkesverksamma bidrog till ökad kvalitet

Sammantaget visar fallstudien att involveringen ledde till ökad kvalitet och legitimitet för innehållet. Uppfattningen bland medarbetarna i fokusgruppen är att det närmast bör ses som en självklarhet att involvera praktiker inom bland annat vårdsektorn när man tar fram den här typen av stödmaterial. Om Socialstyrelsen inte hade involverat praktiker hade det varit betydligt

¹¹⁹ Socialstyrelsen 2015. *God vård av vuxna med könsdysfori – Metodbeskrivning och kunskapsunderlag*.

svårare för myndigheten att få kunskap om hur utredning och behandling av personer med könsdysfori hanteras i praktiken. Troligtvis hade det resulterat i ett material som inte var användbart i den konkreta vårdsituationen, vilket hade omöjliggjort eller försvårat implementeringen.

Praktikernas erfarenheter fick stort inflytande

Utöver vetenskaplig litteratur utgör praktikernas kunskaper och erfarenheter en central byggsten när kunskapsstöd tas fram. Det beskrivs som särskilt viktigt då rekommenderade åtgärder i vetenskaplig litteratur inte alltid är överförbara till svenska förhållanden, vilket gällde i det här fallet. Insikter från praktikerna är därmed absolut nödvändiga för att kunna genomföra de anpassningar som behöver göras av de rekommendationer som finns att hämta från exempelvis internationella studier.

Deltagarna beskriver Socialstyrelsen som mycket lyhörd. Det gäller både under processens gång och när de slutliga formuleringarna i slutprodukten lades fast. Deltagarna ansåg också att det närmast var en skyldighet att delta i utvecklingsprojekt på områden där man har stor kunskap.

Medverkan ledde till kompetensutveckling bland medarbetarna

Av fokusgruppsamtalet framgår att involveringen även bidragit till att bygga upp de deltagande medarbetarnas kompetens, genom att de behövde läsa in sig på vetenskaplig litteratur. Det ledde också till erfarenhetsutbyte mellan olika yrkesgrupper som möter personer med könsdysfori i sina yrkesroller.

Bred involvering stärkte legitimiteten för materialet

Att Socialstyrelsen involverade relativt många i arbetet med kunskapsstödet betraktades som positivt av deltagarna. Det gjorde att legitimiteten för slutprodukten blev högre, särskilt med tanke på att det inom området kan finnas olika uppfattningar och etiska utgångspunkter. En deltagare beskriver arbetet i gruppen på följande sätt:

Ja, det finns ju många åsikter och många olika sätt att tolka vetenskapliga data och man kan ha olika idéer om olika saker och vad som är bra och vad som är dåligt och man kan ha olika perspektiv... och för att få fram de diskussionerna så behöver man ju ha flera representanter för professionen så att det så att säga inte blir en specifik agenda som helt dominerar, bryta

dem här agendorna mot varandra. Och då blir det hetsiga diskussioner ibland och det brukar gå att komma fram till någonting vettigt.

Intresseorganisationers medverkan beskrivs som en framgångsfaktor

Såväl projektledaren på Socialstyrelsen som deltagande praktiker lyfter fram vikten av att involvera intresseorganisationer före, under och efter utvecklingen av stödmaterial, vilket också gjordes i detta fall. Intresseorganisationerna ansågs bidra med värdefull information, förslag och insikter.

Representativa praktiker en framgångsfaktor

Deltagarna beskriver att Socialstyrelsens process för att ta fram materialet var en framgångsfaktor. Att man presenterade ett förarbete, som sedan granskades av faktagruppen, kortade ner den tid som praktikerna behövde tillbringa i projektet. Detta ansåg man ha minskat de praktiska hindren för att delta. De praktiker som arbetade med utvecklingen av kunskapsstödet beskrivs även som representativa med avseende på specialiteternas representation och på geografisk spridning. Detta ansåg såväl projektledaren som praktikerna vara en förutsättning för att förslag och riktlinjer för klinisk vård blir anpassade till de behov som finns. Något som i sin tur underlättar implementeringen i landstingen.

Mer hänsyn till praktikers tid hade underlättat

Trots att de praktiker som intervjuades ansåg att de hade tillräckligt med tid för att genomföra sina uppdrag betonar de tidsaspekten som en viktig del att ta hänsyn till i involveringen av praktiker i denna typ av projekt. Ett sätt som nämns att förbättra förutsättningarna för praktikers medverkan är att öka e-korrespondensen för att på så sätt minska behovet av att resa till möten.

Deltagarna hade velat ha mer inledande information om arbetets förutsättningar och organisation

Trots att praktikerna på det stora hela tycker att Socialstyrelsen var tydlig med syfte och mål för projektet anser vissa deltagare att de inledningsvis saknade en beskrivning av vad arbetssättet med en faktagrupp och en prioriteringsgrupp innebar. Arbetssättet och strukturen klarnade dock efter introduktionsmötet hos myndigheten. En synpunkt från deltagarna var att Socialstyrelsen borde ha anordnat någon form av hearing där en större krets

än fakta- och prioriteringsgrupperna hade kunnat ge synpunkter på utkast till kunskapsstödet, för att förankra materialet ytterligare.

8.2 Socialstyrelsens arbete med stödmaterialet förutsättningar inför arbete (FIA)

Det hade sedan länge funnits en efterfrågan på stödmaterial för handläggare inom ekonomiskt bistånd vid utredning av klienternas biståndsbehov, när dåvarande Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) 2008 inledde ett utvecklingsarbete för att ta fram en standardiserad bedömningsmetod – Förutsättningar inför arbete (FIA). IMS inordnades 2009 i Socialstyrelsen, där utvecklingsarbetet fortsatte och avslutades först under 2017. Involveringen av handläggarna var som mest omfattande mellan 2012 och 2015.

FIA ger ett manualbaserat stöd för utredning av behov av insatser bland långvariga biståndsmottagare. Stödmaterialet utgörs av en intervjuguide med strukturerade frågor och en medarbetarmanual. Intervjuguiden består av två delar, en om klientens sociala livssituation och en om mål och arbete. Syftet med FIA är att ge arbetslösa biståndsmottagare likvärdiga möjligheter att beskriva sina förutsättningar och sina behov av stöd.

Forskningsgenomgång och användartester med handläggare var centrala delar av utvecklingsarbetet

FIA utvecklades i flera steg. Initialt inventerade Socialstyrelsen befintlig forskning om försörjningshinder, därefter utformades intervjuguiden med tillhörande användarmanual och slutligen prövades stödmaterialet under flera omgångar i praktiken, i kontakter mellan socialsekreterare och klienter. Mellan dessa tillfällen reviderades stödet utifrån de synpunkter som användarna framförde. Både socialsekreterare och klienter fick svara på frågor om hur de upplevde intervjumallen.

Vid starten av utvecklingsarbetet tillsatte Socialstyrelsen en referensgrupp med forskare, verksamma praktiker och experter. Gruppen bidrog bland annat med förslag på frågor och frågeområden till intervjuguiden.¹²⁰ Socialstyrelsen utvecklade ett utkast till FIA-intervjuguide som sedan seminariebehandlades av totalt 120 praktiker innan guiden började testas i praktiken.

Efter tester av den första versionen av FIA ute i kommunerna reviderades intervjuguiden utifrån socialsekreterarnas synpunkter. Det ledde bland annat till att antalet frågor blev väsentligt färre, eftersom det första materialet ansågs för omfattande för klienterna att besvara och för socialsekreterarna att dokumentera och omhänderta. Den andra versionen av guiden började testas 2011 av socialsekreterare i cirka 20 kommuner och stadsdelar. Upplägget med användartester innebar att handläggare genomförde FIA-intervjuer inom ramen för sitt ordinarie arbete och därefter fyllde i ett frågeformulär till Socialstyrelsen om hur intervjun hade förlopt.

De personer som initialt tillfrågades om att utprova materialet ingick i projektledarens nätverk från tidigare utvecklingsarbeten. Projektledaren på Socialstyrelsen hade lång erfarenhet av att arbeta praktisknära och använde sina kontakter med kommunerna när arbetet gick över i testfasen. En kommun tillfrågades om att vara pilot för FIA och successivt bjöds ytterligare kommuner in. I övrigt har testverksamheten i stor utsträckning varit medarbetardriven. Handläggare har aktivt hört av sig till Socialstyrelsen och velat delta i projektet.

Handläggarnas synpunkter fick stort genomslag – men dialogen med Socialstyrelsen var ibland bristfällig

Sammantaget fick handläggarnas efterenheter och synpunkter stort inflytande över slutprodukten utformning. I det avseendet präglades processen av ett medarbetardrivet förhållningssätt, där Socialstyrelsen lyssnade på och tog till sig verksamhetens behov. Att ta fram ett stöd som kunde användas i direkt kontakt med klienterna var själva utgångspunkten i arbetet.

Deltagarna ansåg dock att processen drog ut på tiden och att dialogen med Socialstyrelsen periodvis inte fungerade optimalt. Deltagarna menade också

¹²⁰ Socialstyrelsen 2017. *FIA – förutsättningar inför arbete. Manual till bedömningsmetoden.*

att de hade velat se mer horisontellt erfarenhetsutbyte, i stället för att all kontakt skulle ske direkt med Socialstyrelsen.

Användartesterna och medarbetarnas synpunkter var viktiga för att stödet skulle bli användbart ...

Att utkast till intervjuguide med tillhörande manual testades av ett stort antal socialsekreterare i flera omgångar bidrog till ökad kvalitet och användbarhet. Det ansåg både deltagarna från kommunerna och projektledaren på Socialstyrelsen. Projektledaren på Socialstyrelsen uttrycker det tydligt:

Alltså ska det fungera i verkligheten så har man inget val. Så det har testats inte bara av målgruppen utan i klientarbetet med klienter. Jättemycket.

Att intervjumanualen testades i flera omgångar ledde också till att Socialstyrelsen vågade testa fler av de förslag till revidering man fick, än vad man hade vågat utan tester.

Ett exempel på att medarbetarnas idéer och synpunkter fick genomslag i själva utformningen av stödet var att ett helt frågeområde – klientens hem-situation och ansvar för anhörig – lades till i intervjumanualen efter inspel från handläggare. Även frågorna om arbete reviderades betydligt utifrån synpunkter från handläggarna.

... samtidigt som det tog mycket tid i anspråk och ibland ledde till frustration i kommunerna

En utmaning under processen för att ta fram FIA var att den omfattande involveringen, framförallt genom användartester, också tog mycket tid i anspråk på myndighets- och verksamhetsnivå. Det är skillnad på teoribaserad metodutveckling och utveckling av det som av projektledningen benämns som ”skarpa produkter för praktiken”. I det senare fallet krävs omfattande medverkan från användarna ute i kommunerna.

Förutom användartester i flera steg förklaras den långa processen av en organisatorisk förändring på Socialstyrelsen som ledde till att projektledaren under en period inte hade möjlighet att följa upp det praktiska arbetet med testningen av FIA. Flera av de deltagande kommunmedarbetarna menade att projektet då stannade av och att stödet från Socialstyrelsen under denna period var bristfälligt. Signalerna från myndigheten var få och oklara med

snävt fokus på volym. Den stående uppmaningen från Socialstyrelsen beskrivs i en intervju som att ”kämpa på”, men för deltagarna var det inte tydligt om det ledde framåt, hur länge de förväntades arbeta enligt den versionen av FIA och vad som var nästa steg.

Syftet med användartesterna var inte helt tydligt för medarbetarna i kommunerna

Syftet med användartesterna var enligt Socialstyrelsen att utveckla materialets användbarhet, inte att det skulle börja användas i stor skala. De socialsekreterare som har medverkat under användartesterna anser dock att brister i dialogen med Socialstyrelsen bromsade spridningen av materialet. Man har även en annan bild av vad testerna syftade till. Handläggarna tolkade det som att det handlade om att sprida materialet i sina egna verksamheter och till andra kommuner. Intervjuade kommunmedarbetare beskriver hur de själv tog fram implementeringsmodeller för FIA, som de informerade sina grannkommuner om. Detta kan även ses som en följd av att handläggare inom ekonomiskt bistånd generellt har tillgång till få, eller inga, manualbaserade stöd i sin yrkesutövning. Efterfrågan är därmed stor på tillämpbara metoder. De kommunala handläggarna ansåg att Socialstyrelsen borde ha tydliggjort syftet och processen för start och slut, samt gett mer hjälp under hela processen.

Medarbetarna hade velat utbyta erfarenheter med andra under testperioden

Medarbetarna i kommunerna skulle ha velat få möjlighet att utbyta erfarenheter med ”testare” i andra kommuner eller stadsdelar. Så som Socialstyrelsen organiserade testandet upplevde intervjupersonerna att det inte erbjöds någon kontakt med andra medarbetare som testade FIA. Intervjupersonerna beskriver det som att all kontakt gick från socialsekreterare till Socialstyrelsen, aldrig horisontellt mellan socialsekreterare i olika verksamheter eller kommuner. I efterhand är en reflektion från involverade medarbetare att erfarenhetsutbyte med andra provanvändare hade kunnat tillföra ytterligare perspektiv på materialets utformning och eventuellt ökat användbarheten.

8.3 Skolverkets översyn av förskolans läroplan

I läroplanerna för de olika skolformerna, där förskolan är en, beskrivs verksamheternas uppdrag, mål och värdegrund för det pedagogiska innehållet. Genom synpunkter från praktiker och via Skolinspektionen identifierade Skolverket otydligheter i läroplanen för förskolan. Myndigheten påtalade detta behov till regeringen och fick i april 2017 i uppdrag att göra en översyn av förordningen. Av regeringsuppdraget framgår att kunskap och synpunkter ska inhämtas från förskolepersonal samt ett antal myndigheter och organisationer. Skolverket lämnade förslag till ny förordning i april 2018.¹²¹

Studiebesök, intervjuer och observationer ute i förskolor var viktiga delar av processen

Arbetet med att utveckla en ny läroplan inleddes i maj 2017. Från Skolverkets sida deltog två anställda. Därutöver anställdes två experter till uppdraget, en konsult och en projektadministratör.¹²²

I översynen av läroplanen involverades förskolechefer, förskolelärare och annan förskolepersonal.¹²³ Skolverket gjorde ett urval av 20 förskolor utifrån kriterierna geografiskt läge, föräldrars utbildningsbakgrund och huvudmannaskap. Därefter kontaktades sex förskolor och samtliga av dessa valde att delta som referensförskola för översynen av läroplanen. Fallbeskrivningen bygger huvudsakligen på intervjuer vid en av dessa referensskolor.

Under 2017 besökte Skolverket förskolorna i syfte att få ta del av personalens synpunkter på den nuvarande läroplanen för förskolan samt att få höra vilka eventuella förändringar som är önskvärda när en ny läroplan tas fram. Vid referensförskolorna deltog förskolechefer, medarbetare och även barngrupper i arbetet. Vid varje referensförskola genomfördes en gruppintervju

¹²¹ I texten hänvisar vi till vilken påverkan professionen fick för Skolverkets *förslag* till förordning, eftersom det är regeringen som fattar beslut om den slutliga utformningen.

¹²² Skolverket 2017. *Redovisning av plan för genomförandet av regeringsuppdraget om en översyn av läroplanen för förskolan*. Dnr U2017/1929/S.

¹²³ Skolverket genomförde översynen med hjälp av arbets- och referensgrupper med förskoleexperter, genom samverkan med Skolinspektionen och Sameskolstyrelsen, samverkan med forskare och med sex referensskolor. Vidare genom en nordisk utblick, samråd med bland annat huvudmän, textutkast på Skolverkets webbplats, enkät och slutligen ett remissförfarande.

med ledningen, en gruppintervju med förskollärare och barnskötare samt två intervjuer med två olika barngrupper. Vid alla förskolor genomfördes även en deltagande observation. Aktiviteterna hade flera syften. Ett syfte var att undersöka konsekvenserna för barnen av en ny läroplan. Andra syften var att göra arbetet med att ta fram läroplanen transparent och att förbereda förskolorna för implementeringen av den nya läroplanen.

Synpunkter från personalen och förskolecheferna har påverkat både struktur och innehåll, men tid har varit en bristvara

Både Skolverket och den intervjuade förskolepersonalen bedömer att professionens medverkan har förbättrat kvaliteten på Skolverkets förslag till ny läroplan. Tiden har dock varit en bristvara för såväl Skolverket som för personalen och ledningen.

Personalen på referensskolan tyckte att Skolverket lyssnade på deras synpunkter och att dialogen med myndigheten överlag fungerade väl. Myndigheten ville ha synpunkter både på struktur och innehåll på de utkast som personalen fick ta del av inför besöken. En deltagare uttrycker det på följande vis:

Vi har haft en givande och bra diskussion, vi var intresserade och de var intresserade och vi fick en sammanfattning [av de synpunkter som personalen framförde] som stämde överens. Det kändes som att de har förstått oss.

Samtalen rörde bland annat personalens och ledningens funktioner och ansvar, undervisning i förskolan samt klarspråk, det vill säga hur olika värdeord ska tolkas och göras mer lättbegripliga. Skolverket bekräftar att synpunkter från personal i förskolan har påverkat förslaget till ny läroplan.

Involveringen väckte tankar och engagemang bland deltagarna

Personalen som intervjuades av Skolverket beskriver att det var nyttigt för dem att tänka till och reflektera över de frågor som myndigheten ställde under sina besök. Även om deras arbetsplats, som en deltagare uttryckte det, bara är "en droppe i havet" tyckte deltagarna att det var positivt att få vara med och påverka styrningen av den verksamhet som de dagligen jobbar i. En medarbetare formulerar det på följande sätt:

Det som skulle kunna bli ett bekymmer är om man lägger ner arbete och så ser man det inte ... det kanske kan skapa förväntningar. Men annars tänker jag att det har varit en förmån att få vara med. Jag menar, tänker man att det bara är sex stycken förskolor i hela landet, och vi var en av dem. Det är fantastiskt.

Längre framförhållning hade förbättrat förutsättningarna för deltagande

Vid en av de aktuella referensskolorna deltog fem förskollärare/ barnskötare samt två från förskolans ledning, en biträdande förskolechef och en förskolechef. Förskolan är ofta en pressad verksamhet, där det kan vara svårt att avsätta tid för personalen att medverka i utvecklingsarbete. Den aktuella referensskolan uppgav att de endast har ett tillfälle per månad som är avsatt för kollegiala träffar. Innehållet i dessa träffar planeras och beslutas om inför respektive verksamhetsår. Om Skolverket hade haft längre framförhållning inför sina besök så hade förberedelser och diskussion i hela personalgruppen kunnat planeras in bättre. Eftersom flera deltagare inte ansåg sig vara tillräckligt förberedda till intervjutillfällena var de också mer försiktiga i sina uttalanden. Om personalen hade fått bättre verktyg för att förbereda sig hade det varit lättare att diskutera materialet tillsammans med övriga kollegor, vilket kunde bidragit till fler perspektiv och åsikter i samtalen med Skolverket. Samtidigt menade förskolechefen att det trots god framförhållning kan vara svårt att säkerställa att det finns tillräcklig bemanning i kärnverksamheten, så att personal kan gå ifrån och bli intervjuade. Oförutsedda händelser kan alltid inträffa.

Tid en bristvara även för Skolverket

Även för Skolverket har den begränsade tiden för uppdraget påverkat arbetet. Myndigheten fick i regeringsuppdraget tio månader på sig att ta fram ett förslag till ny läroplan. I uppdraget tillkom inga ekonomiska resurser och Skolverket fick tillföra resurser för att anställa två experter, en konsult och en projektadministratör. Totalt har cirka 4,5 heltidstjänster arbetat i projektet. Utifrån de förutsättningar som Skolverket fick att genomföra uppdraget bedömer myndigheten att det avsattes tillräckligt med personella och ekonomiska resurser.

Enligt Skolverket har tempot varit högt och arbetsbelastningen stor, särskilt eftersom myndigheten mottog fler synpunkter från praktiker och verksamma än vad man hade förutsett. Den stora mängden synpunkter var ett resultat av ett öppet förfarande där praktiker kunnat lämna synpunkter på utkast som i flera omgångar publicerats på myndighetens webbplats. Trots att det tog tid att hantera synpunkterna är myndigheten nöjd med den valda metoden, eftersom den gav en god uppfattning om hur professionen ställde sig till olika delar av materialet.

8.4 Skolforskningsinstitutets försöksverksamhet

Ett av Skolforskningsinstitutets instruktionsenliga uppdrag är att göra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar. Viktiga utgångspunkter för myndigheten i det arbetet har varit att identifiera skolpersonalens behov av ny kunskap och att ta till vara erfarenheter från skolans praktik. Skolforskningsinstitutet startade därför ett pilotprojekt – försöksverksamheten – där en grupp lärare från olika skolor på ett systematiskt sätt fick pröva och utvärdera utvalda arbetssätt och metoder från institutets kommande systematiska översikter. Inom ramen för försöksverksamheten samarbetar Skolforskningsinstitutet med Göteborgs universitet.

Involvering av lärare i två steg – kurs i evidensbaserad praktik och referensgrupp i arbetet med systematiska översikter

Lärare rekryterades till projektet genom att Skolforskningsinstitutet bjöd in skolchefer från SKL:s nätverk för skolchefer samt Friskolornas riksförbunds nätverk till att nominera lämpliga personer. En av de deltagande lärarna ansökte dock själv om att få delta. Skolhuvudmännen ansvarade för att lärarna fick tid avsatt för sin medverkan. Arbetet leddes av en projektansvarig från institutet. Denna hade regelbunden kontakt med deltagarna under projektet. De översikter som var aktuella i denna första del av försöksverksamheten rörde matematik samt läs- och skrivområdena. Lärarna som rekryterades hade därför en ämnesmässig bakgrund inom matematik och svenska.¹²⁴

Arbetet med att involvera lärare i att pröva och utvärdera systematiska översikter genomfördes i två steg. Dels fick de aktuella lärarna gå kursen

¹²⁴ Skolforskningsinstitutet 2017. *Årsredovisning 2016*.

– *Evidens i praktiken: Förändring av verksamheter utifrån evidens* vid Göteborg universitet, dels samlade Skolforskningsinstitutet vid flera tillfällen lärarna gemensamt i en referensgrupp för att diskutera myndighetens utkast till översikterna.

Som en del av uppgörelsen mellan Skolforskningsinstitutet och skolhuvudmännen reducerades lärarnas tjänst med 50 procent för att möjliggöra medverkan i försöksverksamheten. Deltagandet har således varit tidskrävande. Lärarnas bedömning är att den avsatta tiden dock har varit tillräcklig.

I delar var försöksverksamhetens syfte otydligt – samtidigt som lärarna uppskattade kompetensutvecklingen

Lärarna har både positiva och negativa synpunkter på försöksverksamheten. De anser att syftet med medverkan inte alltid var tydligt och att arbetsformerna och förväntningarna hade kunnat göras tydligare. Samtidigt har medverkan bidragit till kompetensutveckling och utgjort en viktig plattform för reflektion och lärande i grupp. Lärarna ser detta som den stora behållningen.

Lärarna mycket nöjda med kursen i evidensbaserad praktik

Lärarna är mycket nöjda med universitetskursen som försöksverksamheten inleddes med. Genom kursen fick deltagarna handledarstöd och möjlighet att fördjupa sig i arbetet med att använda resultatet av vetenskapliga studier och översikter i sin yrkesutövning. Lärarna beskriver att de inledningsvis hade begränsad kunskap om vad en systematisk översikt var och hur den kan användas. De uppskattade detta helhetsgrepp från myndighetens sida.

Syftet, förväntningarna och arbetsformerna för referensgruppen borde ha förtydligats

Lärarna menade att det var otydligt vad myndigheten ville använda deras kompetens till. Det gällde till exempel vad myndigheten ville ha synpunkter på under mötena. De ansåg också att det var oklart hur deras synpunkter togs om hand. En av lärarna menade att det främsta genomslaget från referensgrupperna var ändringar på struktur och presentation i forskningsöversikterna, vilket gjorde texten mer lättförståelig och lättläst. Två andra lärare hade svårt att se några konkreta effekter av sin medverkan.

Samtidigt upplevde deltagarna att Skolforskningsinstitutet var genuint intresserat av att lyssna på dem. Med tanke på att det var en försöksverksamhet vid en nyinrättad myndighet fanns också en viss förståelse för att arbetsformerna inte hade satt sig och att myndigheten prövade sig fram.

Huvudsyftet för Skolforskningsinstitutet var att utvärdera användbarheten av översikterna

Skolforskningsinstitutets huvudsyfte med försöksverksamheten var att lärarna skulle pröva arbetssätt och metoder som framgår av myndighetens översikter, för att sedan kunna utvärdera användbarheten av översikterna. Universitetskursen i utvärderingsmetodik syftade till att lärarna skulle få en bättre uppfattning om hur en översikt bör och kan användas i verksamheten. På denna punkt är lärarna också mycket nöjda. Att myndigheten ville få synpunkter på struktur och klarspråk i de forskningsöversikter som man höll på att ta fram handlade om att göra produkterna mer användarvänliga och målgruppsanpassade. Själva innehållet i en forskningsöversikt är dock styrt av hur forskningen på det aktuella området ser ut.

Lärarna hade velat få mer återkoppling på sin medverkan

En synpunkt som delvis hänger samman med att lärarna uppfattade att syftet med referensgruppen var otydligt är att de hade velat få mer återkoppling på de synpunkter de lämnade.

8.5 Kemikalieinspektionens stödmaterial för tillsyn av återförsäljare av växtskyddsmedel

I syfte att öka den kommunala tillsynen av återförsäljare av växtskyddsmedel initierade Kemikalieinspektionen under sommaren 2016 ett arbete med att ta fram en uppsättning hjälpmedel för att underlätta tillsynen för de kommunala miljöinspektörerna. Bakgrunden till detta var att EU-kommissionen vid upprepade tillfällen har uppmanat Kemikalieinspektionen att öka omfattning och frekvens av tillsynen över företag som säljer växtskyddsmedel. Eftersom Kemikalieinspektionen inte har någon möjlighet att påverka kommuners tillsyn annat än genom vägledning startades ett samverkansprojekt med ett mindre antal kommuner.

Pilotkommunerna fick testa och utvärdera Kemikalieinspektionens vägledningsmaterial

De kommuner som deltog i projektet valdes ut mot bakgrund av att de hade ett stort antal återförsäljare av växtskyddsmedel inom kommunen. Även några andra kommuner som hade visat intresse för att vara med i projektet fick delta. Sammanlagt deltog åtta kommuner. Inför projektet togs vägledningsmaterial, bland annat checklista och vägledning, fram.

För att ge kommuninspektörerna fördjupad information om den lagstiftning inom växtskyddsområdet som är kopplat till kontrollpunkterna i vägledningsmaterialet inleddes projektet med en uppstartsdag på myndigheten. På uppstartsdagen närvarade medarbetare från åtta kommuner, varav nio miljöinspektörer, samt tre handläggare från Kemikalieinspektionen. Inledningsvis höll Kemikalieinspektionen en allmän genomgång av tillsyn av växtskyddsmedel och presenterade materialet. Därefter följde en praktisk del med återkoppling från miljöinspektörerna och en beskrivning av deras tidigare erfarenhet av växtskyddsmedel. Den praktiska delen fortsatte sedan med en övning där inspektörerna fick testa att kontrollera produkter med hjälp av vägledningsmaterialet. Dagen avslutades med återkoppling och förslag på vidareutveckling av materialet.

Kemikalieinspektionen tog hand om de inledande synpunkterna från inspektörerna och uppdaterade vägledningsmaterialet utifrån dessa. Därefter påbörjades den aktiva tillsynsfasen ute i kommunerna. Den pågick mellan mars och juni 2017. Inspektörerna skulle då testa hur vägledningen fungerade i praktiken och återkoppla till Kemikalieinspektionen hur stödet fungerade. Detta gjordes löpande under hela testperioden. Totalt genomfördes 14 tillsynsbesök i fem av de åtta kommunerna i den operativa fasen av projektet. Återkopplingen kring materialet var överlag positiv.

De kommunala inspektörerna är nöjda med Kemikalieinspektionens vägledningsprojekt

Sammantaget var miljöinspektörerna nöjda med hur Kemikalieinspektionen involverade dem i arbetet med att ta fram tillsynsvägledning. Att få testa materialet och ge löpande återkoppling var ett bra tillvägagångssätt. Att myndigheten hade tagit fram material som inspektörerna kunde utgå från gjorde att involveringen inte tog så mycket av deras tid i anspråk.

Uppstartsdagen gav ökad kunskap och möjlighet till erfarenhetsutbyte

I intervjuerna lyfts uppstartsdagen fram som en uppskattad del av projektet. Dagen gav miljöinspektörerna ökad kunskap om regelverket på området. Det blev också ett tillfälle för erfarenhetsutbyte genom att deltagarna fick träffa Kemikalieinspektionen och inspektörer från andra kommuner.

Att Kemikalieinspektionen var tillgänglig under hela processen var positivt för inspektörerna

Under intervjuerna lyfte inspektörerna fram att det var positivt att Kemikalieinspektionen var tillgänglig under tiden vägledningsmaterialet testades och att de kunde höra av sig till myndigheten när frågor eller oklarheter dök upp.

Kemikalieinspektionen tog till sig synpunkter

Medarbetarna ansåg att Kemikalieinspektionen tog tillvara deras synpunkter och i de flesta fall kunde tillgodose deras behov. Ett par exempel på detta är att myndigheten kompletterade vägledningsmaterialet med en lathund som gav en mer utförlig instruktion för kontrollpunkterna i checklistan. Kemikalieinspektionen tog också fram ett informationsbrev att ge till tillsynsobjekten inför inspektion.

Samverkansprojektet ökade kunskapen och engagemanget

Arbets sättet, där kommunernas synpunkter och frågor fångades upp löpande av myndigheten, ökade både kunskapen och engagemanget att bedriva tillsyn på det aktuella området. I intervjuerna lyfte miljöinspektörerna fram att detta sätt att arbeta bör spridas till andra områden, något som även Kemikalieinspektionen planerar att göra.

Framgångsrikt att utveckla stödmaterial med en liten pilotgrupp

Enligt deltagarna var det en fördel att pilotgruppen med miljöinspektörer var relativt liten. Myndigheten kunde på det sättet ha en nära dialog med inspektörerna och arbeta med att inspirera och motivera deltagarna. Att pilotgruppen var liten gjorde det även möjligt för Kemikalieinspektionen att diskutera tillsynsvägledningen ingående med gruppen, vilket troligtvis påverkade kvaliteten positivt. En ytterligare fördel med att arbeta med ett mindre antal deltagare var att det inte krävdes någon större mängd resurser från myndigheten. En nackdel som nämndes av myndigheten är att med

färre deltagare ökar risken att kommunerna inte tipsar varandra om brister de hittar i sin tillsyn, vilket brukar vara en positiv effekt vid större tillsynsprojekt med fler kommuner involverade.

Medarbetarna skulle velat få mer återkoppling på sina förslag

I intervjuerna uppger miljöinspektörerna att de är positiva till de revideringar som gjordes i vägledningmaterialet och att de nu fått bättre stöd för att bedriva tillsyn på området. Inspektörerna har förståelse för att alla förslag inte kunde inarbetas i vägledningen, utan att det måste ske en avvägning. Däremot efterfrågade man en tydligare återkoppling, med motivering till varför vissa av inspektörernas förslag hanterades och andra inte.

8.6 Boverkets arbete med vägledning för barn och ungas utemiljö

I regleringsbrevet för 2014 fick Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning för barns och ungas utemiljö. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med tankesmedjan Movium vid Sveriges lantbruksuniversitet och tillsammans med ett antal berörda myndigheter. Innan Boverket fick uppdraget hade myndigheten aviserat behovet av en vägledning på området.

Målet med vägledningen var att förtydliga friytans betydelse för barns och ungas lek, lärande och hälsa, men också att ge vägledning om hur goda utemiljöer vid skola och förskola kan åstadkommas och utvecklas genom fysisk planering, utformning och förvaltning. Syftet var att förbättra förutsättningarna för att alla barn och unga ska få tillgång till en god, välfungerande utemiljö och möjlighet att leka och utvecklas utomhus i hälsosamma och inspirerande sammanhang. Yrkesgrupperna som ska förhålla sig till vägledningen är beslutsfattare, beställare och yrkesverksamma inom planering, utformning, förvaltning eller skötsel av den fysiska utemiljön vid förskolor och grundskolor.

Förstudie med hjälp av experter och kommunala representanter

Efter att Boverket fått uppdraget genomfördes en förstudie i syfte att se över vilka behov en vägledning behövde fylla. Förstudien genomfördes tillsammans med Movium och inhyrda konsulter. I förstudien gjordes en kartläggning av kunskapsläget och det rättsliga läget. I det arbetet anordnades semi-

narier och hearings samt särskilda möten med experter och berörda på området. Detta gjordes i syfte att ringa in knäckfrågor för olika aktörer. Deltagare var bland annat pedagoger, fysiska planerare och stadsbyggnadschefer i olika kommuner. När förstudien var beslutad konstaterade Boverket att en vägledning inte var tillräcklig för att fylla de behov som fanns, utan det var nödvändigt att också ta fram allmänna råd för att ge rekommendationer om tillämpning av lagstiftningen.

Boverket satte samman en referensgrupp som knöts till projektet. Referensgruppen skulle spegla förhållanden i hela landet och bestod av medarbetare från kommuner runt om i landet. Alla stora städer fanns också representerade. Vissa personer valdes ut mot bakgrund av att de uppvisat ett engagemang för frågorna och ett intresse av att delta. Personerna i referensgruppen hade olika roller i kommunerna och företrädde olika intressen, till exempel miljö, barn och unga samt stadsbyggnad. Både chefer och medarbetare deltog i projektet.

Deltagarna var nöjda med hur Boverket ledde arbetet

Enligt intervjuerna fick Boverket stor hjälp av referensgruppen att utforma materialet. De intervjuade deltagarna var också positiva till hur myndigheten ledde arbetet i referensgrupperna, även om enskilda deltagare inte alltid fick gehör sina synpunkter.

Referensgruppen hade olika åsikter, vilket gjorde Boverkets uppgift svårare

Mot bakgrund av att referensgruppen var en oenig grupp med många tankar och olika perspektiv ansåg Boverket att det ibland var svårt att hantera synpunkterna. Många behov skulle tillgodoses. En deltagare uppgav exempelvis att de inte ens var överens inom dennes kommun, eftersom de företrädde olika intressen, som miljö respektive exploatering. Den deltagaren menade att deltagarna i referensgruppen skulle bidra utifrån sitt perspektiv och sin roll, inte ge kommunens officiella bild. Den senare fick komma fram genom remissvaret. Ett annat exempel på när referensgruppen var oenig var att företrädare för vissa kommuner inte ville ha något allmänt råd över huvud taget, medan representanter från andra kommuner önskade att råden skulle vara ännu tydligare. Majoriteten av de intervjuade deltagarna från referensgruppen var dock nöjd med hur synpunkterna hanterades av Boverket och

att de fick återkoppling underhand av myndigheten, med motivering till varför man valt att gå vidare med vissa förslag och inte andra.

En oenig referensgrupp resulterade i kompromisser – men processen gjorde att stödmaterialet fick hög legitimitet

Boverket anser att kommunmedarbetarnas deltagande var mycket värdefullt, dels för att nyansera problembilden, dels för att diskutera möjliga lösningar. Det var däremot svårt för myndigheten att hantera referensgruppens synpunkter eftersom åsikterna gick isär, framför allt avseende hur styrande vägledningen och det allmänna rådet skulle vara. Boverket hanterade detta genom att i första hand utgå från lagstiftningen, men myndigheten tvingades också att kompromissa. Resultatet blev en slutprodukt som inte alla deltagare var helt nöjda med, även om de hade förståelse för de kompromisser myndigheten behövde göra.

Att de olika perspektiven kom upp och diskuterades redan när stödmaterialet togs fram och utformades bidrog till att det slutliga materialet blev mer legitimt, eftersom konfliktpunkter redan hade diskuterats och i viss utsträckning hanterats i referensgruppen. Förankringen var därmed till viss del gjord då materialet publicerades.

Regeringsuppdrag gav resurser men skapade viss tidspress

Genom att projektet initierades genom ett regeringsuppdrag blev arbetet prioriterat inom myndigheten och både Boverket och Movium tilldelades resurser för att ta fram vägledningen. Enligt intervjupersonerna underlättade de tilldelade resurserna arbetet genom att myndigheten kunde anställa personal, ta in konsulter samt stå för referensgruppens omkostnader i samband med deltagandet. Mer avgörande för processen än resurserna var dock tidsramen för att ta fram materialet. Eftersom det var ett regeringsuppdrag fanns en tydlig deadline och processen blev mycket komprimerad mot slutet.

Kunskapshöjande insatser krävs för att få till en förändring

Vissa medarbetare från kommunerna ansåg att Boverket – för att få till en förändring av kommunernas arbete med barn och ungas utemiljö – hade behövt arbeta mer med kunskapshöjande insatser hos kommunerna och inte enbart fokuserat på att fram en vägledning och ett allmänt råd. För att kommunerna ska kunna omsätta ett sådant material i praktiken behöver de ha tillräcklig kompetens.

9 Ytterligare perspektiv på medarbetarnas involvering

I detta kapitel redovisar vi material vi har fått från fackliga organisationer, från chefsnätverk och från branschorganisation Vårdföretagarna. Vi har ställt frågor om myndigheternas involvering till de större fackliga organisationerna inom de verksamhetsområden vi har studerat.¹²⁵ Vi har på samma sätt även tillfrågat viktigare branschorganisationer inom skola, hälso- och sjukvård och social omsorg.¹²⁶ Vissa av dessa organisationer har inte inkommit med några synpunkter.¹²⁷ Synpunkter har inkommit från Lärarnas riksförbund, Vårdförbundet, Sveriges läkarförbund (och deras specialitetsföreningar), Akademikerförbundet SSR och Vårdföretagarna. Vi har också deltagit och ställt frågor vid möten med SKL:s nätverk för miljöchefer respektive skolchefer.

De frågor vi har ställt rör i vilken utsträckning myndigheterna inom deras respektive område involverar, hur myndigheterna går till väga för att ta reda på vilket stödmaterial det finns behov av, vilken typ av stödmaterial som är mest användbart samt om de anser att involvering av medarbetare leder till ökat legitimitet för styr- och stödmaterialen. Flertalet organisationer har valt att ge ett mer allmänt svar på dessa frågor. Vårdförbundet har till sitt svar bifogat sitt remissvar på Kunskapsstödsutredningens betänkande (SOU 2017:48). Läkarförbundet har bifogat en enkät framtagen som underlag till samma utredning. Kapitlet är strukturerat utifrån verksamhetsområden.

¹²⁵ De fackliga organisationer vi tillfrågade var Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Sveriges läkarförbund, Vårdförbundet, Akademikerförbundet SSR och Naturvetarna.

¹²⁶ De branschorganisationer vi tillfrågade var Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Vårdföretagarna och Famna.

¹²⁷ Naturvetarna erbjöd sig att för Statskontorets räkning etablera kontakt med deras nätverk av miljöinspektörer, men eftersom vi låtit genomföra en enkätstudie som riktade sig till samtliga miljöinspektörer (se kap. 7) valde vi att inte utnyttja erbjudandet.

9.1 Skolan – synpunkter från fack och skolchefer

9.1.1 Synpunkter från Lärarnas riksförbund

Lärarnas riksförbund (LR) har inkommit med svar på våra frågor. LR lyfter fram arbetet med att ta fram läroplanen för grundskola, förskoleklass och fritidshem (Lgr11) som väl genomtänkt och väl organiserat, genom bland annat ämnesvisa referensgrupper med yrkesaktiva lärare. Involveringen skedde på alla nivåer, både genom förbundet centralt och ute på skolorna.

Enligt LR innebär förbundets involvering när stödmaterial tas fram ”i bästa fall” att organisationen centralt får ta del av materialet på remiss.

LR menar att det stödmaterial som är mest värdefullt och användbart ute i verksamheten är sådant material som har direkt bäring på undervisningssituationen eller är direkt kopplat till dokument som läraren måste upprätta.

Enligt LR är det ibland svårt för Skolverket att hinna med att ta fram stödmaterial när riksdag och regering fattar snabba beslut. Ett exempel som LR ger är stödmaterial för undervisning av nyanlända.

Generellt, menar LR, tas statligt stödmaterial emot mycket positivt av lärarna. Däremot finns ett problem när huvudmannen därutöver kräver tillämpning av eget material. LR anser att i syfte att stärka likvärdigheten och mildra lärarnas arbetsbelastning bör lärare och rektorer endast hantera statliga styrdokument och stödmaterial.

9.1.2 Synpunkter från SKL:s skolchefsnätverk

Skolcheferna lyfter fram SPSM som den myndighet inom skolområdet som bäst lyssnar in professionen. SPSM frågar vad professionen behöver hjälp med. Myndigheten är mer behovsstyrd jämfört med Skolverket. Skolcheferna ser det också som en fördel att SPSM finns representerat regionalt genom sina regionala avdelningar.

Enligt skolcheferna är Skolverket sämre än SPSM på att involvera professionen, eller den kommunala nivån över huvud taget. Ett exempel på en väl genomförd involvering från Skolverket som skolcheferna ändå nämner är arbetet mot hot och våld.

Det stora problemet enligt skolcheferna är inte bristen på involvering, utan mängden styr- och stödmaterial. Lärarna ”drunknar” i sådant material och har svårt att förhålla sig till allt material som kommer, enligt skolcheferna. Man menar också att det är svårt för lärarna att veta vad som är styrande och vad som är stödjande. Det gäller också materialet som kommer från huvudmännen.

Skolcheferna anser också att mycket av stödmaterial inte är anpassat till verksamheten i små kommuner.

9.2 Vården och omsorgen – synpunkter från fack och bransch

9.2.1 Synpunkter från Vårdförbundet

Vårdförbundet blir som organisation involverat när stödmaterial tas fram. Förbundet bjuder också själva in medlemmar att direkt delta i arbetet, eller inhämtar kunskap från medlemmar.

Föreskrifter och allmänna råd får förbundet på remiss.

Det stödmaterial som är mest värdefullt och användbart ute i verksamheten är enligt Vårdförbundet sådant material som ger tydliga svar och konkreta exempel på hur man ska arbeta. Vårdhandboken är ett exempel på ett sådant material.

9.2.2 Synpunkter från Läkarförbundet och specialitetsföreningarna

Enligt Läkarförbundet involveras läkarna på två sätt i arbetet med att ta fram styr- och stöddokument. Det ena är att man blir anlitad som expert inom ett visst område. Det andra sättet är att materialet förankras hos professionen genom remisser till bland annat professionsförbund och specialitetsföreningar.

Läkarförbundet genomförde som underlag till Kunskapsstödsutredningen en enkätundersökning riktad till läkare.¹²⁸ I den undersökningen ställdes bland annat frågan om läkaren deltagit i utformningen/uppdateringen av

¹²⁸ Enkäten skickades till drygt 1900 läkare, varav drygt 700 svarade.

kunskapsstöd under det senaste året. Av de svarande hade 4 procent varit involverade i arbetet med Socialstyrelsens nationella riktlinjer, 2 procent i arbetet med Socialstyrelsens övriga riktlinjer eller behandlingsrekommendationer och 2 procent i arbetet med SBU:s kunskapsöversikter. Dessa siffror kan jämföras med att 37 procent hade varit involverade i arbetet med att utforma eller uppdatera arbetsgivarens riktlinjer och behandlingsrekommendationer.

En annan fråga i enkäten var vad läkaren upplevde som det största hindret för att delta i utformningen av nya kunskapsstöd. På den frågan angav 34 procent av läkarna att det största hindret var bristande möjlighet att få ledigt från arbetet, vilket var det svarsalternativ som klart flest respondenter angav. Otillräcklig kompetens var det 24 procent som angav och bristande information om möjligheten att delta angavs av 17 procent av de svarande.

Läkarförbundet sände också ut Statskontorets frågor till sina specialitetsföreningar. Tretton av dessa föreningar besvarade våra frågor. En synpunkt som framfördes där var att läkare som ställs inför ett nytt problem söker kunskap från andra källor än styr- och stöddokument. Man konsulterar läkare med relevant klinisk kompetens och söker stöd från i första hand vetenskapliga artiklar och riktlinjer upprättade av expertgrupper. Läkare arbetar målstyrt och arbetar efter de särskilda förutsättningarna som råder i det enskilda fallet, något som kan vara svårt att styra med olika dokument.

En annan synpunkt från specialitetsföreningarna var att riktlinjer ofta tar lång tid att ta fram och inte hinner uppdateras tillräckligt ofta. Styr- och stödmaterialet behöver vara uppdaterat för att kunna användas av professionen i det dagliga arbetet.

9.2.3 Synpunkter från Akademikerförbundet SSR

Akademikerförbundet SSR framhåller Socialstyrelsen som ett föredöme när det gäller att involvera förbundet när styr- och stöddokument ska tas fram. Socialstyrelsen bjuder in förbundet att nominera medlemmar till grupper som ska medverka till att ta fram nya riktlinjer. När det gäller annat stödmaterial bjuds SSR ofta in som förbund och då är det vanligt att tjänstemän deltar. I andra myndigheters arbete sker ingen systematisk involvering av

SSR:s medlemmar. I de fallen beskriver förbundet det som närmast en tillfällighet om SSR involveras. Förbundets medlemmar får ibland möjligheter att ge synpunkter, men då ofta i ett sent skede eller på ett sätt som inte påverkar materialet.

SSR skriver också i sitt svar att myndigheternas dialog med kommunerna om vilket stödmaterial som ska tas fram sker ostrukturerat och i liten omfattning. Stödmaterialiet tycks, enligt SSR, tas fram i uppdrag från andra uppdragsgivare, utifrån till exempel regeländringar och tillsyn. Visserligen kan det finnas kommunala behov, förmedlade via SKL, bakom tillkomsten av ett stödmaterial. Enligt SSR formuleras emellertid de behoven långt ifrån de medarbetare som har daglig kontakt med kommuninvånarna eller med första linjens chefer.

SSR framhåller att handböcker och vägledningar är värdefulla stödmaterial, som också ofta används när lokala riktlinjer ska tas fram. Dock är det ett problem, enligt SSR, att dessa stöd uppfattas som styrande på ett sätt som inte alltid bidrar till ökat utrymme för professionen och till att stärka tilliten till medarbetarens kompetens och erfarenhet och till de bedömningar som denne gör.

SSR understryker också att stödmaterial blir mer lättillgängliga och relevanta om de som ska arbeta med dem involveras i framtagandet av materialet.

9.2.4 Synpunkter från Vårdföretagarna

Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation för privata vård- och omsorgsgivare. En huvudsynpunkt från vårdgivarna är att det skulle vara värdefullt för myndigheter, kommuner och landsting att i större utsträckning än i dag involvera privata vård- och omsorgsgivare när styr- och stödmaterial tas fram. Enligt Vårdföretagarna kan det finnas avsevärda skillnader i vilken typ av stöd en kommunal verksamhet med egna stödresurser behöver jämfört med en liten privat driven verksamhet. Vårdföretagarna menar också att användbarheten i styr- och stödmaterialiet kan förbättras om myndigheterna tar tillvara erfarenheter från privata vård- och omsorgsgivare.

Vårdföretagarna deltar i olika nätverk med bland annat Socialstyrelsen och SKL. Ibland blir organisationen också tillfrågad om att delta i framtagandet av specifika styr- och stödmaterial. Oftast brukar Vårdföretagarna då höra efter om det finns intresse från organisationens medlemsföretag att medverka, eftersom den huvudsakliga kunskapen om verksamheten finns hos dem.

Vårdföretagarna kan få förslag på föreskrifter på remiss från Socialstyrelsen.

9.3 Miljö- och hälsoskydd – synpunkter från miljöcheferna

Vid den nätverksträff som Statskontoret deltog i framförde miljöcheferna stark kritik mot hur de statliga myndigheterna involverar den kommunala nivån när styr- och stödmaterial tas fram. En myndighet som miljöcheferna dock menade lyssnar på kommunala synpunkter var Kemikalieinspektionen. Att Kemikalieinspektionen lyckas bättre än andra myndigheter beror, enligt miljöcheferna, på att myndigheten bedriver egen tillsyn och därmed förstår vad kommunerna behöver.

En annan synpunkt från miljöcheferna var att när myndigheterna involverade personer från den kommunala nivån var det ofta sådana personer som man sedan tidigare kände som blev tillfrågade.

En konsekvens av att den kommunala nivån inte involveras är, enligt miljöcheferna, att kommunerna inte får den typ av stöd som de efterfrågar. Som exempel nämner man att Naturvårdsverket skriver ”långa romaner om saker vi inte efterfrågar”. Enligt miljöcheferna behöver de tillämpbart stöd som ska kunna användas operativt, inte svepande formuleringar.

Miljöcheferna nämner att tillsynsprojekten, exempelvis de som Kemikalieinspektionen anordnar, utgör uppskattade stöd i kommunerna. I tillsynsprojekten får man i förväg möjlighet att ta ställning till hur olika situationer ska hanteras.

Vidare framhåller miljöcheferna att det är viktigt att kommunerna involveras i ett tidigt skede av arbetet, så att man också har en möjlighet att få gehör för sina synpunkter.

En annan synpunkt från miljöcheferna är att myndigheterna bör kommunicera direkt med den kommunala nivån och inte via länsstyrelserna. I dag fastnar mycket hos länsstyrelserna och når inte fram till kommunerna, enligt miljöcheferna.

10 Kommunala medarbetares syn på myndigheternas involvering – sammanfattande iakttagelser

I det här kapitlet sammanfattar vi våra iakttagelser av hur huvudsakligen kommunala medarbetare, men även chefer, ser på myndigheternas arbete med att involvera dem när styr- och stödmaterial tas fram.

Genom att urvalspopulationen i våra enkäter inte är känd är det svårt att dra några generella slutsatser utifrån våra resultat. Vi har därför valt att se enkätundersökningen som temperaturmätare, som tillsammans med vårt övriga empiriska material – fallstudier, intervjuer och dokumentstudier – ger en bild av de kommunala medarbetarnas syn på myndigheternas arbete med involvering.

10.1 Medarbetarna positiva ... och kritiska

10.1.1 Stödmaterial ger stöd ...

En generell uppfattning bland de kommunala medarbetare och chefer som besvarat våra enkäter är att det styr- och stödmaterial som myndigheterna tar fram utgör ett stöd i arbetet. Det finns här inte några större skillnader mellan de olika verksamhetsområdena. Det är också en stor majoritet som hyser den här uppfattningen. Exempelvis anger 90 procent av medarbetarna och cheferna inom fysisk planering och bostadsförsörjning att Boverkets stödmaterial ger ett ganska eller mycket stort stöd i deras arbete. När det gäller styrdokument anger till exempel 82 procent av cheferna och medarbetarna i grundskolan att Skolverkets föreskrifter ger ett ganska eller mycket stort stöd.

Skillnaderna mellan våra studerade verksamhetsområden är således inte stora, däremot finns det skillnader mellan myndigheterna. Dessa skillnader kan, angivna i procentandelar, te sig ganska stora. Det finns dock ett tydligt samband som innebär att de myndigheter som producerar mest stödmaterial

inom området, och som dessutom oftast riktar sig till medarbetarnas kärnområden, också är de som flest medarbetare och chefer i flertalet fall anser ger bäst stöd i arbetet.

10.1.2 ... men endast ett fåtal medarbetare anser att de involveras i tillräcklig utsträckning

Den bild som våra enkätsvar ger är att stödmaterialet generellt uppfattas positivt av de kommunala cheferna och medarbetarna. Detta innebär dock inte att man är nöjd med hur materialet tas fram. Enkäterna visar att det är få respondenter som anser att kommunala medarbetare involveras i tillräcklig utsträckning. På frågan om statliga myndigheter i tillräcklig utsträckning hämtar in synpunkter från medarbetare inom deras verksamhetsområde när de tar fram stödmaterial är det en liten minoritet som svarar ja. På vårdcentralerna och i socialtjänsten är det exempelvis 6 procent som svarat ja och inom grundskolan 7 procent. Den klart största andelen utgörs dock av personer som har svarat "vet ej" på frågan. Inom grundskola, vårdcentraler och socialtjänst är det ungefär två tredjedelar av de svarande som angett att de inte vet och inom miljö och fysisk planering är det ungefär hälften som gett det svaret.

Det är också få kommunala medarbetare som varit involverade i framtagandet av stödmaterial. I våra enkäter frågade vi om de hade lämnat synpunkter på stödmaterialet. Det gällde material från Skolverket, Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Boverket. Av de svarande angav 10 procent att de lämnat synpunkter på Skolverkets stödmaterial, 6 procent på Socialstyrelsens stödmaterial för hälso- och sjukvård, 14 procent på Socialstyrelsens stödmaterial för social omsorg, 20 procent på Naturvårdsverkets stödmaterial och 22 procent på Boverkets stödmaterial.

Respondenterna tycks således vara nöjda med det stödmaterial de får, men osäkra på i vilken utsträckning myndigheterna inhämtar synpunkter från kommunala medarbetare. Respondenterna är också i mycket liten utsträckning personligt involverade. De som har varit involverade tenderar dock att vara något mer positiva till stödmaterialet. Detta samband går att se inom alla verksamhetsområden, även om resultatet bygger på ett mycket begränsat antal respondenter. Beskaffenheten på vår urvalsprocess gör emellertid att resultatet måste tolkas med stor försiktighet.

I den enkät som Sveriges läkarförbund genomförde som ett underlag till Kunskapsstödsutredningen var det endast ett par procent av de svarande som angav att de varit involverade i framtagandet av kunskapsstöd. Det största hindret för att delta var svårigheten att få ledigt från ordinarie arbete. Detta ansåg en tredjedel av läkarna (34 procent). 24 procent ansåg sig inte ha uppnått tillräcklig kompetens än och 17 procent angav bristande information om möjligheten att delta som det största hindret för att delta.

Läkarnas svar kan tolkas som att bristande involvering mer beror på situationen på arbetsplatsen och arbetsgivarens inställning till ledighet än på myndigheternas intresse av att involvera. Vi har inte i vår studie haft motsvarande fråga, så om svårigheter att få ledigt utgör ett skäl för andra än läkare vet vi inte. Det är dock inte orimligt att anta att andra yrkeskategorier också kan ha svårt att få, eller ta, ledigt för att arbeta med myndigheters styr- och stödmaterial. Vi har också en fråga som, i likhet med ett av svarsalternativen i läkarenkäten, berör frågan om myndigheternas information. Vi frågar om medarbetarna vet vart de ska vända sig för att lämna synpunkter på stödmaterialet. Det visar sig att det inom samtliga områden finns fler som inte vet än som vet. Andelen som inte vet varierar mellan 45 och 57 procent. Den sistnämnda siffran gäller Socialstyrelsens stödmaterial inom hälso- och sjukvård.

Det finns vissa skillnader mellan könen i vår undersökning. Inom samtliga verksamhetsområden, förutom miljö- och hälsoskydd, är män i genomsnitt mer missnöjda än kvinnor med hur statliga myndigheter involverar kommunala medarbetare. Skillnaderna kvarstår även om vi tar hänsyn till ifall de varit involverade eller inte. Ser vi till hur hjälpta medarbetarna anser att de är av den centrala myndighetens stödmaterial framstår kvinnorna också som något mer nöjda. Tydligast är skillnaden inom vårdcentralerna. Även detta resultat bör dock tolkas med försiktighet med tanke på begränsningarna i vår enkätundersökning.

Vi ser inga stora skillnader mellan chefer och medarbetare bland våra respondenter. Chefer på vårdcentraler och inom grundskolan anser dock i något större utsträckning, jämfört med sina medarbetare, att de är hjälpta av stödmaterial från Socialstyrelsen respektive Skolverket.

10.2 Värdefullt med praktisk kunskap om medarbetarnas verksamhet

En intressant iakttagelse är att Kemikalieinspektionen får ett bra resultat i vår temperaturmätning. Miljöcheferna i miljöchefsnätverket nämnde också myndigheten som ett föredöme när det gäller att lyssna på den kommunala nivån. Samtidigt är Kemikalieinspektionen mycket tydlig med att man inte aktivt involverar kommunala medarbetare för att arbeta fram stödmaterialet. En förklaring, som nämns av myndigheten själv, och även av miljöcheferna, är att Kemikalieinspektionen bedriver egen tillsyn på området. Man vet därför vilka behov som finns och hur vägledningar och annat stödmaterial bör utformas. Myndigheten arbetar också med stöd via nationella tillsynsprojekt, där kommunerna inom ett visst tillsynsområde under en period får ett mycket aktivt stöd i form av lathundar, frågor och svar, checklistor med mera. Miljöcheferna lyfte särskilt fram tillsynsprojekten som ett exempel på ett värdefullt stöd.

I likhet med Kemikalieinspektionen får SPSM goda omdömen av mottagarna av deras stödmaterial. Skolledarna i skolledarnätverket framhåller att SPSM är bra på att ta reda på vilka behov som finns på skolorna. Till skillnad från till exempel Skolverket har SPSM en regional närvaro med rådgivare med nära kontakt med de enskilda skolorna. Myndigheten driver också egna skolor.

10.3 Tiden – en bristvara

Även när myndigheterna har ambitionen att involvera kommunala medarbetare kan det försvåras av tidsbrist. Inom skolområdet anger både myndigheter och skolledare att den korta tid som ibland står till förfogande för att ta fram materialet utgör ett hinder för att involvera medarbetarna på ett mer aktivt sätt.

I våra fallstudier är också synpunkter på tiden återkommande. Exempelvis önskade deltagarna i Skolverkets arbete med förskolans läroplan att myndigheten hade haft längre framförhållning. Det kan vara svårt att avsätta tid för personalen i förskolan att medverka i utvecklingsarbete. Förberedelser och diskussion i personalgruppen hade kunnat planeras in bättre om Skolverket hade haft längre framförhållning. Även i Socialstyrelsens arbete med

att ta fram kunskapsstöd för könsdysfori betonar deltagarna tidsaspekten som en viktig del att ta hänsyn till när praktiker involveras i projekt av denna typ. Tidsfaktorn nämndes även i Boverkets projekt med att utveckla en vägledning för barn och ungas utemiljö. I Socialstyrelsens arbete med FIA var tidsfaktorn också problematisk. Den omfattande involveringen, framförallt genom användartester, tog mycket tid i anspråk både på myndighets- och verksamhetsnivå.

10.4 Viktigt att syfte och förutsättningar är tydliga ...

En synpunkt som framkommer i flera av våra fallstudier är att det är viktigt att syfte, förutsättningar och arbetsformer för arbetet med att ta fram styr- eller stödmaterialet är tydliga när projektet inleds. Detta nämns bland annat av deltagare i Socialstyrelsen båda projekt om könsdysfori respektive FIA och av deltagarna i Skolforskningsinstitutets försöksverksamhet.

10.5 ... och att dialog och återkoppling fungerar

Ett annat genomgående tema i fallstudierna är behovet av återkoppling och en fungerande dialog med myndigheten. För exempelvis lärarna i Skolforskningsinstitutets försöksverksamhet var det inte tydligt hur deras synpunkter omhändertogs. Lärarna önskade mer återkoppling på sina synpunkter. Även deltagarna i Kemikalieinspektionens projekt med att ta fram stödmaterial för tillsyn av återförsäljare av växtskyddsmedel önskade mer återkoppling på sina förslag. Samtidigt var de nöjda med upplägget att få testa materialet och ge löpande återkoppling. Deltagarna såg det också som positivt att Kemikalieinspektionen var tillgänglig under testperioden och att de kunde höra av sig till myndigheten när oklarheter dök upp. De kommunala handläggarna i Socialstyrelsens FIA-projekt fick stort inflytande över slutprodukten utformning. De påpekade dock att dialogen med Socialstyrelsen periodvis inte fungerade så bra. Det bidrog enligt handläggarna till att bromsa spridningen av materialet.

10.6 Involvering leder oftast till kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte

Flera av våra fallstudier visar att involvering leder till kompetensutveckling för de som deltar i utvecklingen av myndigheters stödmaterial. Det nämns av deltagare i Socialstyrelsens utveckling av kunskapsstöd för könsdysfori, Boverkets arbete med stöd för barn och ungas utemiljöer, Skolverkets arbete med förskolans läroplan och i Kemikalieinspektionens projekt för att ta fram tillsynsvägledning. Kompetensutvecklingen skedde på olika sätt, till exempel genom att medarbetarna fick läsa in sig på vetenskapliga studier på området, genom allmän diskussion med yrkesverksamma från den egna eller från andra professioner, eller – som i fallet Skolforskningsinstitutets försöksverksamhet – genom en universitetskurs. I Socialstyrelsens arbete med att ta fram FIA, nämns bristande erfarenhetsutbyte som något som saknades och som skapade frustration under projektets gång för de deltagande socialsekreterarna. För att ett deltagande ska kännas meningsfullt, särskilt om det tar mycket tid i anspråk, är det viktigt att de involverade medarbetarna själva får nytta av sitt engagemang.

10.7 Involvering förbättrar kvaliteten och stärker legitimiteten

Våra fallstudier visar att involveringen av kommunmedarbetare har stärkt legitimiteten och höjt kvaliteten på styr- och stödmaterialet. Exempelvis bedömer både Skolverket och förskolepersonalen att professionens medverkan förbättrade kvaliteten på Skolverkets förslag till ny läroplan. Bättre kvalitet och stärkt legitimitet framhålls bland annat också av deltagarna i Socialstyrelsens arbete med kunskapsstöd för könsdysfori. I Boverkets projekt om barn och ungas utemiljö menade deltagarna att slutresultatet fick större legitimitet genom att olika perspektiv diskuterades och hanterades i projektgruppen.

Även Akademikerförbundet SSR framhåller att kommunal involvering gör stödmaterialet mer tillgängliga och relevanta. Miljöcheferna i miljöchefsnätverket menar att en följd av bristande involvering är att myndigheter levererar ett helt annat stöd än vad den kommunala verksamheten efterfrågar.

Del 3: Analys och slutsatser

Denna avslutande del av rapporten utgörs av ett kapitel. Kapitlet består två huvudavsnitt. I det första avsnittet analyserar och sammanfattar vi resultaten i vår studie. I det andra avsnittet lämnar vi ett antal rekommendationer till myndigheter och till regeringen inför det fortsatta arbetet med att involvera kommunala medarbetare.

11 Slutsatser och rekommendationer

11.1 Kommunal involvering gör styr- och stödmaterialet mer uppskattat

Ett övergripande resultat i vår studie är att styr- och stödmaterial som tas fram med medverkan av kommunala medarbetare, och där de kommunala medarbetarnas synpunkter också tas tillvara, uppfattas som mer legitimt och mer värdefullt av både kommunala medarbetare och av myndigheterna själva. De myndighetsföreträdare vi har samtalat med har ofta – implicit eller explicit – som en självklar utgångspunkt att kvaliteten blir bättre om kommunala medarbetare involveras. Tydligast framgår det i våra fallstudier.

Flertalet statliga myndigheter befinner sig så pass långt från den kommunala och regionala verksamheten att det skulle vara mycket svårt att ta fram ett praktiskt användbart styr- eller stödmaterial utan kommunal involvering. Medarbetarna i kommuner och landsting är generellt sett också bättre än myndigheterna på att avgöra om ett material är användbart i den egna verksamheten och vilka praktiska problem som kan uppstå vid tillämpningen. Om myndigheten inte involverar de som ska använda materialet, och därmed missar att ta hänsyn till sådana aspekter, är risken stor att materialet inte används i den utsträckning som det var tänkt. Involveringen tar visserligen tid för både myndigheten och för de som involveras, men den tiden är väl investerad om alternativet är ett stödmaterial med begränsad relevans och legitimitet.

11.2 Myndigheterna vill involvera ...

De myndigheter vi har studerat arbetar generellt sett ambitiöst med att involvera medarbetare från kommuner och landsting när styrdokument och stödmaterial tas fram.

Myndigheterna kan ha olika motiv till att involvera. Vi har bland annat noterat följande skäl:

- För att stärka styrningen. Det blir lättare att nå de mål som en myndighet har för verksamhetsområdet om styr- och stödmaterialet är anpassat till, och accepterat av, de kommunala medarbetarna.
- För att underlätta implementeringen av ett visst beslut eller en viss förändring av verksamheten. Om medarbetarna är med i arbetet med att ta fram styr- eller stöddokumentet kan de bidra till att sprida det budskap myndigheterna vill ha ut i sina respektive organisationer.
- För att avlasta den egna verksamheten.
- För att det finns bättre kompetens i den kommunala verksamheten.
- För att förankra. Om det råder delade meningar i en viss fråga eller i ett visst område kan involvering av kommunala medarbetare vara ett sätt att nå konsensus.

Hur stor utsträckning kommunala medarbetare involveras och hur systematiskt det görs skiljer sig åt mellan myndigheterna och mellan olika typer av material på en och samma myndighet. Skillnaderna sammanhänger ofta med myndighetens uppdrag och storlek. Större myndigheter med ett omfattande uppdrag att arbeta med kunskapsstyrning arbetar också mer systematiskt med att involvera kommunala medarbetare. För en liten myndighet som till exempel Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd är det inte på samma sätt nödvändigt att systematisera arbetet. Här kan arbetet med fördel skötas på ett mer informellt sätt.

Det finns vissa skillnader mellan styr- och stödmaterial när det gäller hur involveringen sker. En skillnad är att processen för att ta fram stödmaterial vanligtvis inte är lika formaliserad som processen för att ta fram styrdokument. En annan skillnad är att det finns betydligt större variationer inom stödmaterialet. Det gäller både typ av material och hur detta material tas fram.

Det som i övrigt kan skilja sig åt mellan olika typer av material och mellan myndigheter är:

- Hur *stor betydelse* kommunala medarbetare har i relation till andra målgrupper som involveras, till exempel forskare, andra myndigheter, brukare och företrädare för kommuner eller landsting. I vissa fall riktar

sig materialet till en hel bransch. I de fallen kan den kommunala medarbetarens synpunkter ha mindre betydelse i förhållande till andra intressenter.

- *Hur många man involverar.* Generellt kan man säga att om området är brett är involveringen också bredare. Och omvänt, om området är smalt sker involveringen mer strategiskt och riktar sig till färre personer.
- *Vem man involverar.*
- *När man involverar.*

11.3 ... men tiden kan ställa till problem ...

Tidskomponenten kan ställa till problem på flera sätt. En iakttagelse som vi har gjort är att myndigheternas möjligheter att involvera kommunala medarbetare försvåras av regeringens ambitioner att snabbt få till stånd en förändring i en viss verksamhet. Om exempelvis en lagändring snabbt ska genomföras kan det vara svårt för den aktuella myndigheten att hinna få fram stödmaterial i tid. Och ännu svårare att få tid till att involvera kommunala medarbetare när stödmaterialet ska tas fram.

Tiden kan också ställa till problem i andra riktningen. En synpunkt som har framförts till oss är att visst stödmaterial tar så lång tid att ta fram att det är föråldrat när det väl publiceras. Det är en synpunkt som bland annat har framhållits från läkarhåll med avseende på vissa av Socialstyrelsens nationella riktlinjer. Stödmaterial som upplevs som föråldrat, eller irrelevant av andra skäl, får inte någon legitimitet ute i verksamheten och kommer knappast heller att användas av professionerna.

Ett tredje problem som sammanhänger med tiden är den tid som är möjlig för den enskilda medarbetaren att avsätta för att delta i ett arbete med att ta fram styr- eller stödmaterial. Om det endast gäller att lämna synpunkter är detta inget problem. Om involvering däremot är mer omfattande och även avser deltagande i referensgrupper, arbetsgrupper eller till och med innebär att man förväntas bidra med skrivna texter blir tidsfaktorn mer akut. Cirka en tredjedel av läkarna i Läkarförbundets enkät angav att bristande möjligheter att få ledigt från ordinarie arbete utgör det största hindret för att delta i utformningen av nya kunskapsstöd. Även Boverket tog upp denna aspekt i vårt samtal med medarbetare där. Myndigheten arbetar nu med att ta fram

utbildningsmaterial för att genomföra kompetensinsatser kring plan- och bygglagen. Detta är ett omfattande arbete och den fråga myndigheten ställer sig är hur mycket man kan utnyttja kommunerna i det arbetet.

Möjligtvis som en konsekvens av att många kommunala medarbetare inte vill eller har möjlighet att delta i arbetet med att ta fram styr- och stödmaterial är det ofta samma personer som återkommer i referensgrupper, arbetsgrupper och i andra former av deltagande. Bland annat Naturvårdsverket tog i vårt samtal upp detta som ett problem. Myndigheten såg ett behov av att sprida deltagandet.

Vi ser också ett fjärde problem som sammanhänger med tiden och det är den tid som myndigheterna anser sig ha för att arbeta fram styr- och stödmaterial. Om en myndighet involverar de kommunala medarbetarna mer aktivt i arbetet i referensgrupper och arbetsgrupper, och också är beredd att ta till sig kunskapen från verksamheten, innebär det att arbetet med att ta fram styr- eller stödmaterialen kan komma att ta längre tid än vad det gjort utan kommunalt deltagande. Som företrädare för Boverket nämnde kan en aktiv involvering också komma i konflikt med myndighetens interna arbetsprocesser. Vidare kan den myndighetsinterna hanteringen försvåras om det finns reella intressemotsättningar inom ett område. Här kan vi förvänta oss att beredskapen och mognaden varierar mellan myndigheterna och även inom dem.

11.4 ... och regeringen ger inte alltid de bästa förutsättningarna

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna arbeta effektivt med att involvera kommunala medarbetare i arbetet med att ta fram styr- och stödmaterial är att myndighetens verksamhet inte är alltför uppbounden av tillfälliga regeringsuppdrag. Skolverket är exempel på en myndighet som har haft många tillfälliga uppdrag och därmed ett mycket begränsat utrymme för att arbeta behovsstyrt. Om det finns manöverutrymme för myndigheterna finns det större möjligheter att lyssna in och ta fram stöd utifrån verksamheternas behov. Risker för att stödmaterial kommer att uppfattas som irrelevant minskar också om processen för att ta fram materialet är mer "underifrånstyrd". Det hjälper inte om professionen involveras i framtagandet om det inte finns något behov av stödet ute i verksamheten.

11.5 Nöjda med stödet, men inte med hur involverade de är

Av vår temperaturmätning framgår att det är en mycket liten andel kommunala medarbetare och chefer som anser att statliga myndigheter i tillräcklig utsträckning hämtar in synpunkter från kommunala medarbetare när stödmaterial tas fram, flertalet respondenter svarar ”vet ej” på den frågan. Samtidigt är de generellt sett nöjda med det existerande stödmaterialet. Det finns således inte något enkelt samband mellan upplevd involvering och hur användbart man bedömer att stödmaterialet är.

Närhet till den kommunala nivån och praktiskt grundad erfarenhet och kunskap tycks dock vara viktiga bidragande orsaker till att myndigheter kan ta fram stödmaterial som uppfattas som värdefullt och legitimt. Kemikalieinspektionen är ett bra exempel på detta. Myndigheten arbetar formellt sett marginellt med involvering av kommunala medarbetare i själva framtagandet av materialet, ändå är Kemikalieinspektionens stödmaterial mycket uppskattat. Svaret på hur det kommer sig, menar vi, ligger i att myndigheten bedriver praktisk verksamhet inom det område där man ger stöd. Involveringen sker då så att säga organiskt och någon särskild process behövs inte. Kemikalieinspektionen vet av egen erfarenhet var stödet behövs och hur det bör se ut. Flertalet myndigheter har dock inte den närhet till den kommunala nivån som Kemikalieinspektionen har. De är därmed mer beroende av kommunala medarbetares deltagande för att ta fram styr- och stödmaterial som blir använt och uppskattat.

Att så pass många av våra respondenter i temperaturmätningen svarar ”vet ej” på frågan om statliga myndigheter i tillräcklig utsträckning hämtar in synpunkter från kommunala medarbetare när stödmaterial tas fram torde också illustrera att det är få medarbetare som har varit personligt involverade i att ta fram material. Mellan 5 (grundskolan) och 24 procent (miljö- och hälsoskydd) av respondenterna angav att de på detta sätt varit direkt involverade. Även de som varit direkt involverade har dock svårt att bedöma hur omfattande myndigheternas involvering av kommunala medarbetare generellt är.

Det är inte heller så att alla kommunala medarbetare vill, eller har möjlighet, att delta i arbetet med att ta fram styr- och stödmaterial. Åtskilliga medarbetare är säkert nöjda med att andra tar fram materialet. Det viktiga är att det uppfattas som relevant för verksamheten.

Det är dock viktigt att de som har synpunkter och som, åtminstone i ett mer begränsat avseende, vill vara delaktiga i framtagandet av styr- och stödmaterial vet vart de ska vända sig för att lämna dessa synpunkter. Av vår temperaturmätning framgår att den kunskapen är låg i dag. Detta är ett resultat som myndigheterna bör ta till sig. Det kan naturligtvis leda till besvikelse och kanske också frustration om man som kommunal medarbetare inte vet vart man ska vända sig för att lämna synpunkter, eller försöka bli delaktig på andra sätt i utformningen av myndigheters stödmaterial.

11.6 Två huvudkategorier av kommunala medarbetare involveras

Vi finner i vår studie två huvudsakliga grupper av kommunala medarbetare som involveras i arbetet med att ta fram styr- och stödmaterial. Den ena gruppen utgörs av chefer och medarbetare i verksamheten. Den andra av chefer, medarbetare eller politiker som representerar kommunen som organisation.

Eftersom det är sakkompetensen eller expertkunskapen som vanligtvis är avgörande för vem som blir tillfrågad om att delta i arbetet med att ta fram styr- eller stödmaterial är det vanligast att medarbetare involveras. Sakkunskapen inom olika områden finns oftast bland medarbetarna och inte på chefsnivå. Det är inte heller ovanligt att myndigheter vänder sig till professionssammanslutningar, som i sin tur väljer ut lämpliga personer att involvera.

Om en remiss skickas till registratören får kommunerna eller landstingen själva avgöra var i den kommunala hierarkin som frågan hör hemma. I andra fall involveras medarbetare strategiskt, eftersom myndigheten känner till vilka som är kunniga på det aktuella området och vem eller vilka man vill ha till det specifika uppdraget. Vi kan inte se någon tydlig skillnad mellan myndigheterna när det gäller vilken nivå de vänder sig till. Vissa myndigheter tycks dock något oftare än andra använda SKL eller andra företrädare

för kommunen för att få förslag på deltagare till arbetet med att ta fram material. Skillnader kan dock även finnas inom myndigheterna beroende på vilken typ av material som ska tas fram.

11.7 Små skillnader i medarbetarnas uppfattningar om styr- och stödmaterialet.

Utifrån vårt empiriska material kan vi inte se några egentliga skillnader mellan verksamheterna när det gäller vilket material som de kommunala medarbetarna och cheferna anser bidra till större legitimitet och till att ge ett värdefullt stöd i arbetet. Generellt uppskattas dock material som kan tillämpas operativt i den konkreta arbetssituationen, till exempel i undervisningen i klassrummet eller under tillsynsarbetet.

Det finns visserligen vissa skillnader mellan verksamhetsområdena när det gäller medarbetares och chefers uppfattningar om sådant som styr- och stödmaterialets användbarhet, graden av involvering när materialet tas fram och vart medarbetarna ska vända sig för att lämna synpunkter på materialet. Skillnaderna är dock mycket små. I vår temperaturmätning finns det en svag tendens till att respondenterna på vårdcentralerna är något mer missnöjda med sakernas tillstånd. De är bland annat minst nöjda med hur föreskrifterna är anpassade till deras yrkesutövning, minst involverade i framtagandet av stödmaterialet och de har minst vetskap om vart de ska vända sig för att lämna synpunkter. Skillnaderna är dock, som vi har nämnt, små och våra respondenter utgör bara en mycket liten andel av de yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården. Resultatet bör därför tolkas med försiktighet.

11.8 Små skillnader mellan könen

Av våra studerade verksamhetsområden är de mest kvinnodominerade hälso- och sjukvård, social omsorg och skola.¹²⁹ Vår temperaturmätning är det empiriska material vi har som kan belysa skillnader i involvering mellan könen. I det materialet framgår inget tydligt mönster kopplat till kön. De

¹²⁹ Se SCB 2016. *De 20 vanligaste yrkena för kvinnor*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetsstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/tabell-och-diagram/20-vanligaste-yrkena-for-kvinnor/>

största skillnaderna mellan könen återfinns exempelvis inom fysisk planering och bostadsförsörjning, där det å ena sidan är 12 procentenheter fler män som lämnat synpunkter på stödmaterialet, å andra sidan 6 procentenheter fler kvinnor som varit involverade i framtagandet av materialet.

De små skillnader vi kan se mellan könen i vår temperaturmätning gäller inte graden av involvering, utan hur nöjda medarbetare och chefer är med hur myndigheterna involverar och hur hjälpta de anser sig vara av materialet. Inom samtliga verksamhetsområden, med undantag av miljö- och hälso-skydd, är män jämfört med kvinnor mindre nöjda med hur myndigheterna involverar kommunala medarbetare. Skillnaderna kvarstår även om vi tar hänsyn till ifall respondenterna varit involverade eller inte. Ser vi till hur hjälpta medarbetarna anser att de är av den centrala myndighetens stödmaterial är kvinnor också aningen mer nöjda. Tydligast är skillnaden inom vårdcentralerna. Med tanke på de begränsningar som vår enkätundersökning har bör dock resultatet tolkas med försiktighet (se 1.5.3).

11.9 Medarbetare involveras i olika skeden och på olika sätt

Kommunala medarbetare kan medverka i olika skeden av arbetet med att ta fram styr- och stödmaterial. De kan involveras när behoven inventeras, när materialet arbetas fram, eller när det är nästan klart, genom remissförfaranden.

11.9.1 Behoven fångas in på olika sätt

Det varierar hur myndigheter tar reda på behovet av styr- och stödmaterial. Myndigheter kan aktivt fråga om verksamheternas behov. Alternativt kan behovsinventeringen ske löpande inom ramen för en myndighets ordinarie verksamhet. Det sistnämnda gäller oftare för myndigheter som själva bedriver samma typ av verksamhet som de kommunala mottagarna av styr- eller stödmaterialet, eller som har ett smalare verksamhetsområde.

Metoder som används för att aktivt fånga in behov är till exempel återkommande enkäter, förfrågningar till professionsorganisationer, att ha en funktion på webbplatsen där bland annat medarbetare kan lämna förslag på stödmaterial samt att systematisera frågor som kommer in till myndighetens

svarstjänst eller motsvarande. Myndigheter som har ett tydligt uppdrag gentemot en avgränsad målgrupp får i det dagliga arbetet löpande en bild av vilket stöd som kan behövas inom området. Deras behov av att skicka ut enkäter eller liknande är därför inte lika stort.

11.9.2 Medarbetare involveras vanligen genom referens- och arbetsgrupper

Det vanligaste sättet som myndigheterna involverar kommunala medarbetare på är genom referens- och arbetsgrupper. I vissa fall projekthanterar också kommunala medarbetare för att delta i framtagandet av materialet. Andra sätt att involvera är bland annat genom hearings, enkäter och att myndigheten lägger ut utkast för synpunkter på sin webbplats. Den kommunala nivån involveras också alltid genom remissförfarandet. I det fallet är det dock oklart om praktiskt verksamma medarbetare involveras. Nedan beskriver vi lite närmare ett antal av de sätt som kommunala medarbetare involveras på.

Referensgrupper: Referensgrupperna kan vara olika mycket involverade. I vissa fall är de med under hela processen, från start och sedan med jämna mellanrum under arbetets gång. Referensgrupperna kan också användas på lite olika sätt, exempelvis kan deltagarna lämna synpunkter skriftligt utan att träffa myndigheten, eller så kan man ha fysiska möten där alla referensgruppsdeltagare samlas och diskuterar i grupp. Det senare kräver mer tid och engagemang från deltagarna, men kan också vara mer givande, eftersom det bidrar till kollegialt utbyte och till att det blir mer av en dialog mellan myndigheten och deltagarna.

Arbetsgrupper: Liknar referensgrupper men är mer aktiva. Arbetsgrupper lämnar inte enbart synpunkter utan är också med och tar fram hela eller delar av materialet. Inte lika vanligt som referensgrupper.

Användartester/pilotprojekt: SPSM och Socialstyrelsen är två myndigheter som har använt sig av användartester. Med hjälp av sådana tester utformas materialet under arbetets gång. De kommunala medarbetarna får ett relativt stort inflytande över slutresultatet vid den här typen av involvering.

Tillsynsprojekt: Är relativt vanliga inom tillsynsområdet. Kemikalieinspektionen är en myndighet som stöder genom tillsynsprojekt. Projekten är ett

sätt att samordna många kommuners insatser inom ett avgränsat tillsynsområde under en begränsad period. Kommunerna får då också möjlighet till utökat stöd.

Konsensuspanel: Socialstyrelsen kan använda sådana när nationella riktlinjer tas fram. Konsensuspaneler används då kunskapsunderlaget inte anses tillräckligt. Panelen får i en webbenkät ta ställning till hur väl en metod fungerar.

Utkast på myndighetens webbplats: Ofta öppet för vem som helst att lämna synpunkter. Metoden kan vara ett sätt att nå ut med och förbereda för implementeringen av materialet. Kan leda till att myndigheten får in väldigt mycket synpunkter.

Löpande referensverksamhet: Exempelvis fungerar Skolverkets referensskolor på det sättet. Genom referensskolorna får myndigheten en kontinuerlig återkoppling och en naturlig ingång i de verksamheter som styr- eller stödmaterialet riktar sig till.

11.10 Medarbetarnas synpunkter måste hanteras

Självfallet uppfattas det som positivt om myndigheter aktivt efterfrågar medverkan från kommunala medarbetare i framtagandet av stödmaterialet, men om de synpunkter som medarbetarna framför ofta åsidosätts kan besvikelsen rent av bli större än om man inte fått möjlighet att delta. Den risken finns alltid om stödmaterialets innehåll och utformning redan i stora delar har bestämts när de kommunala medarbetarna involveras.

Om medarbetarnas synpunkter ska kunna tas tillvara är det viktigt att de inte involveras alltför sent i arbetet. Det är också viktigt att det finns reella möjligheter att påverka utformningen av stödmaterialet. Om involveringen bara sker för att leva upp till formuleringar i myndighetens interna policy eller riktlinje är det bättre att inte involvera alls.

Vad vi säger här betyder naturligtvis inte att allt som framförs av de medverkande kommunala medarbetarna måste beaktas i det material som tas fram. Det vi har sett, bland annat i våra fallstudier, är att det viktiga är att medarbetarna får en tydlig återkoppling på hur deras synpunkter har hantearats och att man får en förklaring till varför vissa synpunkter kanske inte har

beaktats. Utan en sådan återkoppling kan det vara svårt för de involverade medarbetarna att förstå varför de över huvud taget har involverats.

I vissa fall finns det, genom medveten rekrytering eller av en tillfällighet, meningsskiljaktigheter bland de kommunala medarbetarna i till exempel en referensgrupp eller arbetsgrupp. Detta behöver inte vara ett problem för legitimiteten hos det material som tas fram. Genom att deltagarna får möjlighet att lyssna på den andra partens argument kan man få större förståelse för argumenten och också lättare acceptera att de egna argumenten inte får fullt genomslag.

11.11 Kommunal involvering ökar tilliten

Forskning har visat att många kommunala medarbetare upplever att deras kunskande inte efterfrågas.¹³⁰ Medarbetarna är ju trots allt experter på sin egen verksamhet. Det är de som varje dag har att hantera de utmaningar som arbetet kräver. Sett i det perspektivet bidrar involvering av fler kommunala medarbetare i arbetet med att ta fram styr- och stödmaterial till att öka tilliten inom den offentliga förvaltningen. I och med att antalet anställda i kommunal och landstingskommunal verksamhet är mycket stort, kan dock behovet att bli hörd bara i viss mån mötas genom involvering i statliga myndigheters verksamhet.

Omfattningen av styrningen och stödet kan också påverka tilliten. Om en stor mängd styr- och stödmaterial riktas till kommunala medarbetare kan tilliten minska, även om materialet tas fram genom involvering, eftersom omfattningen i sig kan uppfattas begränsa den professionella autonomin.¹³¹

11.12 Statskontorets rekommendationer

I detta avsnitt lämnar vi ett antal rekommendationer till i första hand myndigheter, men också till regeringen. Rekommendationer redovisas i punktform nedan.

¹³⁰ Se t.ex. Ljung, M. & Ivarsson Westerberg A. 2017. *När målstyrning blev detaljstyrning. Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten* och Alsterdal, L. Erfarenhetens spelrum, i Alsterdal, L. (red.) *Omtankar. Praktisk kunskap i äldreomsorg*.

¹³¹ I Statskontoret 2016:26B. *Tillit på jobbet* redovisas en enkätundersökning som belyser vad som påverkar upplevelsen av tillit på arbetsplatsen.

Rekommendationer till myndigheterna:

- Sträva efter att involvera så tidigt som möjligt i processen. Det ökar de kommunala medarbetarnas möjligheter att påverka materialets utformning, något som i sin tur stärker materialets användbarhet och legitimitet.
- Undvik att involvera om tiden för att ta fram styr- eller stödmaterialet är knapp, eller om det av andra skäl inte finns utrymme för en meningsfull involvering. Om de deltagande kommunala medarbetarna uppfattar att de inte har någon möjlighet att påverka slutprodukten skapas frustration och besvikelse.
- Sprid deltagandet. Undvik att samma kommunala medarbetare återkommer i projekten hela tiden. Ett sätt att åstadkomma en sådan spridning skulle kunna vara att utnyttja professionssammanslutningar och fackliga organisationer för att få förslag på lämpliga deltagare till referens- eller arbetsgrupper.
- Var medveten om att involvering tar tid. Planera så att arbetet inte hamnar i tidsnöd. Om tiden för involvering är för knappt tilltagen kan det bli svårt att ta tillvara de kommunala medarbetarnas synpunkter.
- Se till att syfte, förutsättningar och arbetsformer för arbetet med att ta fram styr- eller stödmaterialet är tydligt formulerade och kommunicerade när ett projekt inleds. Det är viktigt att de kommunala medarbetarna har klart för sig vilka förväntningar som finns på deras deltagande.
- Försök att vara tillgänglig för synpunkter och frågor under hela processen med att ta fram styr- eller stödmaterialet.
- Ge tydlig information om hur kommunala medarbetare ska gå till väga för att lämna synpunkter på, eller ställa frågor om, styr- och stödmaterial. Vår temperaturmätning visar att kännedomen om vart man kan vända sig med synpunkter är låg.
- Se till att det finns utrymme för erfarenhetsutbyte mellan de kommunala deltagarna i arbetet med att ta fram styr- och stödmaterial. Det bidrar till att öka deltagarnas kompetens och deras engagemang i arbetet.

- Var noga med att återkoppla till de kommunala medarbetarna hur deras synpunkter har tagits om hand. Utan återkoppling kan det vara svårt för dem att förstå nyttan med sitt deltagande. Det är också lättare för deltagarna att acceptera att de inte har fått gehör för sina synpunkter om de får en förklaring till varför.
- Undersök om det är lämpligt och möjligt att samverka med andra myndigheter när styr- eller stödmaterialet ska arbetas fram. En sådan samverkan kan leda till att överlappningar och skilda budskap undviks och att materialet blir mer användbart. Samtidigt kan det göra deltagandet för de kommunala medarbetarna mer intressant genom att det ökar möjligheten till erfarenhetsutbyte över verksamhets- och myndighetsgränser.

Rekommendation till regeringen:

- Överväg noga behovet av ytterligare regeringsuppdrag till myndigheter som redan får många uppdrag riktade till kommuner. Vissa myndigheter är hårt styrda av tillfälliga regeringsuppdrag. Uppdrag som inte sällan innebär att styr- eller stöddokument ska tas fram, vilket ofta – explicit eller implicit – förutsätter kommunal involvering. Samtidigt är tiden för genomförande av uppdragen ofta kort och möjligheten till en meningsfull involvering begränsad. Färre regeringsuppdrag ökar möjligheten att ta fram material utifrån behov och att involvera kommunala medarbetare på ett meningsfullt sätt.

Referenser

Boverket 2011:17. *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering.*

Boverket 2016:27. *Formulera beslut och hantera överklaganden.*

Byggsamverkan Västra Götaland 2018. *Verksamhetsberättelse för 2017.*

Dir. 2016:5. *Tillit i styrningen.*

Ds 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

Havs- och vattenmyndigheten 2016. *Rutiner för Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsarbete.* Dnr. 1586-12.

Johansson, K. & Fogelgren, M. 2016. *En urvattnad glimt av något som kunde blivit bra – professionella i socialtjänsten och den evidensbaserade praktiken.* Centrum för kommunstrategiska studier 2016:8.

Ljung, M. & Ivarsson Westerberg A. 2017. *När målstyrning blev detaljstyrning. Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten och* Alsterdal, L. Erfarenhetens spelrum, i Alsterdal, L. (red.) *Omtankar. Praktisk kunskap i äldreomsorg.*

Länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting 2017. *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet.*

Miljösamverkan Sverige 2018. *Verksamhetsplan 2018.*

Naturvårdsverket 2017. *Processbeskrivning.* Beslutsprotokoll 2017-03-20. NV-07003-16.

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

Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 18. *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.*

Ramböll 2018. *Myndigheters involvering av verksamhetsnära kompetens för att utveckla stödmaterial.*

Ramböll 2018. *PM Metodbeskrivning.*

Regeringsbeslut 2016. *Uppdrag om en översyn av läroplanen för förskolan* (U2016/05591/S, U2017/01929/S).

Riksrevisionen 2013:11. *Statens kunskapsspridning till skolan.*

Riksrevisionen 2013:21. *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande.*

Riksrevisionen 2017:3. *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet.*

SCB 2016. *De 20 vanligaste yrkena för kvinnor.* <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/tabell-och-diagram/20-vanligaste-yrkena-for-kvinnor/>.

Skolforskningsinstitutet 2015. *Vilka behov av systematiskt sammanställd kunskap har skolan? - Slutrapport från Behovsfångstprojektet* (dnr. Skolfi 2015/47).

Skolforskningsinstitutet 2017. *Årsredovisning 2016.*

Skolforskningsinstitutet 2017. *Klassrumsdialog i matematikundervisningen – matematiska samtal i helklass i grundskolan.*

Skolforskningsinstitutet 2017. *Digitala lärresurser i matematikundervisningen, delrapport skola.*

Skolforskningsinstitutet 2017. *Digitala lärresurser i matematikundervisningen, delrapport förskola.*

Skolverket 2012. *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken.*

Skolverket 2017. *Processbeskrivning: Utarbeta läroplansanknutna styrdokument.*

Skolverket 2017. *Processbeskrivning: Utarbeta övriga föreskrifter.*

Skolverket 2017. *Processbeskrivning: Utarbeta allmänna råd.*

Skolverket 2017. *Redovisning av plan för genomförandet av regeringsuppdraget om en översyn av läroplanen för förskolan.* Dnr U2017/1929/S.

Skolverket.se. *Remiss: förslag till reviderad läroplan för förskolan.* (Avläst 2018-01-09).

Socialstyrelsen 2014. *Vetenskaplig kvalitet i publicerade effektutvärderingar. 169 svenska utvärderingar av psykologiska och sociala interventioner.*

Socialstyrelsen 2015. *God vård av vuxna med könsdysfori – Metodbeskrivning och kunskapsunderlag.*

Socialstyrelsen 2016. *Förstudie – utbildning om fallprevention.* Utkast.

Socialstyrelsen 2017. *Processbeskrivning – Socialstyrelsens arbete med föreskrifter och allmänna råd.* Dnr.1.3-20848/2017.

Socialstyrelsen 2017. *Rutin 1. Förstudie till kunskapsstöd med eller utan rekommendationer, Rutin 2. Ta fram bästa tillgängliga kunskap, Rutin 3. Väg samman till rekommendationer.* Diariennr: 1.3-22074/2017.

Socialstyrelsen 2017. *FIA – förutsättningar inför arbete. Manual till bedömningsmetoden.*

SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.*

SOU 2016:2. *Effektiv vård.*

SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård.*

SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*

Specialpedagogiska skolmyndigheten 2016. *Processspecifikation för Utveckla stödmaterial.*

Specialpedagogiska skolmyndigheten 2017. *Vägledning Kvalitetssäkring av externa publikationer.*

Statskontoret 2005:2. *Modeller för styrning. Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting.*

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

Statskontoret 2005:29. *Statliga myndigheters reglering av kommunala verksamhet.*

Statskontoret 2011:22. *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting.*

Statskontoret 2014:17. *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet.*

Statskontoret 2014:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL – Slutrapport.*

Statskontoret 2015. *Överenskommelser som styrmedel.*

Statskontoret 2015:16. *Myndighetsanalys av Statens skolverk.*

Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktiknära forskningsmiljöer.*

Statskontoret 2016:13. *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst – Delrapport.*

Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna.*

Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

Statskontoret 2016:26B. *Tillit på jobbet.*

Thygesen N. & Sjöberg Kampmann, N.E. 2013. *Tillid på bundlinjen.*

Øllgaard Bentzen, T. 2016. *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer – i springet fra ambition til praksis.*

Bilaga 1

Uppdraget



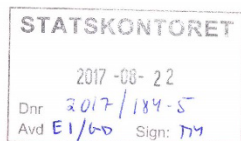
Regeringsbeslut

III 1

2017-08-17
Fi2017/03206/K

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



**Uppdrag att kartlägga hur statliga myndigheter involverar
medarbetare från kommunal verksamhet när styr- och
stödmaterial tas fram**

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att kartlägga på vilket sätt statliga myndigheter arbetar med att ta tillvara verksamhetsnära kunskap och erfarenhet genom att involvera medarbetare från verksamheter i kommuner och landsting vid framtagandet av styrdokument och stödmaterial som riktar sig till dessa verksamheter.

Statskontoret ska även analysera om medverkan av medarbetare från relevanta verksamheter bidrar till att styrdokument och stödmaterial uppfattas som ett mer värdefullt stöd än om samma typ av material tagits fram utan sådan medverkan.

Utifrån de analyser som görs ska Statskontoret, för det fall det är relevant, lämna rekommendationer om hur statliga myndigheter kan arbeta strukturerat med att involvera medarbetare från kommunal verksamhet vid framtagandet av sådant material.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 2 maj 2018.

Bakgrund

Regeringen arbetar med att utveckla styrningen av den offentliga sektorn. I budgetpropositionen för 2016 anges att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Minskad

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax:
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

detaljstyrning ger större utrymme för strategisk styrning. Kvaliteten i den offentliga förvaltningen är avhängig en tydlig och verksamhetsanpassad styrning som bygger på tillit (prop. 2015/16:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.4).

Många statliga myndigheter utövar styrning och har därmed betydande inverkan på verksamheter i kommuner och landsting, genom bl.a. föreskrifter, allmänna råd, vägledningar, handböcker, utbildningar och uppföljningsarbete. Inom vissa sektorer är många statliga myndigheter involverade, vilket leder till att statens styrning är särskilt omfattande och detaljerad.

Statskontoret har tidigare pekat på att en tillsitsbaserad relation går att kombinera med kontroll, förutsatt att kontrollen upplevs som meningsfull och bidrar till ökad motivation. Förutsättningarna för detta ökar i sin tur om de som kontrolleras själva involveras och får vara med och utforma styrmedlen och kontrollverktygen. Att utveckla en tillsitsbaserad styrning kan därmed innebära att i större utsträckning involvera den som styrs i kontroll och uppföljning av verksamheten (Statskontoret 2016:26).

Utredningen om ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården har i sitt betänkande Kunskapsbaserad och jämlik vård – Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård redovisat en kartläggning av de olika initiativ och samarbeten kring ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd som pågår på olika nivåer inom hälso- och sjukvården. Utredningen konstaterar bl.a. att det är många olika aktörer som tar fram kunskapsstöd och att de olika yrkesgruppernas förutsättningar att delta i utarbetandet av dessa kunskapsstöd varierar. Utredningen gör bedömningen att bred dialog och förankring är avgörande vid kunskapsstyrning, där ett säkerställande av professionernas involvering och acceptans är särskilt viktigt (SOU 2017:48 s. 383, 421 och 423).

I dagsläget finns ingen fullgod överblick över i vilken utsträckning som medarbetarnas verksamhetsnära kompetens tas tillvara vid myndigheternas arbete med att ta fram styrdokument och stödmaterial. I förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns en bestämmelse om att en myndighet som beslutar om föreskrifter eller allmänna råd så tidigt som möjligt ska ge bl.a. kommuner och landsting tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Däremot finns ingen skyldighet att involvera medarbetare i kommunala verksamheter i detta arbete. Tvärtom

finns forskning som tyder på att det finns brister när det gäller att systematiskt inhämta kunskap från olika yrkesgrupper.

Det är viktigt att myndigheternas arbete gentemot kommunsektorn bidrar till att skapa god kvalitet i verksamheterna. En ökad kunskap om hur statliga myndigheter arbetar med att involvera verksamhetsnära kompetens i framtagandet av styrdokument och stödmaterial skulle ge regeringen ett värdefullt underlag för att kunna vidareutveckla myndigheternas styrning av kommunala verksamheter så att denna blir mer verksamhetsanpassad och tillitsbaserad.

Närmare om uppdraget

Kartläggningen ska fokusera på de statliga myndigheter som har till uppgift att arbeta gentemot stora verksamhetsområden i kommuner och landsting, t.ex. skola, hälso- och sjukvård, omsorg, fysisk planering, bostadsförsörjning samt miljö- och hälsoskydd.

Statskontorets analyser ska bl.a. omfatta om det finns variationer mellan myndigheter i t.ex. sättet att involvera medarbetarna, från vilken nivå de medarbetare som involveras kommer och i vilket skede de kontaktas. Analyserna ska även omfatta om det finns skillnader mellan olika verksamhetsområden när det gäller vilka styrmedel som uppfattas bidra till större legitimitet och ge ett värdefullt stöd i verksamheten. Analyserna ska utgå från ett jämställdhetsperspektiv och innefatta om det finns skillnader i delaktighet mellan kvinno- och mansdominerade verksamheter.

Statskontoret ska genomföra uppdraget i samråd med berörda statliga myndigheter, Tillitsdelegationen, Sveriges Kommuner och Landsting, relevanta fackliga organisationer och branschorganisationer samt kommuner och landsting.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Torkel Winbladh

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/SIM, SSK och A
Socialdepartementet/ BEM, HSP, SF och ÅFG
Finansdepartementet/BA, SFÖ och OU
Utbildningsdepartementet/ GV och S
Miljö- och energidepartementet/MM och S
Näringsdepartementet/D, DL, SUBT och SUN
Arbetsmarknadsdepartementet/A och ARM
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/FCK

4 (4)

Bilaga 2

Metod enkätundersökning

Med konsulten metodbeskrivning som grund beskriver vi i denna bilaga hur enkätundersökningen har genomförts.¹³²

Metodval och genomförande

Registerdata för målgrupperna genom Statistiska centralbyrån (SCB) har inte varit tillgängligt. Data i form av mailadresser på individnivå till funktionerna inom skola, hälso- och sjukvård samt social omsorg fanns inte att tillgå. SCB hade kunnat tillhandahålla personnummer till gruppen lärare, ett underlag som dock inte hade varit relevant och ändamålsenlig i kartläggningen. Från SKL har mailadresser på individnivå erhållits till chefer inom hälso- och miljöskydd och inom fysisk planering och bostadsförsörjning. Mot den bakgrunden bygger undersökningen på ett flerstegsurval som innehåller ett klusterurval samt ett modifierat sannolikhetsurval till de personal-kategorier och funktioner där e-postadresser på individnivå inte har funnits tillgängliga.

Flerstegs-klusterurval

Ett flerstegs-klusterurval innebär att urvalet sker i kluster (för de olika yrkesgrupperna) samt i flera steg (för verksamhetsnivå respektive anställd individ). I undersökningen har ett modifierat sannolikhetsurval tagits fram. Ett modifierat sannolikhetsurval innebär en kombination av sannolikhetsurval (slumpmässigt urval) och icke-sannolikhetsurval (ej slumpmässigt urval). Ofta används detta i den här typen av undersökningar där flerstegsurval även används och där det i sista steget finns praktiska svårigheter med att kunna använda ett sannolikhetsurval. Eftersom vi har saknat kontaktuppgifter till medarbetare i samtliga fem enkäter och chefer i tre av fem enkäter har denna metod varit bäst lämpad att använda.

Genomförandet

Enkäten har distribuerats i två steg och respondenter har besvarat enkäten via en självupprättelselänk. De första mottagarna av mejlet med medföl-

¹³² Ramböll 2018. *PM Metodbeskrivning*.

jande enkätlänk har blivit ombedda att vidarebefordra samma mejl och därmed enkäten till aktuella respondenter (det vill säga chefer och medarbetare). Förfarandet har beskrivits tydligt i utskicken för respektive undersökning. De första mottagarna av mejlet har i undersökningen av skolan, social omsorg och hälso- och sjukvården varit en registrator eller en informationsadress. I de övriga två enkätundersökningarna har e-postadresser till chefer inom miljöskydd och fysisk planering varit tillgängliga och de har därför varit de första mottagarna av enkäten med distributionslänken. För varje person som öppnat enkäten via distributionslänken har en ny respondent i enkätverktyget skapats. Detta är anledning till att det inte går att använda den automatiskt genererade svarsfrekvensen.

En konsekvens av avsaknaden av kompletta urvalsramar är att det inte inom något område går att säkerställa ett genomgående slumpmässigt urval. I vissa områden har det varit möjligt att genomföra ett slumpmässigt urval i det första steget (till exempel grundskolor). När det kommer till det andra urvalssteget (till exempel lärare) är dock urvalet inte slumpmässigt för något område, då det kan finnas skillnader i vilka som vidarebefordrar undersökningen enligt instruktion. För chefer inom fysisk planering och bostadsförsörjning och miljö- och hälsoskydd har det utförts en totalundersökning.

Det första utskicket i undersökningarna genomfördes den 10:e januari 2018. Därefter skickades upp till tre påminnelser fram till att enkäten slutligen stängdes den 8:e februari. Enkäten till vårdcentralerna hölls dock öppen ytterligare en vecka på grund av få antal svarande.

Grundskolor

Populationen för undersökningen utgjordes av chefer och medarbetare i grundskolan. Totalt består populationen av cirka 100 000 personer, varav 4 500 rektorer, 90 000 grundskolelärare och 4 000 specialpedagoger.¹³³ Base-

¹³³ SiRis, Skolverket. URL:

http://siris.skolverket.se/siris/ris.rapporter_personal.alder?p_verksform_kod=11&p_verksamhetsar=2016&p_lan_kod=&p_kommun_kod=&p_hman_kod=00. [Hämtad: 2018-902-11.

rat på en avvägning utifrån principerna för urvalsstorlek sattes ett svarandemål om 300 respondenter, varav cirka 50 chefer. Undersökningens urval baserades på Skolenhetsregistret vilket innehåller uppgifter om skolenheter och skolformer i hela landet.¹³⁴ Utifrån registret drogs ett icke-stratifierat slumpmässigt urval om 500 grundskolor till vilka enkäten distribuerades. Efterföljande urvalssteg utgjordes av ett snöbollsurval, där mottagaren av enkäten på skolnivå ombads vidarebefordra denna till sina lärare. Totalt 637 svar erhöles från verksamma lärare och rektorer inom grundskolan (80 rektorer respektive 557 medarbetare). Sammantaget har mottogs svar från 144 av de 500 grundskolor som hade inkluderats i undersökningen, vilket innebär en svarsfrekvens på grundskolenivå om 29 procent.

Tabell 1 Antal svar grundskolor

Urvalsenhet	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens
Grundskola	500	144	29 %
Lärare/rektor	-	637	

Svar erhöles från lärare i låg-, mellan- och högstadiet samt även från ett antal specialpedagoger. I alternativet annat har respondenter angivit bland annat barnskötare, elevassistent, fritidspedagog, skolkurator, socialpedagog samt studie- och yrkesvägledare.

¹³⁴ Registret baseras på huvudmännens egna uppgifter och omfattar aktuell organisation samt adresser till skolenheter inom skolformerna förskoleklass, grundskola, specialskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

Tabell 2 Yrkeskategori grundskolan

Yrkeskategori	Antal svar
Rektor	80
Lärare i lågstadiet	131
Lärare i mellanstadiet	136
Lärare i högstadiet	145
Speciallärare/specialpedagog	73
Annat	68
Inget svar	4
Totalt	637

Socialtjänsten

Populationen för undersökningen utgjordes av chefer och medarbetare inom socialtjänsten. Totalt består populationen av cirka 25 000 socialsekreterare.¹³⁵ Urvalet baserades på ett register över socialtjänster som tillhandahålls av föreningen Orosanmälan.se.¹³⁶ Vid tillfället för undersökningen fanns det 145 socialkontor i detta register med e-postadresser. Dessa mottog inbjudan att delta i undersökningen.

Tabell 3 Antal svar socialtjänsten

Urvalsenhet	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens
Chef inom socialtjänsten	145	95	66 %
Medarbetare inom socialtjänsten	-	185	-

Not: Svarsfrekvensen är beräknad med ett antagande om att det finns en chef på varje socialkontor.

¹³⁵ SKL. URL: <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/personalenidiagramochsiffror/tabellerkommunalpersonal2016.11575.html>. [Hämtad: 2018-02-11].

¹³⁶ Sveriges socialtjänstkontor. URL: <https://orosanmalan.se/karta/>. [Hämtad: 2018-02-11].

Totalt mottogs 280 svar inom socialtjänsten. Merparten kom från medarbetare. Svar erhöles från socialsekreterare inom flertalet områden. Majoriteten av de svarande arbetar med barn och unga. Lågst antal svarande har erhållits från socialsekreterare inom äldreomsorgen och familjerätt. Under alternativet annat har svarande angett arbetsområden som ensamkommande, familjehem, vuxenärenden samt rent administrativa chefsroller.

Tabell 4 Arbetsområden socialtjänsten

Arbetsområde	Antal svar
Barn och unga	132
Missbruksfrågor	79
Stöd till familjer och barn	70
Våld	62
Socialt och ekonomiskt stöd	58
Socialpsykiatri	52
Funktionsnedsättning	49
Invandring/integration	49
Familjerätt	41
Äldreomsorg	41
Annat	33

Vårdcentraler

Populationen för undersökningen utgjordes av chefer och medarbetare vid vårdcentraler. Totalt består populationen av cirka 60 000 medarbetare.¹³⁷ Urvalet baserades på tillgänglig information om vårdcentraler i Sverige från Vårdguiden. Vid undersökningstillfället fanns det e-postadresser till 409 vårdcentraler i registret, dessa mottog inbjudan att delta i undersökningen. Urvalet skedde således inte slumpmässigt.

¹³⁷ Rambölls uppskattning baserat på siffror från SKL.

<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/personalenidiagramochsiffror/tabellerkommunalpersonal2016.11575.html> [Hämtad: 2018-02-11].

Tabell 5 **Antal svar vårdcentraler**

Urvalsenhet	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens
Chef vid vårdcentral	409	88	22%
Medarbetare vid vårdcentral	-	66	-

Not: Svarsfrekvensen är beräknad med ett antagande om att det finns en chef på varje vårdcentral.

Totalt mottogs 154 kompletta svar från medarbetare på vårdcentraler. Flerparten svar kom från chefer. Det visade sig väldigt svårt att få kontakt med populationen, särskilt medarbetare. Under alternativet annat har svarande angett yrkestitlar som specialistsjuksköterska, medicinsk sekreterare, sjukgymnast, socionom och ej kliniskt arbetande chef.

Tabell 6 **Yrkeskategorier vårdcentral**

Yrkeskategori	Antal svar
Sjuksköterska	68
Läkare, specialistkompetens	40
Läkare, ej specialistkompetens	19
Annan	27

Miljöskydd

Populationen för undersökningen var chefer och medarbetare vid miljökontor i Sverige. Då Statskontoret för denna undersökning fått kontaktuppgifter från SKL till samtliga miljöchefer genomfördes undersökningen för denna grupp som en totalundersökning. Chefer ombads i ett andra urvalssteg vidarebefordra enkätundersökningen till sina anställda. Enkäten skickades den 10:e januari 2018 ut till 290 miljöchefer.

Tabell 7 **Antal svar miljöskydd**

Urvalsenhet	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens
Chef på miljökontor	290	97	33%
Medarbetare på miljökontor	-	171	-

Totalt mottogs 286 kompletta svar från medarbetare vid miljökontor. Under alternativet annat har svarande angett yrkestitlar som myndighetschef, miljösamordnare, kommunekolog och hälsoskyddschef.

Tabell 8 Yrkeskategorier miljöskydd

Yrkeskategori	Antal svar
Miljöinspektör	167
Miljöchef	81
Annan	29

Fysisk planering

Populationen för undersökningen var chefer och medarbetare inom fysisk planering i kommunerna. Då Statskontoret för denna undersökning fått kontaktuppgifter till samtliga chefer inom fysisk planering från SKL genomfördes undersökningen för denna grupp som en totalundersökning. Chefer ombads i ett andra urvalssteg vidarebefordra enkätundersökningen till sina anställda. Enkäten skickades den 10:e januari 2018 ut till 721 chefer inom fysisk planering.

Tabell 9 Antal svar fysisk planering

Urvalsenhet	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens
Chefer inom fysisk planering	721	175	24%
Medarbetare inom fysisk planering	-	140	-

Totalt mottogs 349 kompletta svar från kommunarbetare inom fysisk planering. Under alternativet annat har svarande angett yrkestitlar som myndighetschef, miljösamordnare, kommunekolog och hälsoskyddschef.

Tabell 10 Arbetsområden fysisk planering

Arbetsområde	Antal svar
Bygglövshandläggare/ bygglovsarkitekt	55
Samhällsbyggnadschef	53
Bygglövschef	52
Byggnadsinspektör	37
Planchef	32
Planhandläggare/planarkitekt	32
Översiktsplanerare	6
Tillsynshandläggare	3
Annan	43

Bilaga 3

Metod fallstudier

I bilagan beskriver vi hur fallstudierna har genomförts. Beskrivningen bygger på rapporten *Myndigheters involvering av verksamhetsnära kompetens för att utveckla stödmaterial*, utarbetad av Ramböll på uppdrag av Statskontoret.

Övergripande upplägg och syfte

Fallstudierna syftar till att beskriva hur medarbetare i kommuner respektive landsting har blivit involverade när statliga myndigheter utvecklade styr- eller stödmaterial, i hur stor utsträckning de blev involverade och vilket inflytande de uppfattar att de haft i utvecklingsarbetet. Vidare har kartläggningen undersökt förutsättningarna för deltagande i involveringen, vilka svårigheter deltagarna har sett i arbetet med involveringen och vilka framgångsfaktorer som nämns. Slutligen har kartläggningen undersökt medarbetarnas syn på det material som de varit med om att utarbeta, samt om de också har varit involverade i att implementera eller sprida samma material.

Fokus i fallstudierna har legat på att beskriva hur förutsättningarna för deltagande har sett ut samt vilka svårigheter och framgångsfaktorer som har uppdagats. Nedan sammanställs de huvudsakliga metoderna för datainsamling i fallstudierna.

Urval och representativitet

Statskontoret har stått för urvalet av fall. Val av fall har skett i samråd med de aktuella myndigheterna. Dessa har gett förslag på projekt där det har förekommit involvering av medarbetare från kommunerna. Andra frågor som har diskuterats med myndigheterna vid val av fall är närhet i tid, om fallet utgör ett ”gott exempel” på involvering samt om det i främst har varit frågan om involvering av medarbetare i kommunerna och inte av chefer. Urvalet kan inte ses som representativt för hur respektive myndighet generellt arbetar med involvering av medarbetare från kommuner och landsting. Troligtvis har involvering skett i något högre utsträckning i de fall vi valt.

Metodval och genomförande

Respektive fallstudie har genomförts på ungefär samma sätt.

Djupintervjuer med projektledare från respektive myndighet

Varje fallstudie har inletts med en inledande djupintervju med projektledaren på respektive myndigheten. Intervjuerna har fokuserat på att samla in kunskap om hur involveringen av de verksamma såg ut, hur kontaktvägarna i kommunen/landstinget såg ut samt vad utfallet blev av att involvera kommunala medarbetare. Utfallet avsåg både identifieringen av framgångsfaktorer och svårigheter samt hur uppfattningen är att stödmaterialet har mottagits. Samtliga intervjuer har varit semistrukturerade. Det innebär att en intervjuguide används som ramverk för intervjun. Respondenten får då möjlighet att tala fritt utifrån särskilda frågeställningar som intervjuaren ställer. Intervjuerna med projektledarna spelades in och transkriberades.

Fokusgrupper med kommunala medarbetare

I tre av sex fall har fokusgrupper genomförts med medarbetare från kommunerna eller landstingen. Fokusgrupper genomfördes för förskolans läroplan (med barnskötare/förskollärare), försöksverksamheten (med lärare) samt kunskapsstöd för könsdysfori (med vårdpersonal). Vid respektive fokusgrupp har 2–4 respondenter deltagit. Även i dessa fall har semistrukturerad intervjuteknik använts, där frågeställaren utgått från en särskilt framtagen intervjuguide. Fokusgrupperna med medarbetarna spelades in och transkriberades.

Djupintervjuer med kommunala medarbetare

Enskilda djupintervjuer per telefon har genomförts med medarbetare i de fall då tidsbrist och geografiskt avstånd omöjliggjorde samling i fokusgrupp. Enskilda djupintervjuer gjordes även som komplement till fokusgruppen i fallet Skolforskningsinstitutets försöksverksamhet och Socialstyrelsens kunskapsstöd för könsdysfori. På samma sätt som fokusgrupperna användes telefonintervjuerna för att få inblick i de yrkesverksammas involvering och uppfattning av att få vara med i utvecklingen av styr- och stödmaterial. Då enskilda telefonintervjuer genomfördes i stället för fokusgrupp intervjuades 2–4 respondenter. Även i dessa fall har semistrukturerad intervjuteknik använts. Telefonintervjuerna med medarbetarna spelades in och transkriberades.

Dokumentstudie

Fallstudierna har även innefattat genomläsning av det stödmaterial som har utvecklats på områdena och de eventuella uppföljningar och utvärderingar som har gjorts efter att materialet tagits fram.

Faktagranskning

Kvalitetsgranskningen av rapportens empiriska underlag har skett stegvis. Projektledare från fem fallstudier har fått möjlighet att lämna synpunkter på intervjuanteckningar eller fallbeskrivningar i sin helhet.

Intervjuguide projektledare - generiska frågor för alla områden

Hur utvecklades stödmaterialet?

1. Var det tydligt från början vilken typ av stödmaterial som skulle tas fram eller har detta förändrats/omformulerats? (Till exempel hur styrande ska materialet vara? Är det till exempel en checklista/handbok, eller en produkt som ska öka kunskapen om något?)
2. Vad var syftet med att utveckla stödmaterialet?
 - a) Varför togs det fram?
 - b) Vilket behov skulle materialet tillgodose?
3. Vem initierade och tog beslut om att stödmaterialet skulle utvecklas? (Från regeringen/myndigheten/enskilda tjänstemän/professionen?)

Hur har medarbetarna involverats?

1. Vad var syftet med att involvera medarbetare när just detta specifika material skulle tas fram? (Till exempel öka kvaliteten på slutprodukten, få genomslag, som ett led i implementeringen, nå konsensus i någon fråga, det är rutin/"vi gör alltid så", och så vidare).
2. På vems initiativ involverades medarbetare i arbetet med stödmaterialet?
3. Var det självklart vilka yrkesgrupper/typer av medarbetare som skulle involveras?
4. På vilka grunder involverades just de specifika personerna?
 - a) Hur kom ni i kontakt med medarbetarna?

- b) Var de kända för er sedan tidigare?
 - c) Hade ni med både chefer och medarbetare? Vad var tankarna med det?
5. Kan du beskriva hur medarbetarna var delaktiga (genom aktiviteter) i att utveckla stödmaterialet? (Ge gärna konkreta exempel).
 - a) Var det möten, hearing, workshop, annat?
 - b) Var det flera tillfällen, med kontakt däremellan?
 - c) Hur höll ni kontakt med medarbetarna?
 6. Vad förväntades medarbetarna kunna bidra med?
 7. Hur skiljer sig ert arbete med att ta fram detta stödmaterial från hur ni vanligtvis arbetar med att ta fram stödmaterial? Vad gjordes annorlunda?

Vilken effekt fick medarbetarnas synpunkter på resultatet och fick medarbetarna någon återkoppling på sin involvering?

1. Hur tog du/ni emot medarbetares perspektiv/synpunkter/förslag?
2. Hur bedömer ni att det gick att integrera förslagen från medarbetare? Var det lätt/svårt?
3. Bedömer du/ni att slutprodukten blev annorlunda efter att medarbetarna fått lämna synpunkter? På vilket sätt?
4. Är du/ni nöjda med hur ni hanterade synpunkterna från medarbetarna?
5. Har ni återkopplat till medarbetarna efter avslutat arbete? Om ja, hur i så fall?
6. Hur tog medarbetarna som involverades emot slutprodukten?
7. Har myndigheten följt upp arbetet med hur materialet togs emot av målgrupperna? Vad visade den i så fall?

Förutsättningar för och resursanvändning under utvecklingen av stödmaterialet

1. Hur styrdes arbetet inom myndigheten?
 - a) Vilka resurser avsatte myndigheten i arbetet med att involvera medarbetare?

1. Hur lång tid brukar ett sådant involveringsarbete att ta? Och hur länge pågick arbetet i detta specifika fall?
2. Bedömer du/ni att det avsattes tillräckligt med resurser (personella)?
3. Upplever du att du som projektledare fick det stöd du behövde från myndigheten för att kunna genomföra processen/involvera medarbetare?

Hur kan myndigheten utveckla sitt arbete med att involvera medarbetarna?

1. Vad de ser ni är de största fördelarna (och eventuella nackdelar) med att involvera kommunernas medarbetare?
 - a) Ökad kvalitet på materialet. Blev det bättre/sämre? Varför?
 - b) Ökad kompetens. Lärde vi oss något av att arbeta så här? I myndigheten? I kommunen? Vad? Beskriv!
 - c) Förbättrat/försämrat för målgruppen, alltså be dem beskriva om det här arbetssättet innebar något för slutprodukten, resultat utåt. (Undersöka output/effekter för medborgare och företag).
2. Har sättet att involvera medarbetarna i detta fall gett några lärdomar som tas med in i andra projekt?
 - a) Utifrån ditt perspektiv, vilka var de främsta framgångsfaktorerna i ert arbete?
 - b) Var det "värt det" i förhållande till vad ni fick ut av det?
3. Vad hade kunnat göras annorlunda med att involvera medarbetare när stödmaterial ska utvecklas? Är du/ni nöjda med hur medarbetarna involverades?

Intervjuguide medarbetare - generiska frågor för alla områden

Vad var enligt er bakgrunden till att ni involverades i arbetet?

1. Vad upplevde ni var syftet med att involvera er i utvecklingen?
2. Hade du själv saknat den typen av stöd som du var med och utvecklade?

3. Varför ville du vara med i projektet/arbetet med x?

Hur har ni involverats i myndighetens arbete med att utveckla materialet? På vilket sätt blev ni/du involverad i arbetet?

1. När i processen involverades ni? Hur långt hade arbetet kommit när ni bjöds in?
 - a) Var du/ni involverade i "idégenereringsfasen"?
 - b) Fanns redan ett skriftligt underlag i utkast form som ni lämnade synpunkter på?
2. I vilken form har ni involverats i utvecklingen av stödmaterialet? Beskriv hur processen gick till.
 - a) Var det möten, hearing, workshop, annat?
 - b) Kan du ge exempel på vad som diskuterades/togs upp av dig/andra deltagare?
 - c) Var det flera tillfällen, eventuellt med kontakt däremellan? Hur ofta möttes ni?
 - d) Förbättrat/försämrat för målgruppen, alltså be dem beskriva om det här arbetssättet innebar något för slutprodukten, resultat utåt. (Undersöka output/effekter för medborgare och företag).

Vilken effekt fick era synpunkter på resultatet och fick ni någon återkoppling på er involvering? (Vad hände sedan/hur togs ert arbete vidare?)

1. Hur mottogs era perspektiv/synpunkter/förslag?
 - a) Kan du ge något exempel på något som de tog hänsyn till/lyssnade på under arbetet? (Alternativt något de inte lyssnade på/tog hänsyn till).
2. Var ni i referensgruppen överens? (Mer relevant vid enskilda intervjuer).
 - a) Om inte, hur skiljde sig era bedömningar?
3. Ser ni spår av er medverkan i det färdiga resultatet/stödmaterialet? Ge exempel!
 - a) Har andemeningen i era synpunkter tagits till vara?

4. Har ni fått återkoppling efter avslutat arbete? Om ja, i vilken form?
5. Är du/ni nöjda med genomförandet av processen för hur ni involverades?
 - a) Vilka var de främsta framgångsfaktorena?
 - b) Vad hade kunnat göras annorlunda av myndigheten?
6. Är du/ni nöjda med hur era synpunkter har tagits tillvara av myndigheten när stödmaterialet utvecklats?
7. Vad de ser ni är de största fördelarna (och eventuella nackdelar) med att involveras?
 - a) Ökad kvalitet på materialet. Blev det bättre/sämre? Varför?
 - b) Ökad kompetens. Lärde vi oss något av att arbeta så här? I myndigheten? I kommunen? Vad? Beskriv!

Hur kan myndigheten utveckla sitt arbete med att involvera medarbetarna?

1. Hur tycker du/ni att myndigheter bör tillvarata professioners kunskaper när stödmaterial utvecklas generellt? Var detta ett bra sätt?