

Administrativa kostnader i kommunsektorn

En analys av statens styrning
av kommuner och regioner



MISSIV

DATUM
2022-05-16
ERT DATUM
2021-02-18

DIARIENR
2021/60-5
ER BETECKNING
Fi2021/00762

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att kartlägga och analysera administrativa kostnader för kommuner och regioner

Regeringen gav den 18 februari 2021 Statskontoret i uppdrag att analysera och göra en övergripande kartläggning av de administrativa kostnader som följer av olika typer av statlig styrning som riksdagen, regeringen och de statliga myndigheterna utövar inom olika kommunala verksamhetsområden.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner* (2022:9).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg samt utredarna Staffan Brantingson, Eero Carroll, Andrea Hasselrot och Jonathan Larkeus, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jonathan Larkeus

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	Vi kartlägger kostsam, ineffektiv och betungande administration	14
1.3	Syfte och tolkningar	15
1.4	Så har vi genomfört uppdraget	17
1.5	Projektgruppen	17
1.6	Så har vi disponerat rapporten	18
2	Statskontorets bedömningar	19
2.1	Sammanfattande bedömning	19
2.2	Regeringen följer inte helt sina egna principer i styrningen av kommuner och regioner	20
2.3	Riktade statsbidrag medför betydande administrativa kostnader	25
2.4	Rapportering av uppgifter till staten är en stor källa till administrativa kostnader	28
2.5	Den administration som verksamhetsnära personal utför är sammantaget allra mest kostsam	31
2.6	Små enskilda utförare och små kommuner kan ha svårare att hantera den stora mängden statliga krav	35
3	Statskontorets förslag	37
3.1	Minska antalet riktade statsbidrag och förenkla dem	38
3.2	Förenkla rapporteringen av uppgifter till staten	43
3.3	Förenkla för verksamhetsnära personal	49
4	Riktade statsbidrag	55
4.1	Sammanfattande iakttagelser	55
4.2	Stort antal bidrag och många utbetalande myndigheter skapar administration	55
4.3	Staten styr ryckigt	60
4.4	Detaljerad styrning av de riktade statsbidragen	63
4.5	Administration kan vara en följd av att staten har litet förtroende för bidragstagarna	65
4.6	Våra tidsstudier visar att de administrativa kostnaderna av riktade statsbidrag varierar kraftigt	67
5	Hälso- och sjukvård	75
5.1	Sammanfattande iakttagelser	75
5.2	Komplex styrkedja med många aktörer	76
5.3	Betydande uppgiftslämnarbörda inom hälso- och sjukvård	78
5.4	Patientnära dokumentation tar tid	79

6	Social omsorg	85
6.1	Sammanfattande iakttagelser	85
6.2	Social omsorg har övergripande målsättningar och ibland detaljerad styrning	86
6.3	Rapportering av uppgifter innebär omfattande administration	87
6.4	Dokumentation kring enskilda är arbetskrävande	92
6.5	IVO:s tillsyn leder till omfattande administration	95
6.6	Staten ställer flera krav om styrdokument	96
7	Skola	99
7.1	Sammanfattande iakttagelser	99
7.2	Omfattande statlig styrning av skolan	100
7.3	Inom skolan går det mycket tid till att lämna uppgifter till staten	102
7.4	Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning medför en hel del administration	105
7.5	Kraven på elevnära dokumentation leder till omfattande administration för lärare och rektorer	108
7.6	Osäkerhet kan bidra till överdokumentation	111
8	Miljö- och hälsoskydd	113
8.1	Sammanfattande iakttagelser	113
8.2	Flera statliga myndigheter styr kommunernas miljö- och hälsoskyddstillsyn	113
8.3	Uppgiftsrapportering är särskilt administrativt betungande för kommunerna	114
8.4	Årliga tillsynsplaner är onödigt detaljerade	120
	Referenser	121

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	129
2	Metod och tidigare studier	135
3	Fördjupad kommentar till våra förslag	143
4	Kommentar till förslag som vi har valt att inte lägga fram	151

Bilagan *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag* finns tillgänglig för nedladdning på statskontoret.se.

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera de administrativa kostnader som kommuner och regioner har till följd av statens styrning. Statskontoret ska bedöma vilka områden och processer som regeringen bör prioritera i sin styrning samt föreslå åtgärder som staten kan genomföra för att minska kommunsektorns kostnader.

Regeringen bör prioritera att förenkla riktade statsbidrag, uppgiftsrapportering och verksamhetsnära dokumentation

Vi anser att staten behöver styra, kontrollera och följa upp kommunsektorn för att säkerställa exempelvis effektivitet, likvärdighet och att kommuner och regioner följer olika regelverk. Men samtidigt anser vi att staten inte styr på ett effektivt och välavvägt sätt.

Vi bedömer att statens styrning genom riktade statsbidrag och krav om att rapportera en mängd olika uppgifter allra tydligast orsakar administrativa kostnader för kommuner och regioner. Vi bedömer också att kraven på verksamhetsnära dokumentation skapar stora administrativa kostnader, och att den skulle kunna minska i omfattning. Staten kan enligt vår bedömning göra betydande insatser för att förenkla för kommuner och regioner, och därmed minska kostnaderna för administration. Som vi ser det bör regeringen prioritera att förenkla och minska omfattningen av riktade statsbidrag, uppgiftsrapportering och verksamhetsnära dokumentation, i fallande prioriteringsordning. Vår prioritering grundar vi i hur omfattande administration som uppstår för kommuner och regioner, men också vilka insatser som krävs från staten. Vi anser att staten lättare kan genomföra mer verkningsfulla insatser för de riktade statsbidragen och uppgiftsrapporteringen än för den verksamhetsnära dokumentationen.

Reducera och förenkla riktade statsbidrag

Högst prioritet bör regeringen ge att minska antalet riktade statsbidrag och att förenkla dem. Ett oförändrat totalt bidragsbelopp som fördelas genom färre bidrag som kommuner, regioner och enskilda utförare kan hantera mer enhetligt skulle innebära betydligt mindre administration och mer pengar till de avsedda verksamheterna.

Vi bedömer att den stora mängden riktade statsbidrag i sig orsakar onödiga administrativa merkostnader. Dessa kostnader skulle minska betydligt om bidragen var färre. Regeringen orsakar också administration för kommuner och regioner genom att ständigt förändra de riktade statsbidragen. Det följer av att allt för många

bidrag är kortsiktiga och ersätts av nya bidrag med kort framförhållning. Staten ändrar också villkor och återrapporteringskrav för de statsbidrag som finns. Vi bedömer att det finns behov av en samlad informationskälla om de riktade statsbidragen, för att underlätta för kommuner och regioner att bevaka nya och förändrade bidrag.

För att minska de administrativa kostnaderna av att hantera riktade statsbidrag föreslår vi att regeringen genomför följande åtgärder:

- Regeringen bör tillsätta en utredare med uppdrag att minska antalet riktade statsbidrag och förenkla dem.
- Regeringen bör ta fram riktlinjer för hur regeringen ska introducera och utforma riktade statsbidrag.
- Regeringen bör se till att staten tillhandahåller en samlad kalender med information om samtliga riktade statsbidrag. Regeringen bör tillsätta en förstudie för att utreda förutsättningarna för en sådan kalender.

Ompröva och digitalisera uppgiftsinsamling

Kommuner och regioner besvarar många enkäter och lämnar mängder av uppgifter till staten för en rad olika ändamål. Vi bedömer att regeringen bör minska och förenkla statliga rapporteringskrav gentemot kommunsektorn. Olika rapporteringskrav kan förenklas olika mycket, men vi bedömer att det behövs insatser inom detta område på både kort och något längre sikt.

Den sammantagna uppgiftslämnarbördan orsakar stora administrativa kostnader för kommuner och regioner, även om varje insamling kan vara motiverad. Men det uppstår ändå onödiga merkostnader för att insamlingarna inte är tillräckligt samordnade, att de är bristfälligt digitaliserade, att de sker ofta, samt att de gäller detaljerade uppgifter eller totalundersökningar. Kommunerna och regionerna behöver också nästan alltid arbeta manuellt för att få fram uppgifterna.

För att minska de administrativa kostnaderna som följer av att rapportera uppgifter föreslår vi att regeringen genomför följande åtgärder:

- Regeringen bör minska antalet krav och uppdrag samt utforma dem för att göra det enklare för kommuner och regioner att rapportera uppgifter till staten.
- Regeringen bör ändra i vissa förordningar för att få myndigheterna att långsiktigt arbeta för att underlätta kommuners och regioners uppgiftslämnarbörda samt att synliggöra administrativa kostnader.
- Regeringen bör ge fleråriga uppdrag till 16 centrala myndigheter och länsstyrelserna om att särskilt arbeta för att förenkla för kommuner och regioner, bland annat genom digitalisering. För vissa av myndigheterna bör uppdragen

även omfatta att förenkla hanteringen av riktade statsbidrag och den verksamhetsnära dokumentationen.

Se över dokumentationskrav för verksamhetsnära personal

Vi bedömer att de största administrativa kostnaderna i kommuner och regioner uppstår till följd av verksamhetsnära administration, ofta till följd av statliga krav. Den dokumentationen utförs till exempel av lärare, läkare och socialsekreterare. Vi bedömer att den sammantagna dokumentationsbördan riskerar att tränga undan kärnverksamheten, även om en stor del av administrationen är nödvändig och viktig. Men vi anser att staten behöver väga kraven sammantaget mot den kärnverksamhet som de riskerar att tränga undan. I det ingår också att ta ställning till balansen mellan det professionella handlingsutrymmet för olika yrkesgrupper respektive krav som regeringen anser är nödvändiga för att säkerställa kvalitet och likvärdighet.

För att minska de administrativa kostnaderna som har att göra med verksamhetsnära dokumentation föreslår vi att regeringen genomför följande åtgärd:

- Regeringen bör tillsätta två statliga utredningar som omprövar statliga krav, den ena inom skolan och den andra inom hälso- och sjukvård och social omsorg.

Svårt att mäta administrativa kostnader och dags att konkretisera arbetet

Våra tidsstudier visar att det inte är meningsfullt för staten att kontinuerligt mäta vilka administrativa kostnader som staten ger upphov till. Det beror på att det kan vara svårt att jämföra samma typ av kostnad mellan olika kommuner och regioner. Den typen av studier är också tidskrävande och bidrar med betydande administration i sig. Vi bedömer att staten som regel kan få tillräcklig kunskap om vad som är administrativt betungande genom att exempelvis fråga och testa kommande förändrade och nya krav på några kommuner och regioner.

Regeringen bör nu känna till problembilden och vilka åtgärder som den bör prioritera. Nu är det tid att påbörja ett mer handfast arbete. Regeringen måste se till att de initiativ den tar, till exempel när den tillsätter utredningar eller lämnar uppdrag till olika myndigheter, är inriktade mot att lämna konkreta förslag och ompröva de krav som skapar administration för kommunsektorn.

Del I

Statskontorets bedömningar och förslag

1 Inledning

I flera tidigare utredningar visar Statskontoret att den statliga styrningen av kommuner och regioner har ökat både i omfattning och detaljnivå, vilket har medfört betungande administration för kommuner och regioner.¹ Även Tillitsdelegationen har konstaterat att administrationen generellt har ökat inom skolan, hälso- och sjukvården och den sociala omsorgen.²

Tidigare utredningar och forskning visar att den ökade styrningen har medfört negativa konsekvenser. Det har bland annat lett till att kommunerna och regionerna inte använder sina resurser effektivt och att medarbetarnas handlingsutrymme har minskat samtidigt som de dokumenterar mer i onödan.³

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera kommuners och regioners administrativa kostnader till följd av statens styrning.

1.1 Statskontorets uppdrag

Sammanfattningsvis ingår det i Statskontorets uppdrag att identifiera områden och processer som är:

- särskilt kostsamma,
- bristfälligt samordnade eller utformade,
- inte digitaliserade.

Uppdraget innebär också att vi ska lämna förslag till regeringen. Vi ska:

- överväga möjligheterna till effektivisering av den administrativa hantering som följer av statliga krav,
- bedöma vilka processer som regeringen bör prioritera i arbetet med att minska de administrativa kostnaderna för kommuner och regioner,

¹ Statskontoret (2016:24), *Statens styrning av kommunerna*; Statskontoret (2019:2), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

² SOU (2018:47), *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

³ Statskontoret (2016:24), *Statens styrning av kommunerna*; SOU (2018:47), *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*; Castillo, D. och Ivarsson Westerberg, A. (2019), *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

- föreslå åtgärder som staten kan genomföra i sin styrning för att minska kostnaderna.

Vi ska analysera hur statens styrning påverkar administrativa kostnader i befolkningsmässigt små kommuner och för de privata utförare som bedriver kommunalt finansierad verksamhet (vi kallar dem för enskilda utförare). Vi ska också undersöka möjligheterna att förenkla hanteringen av riktade statsbidrag i kommuner och regioner och föreslå lämpliga åtgärder. Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

1.2 Vi kartlägger kostsam, ineffektiv och betungande administration

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av administration. Men det är vanligt att administration avser hantering av information.⁴ Administrationen utgör ofta stöd för styrning och ledning, ofta med koppling till rättssäkerhet och att utkräva ansvar.

Forskarna Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg har definierat administration inom kommunsektorn som att *skapa, samla in, bearbeta, sammanställa och rapportera information till olika intressenter i syfte att upprätthålla, samordna, styra och kontrollera den kommunala organisationen*.⁵ Vi har utgått från denna definition. Men för att kunna urskilja den administration vi ska kartlägga har vi preciserat definitionen. I vår precisering ingår *sammanställning och rapportering, administration relaterad till ledningssystem och styrdokument, administration relaterad till statlig tillsyn och klagomålshantering, personaladministration och ekonomiadministration*. Preciseringarna har varit ett stöd i empiriinsamlingen, till exempel när vi har utformat intervju- och enkätfrågor. I kartläggningen har vi därutöver fokuserat på administration som är:

- *Kostsam*, det vill säga att många berörs av administrationen eller att den tar mycket tid totalt sett.
- *Ineffektiv*, det vill säga administration som innebär onödig hantering, onödiga merkostnader alternativt inte uppfyller syftet.
- *Betungande*, det vill säga administration som är tidskrävande, krånglig, detaljerad, svår att se syftet med, svår att hantera i kombination med andra krav eller som kräver manuell hantering.

⁴ Statskontoret (2019:2, bilaga 2), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 16.

⁵ Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014), *Administrationssamhället*, Lund: Studentlitteratur, s. 43; Sveriges Kommuner och Landsting (2019), *Metodstöd – Förenklad och effektivare administration. En metod för att mäta och värdera 1:a linjens chefers administrativa uppdrag*, s. 2.

Vårt uppdrag handlar om administrativa sysslor som följer den styrning som staten riktar specifikt mot kommuner och regioner. Vi har därför inte kartlagt administration som kommuner utför som en konsekvens av generella regler, som till exempel offentlig upphandling, offentlighet och sekretess, redovisning eller systematiskt arbetsmiljöarbete.

1.3 Syfte och tolkningar

Det är sedan länge känt att kommunsektorn upplever den statliga styrningen som administrativt betungande. Samtidigt finns det få studier om vad administrationen kostar och få åtgärder har genomförts för att sänka de administrativa kostnaderna. Vårt uppdrag är att redovisa inom vilka områden det finns kostsam, ineffektiv och betungande administration. Vi ska också lämna förslag som innebär att regeringen kan genomföra relevanta och verkningfulla åtgärder för att sänka kommunsektorns administrativa kostnader. Syftet är ytterst att frigöra resurser som kan användas i kärnverksamheten.

1.3.1 Utredningsfrågor

De utredningsfrågor som har väglett oss i arbetet är:

1. Vilka administrativa processer är mest kostsamma, ineffektiva eller betungande för kommunsektorn?
2. Vilka krav ställer staten kopplade till dessa processer och vilka konsekvenser får kraven på kommunsektorns administrativa börda?
3. Vilka administrativa aktiviteter i hanteringen av riktade statsbidrag och kostnadsersättningar är mest kostsamma, ineffektiva eller betungande?
4. Vilka åtgärder kan regeringen eller statliga myndigheter genomföra för att minska kommunsektorns administrativa kostnader?
5. Vilken besparing kan de föreslagna åtgärderna leda till för kommunsektorn?

1.3.2 Våra bedömningsgrunder

Fyra bedömningsgrunder har tjänat som vägledning för de förslag vi lämnar i kapitel 3.

- Vilken omfattning administrationen har. Vi har vägt in administrationens storlek och hur den påverkar kommunsektorn. Det gäller exempelvis hur vanligt förekommande administrationen är, om den påverkar flera olika kommunala verksamhetsområden, vilken personal som vanligen utför den och hur många de är samt hur mycket tid som administrationen tar. Vi har också vägt in hur rimliga de administrativa konsekvenserna är i förhållande till syftet, eftersom viss administration är kostsam men helt nödvändig för verksamheten.

- Hur de berörda uppfattar administrationen. Företrädare för flera instanser ska ha upplevt eller observerat att administrationen innebär problem. Det räcker inte att företrädare för kommuner och regioner påtalar ett problem, utan även forskare, andra statliga aktörer eller företrädare för bransch eller profession ska göra det.
- Vilken källan till administrationen är. Administrationen och de problem som följer ska ha uppstått som följd av hur staten har utformat och implementerat kraven, eller på grund av de praktiska förutsättningar staten som har gett för den administrativa hanteringen (exempelvis att den är bristfälligt digitaliserad) eller hur staten har samordnat berörda aktörer.
- Statens möjligheter att förenkla administrationen. Staten ska ha utrymme att inom sitt mandat effektivisera administrationen genom exempelvis samordning, digitalisering, förenkling och standardisering. Vi har vägt in hur komplex styrningen på området är, de skattade kostnaderna för åtgärder och vilka besparingar de kan leda till, samt om staten kan genomföra åtgärder inom nuvarande ordning och ansvarsfördelning eller om åtgärderna kräver systemförändringar.

1.3.3 Våra tolkningar av centrala begrepp

I avsnitt 1.2 beskriver vi vad vi menar med administration och vilken administration vi är särskilt intresserade av.

Vad menar vi med riktade statsbidrag?

Vi definierar riktade statsbidrag som pengar staten tillför eller erbjuder kommuner, regioner eller enskilda utförare och som de måste använda för en viss insats eller ett visst ändamål. Det är frivilligt för kommuner och regioner att ansöka om eller få riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen har olika syften, men generellt stödjer de bestämda kommunala verksamheter.

Kostnadsersättningar är en särskild kategori av riktade medel som staten tillför kommunsektorn. Kostnadsersättningar avser specifika kostnader som kommuner eller regioner har på grund av att staten har beslutat att kommunerna eller regionerna är skyldiga att utföra eller tillhandahålla något, som en viss tjänst.

Stöd som riktar sig enbart till enskilda verksamheter och som inte avser utförande av offentlig verksamhet, exempelvis jordbrukarstöd, kulturbidrag eller kommunala föreningsbidrag, utgör inte riktade statsbidrag.

Vad menar vi med verksamhetsnära personal?

Regeringen nämner verksamhetsnära personal i sitt uppdrag till Statskontoret. Vi tolkar det som personal som jobbar i kärnverksamheten inom kommuner och regioner, ofta nära patienter, elever och brukare. Vi räknar också deras närmaste chefer som verksamhetsnära personal. Exempel på grupper som ingår är lärare, rektorer, sjuksköterskor, läkare, undersköterskor, vårdbiträden och social-

sekreterare. Inom miljö- och hälsoskydd är det inte lika tydligt var gränsen mellan verksamhetsnära personal och central förvaltning går. Därför använder vi inte det begreppet i relation till miljö- och hälsoskydd. När vi använder begreppet syftar vi på personal inom skola, social omsorg samt hälso- och sjukvård.

1.4 Så har vi genomfört uppdraget

Vi har använt flera olika metoder och källor i utredningen: intervjuer, studier av lagar och förordningar, styr- och stödmaterial från myndigheter och tidsstudier av vissa specifika administrativa processer. Vi har också använt visst statistiskt material. Vi har intervjuat företrädare för kommuner, regioner, statliga myndigheter, branschorganisationer, fackförbund och SKR. Som underlag till denna utredning har Anders Ivarsson Westerberg och Daniel Castillo vid Södertörns universitet på uppdrag av Statskontoret skrivit en separat vetenskaplig rapport, som fokuserar på statens styrning genom riktade statsbidrag.

Vi har haft begränsad tillgång till relevant data. Dessutom har befintliga tids- och kostnadsuppskattningar inte varit helt jämförbara med varandra. En stor del av utredningen baserar vi därför på kvalitativa uppgifter. Vi har studerat administration inom de största kommunala och regionala verksamhetsområdena – skola, vård och omsorg, hälso- och sjukvård samt även miljö- och hälsoskydd. Vi har behövt hålla kartläggningen av respektive område relativt övergripande.

Vi har studerat effekter till följd av många olika styrmedel, till exempel regelstyrning, finansiell styrning (framför allt riktade statsbidrag), tillsyn och statliga myndigheters uppföljning och krav på redovisning från kommuner och regioner. Det är inte möjligt att ta fram en generell modell som kan användas för att beräkna kostnaderna för administration när styrsignalerna skiljer sig så pass mycket åt sinsemellan. Slutligen är det ofta svårt att isolera kostnaden till statlig styrning.

För att komplettera de kvalitativa källorna har vi särskilt studerat vissa avgränsade administrativa processer, där vi kan beräkna en ungefärlig kostnad för den specifika kommunen eller regionen. Det har vi gjort genom empiriska studier av hur mycket tid som personal behöver för att hantera en viss process. Våra tidsstudier utgör just exempel på vad administrationen kan kosta i en viss kommun eller region. En närmare beskrivning av våra metoder återfinns i bilaga 2.

1.5 Projektgruppen

Utredarna Staffan Brantingson, Ebba Brismark, Eero Carroll, Andrea Hasselrot och Jonathan Larkeus (projektledare) har genomfört uppdraget. Eva MacDonald och Lukas Pashalidis har medverkat i delar av projektarbetet. Vi har kvalitetssäkrat rapporten enligt Statskontorets interna rutiner samt låtit de kommuner som har ställt upp på tidsstudier faktagranska dessa. Vi har också låtit de myndigheter och de branschorganisationer och fackförbund som vi har intervjuat eller nämner i

rapporten faktagranska delar av den. Även Näringslivets regelråd (NNR) och Sveriges Regioner och Kommuner (SKR) har faktagranskat vissa delar av texten.

1.6 Så har vi disponerat rapporten

Rapporten är uppdelad i två delar. Våra bedömningar och förslag presenteras i del I (kapitel 1–3) och vår kartläggning i del II (kapitel 4–8).

I kapitel 2 presenterar vi våra samlade bedömningar för alla verksamhetsområden. I kapitel 3 finns våra förslag till regeringen.

I kapitel 4 presenterar vi vår kartläggning och de slutsatser som rör riktade statsbidrag och i kapitel 5–8 beskriver vi de största administrativa kostnaderna per verksamhetsområde, det vill säga hälso- och sjukvård (kapitel 5), social omsorg (kapitel 6), skola (kapitel 7) samt miljö och hälsoskydd (kapitel 8).

Som bilagor till rapporten finns regeringens uppdrag till Statskontoret, de metoder vi har använt samt mer utförliga kommentarer och beskrivningar av våra förslag och förslag som vi har valt att inte lägga fram. Den vetenskapliga underlagsrapporten om riktade statsbidrag finns som digital bilaga på Statskontorets webbplats.

2 Statskontorets bedömningar

I detta kapitel presenterar vi våra övergripande slutsatser om vilka administrativa följder statens styrning får för kommuner, regioner och enskilda utförare. Vi anger också de områden som vi bedömer är förenade med de största administrativa kostnaderna och vad regeringen bör prioritera att åtgärda.

2.1 Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att:

- *Regeringen inte helt följer sina egna principer för styrning.* Styrningen har därför tvärt emot regeringens intentioner lett till mer administration för kommunsektorn. Det finns exempel på att staten har förenklat enskilda administrativa processer. Men det är framför allt mängden administration som är svår att hantera. Staten styr också ryckigt, kortsiktigt och utifrån starka sektorsintressen snarare än sammanhållet. Dessutom medför kommunsektorns egen styrning ytterligare administration. Administrationen tränger undan ledning, planering och kärnverksamhet i kommunsektorn.
- *Riktade statsbidrag medför betydande administrativa kostnader.* De administrativa kostnaderna på grund av statens styrning är omfattande och ibland onödiga, eftersom de många kraven och bidragen är bristfälligt samordnade och delvis överlappar varandra.
- *Rapportering av uppgifter till staten är en stor källa till administrativa kostnader.* Onödiga merkostnader uppstår av att vissa insamlingar inte är samordnade, bristfälligt digitaliserade, sker ofta eller avser detaljerade uppgifter. Vi bedömer att det finns en stor potential att frigöra resurser genom att staten i större utsträckning tar tillvara digitaliseringens möjligheter när den samlar in uppgifter från kommuner och regioner.
- *Den administration som verksamhetsnära personal utför är sammantaget allra mest kostsam av den administration som staten orsakar i kommunsektorn.* Men en stor del av den administrationen är också nödvändig för verksamheterna.
- *Små enskilda utförare och små kommuner kan ha svårare att hantera stora mängder statliga krav.* Styrning som medför administration för kommunsektorn gör det oftast också för enskilda utförare.

2.2 Regeringen följer inte helt sina egna principer i styrningen av kommuner och regioner

I princip all styrning medför administrativa kostnader för den som blir styrd. Statlig styrning av kommuner och regioner fyller många olika syften och kan ske genom en rad olika styrmedel – regelstyrning, ekonomisk styrning och uppföljning, kontroll och tillsyn eller mjukare former som överenskommelser, strategier samt råd och stöd.⁶ Den svenska förvaltningsmodellen innebär att kommuner och regioner har huvudansvaret för att utföra välfärdsverksamheterna. Det gör att det är befogat och nödvändigt att staten styr, kontrollerar och följer upp för att säkerställa exempelvis likvärdighet och att kommuner och regioner följer de regler som gäller. Det är också rimligt att dokumentationskrav, tillsyn och återrapportering innebär administrativa kostnader.

Men styrningen måste också vara effektiv och väl avvägd. Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2022 att den vill styra kommuner och regioner med tillit och med utrymme för kommunal anpassning och effektivisering.⁷ Regeringen skriver också att den ska balansera sin styrning mot att lämna handlingsutrymme till kommuner och regioner.⁸ Vår kartläggning visar att regeringen inte har fått genomslag för ambitionerna om ett ökat kommunalt handlingsutrymme eller tillitsbaserad styrning. Även om regeringen har tagit initiativ för att förenkla vissa administrativa processer har den sammantaget styrt på ett sätt som i många avseenden innebär ökad kontroll och detaljstyrning. Kommuner och regioner hanterar allt mer administration som sammantaget är mer omfattande och komplex. Statskontoret bedömer att det leder till ett ineffektivt resursutnyttjande. Vi bedömer att staten många gånger kan få fram motsvarande beslutsunderlag med mindre kostsamma medel och ändå behålla möjligheterna till kontroll och uppföljning.

2.2.1 Regeringen styr detaljerat, ryckigt och osammanhängande

Liksom tidigare utredningar bedömer vi att staten har ökat sin styrning av kommuner och regioner, både sett till antalet styrsignaler och till detaljnivån.⁹ Professionerna har också fått mindre inflytande över hur de utför sitt arbete. Staten kan motivera varje enskilt krav eller statsbidrag med goda intentioner och enskilda administrativa kostnader kan vara rimliga var för sig. Men vi bedömer att staten i

⁶ Statskontoret (2016:26), *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

⁷ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner*, s. 25. Se även prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner*, s. 54, där regeringen började förändra sitt styrsätt.

⁸ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner*, s. 26.

⁹ Se bland andra Statskontoret (2021a), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*, och Statskontoret (2016:24), *Statens styrning av kommunerna*.

sin styrning inte fäster tillräcklig vikt vid den samlade administrativa bördan som den orsakar för kommuner och regioner. Det beror delvis på att de berörda statliga aktörerna inte är tillräckligt samordnade i sin styrning av kommuner och regioner.¹⁰ Vi bedömer att statens styrning blir för detaljerad och svåröverblickbar av fyra olika skäl.

1. Staten styr till stor del varje sektor utifrån olika departements och statliga myndigheters intressen och logiker, snarare än sammanhållet och med helhetsperspektiv. Delar av staten kan därför anse att det är motiverat att införa krav för kommuner och regioner utan att samordna med andra statliga krav.
2. Statens styrsignaler kommer från många olika håll och träffar många olika organisatoriska delar och processer i kommuner och regioner. Det begränsar både möjligheterna för de som styr att få överblick och för den som blir styrd att ta till sig och förstå de många styrsignalerna.
3. Det förekommer att statliga styrsignaler överlappar, exempelvis krav om uppgiftsrapportering och dokumentation. Staten har inte utformat de många kraven och statsbidragen på ett standardiserat sätt som gör det lättare för kommuner och regioner att hantera dem.
4. Statens styrning är många gånger kortsiktig och ryckig. Nya och förändrade krav kan få stora administrativa följder för kommuner och regioner, även om de till synes är små.

De administrativa kostnader som uppstår för kommuner och regioner till följd av statens styrning tränger undan annan verksamhet. Alternativkostnaderna i kärnverksamheterna är att personalen får mindre tid till elever, brukare och patienter. Alternativkostnaderna centralt i kommuner och regioner och för verksamhetens chefer är mindre tid till strategisk och ekonomisk styrning av verksamheterna, internt förbättringsarbete och egen uppföljning.

Kostnaden av olika statliga administrativa krav kan variera stort, både sett till tid och hur många personer som är inblandade. Våra tidsstudier visar att vissa administrativa processer kan sticka ut som kostsamma, medan många kan framstå som hanterbara var och en för sig. Men det ska ses i kontexten att kommunsektorn hanterar stora mängder rapporteringskrav, dokumentationskrav och riktade statsbidrag och att styrningen och hanteringen sammantaget är ineffektiv.

¹⁰ Det finns dock exempel på komplexa och uttryckliga samordningsuppdrag, exempelvis till Folkhälsomyndigheten. Det kan vara en följd av att det inom verksamhetsområdet finns många myndigheter som samlar in registeruppgifter med system byggda på olika sätt.

2.2.2 Riksdagen och regeringen är ofta den ursprungliga källan till administration

Administrativa kostnader kan uppstå genom hela styrkedjan, men vi bedömer att riksdagen och regeringen är de främsta källorna till den administration som är särskilt betungande för kommuner och regioner. Regeringen och riksdagen bär därmed en stor del av ansvaret för att administrationen har ökat. Men statliga myndigheter, kommuner och regioner ökar också de administrativa kostnaderna genom sina tolkningar av och tillägg i styrningen.¹¹

Regeringen anger att staten, kommuner och regioner delar på ansvaret för att skapa goda förutsättningar för en effektiv kommunal verksamhet.¹² Men det är regeringen och riksdagen som beslutar om författningar, riktade statsbidrag och uppdrag till myndigheterna. På en övergripande nivå är det riksdagen och regeringen som avgör hur många insatser, krav om rapportering, dokumentation, uppföljningar och utvärderingar som kommunerna och regionerna har att hantera. Vi bedömer att det ofta pågår parallella insatser, utredningar och uppdrag som åtminstone till viss del överlappar varandra. Statskontoret visar i flera tidigare rapporter att samordningen mellan de olika departementen i Regeringskansliet kan bli bättre.¹³

2.2.3 Kommuner och regioner skapar även egen administration

Kommuner och regioner kan själva ge upphov till administrativa merkostnader till följd av statens styrsignaler. Det kan till exempel vara att de tolkar statliga regler mer långtgående eller omfattande än avsett. De skapar också administration genom att de är politiskt styrda organisationer med egna mål och visioner för verksamheten som kräver styrning och uppföljning. Kommuner och regioner rör också själva över många ålderdomliga och mindre ändamålsenliga systemstöd som skapar betydande administration. Det betungar särskilt verksamhetsnära personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Hur stora administrativa kostnader som kommuner och regioner genererar för sig själva varierar. I en del verksamheter orsakar de troligtvis mer administration än staten.

När staten förenklar regelverk är det inte säkert att åtgärderna får genomslag hela vägen ut till verksamhetsnivån. Det är inte ovanligt att kommuner och regioner fortsätter med rutiner som följer av krav som inte längre gäller. Det finns tydliga

¹¹ Statskontoret (2021), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

¹² Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner*, s. 25.

¹³ Se exempelvis Statskontoret (2022a), *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor: En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. Om offentlig sektor (OOS).

exempel på det inom exempelvis skolan.¹⁴ I andra fall har statliga försök att förenkla administrativt krävande processer lett till andra oönskade konsekvenser.¹⁵

2.2.4 Statliga myndigheter har inte förenklat tillräckligt

Vi bedömer att även de statliga myndigheterna har viktiga roller i att förenkla den administration som de orsakar för kommuner och regioner. Vår kartläggning visar att flera statliga myndigheter endast i begränsad utsträckning driver förenklingsarbete gentemot kommunsektorn, trots att myndighetsförordningen borde styra dem mot det. Förordningen anger att alla myndigheter ska begränsa de kostnads- mässiga konsekvenserna när de begär in uppgifter eller utövar tillsyn.¹⁶ Men myndigheter styr sällan helt själva över vilka krav de ställer gentemot kommuner och regioner, utan är bundna av lagar och instruktioner eller krav från EU. Staten ska också väga att minimera administration mot andra mål och syften, till exempel rättssäkerhet, noggrann statistik eller korrekt användning av offentliga medel. Men myndigheter under regeringen ska säkerställa att de regler som styr verksamheten är ändamålsenliga och föreslå ändringar i författning om det behövs.¹⁷

Riksdagen har antagit förenklingspolitiska mål där en del innebär att minska företagens samlade regelbörda. Bland annat ska de statliga myndigheterna digitalisera sina tjänster och ärenden för företag. Det finns också bestämmelser om att företag inte ska behöva lämna samma uppgifter flera gånger, att myndigheter ska samordna sig för att begränsa uppgiftslämnarbördan och att myndigheterna ska hämta in uppgifter digitalt.¹⁸ Det finns också exempel på att myndigheter har fått i uppdrag att förenkla för företag eller för medborgare.¹⁹ Men det finns inget motsvarande mål om att förenkla för kommuner och regioner. Vi bedömer att det har bidragit till att myndigheterna har prioriterat ned det arbetet. Det bekräftar flera myndighetsföreträdare i intervjuer.

¹⁴ Till exempel tog staten 2013 bort kravet på individuella utvecklingsplaner (IUP) för elever som får betyg. Bland Lärarförbundets medlemmar uppgav tre av tio högstadielärare att huvudmännen fortfarande under 2020 uppmanat dem att ta fram IUP för samtliga elever.

¹⁵ Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen (2016:14), *Förenklat läkarintyg – Försäkringskassans hantering av införandet*.

¹⁶ 19 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁷ 9 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁸ 4–6 §§ förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag.

¹⁹ Se till exempel Socialdepartementet (2022), *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Folkhälsomyndigheten*. Utöver det har bland andra Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och Jordbruksverket haft i uppdrag att förenkla både för företag och kontrollmyndigheter. Se till exempel Regeringen (2014), *Uppdrag att förenkla och förtydliga förutsättningarna för medborgarkontakter – Regeringsuppdrag*. S2014/1124/FS.

Statskontoret har lämnat förslag om hur regeringen kan följa upp det förenklingspolitiska målet om digitalisering.²⁰ Men om regeringen vill följa upp hur kommuner arbetar med att förenkla för företag innebär det samtidigt en större uppgiftslämnarbyrå för kommunerna. Olika insatser för att förenkla för en målgrupp kan således stå i kontrast till att förenkla för en annan.

Flera myndigheter hänvisar till att de samråder med SKR eller Näringslivets regelråd när de inför en ny uppgiftsinsamling eller när de förändrar en insamling som redan finns. Men företrädare för flera myndigheter säger att de inte arbetar aktivt med att förenkla befintliga processer och krav specifikt gentemot kommuner och regioner. Flera företrädare beskriver att de främst överväger att förenkla för kommuner och regioner om de får särskilda uppdrag eller signaler om att någon viss process är särskilt betungande. Försäkringskassan riktar till exempel in sitt förenklingsarbete på de processer som är störst sett till ärendevolymer, vilket oftare är processer mot företag eller enskilda än mot kommuner och regioner.

2.2.5 Bättre att staten tar hjälp med att utforma regler än att mäta administrativa kostnader

Vi vill framhålla att det inte är meningsfullt för staten att kontinuerligt mäta vilka administrativa kostnader som staten ger upphov till – vare sig sammantaget, för viss statlig styrning eller för vissa kommuner eller regioner. Det följer av att kostnaderna varierar mycket beroende på exempelvis hur kommunen är organiserad, vilka systemstöd den har, hur erfaren individerna som utför administrationen är och vilka statsbidrag som kommunen tar del av. Det är därför svårt att jämföra samma typ av kostnad mellan och inom kommuner. Tidsstudier medför också betydande administration i sig, och det är svårt att mäta administrativa kostnader löpande utan utvecklingsarbete eller att lägga ner mycket tid på mätningen.

Vi bedömer att staten som regel kan få tillräcklig kunskap om hur och vad som är administrativt betungande i specifika delar av statens styrning genom att exempelvis fråga Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt några kommuner och regioner om vilka problem de ser.

Vi bedömer att de administrativa kostnader som uppstår hos kommuner och regioner inte avgörs av vilken typ av styrmedel som staten använder. Däremot påverkar antalet krav som staten sammantaget ställer, vilken framförhållning staten ger samt hur detaljerad och tydlig styrningen är. Chefer, administratörer och verksamhetspersonal i kommuner och regioner har inga tydliga preferenser vare sig för eller emot att staten styr genom exempelvis lagstiftning, myndighetsföreskrifter eller tillsyn och kontroll.

²⁰ Statskontoret (2022b), *Metod för uppföljning av det förenklingspolitiska målet om digitalisering*.

2.3 Riktade statsbidrag medför betydande administrativa kostnader

Vi bedömer att hanteringen av de riktade statsbidragen leder till stora administrativa merkostnader för kommuner och regioner. Bedömningen stöds av tidigare studier inom området och av våra intervjuer med såväl kommuner och regioner som statliga myndigheter, branschorganisationer, fackförbund och intresseorganisationer. Hanteringen av riktade statsbidrag är det som kommuners och regioners företrädare oftast anser orsakar de största administrativa kostnaderna.

Det är oerhört svårt att beräkna vad den administrativa hanteringen av riktade statsbidrag och kostnadsersättningar kostar för kommuner och regioner. Men om vi utgår från våra tidsstudier kan vi väldigt grovt uppskatta storleksordningen på kostnaderna under 2021 till mellan 560 miljoner kronor och 1,62 miljarder kronor. Det finns en stor osäkerhet i beräkningen, som vi beskriver närmare i bilaga 2. Där beskriver vi också vilka antaganden som ligger till grund för beräkningen. Kostnadsuppskattningarna inkluderar inte enskilda utförarens eller statens kostnader. Enbart kostnaderna för att hantera riktade statsbidrag hos Skolverket och Socialstyrelsen överstiger 120 miljoner kronor.

Kommunerna och regionerna får förvisso betydligt mer pengar genom de riktade statsbidragen än vad administrationen kostar. Det är också rimligt att staten följer upp hur kommunsektorn använder stora bidrag. Men stora delar av administrationen är en följd av att det finns så många bidrag som är utformade på olika sätt. Det innebär att det finns merkostnader som är helt onödiga. Hanteringen av statsbidragen binder kommuners och regioners egna resurser till administration och tränger undan ledning, planering och annan verksamhet.

Att mängden bidrag i sig innebär administrativa merkostnader talar för att regeringen ska vidta åtgärder där. I en underlagsrapport till denna utredning drar forskarna slutsatsen att regeringen bör se över de riktade statsbidragen för att både minska antalet och standardisera dem, samt vara restriktiv med att införa nya.²¹

2.3.1 Stora administrativa merkostnader uppstår av att det finns så många olika riktade statsbidrag

Regeringen har angett att generella statsbidrag ska vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn.²² Men regeringen behöver också snabbt kunna rikta statsbidrag mot specifika kommunala områden. Det kan handla om att staten eller någon annan aktör identifierar brister inom ett visst verksamhets-

²¹ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 31.

²² Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner*, s. 25.

område eller att kriser uppstår. Vår kartläggning visar att kommuner och regioner har förståelse för att regeringen behöver sådana möjligheter att styra.

Trots regeringens ambitioner kan vi inte se att den har tagit ett samlat grepp om hur den styr genom de riktade statsbidragen. Regeringen har introducerat ett stort antal nya riktade statsbidrag samtidigt som den har tagit bort andra. För kommunsektorn fanns över 200 riktade statsbidrag och kostnadsersättningar 2021, varav 21 var nya och 44 var väsentligt förändrade.²³ I vår utredning har vi fått flera exempel på riktade statsbidrag som kommuner och regioner inte anser svarar mot deras behov. Det förekommer att regeringen ersätter riktade statsbidrag med snarlika bidrag eller inför nya bidrag med användningsområden som överlappar de som redan finns. Just att de riktade statsbidragen ständigt förändras innebär att kommunsektorn hela tiden måste anpassa sin planering och interna styrning. Det innebär att kommunerna och regionerna inte använder sina resurser effektivt.

Vart och ett för sig medför de flesta riktade statsbidrag låga administrativa kostnader för kommuner eller regioner, även om enstaka bidrag sticker ut och innebär mycket stora kostnader. I våra tidsstudier utgör den administrativa kostnaden mindre än en procent av bidragsbeloppet för enskilda kommuner i de flesta fall. Men vi bedömer att den stora mängden riktade statsbidrag orsakar onödiga administrativa merkostnader som skulle kunna minska betydligt om bidragen var färre. Kommuner och regioner anger ofta att tidsåtgången för personalen är den stora administrativa kostnaden och att de anställda skulle ha kunnat göra betydligt mer nytta om de inte var tvungna att ägna sig åt administration.

2.3.2 Hur regeringen, myndigheterna och SKR styr genom riktade statsbidrag ger upphov till en hel administrativ apparat

Vi bedömer att regeringen utformar de riktade statsbidragen på ett sätt som leder till stora merkostnader. Ofta har bidragen smala användningsområden, avser förhållandevis små belopp och har detaljerade regler. Både regeringen och de statliga myndigheter som hanterar de många bidragen bidrar till att kraven och förfarandena ser ut på olika sätt. Det begränsar möjligheterna för kommuner och regioner att effektivisera hur de hanterar bidragen. Att bevaka, ansöka om, rekvirera och återrapportera bidragen bidrar därför till en omfattande administrativ apparat.

Inom hälso- och sjukvård och social omsorg är vissa statsbidrag en följd av överenskommelser mellan regeringen och SKR. Inom dessa områden är det därmed inte bara statens styrning som får konsekvenser för hur statsbidragen konstrueras,

²³ Statskontoret (2022c), *Utveckling av statens styrning av kommuner och regioner 2021*, s. 29. Not.: Vår beräkning avser antalet statsbidragsförordningar, överenskommelser eller regeringsbeslut om riktade statsbidrag. De kan i sin tur innehålla kombinationer av statsbidrag som staten i praktiken hanterar med separata ansökningsförfaranden och återrapporteringar. Det finns ingen samlad förteckning över samtliga separata statsbidragsprocesser.

utan även vad SKR kommer överens med regeringen om. Överenskommelserna beskriver i regel hur och när regionerna ska redovisa hur de har använt resurserna och kan innehålla detaljerade återrapporteringskrav.

Regeringens kortsiktiga och ryckiga styrning genom riktade statsbidrag medför i sig administrativa kostnader. Ett exempel på detta är när regeringen förändrar villkor och återrapporteringskrav i förordningen eller introducerar nya statsbidrag utan tillräcklig tid för den ansvariga myndigheten att fastställa alla detaljer om återrapporteringskraven. Då vet inte kommunerna eller regionerna på förhand exakt vilka uppgifter de ska samla in. Det innebär att kommuner och regioner måste göra många egna tolkningar och att planeringen blir svårare. Samtidigt finns det ett antal äldre riktade statsbidrag, där regeringen inte har omprövat vilka krav och villkor som är ändamålsenliga.²⁴

Varken regeringen, de statliga myndigheterna eller SKR tillhandahåller någon samlad och aktuell kalender med information om och datum för samtliga riktade statsbidrag. Kommuner och regioner vill ha möjlighet att få en aktuell överblick över alla bidragen för att förenkla bevakningen.

2.3.3 Uppföljningen är inte anpassad till bidragens storlek och syfte

Vi bedömer att den detaljnivå som regeringen styr och följer upp användningen av riktade statsbidrag med inte alltid är proportionerlig utifrån statsbidragets storlek och syfte. Kommunernas och regionernas administrativa kostnader varierar kraftigt mellan olika bidrag. Det finns ingen tydlig koppling mellan bidragsbeloppet och den administrativa kostnaden.

Vi bedömer att regeringen genom de berörda departementen har ett stort ansvar när det gäller att styra sina myndigheter till att uppfylla syftena med statsbidragen så kostnadseffektivt som möjligt. Vår kartläggning visar att myndigheter kan känna sig styrda av regeringen mot att följa upp bidragen på en detaljerad nivå. Statsbidragsförordningarna är ofta relativt detaljerade kring hur bidragen ska redovisas.

2.3.4 Problemen med riktade statsbidrag har funnits länge

De problem med riktade statsbidrag som vi har identifierat i denna utredning bekräftar till stor del den bild som vi har framfört i tidigare rapporter.²⁵

SKR har länge framhållit att det kräver stora administrativa resurser för kommuner och regioner att ansöka om och redovisa riktade statsbidrag.²⁶ Även Tillits-

²⁴ Socialstyrelsen, intervju, 2021-06-21.

²⁵ Se exempelvis Statskontoret (2019:103), *Förvaltningspolitik i förändring*.

²⁶ Fi 2016/01642.

delegationen har konstaterat att processen att söka och återrapportera riktade statsbidrag generellt sett är ineffektiv och kräver mycket administration.²⁷

Dessa problem är fortfarande aktuella och verkar inte ha minskat i omfattning. Regeringen har flera gånger angett att den avser att minska antalet riktade statsbidrag och att Regeringskansliet bedriver ett sådant arbete, framför allt inom skolområdet. Men vi bedömer att de förändringar och det förenklingsarbete som regeringen har genomfört sammantaget har gett begränsad effekt.

2.4 Rapportering av uppgifter till staten är en stor källa till administrativa kostnader

Kommuner och regioner besvarar många enkäter och lämnar mängder av uppgifter till staten. Den sammantagna uppgiftslämnarbördan medför stora administrativa kostnader för kommuner och regioner, även om varje insamling i sig kan vara motiverad. Onödiga merkostnader uppstår dock av att vissa insamlingar inte är samordnade, bristfälligt digitaliserade, sker ofta, samt avser detaljerade uppgifter eller totalundersökningar. Vi bedömer att det främst är antalet insamlingar som behöver minska för att sänka kommunernas och regionernas administrativa kostnader. Men vi bedömer också att staten kan lätta uppgiftslämnarbördan genom att samla in uppgifter mer sällan och att begära in färre och mindre detaljerade uppgifter. Dessutom bedömer vi att myndigheterna skulle kunna digitalisera och samordna sina insamlingar i större utsträckning. Uppgiftsrapportering betungar såväl centrala företrädare för kommuner och regioner som verksamhetsnära personal och deras chefer. Exempelvis gäller detta rapportering till olika vård- och kvalitetsregister samt enkäter riktade till rektorer och lärare.

2.4.1 Staten samlar in uppgifter både återkommande och vid enstaka tillfällen

Staten samlar återkommande in vissa uppgifter från kommuner och regioner, exempelvis uppgifter till den officiella statistiken, vissa enkäter och löpande rapportering till olika register. Sådana insamlingar går att planera och förbereda, men de kan ändå medföra betydande administration. Det gäller till exempel att samla in statistik inom skolområdet om personal och elever, öppna jämförelser och räkenskapssammandraget. Räkenskapssammandraget hade en genomsnittlig svarstid på över 100 timmar per kommun 2021. I vissa fall måste kommuner och regioner ta fram uppgifterna med viss regelbundenhet av olika skäl, exempelvis för att EU kräver det. Men vi har också fått exempel på att staten fortsätter samla in uppgifter varje år trots att de knappt varierar mellan åren. Våra tidsstudier av enskilda uppgiftsrapporteringar visar också att kommunernas administrativa

²⁷ SOU (2018:47), *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

kostnader kan vara relativt stora i relation till hur mycket uppgifterna används. Det gäller exempelvis delar av öppna jämförelser.

Staten samlar också in uppgifter spontant, främst via enkäter som skiljer sig från gång till gång. Det beror bland annat på att regeringen lämnar många uppdrag till statliga myndigheter som kräver uppgifter från kommuner och regioner. Kommuner och regioner svarar också på många andra förfrågningar, exempelvis remisser eller att statliga utredningar eller myndigheter vill ha uppgifter eller synpunkter. Spontan insamling kan kräva betydande manuellt arbete för kommuner och regioner. Det gäller till exempel att svara på fritextfrågor, göra bedömningar eller att ta fram helt nya uppgifter som det är svårt att förbereda sig för.

Kommuner och regioner är skyldiga enligt lag att rapportera många uppgifter till den officiella statistiken och till olika register. Många insamlingar sker dock utan att kommunerna eller regionerna är skyldiga att lämna in uppgifter, exempelvis insamlingar till olika regeringsuppdrag, öppna jämförelser och remisser. Men även om sådana insamlingar formellt är frivilliga att besvara ställer många kommuner och regioner upp i så stor utsträckning de kan. Kommuner och regioner kan uppleva förväntningar från den egna personalen, allmänheten, media och offentliga aktörer att delta i statliga insamlingar av uppgifter. De kan också vilja undvika att få kritik i media eller från politiska aktörer. Kommuner och regioner kan emellanåt också missuppfatta frivilligheten vid insamlingar.

2.4.2 Statens krav om uppgiftsrapportering är inte alltid anpassade för kommuner och regioner

Statliga myndigheter frågar ibland efter uppgifter med en skärning som inte stämmer överens med hur kommunerna och regionerna är organiserade. Det kan exempelvis vara en enkät där kommunen eller regionen måste besvara frågorna gemensamt över flera nämnder, förvaltningar eller stadsdelar. Då behöver de ofta utse en samordnare och göra egna sammanställningar och bearbetningar av de uppgifter som de har tillgängliga.

När det gäller att rapportera kvantitativa uppgifter måste kommuner och regioner ofta sammanställa uppgifter på det sätt som de olika statliga myndigheterna vill ha uppgifterna på, snarare än det sätt kommunen eller regionen kan ta fram uppgifterna på ur det egna systemet. Kommuner och regioner kan behöva utveckla eller köpa specialbyggda systemlösningar från sina systemleverantörer för att ens kunna ta fram vissa uppgifter eller ordna dem på det sätt som staten vill. Viss återkommande rapportering har kommuner och regioner kunnat automatisera helt eller delvis. Det förekommer också att kommuner lejer ut hanteringen av viss rapportering till en leverantör. Såväl nya som förändrade statliga krav, även små ändringar, kan innebära förhållandevis stora kostnader för kommuner och regioner om de behöver ändra i sina system.

Kommuner och regioner förstår inte alltid fullt ut syftet med eller innebörden av de uppgifter staten efterfrågar. Det kan leda till att kommuner och regioner måste göra betydande tolkningar och gränsdragningar när de tar fram uppgifterna. Det skapar både merkostnader och kan innebära att uppgifterna är svåra att jämföra. Staten tar inte heller alltid hänsyn till naturliga arbetstoppar hos kommuner och regioner.

2.4.3 Digitalisering, informationsutbyte och standarder kan underlätta för kommuner och regioner

Vi bedömer att en stor potential att frigöra resurser i kommuner och regioner finns i att staten i större utsträckning tar tillvara digitaliseringens möjligheter när den samlar in uppgifter från kommuner och regioner. En högre grad av digitalisering kan inte ta bort alla administrativa merkostnader till följd av statlig uppgiftsinsamling, eftersom det alltid kan uppstå behov som kräver manuell hantering.

Men en hel del administrativa merkostnader följer av att olika system inte är kompatibla. Även om systemstöden är kommuners, regioners och enskilda utförarens ansvar kan staten förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner att digitalisera längre. Vi bedömer att det är svårt för SKR, kommuner och regioner att själva samordna sig och sina systemleverantörer. Dels finns det många kommuner och regioner, dels finns det många systemleverantörer. Vissa statliga myndigheters företrädare säger till oss att de inte ser det som sin roll att införa standarder för vad kommunsektorns system ska klara av. Vi delar inte denna bedömning, utan anser att staten i vissa fall bör ta en större roll i att samordna kommunsektorn och systemleverantörerna. Det är även vad många företrädare för kommunsektorn önskar.

Statliga myndigheter kan precisera vad systemen ska klara av, exempelvis genom tekniska standarder. Myndigheterna kan också förenkla för kommuner och regioner att föra över uppgifter till staten, exempelvis genom digitala gränssnitt (API:er). Till exempel har Försäkringskassan en lista på sin webbplats över systemleverantörer som är anslutna till Försäkringskassans gränssnitt för rapportering av uppgifter om assistans.²⁸ Skolverket rekommenderar en teknisk standard för informationsutbyte.²⁹ Vi bedömer att nyttan kan öka ytterligare om statliga myndigheter går samman i detta arbete. Statliga aktörer kan exempelvis gemensamt tillhandahålla portaler där kommuner kan ladda upp uppgifter.

De statliga myndighetsföreträdare som vi har intervjuat anser att lagstiftningen är det största hindret mot att digitalisera mer och förenkla uppgiftsöverföring. Olika

²⁸ Försäkringskassan (2022), *Våra elektroniska tjänster*.

<https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/for-dig-som-ar-assistansanordnare/vara-elektroniska-tjanster>, hämtad 2022-02-23.

²⁹ Skolverket (2021), *Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor*. Pressmeddelande 2021-11-09.

regler begränsar ofta i vilka syften myndigheter får samla in och använda uppgifter. Vi bedömer att en viktig del i förenklingsarbetet är att regeringen och riksdagen säkerställer att lagstiftningen möjliggör att myndigheter kan utbyta mer information och använda den i fler syften. Det skulle minska statens behov av att upprepade gånger samla in snarlika uppgifter från kommuner och regioner.

Förändringar av sekretess- och statistiklagstiftningarna faller inte inom Statskontorets kompetens och vi lämnar därför inga sådana förslag i kapitel 3. Vi bedömer dock att det går att spara mycket resurser genom ett förenklat regelverk som möjliggör ett ökat informationsutbyte inom det offentliga. Vi ser samtidigt att staten har slutfört eller genomför flera insatser, i syfte att bland annat skapa gemensamma infrastrukturer för data och möjliggöra informationsutbyte.³⁰

2.4.4 Staten följer inte alltid samrådsskyldigheten

Vår utredning visar att de statliga myndigheterna inte alltid fullgör sin skyldighet att samråda med SKR eller Näringslivets regelråd (NNR) innan de samlar in uppgifter.³¹

Vi anser att samråden med SKR och NNR fyller en funktion i att begränsa administrationen för kommuner och regioner. Vi bedömer att myndigheterna många gånger hade kunnat utforma frågor och enkäter på ett mer ändamålsenligt sätt efter ett sådant samråd. Samtidigt kan risken för överlappande insamlingar begränsas om SKR och NNR får en bättre överblick över myndigheternas insamlingar. Såväl SKR som NNR säger till oss att alla myndigheter inte fullt ut känner till att de är skyldiga att samråda på detta sätt.

2.5 Den administration som verksamhetsnära personal utför är sammantaget allra mest kostsam

Vi bedömer att statens krav på att verksamhetsnära personal ska dokumentera medför de största sammantagna administrativa kostnaderna för kommuner och regioner. Vissa yrkeskategorier inom den kommunala välfärden lägger enligt vår bedömning en stor del av sin arbetstid på administration. Det handlar framför allt om rektorer och lärare, läkare och sjuksköterskor samt socialsekreterare och deras

³⁰ Se bland annat följande uppdrag: Socialdepartementet (2021a), *Uppdrag att genomföra en förstudie om digital nationell infrastruktur för nationella kvalitetsregister*. S2021/06170 (delvis); Infrastrukturdepartementet (2022a), *Uppdrag att fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*. I2022/00102; Infrastrukturdepartementet (2022b), *Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder*. I2022/00620; Socialdepartementet (2021b), *Uppdrag att kartlägga datamängder av nationellt intresse på hälsodataområdet*. S2021/05369 (delvis).

³¹ 3 § Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

chefer. Några exempel är att lärare lägger betydande tid på att dokumentera kränkande behandling och upprätta skriftliga individuella utvecklingsplaner i skolan, samt att läkare inom primärvården utfärdar stora mängder sjukintyg.

På grund av att ett så stort antal personer arbetar inom skola, vård och omsorg samt hälso- och sjukvården kan även mindre omfattande krav riktade mot välfärdens personal medföra höga sammantagna kostnader. Samtidigt är en del av dokumentationen helt nödvändig för att exempelvis kunna ställa rätt diagnos eller att säkerställa rättssäkerhet. Det är därför varken alltid möjligt eller önskvärt att minimera kostnaderna för verksamhetsnära administration. I många fall kan det också vara svårt att dra en skarp gräns mellan kärnverksamhet och administration när det gäller verksamhetsnära personal. Däremot bedömer vi att den totala administrativa bördan behöver minska.

Resurserna inom skola, vård och omsorg samt hälso- och sjukvård är begränsade. Därför kan dokumentationskrav som stärker rättssäkerheten för en patient samtidigt innebära att en annan patient inte får rätt vård i tid. Vi bedömer att staten, kommunerna, regionerna och de enskilda utförarna måste fästa mer vikt vid denna avvägning. De senaste decennierna har den svenska välfärden kommit att styras genom mer detaljerad lagstiftning och mer tillsyn, samtidigt som en större del av verksamheterna handlar mer om rättstillämpning än tidigare.³²

Vi bedömer att det krävs mer långtgående åtgärder från statens sida än att enbart justera administrativa processer för att på allvar frigöra tid för personalen i kärnverksamheterna. Därför finns det starka skäl för staten att ompröva krav i regelverken som orsakar administration och bedöma hur pass omfattande den totala administrativa bördan bör vara. Sverige sticker i vissa avseenden ut när det gäller administration. I en internationell jämförelse upplever till exempel en större andel av de svenska lärarna än de utländska stress till följd av administrativt arbete.³³ Svenska läkare ägnar också mer tid till administration och mindre tid till patienter än läkare i flera andra länder.³⁴

2.5.1 Krav på processer och rutiner gör kvalitets- och utvecklingsarbetet administrativt betungande

Gemensamt för styrningen av hälso- och sjukvården, skolan och omsorgen är att staten ställer krav på att verksamheterna löpande och systematiskt ska arbeta med olika frågor kopplade till kvalitet, mål och ledning av verksamheten. Det

³² Johansson, V., Lindgren, L. och Montin, S. (2018), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur, s. 147; Statskontoret (2019:2), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 27.

³³ Skolverket (2020:2), *TALIS 2018 – delrapport 2*, s. 37.

³⁴ McKinsey & Company (2019). *Tid till vård ger vård i tid – Hur möjliggör vi en bättre användning av läkarens tid och en ökad produktivitet?*, ss. 1 och 10.

systematiska kvalitets- och utvecklingsarbete har blivit administrativt krävande genom att staten ställer krav på processer, rutiner och dokumentation. Kraven innebär att verksamhetsnära personal, i första hand chefer, löpande ska ägna sig åt en rad aktiviteter som tar tid och kräver dokumentation. I det ingår till exempel att ta fram, revidera och förbättra sina arbetssätt och rutiner. Syftet är att skapa en struktur för planering, styrning och uppföljning av verksamheten som ska säkerställa god kvalitet. Skollagen, hälso- och sjukvårdslagen samt socialtjänstlagen reglerar det systematiska kvalitetsarbetet, och föreskrifter från Skolverket och Socialstyrelsen preciserar regleringen ytterligare.

Mycket av det arbete som sker inom ramen för systematiskt kvalitetsarbete är meningsfullt och viktigt. Ingen som vi har pratat med ifrågasätter att deras verksamheter ska utvärdera sina arbetssätt och säkerställa kvaliteten. Däremot anser de att de statliga kraven, i kombination med myndigheternas preciseringar, är onödigt detaljerade och orsakar omfattande administration för många yrkesverksamma. Regleringen innebär att det systematiska kvalitetsarbetet ska ske på flera nivåer, dels övergripande för huvudmannen, dels på enhetsnivå – en skola, skolklass eller en vårdenhhet. Många personer är involverade. Ofta finns dessutom krav på att involvera fler målgrupper, till exempel elever och vårdnadshavare.

Förutom de krav som specifikt gäller det systematiska kvalitetsarbetet ställer lagstiftningen eller myndigheternas preciseringar även krav på mer specifika rutiner och processer som har att göra med det systematiska kvalitetsarbetet. En del planer och rutiner ska verksamheterna dessutom uppdatera varje år.

2.5.2 Mycket administration till följd av inspektion

Inom skola, vård och omsorg samt hälso- och sjukvård medför inspektion och efterhandskontroll betydande administration för både verksamhetsnära personal och chefer. Chefer och personal behöver ofta ta fram dokumentation och information som tillsynsmyndigheterna efterfrågar. Det kräver mycket arbete att ta fram detaljerade uppgifter, hitta dokumentation, kommunicera och sammanställa. Verksamheterna behöver skriva yttranden för att besvara myndigheternas frågor och följdfrågor. Statlig inspektion medför betydande administrativa kostnader för kommuner och regioner, men är också viktigt för att säkerställa likvärdighet och regelefterlevnad. Kostnaderna är däremot inte jämnt fördelade—i en del verksamheter är de administrativa kostnaderna mycket höga, medan andra knappt har några kostnader alls till följd av inspektion.

Vi bedömer att det är möjligt för tillsynsmyndigheterna att minska dokumentationsbördan i samband med tillsyn, till exempel genom att föra mer dialog med företrädare för verksamheten och genom att begära färre skriftliga yttranden. Enligt våra intervjupersoner förekommer en del pappershantering som tar tid för verksamheterna. Samtidigt är tillsyn ett verktyg för att granska huvudmän, och ett sätt att säkerställa att de följer de regler som gäller. Det är därför inte

möjligt att minska den administrativa bördan hur mycket som helst, eftersom tillsynen då riskerar att bli tandlös. Men då är det desto viktigare att kraven i lagstiftningen är rimliga och väl avvägda. Om regeringen vill minska den administration som följer av tillsyn bör den enligt vår bedömning i första hand ta initiativ till att ompröva en del av de krav som lagen ställer inom vård, skola och omsorg. Inspektionen skulle bli mindre omfattande om regeringen kunde låta eller ta bort delar av regelverket.

2.5.3 Rädsla för att granskas gör att personal dokumenterar mer än vad lagen kräver

Det förekommer att såväl organisationer som enskild personal överdokumenterar, det vill säga dokumenterar mer än lagen kräver. Detta ökar de administrativa kostnaderna. Skälen till det är ofta att förekomma kritik från tillsynsmyndigheter, att skydda sig mot rättsprocesser eller att chefer på verksamhetsnivå styr mot det. Problemet förvärras om det är oklart för de berörda hur de ska tillämpa vissa regler, eller om de vet att tillsynsmyndigheten ofta ber om detaljerade uppgifter.

All överdokumentation har dock ingen uppenbar koppling till statlig styrning. Även brukare, patienter och föräldrar som ställer krav kan leda till överdokumentation. Resursfördelningsmodeller och en intern dragkamp om begränsade resurser är andra viktiga orsaker. Inom ramen för valfrihetssystemen behöver till exempel de olika aktörerna, enskilda eller offentliga, rapportera och visa upp prestationer och aktiviteter för att få ersättning, vilket leder till omfattande administration. Elever som behöver särskilt stöd är ett annat exempel. För att få extra resurser behöver skolor ofta ge huvudmannen omfattande dokumentation som styrker behovet utöver vad lagen kräver. Även om det finns statlig reglering för området kan överdokumentationen därmed vara något som huvudmännen själva orsakar.

Fenomenet överdokumentation är komplicerat och är svårt att komma till rätta med. Men statens styrning och förhållningssätt vid tillsyn och annan granskning har också stor betydelse. En mer lärande och stödjande tillsyn skulle kunna minska överdokumentationen, genom att tillsynsmyndigheterna ber om färre uppgifter.

En form av dubbeldokumentation uppstår också av till följd av sekretessbestämmelserna. Bestämmelserna försvårar för olika offentliga aktörer och enskilda utförare att utbyta information och gör att de måste dokumentera samma saker flera gånger. Vi anser att staten har en viktig roll i att möjliggöra kommunikation mellan kommuner, eller mellan kommuner och regioner. Vi kan konstatera att det finns flera förslag på detta område som kan minska dubbeldokumentationen.³⁵

³⁵ Regeringen (2022), *Lagrådsremiss – Sammanhållen vård – och omsorgsdokumentation*.

2.6 Små enskilda utförare och små kommuner kan ha svårare att hantera den stora mängden statliga krav

Stora och små kommuner har olika utmaningar och förutsättningar när det gäller att hantera administrativa krav. De kommunföreträdare som vi har pratat med ser både fördelar och nackdelar med att vara en liten kommun när de ska hantera statens administrativa krav.

Generellt hanterar små kommuner och små enskilda utförare fler administrativa sysslor på verksamhetsnivå, medan större kommuner och enskilda koncerner hanterar en större del av administrationen centralt.

2.6.1 I små kommuner blir mängden styrsignaler extra tydlig

I vissa fall är det enklare för små kommuner än för stora att överblicka den egna verksamheten. Små kommuner kan till exempel vara mer anpassningsbara och ha mindre komplicerade beslutsvägar. Det kan underlätta när de tar fram uppgifter som staten efterfrågar. I stora kommuner finns fler administrativa nivåer, och ett större antal kontakter som behöver involveras när kommunen ska hantera administrativa krav.

Men en liten kommun har samtidigt administrativa begränsningar. Ofta saknar små kommuner personal med specifik kompetens. Det är svårt för dem att behålla kompetensen för uppgifter som kommunal personal sällan utför. Små kommuner har inte heller samma möjlighet som stora att avsätta personer och tjänster för specifika ändamål. Färre personer får därmed hantera de styrsignaler och administrativa arbetsuppgifter som följer av statens styrning. Ofta behöver de sätta sig in i ett stort antal processer eller regelverk – kanske över flera verksamhetsområden. Mycket kunskap hamnar hos ett fåtal personer, vilket gör kommunen sårbar för personalomsättning, sjukfrånvaro och liknande.

I små kommuner är det ofta olika verksamhetschefer och handläggare som arbetar med att hantera riktade statsbidrag vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter.³⁶ I stora kommuner är det vanligare att det finns specialiserade statsbidragshandläggare som har hjälp av controllers. Det medför att stora kommuner har mer administrativ kapacitet att hantera riktade statsbidrag. Små kommuner kan behöva avstå från att söka vissa riktade statsbidrag på grund av att de inte har tillräcklig administrativ kapacitet eller för att de inte kan driva fler projekt.³⁷ Riksrevisionen har framfört att mindre kommuner tenderar att söka färre riktade statsbidrag som saknar fastställda bidragsramar per kommun.³⁸

³⁶ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 11 f.

³⁷ *Ibid.*, s. 28.

³⁸ Riksrevisionen, intervju, 2022-01-19.

Vi bedömer att det åtminstone i vissa fall finns förutsättningar för kommuner att öka sin administrativa kapacitet genom att samverka med andra kommuner, till exempel när det gäller att tolka och hantera olika statliga krav samt bevaka och ansöka om statsbidrag. Vi har fått exempel på att kommuner delar specifik kompetens som jurister eller handläggare för statsbidrag. Men flera kommunföreträdare har framfört till oss att de inte vill att staten tvingar dem att samarbeta. Vi bedömer dessutom att det finns många svårigheter med sådan samverkan. Statskontoret har fått i uppdrag att särskilt analysera kommunal samverkan.³⁹

Det kan variera mellan kommuner och regioner om de föredrar att staten i regler anger precisa krav, eller bredare krav och mål som anger vad de ska uppnå. I små kommuner föredrar företrädarna framför allt preciserade statliga krav om vad de ska göra. Ett skäl är att mer preciserade krav minskar behovet av egen analys och tolkning, vilket kan vara svårare med mindre tillgång till specialister.

2.6.2 Styrning som skapar mycket administration för kommunsektorn gör det också för enskilda utförare

Statskontoret bedömer att det i stort inte finns några avgörande skillnader mellan kommunsektorn och enskilda utförare när det gäller vilka administrativa bördor de anser är mest betungande till följd av statens styrning. De problem som vi beskriver tidigare i detta kapitel är aktuella även för enskilda utförare. Bedömningen baserar vi dels på våra intervjuer med branschorganisationer och fackförbund, dels på tidigare utredningar.⁴⁰ Däremot, vad gäller statsbidrag, så finns det tydligare skillnader mellan kommunsektorn och enskilda utförare inom olika verksamhetsområden. På skolområdet är det vanligare att såväl kommunala som enskilda huvudmän söker och återskriver rapporter var och en för sig. Inom vården och delar av omsorgen är det i första hand regionerna och kommunerna som hanterar statsbidragen. Enskilda vård- och omsorgsgivare hanterar sällan riktade statsbidrag.

Alla de obligatoriska insamlingarna som kommunala och regionala verksamheter måste göra omfattar inte de enskilda utförarna. Inom skolområdet är till exempel de enskilda huvudmännen skyldiga att besvara något färre insamlingar från SCB än de kommunala huvudmännen. Men flera branschföreträdare vittnar om att uppgiftslämnarbördan är en belastning även för enskilda utförare. NNR beskriver också att små enskilda utförare inte alltid har systemstöd för att hantera uppgiftsrapportering.

³⁹ Finansdepartementet (2022), *Uppdrag att analysera kommunal samverkan*. Fi2020/00647 (delvis), Fi2021/00984 (delvis), Fi2022/01089.

⁴⁰ SOU (2016:60), *Förenklingslag för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen*; Statskontoret (2019:5), *Ökad bemanning inom äldreomsorgen. En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning 2015–2018. Slutrapport*.

3 Statskontorets förslag

I det här kapitlet presenterar vi våra förslag för att minska den administrativa bördan för kommuner och regioner som orsakas av statlig styrning.

Vi har undersökt exempelkostnader, ärendevolymer, frekvenser och hur många som utför administrationen och vägt samman detta med statens möjligheter att minska kostnaderna. På detta sätt har vi kommit fram till följande som vi bedömer är mest angeläget för regeringen att åtgärda, i fallande prioritetsordning:

1. *Den stora mängden riktade statsbidrag som är utformade på olika sätt.* Kommuners och regioners administrativa hantering innebär stora onödiga merkostnader till följd av att bidragen är så många och hur de är utformade. Kostnaderna kan minska betydligt genom att regeringen tar ett rejält omtag i sin styrning genom de riktade statsbidragen.
2. *Krav om att rapportera en mängd olika uppgifter till staten.* Överlappande insamlingar, detaljerade uppgiftskrav och manuell hantering skapar onödiga merkostnader för kommuner och regioner. Kostnaderna kan minska betydligt genom att staten arbetar mer aktivt för att förenkla för kommuner och regioner. Men det behövs flera olika åtgärder som kan ta lång tid.
3. *Tidskrävande verksamhetsnära dokumentation.* Till följd av att så många arbetar som lärare, rektorer, sjuksköterskor och läkare som dokumentationskraven är riktade mot bedömer vi att denna administration sammantaget är mest kostsam. Samtidigt är det svårare att göra betydande effektiviseringar då många av kraven är helt nödvändiga för välfärdsverksamheterna. Det krävs också många olika åtgärder som måste bygga på särskild kompetens om respektive verksamhetsområde.

Vi menar inte att staten ska sluta att följa upp viss verksamhet eller fatta beslut utifrån sämre underlag. Vi bedömer däremot att regeringen kan styra och kontrollera kommunsektorn till en lägre administrativ kostnad. Dessutom bedömer vi samtidigt att regeringens styrning många gånger kan bli tydligare och mer ändamålsenlig. Sammantaget bedömer vi att våra förslag kan bidra till att de offentliga medlen används mer effektivt, vilket i slutändan kan leda till en bättre skola, social omsorg samt hälso- och sjukvård.

Vårt uppdrag är brett och omfattar inte att förändra enskilda riktade statsbidrag, eller att värdera nyttan av enskilda statliga krav. I vissa fall lämnar vi därför inga färdiga förslag utan föreslår vidare utredning. Vi vill vara tydliga med att vi inte ser behov av fler breda uppdrag för att kartlägga problemen och föreslå möjliga åtgärdsområden. Vi anser att det inte skulle vara ett effektivt sätt att använda

statens utredningsresurser på. Regeringen bör nu känna till problembilden och vilka åtgärder som den bör prioritera. Nu är det tid att påbörja ett mer handfast arbete. Regeringen bör möjliggöra att nya uppdrag och utredningar omfattar konkreta förslag som inkluderar omprövning av de krav som skapar administration.

I bilaga 3 fördjupar vi flera av våra förslag.

3.1 Minska antalet riktade statsbidrag och förenkla dem

Vi föreslår att regeringen minskar antalet riktade statsbidrag betydligt och i större utsträckning utformar dem på liknande sätt inom varje verksamhetsområde. Om det totala bidragsbeloppet kvarstår men fördelas genom färre bidrag som kommuner, regioner och enskilda utförare kan hantera mer enhetligt skulle deras administrativa merkostnader minska betydligt. Vi anser att regeringen bör styra varje verksamhetsområde genom ett fåtal, men större och bredare bidrag än i dag.⁴¹ Om regeringen ser omfattande behov eller problem inom ett område kan regeringen ofta tillföra medel inom de befintliga riktade statsbidragen i stället för att införa nya.

Det finns även åtgärder som kan minska kommuners och regioners administrativa kostnader om regeringen bedömer att den även fortsättningsvis vill eller behöver styra genom ett stort antal riktade statsbidrag. De förslag vi lämnar om statsbidragsprocessen kan minska kommuners och regioners administrativa hantering, men löser inte själva grundproblemet att det finns för många riktade statsbidrag.

En annat alternativ är att regeringen gör det möjligt för kommunerna och regionerna att använda delar av bidragen för att täcka de administrativa kostnader som de medför, eller att regeringen på annat sätt kompenserar kommuner och regioner för de administrativa kostnaderna. Men det skulle varken minska den administrativa kostnaden eller effektivisera hanteringen. Därför lägger vi inget sådant förslag.

Vi lämnar inga färdiga förslag till regeringen om att ta bort eller slå samman specifika statsbidrag, eftersom det inte ingår i vårt uppdrag.

Av vårt uppdrag framgår att vi ska överväga att samla ansökningstillfällena för riktade statsbidrag till färre perioder. Vi lämnar inget sådant förslag eftersom det riskerar att försvåra hanteringen för vissa kommuner (se bilaga 4 för vårt resonemang om detta).

⁴¹ Liknande förslag inom skolområdet har framförts av Riksrevisionen (2017:30), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 52 ff; Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 31.

Statskontoret föreslår att:

- Regeringen bör tillsätta en utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av alla riktade statsbidrag. Syftet med uppdraget är att föreslå hur bidragen kan bli färre, att standardisera bidragen och att förenkla den administrativa hanteringen för kommuner, regioner och enskilda utförare samt för de statliga myndigheterna.
- Regeringen bör fastställa riktlinjer om hur regeringen ska introducera riktade statsbidrag för att ge kommuner och regioner bättre planeringsförutsättningar samt för att utforma villkor och återrapporteringskrav så att de medför lägre administrativa merkostnader.
- Regeringen bör se till att staten inför en samlad statsbidragskalender så att kommuner och regioner kostnadsfritt kan få information om alla aktuella statsbidrag. Regeringen bör tillsätta en förstudie för att utreda förutsättningarna för en sådan kalender.
- Regeringen bör utreda förutsättningarna för att på längre sikt inordna samtliga riktade statsbidrag i en eller ett fåtal e-tjänster som kommuner och regioner kan ansöka och återrapportera i.

3.1.1 Regeringen bör tillsätta en utredare med uppdrag att minska ner och förenkla de riktade statsbidragen

Statskontoret föreslår att regeringen prioriterar att kraftigt minska antalet riktade statsbidrag. Det kan regeringen göra på flera sätt.

Vi bedömer att den mest framkomliga vägen är att regeringen tillsätter en särskild utredare som gör en fullständig översyn av alla riktade statsbidrag för att kraftigt minska antalet bidrag till ett fåtal per verksamhetsområde. Utredaren bör även förenkla de riktade statsbidrag som ska finnas kvar. Vi vill betona att det inte innebär någon förenkling för kommunerna och regionerna om mängden olika villkor, ansökningsförfaranden och återrapporteringskrav finns kvar fast i färre statsbidragsförordningar.

Vi är medvetna om att det kan vara mycket svårt att enas inom regeringen om vilka bidrag som den ska ta bort. Det beror på att det finns starka sektorsintressen i olika departement och i sakmyndigheter. Regeringen har också en parlamentarisk verklighet att förhålla sig till. Vi bedömer därför att den mest framkomliga vägen är att ge utredaren ett tydligt förhandlingsmandat. En central uppgift för utredaren blir att löpande föra dialog och förankra sina förslag. En nackdel eller risk med det är att utredaren kan komma att presentera mindre långtgående förslag än vad som är mest ändamålsenligt. Men samtidigt är det viktigt att förslagen går att genomföra.

Vi anser att regeringen bär ett tungt ansvar för de administrativa kostnader som de riktade statsbidragen innebär för kommuner och regioner. Samtidigt bedömer vi att

en fullständig översyn av de riktade statsbidragen är en komplex och tidskrävande uppgift. Det finns många bidrag med olika syften och villkor att ta hänsyn till. Men vi bedömer att det är dags för regeringen att ta tag i den problematik som varit känd under en längre tid. Det innebär att regeringen måste vara öppen för att förändra satsningar som är viktiga och angelägna för delar av regeringens politik. En viktig förutsättning för att lyckas är att regeringen ger utredaren ett starkt och tydligt mandat att föreslå förändringar av enskilda bidrag.

Men det finns andra alternativ. Regeringen kan vilja få separata förslag inom varje verksamhetsområde som bygger på expertkunskap om enskilda riktade statsbidrag, hur de är utformade och får användas. Då är de förvaltningsmyndigheter som ansvarar för respektive område mest lämpade att ta fram sådana förslag. Då skulle exempelvis Naturvårdsverket, Skolverket och Socialstyrelsen kunna utreda och lämna förslag på att gruppera och förenkla statsbidragen inom respektive område. Nackdelen är att staten inte tar något samlat grepp om statsbidragen, utan fortsätter att hantera dem sektoriserat. Vi bedömer även att det kan vara svårt för de statliga myndigheterna att föreslå tillräckligt långtgående åtgärder inom sina områden. I bilaga 3 resonerar vi ytterligare kring de aktörer som skulle kunna få uppdraget.

Sammantaget bedömer vi att en rejäl minskning av antalet riktade statsbidrag och att övergripande förenkla dem har potential att frigöra resurser från administration för kommuner, regioner och enskilda utförare i storleksordningen hundratals miljoner kronor. Vi bedömer också att färre statsbidrag kan leda till att kommuner och regioner kan använda pengarna från bidragen i större utsträckning och mer likvärdigt. Dessutom kan statens administrativa kostnader minska hos de myndigheter som hanterar riktade statsbidrag.

Vi kan inte göra något principiellt ställningstagande om att staten i regel bör lägga samman riktade statsbidrag eller föra över medlen till kommunernas och regionernas generella statsbidrag. Vi bedömer att det beror på hur statsbidragen är utformade i de enskilda fallen.

3.1.2 Regeringen bör fastställa hur den ska introducera och utforma riktade statsbidrag

Vi föreslår att regeringen tar fram principer för hur den vill styra genom riktade statsbidrag. Det kan exempelvis ske genom att fastställa dem i Regeringskansliets cirkulär, riktlinjer eller en promemoria. Tidigare utredningar har föreslagit att riksdagen och regeringen ska anta en statsbidragsprincip som reglerar hur de använder riktade statsbidrag.⁴² Men vi bedömer att det är fullt möjligt för regeringen att uppnå samma resultat genom riktlinjer, så länge regeringen följer dem.

⁴² SOU (2020:8), *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 585 f.

Vi bedömer att regeringen kan minska kommunsektorns och statens administrativa merkostnader betydligt om regeringen skulle styra mer effektivt genom de riktade statsbidragen. Dessutom kan en tydligare och mindre komplicerad styrning förbättra möjligheterna för kommunerna och regionerna att genomföra statens satsningar. Vi lämnar här några rekommendationer till regeringen om vad vi bedömer bör ingå i sådana riktlinjer.

Bredda vad riktade statsbidrag får användas till

Regeringen bör formulera bredare syften med de riktade statsbidragen snarare än att i detalj ange vad kommuner och regioner får använda bidraget till. I stället för att ange att kommuner exempelvis ska rekrytera lärarassistenter skulle regeringen kunna ange att kommuner får använda bidraget i syfte att förbättra undervisningskvaliteten. Riktade statsbidrag som får användas i bredare syften bör inte innebära att regeringen lägger till allt för många detaljerade återrapporteringskrav.

Begränsa omfattningen av uppföljningar av riktade statsbidrag

Regeringen bör över lag minska sin ambitionsnivå när det gäller att detaljerat följa upp vad varje bidragstagare har använt medlen till. Om det inte finns särskilda skäl bör regeringen avstå från årlig uppföljning av riktade statsbidrag som har existerat i flera år.

Introducera riktade statsbidrag med bättre framförhållning

Regeringen bör säkerställa att kommuner och regioner får tillräcklig framförhållning när regeringen inför nya riktade statsbidrag. När kommuner och regioner på kort tid och med kort framförhållning måste förbruka medlen möjliggör regeringen inte en effektiv användning av offentliga medel. Men enstaka undantag under mycket speciella omständigheter kan ändå kräva kort framförhållning, som till exempel en pandemi.

Regeringen bör även säkerställa att kommunerna och regionerna får tillräcklig framförhållning när regeringen förändrar befintliga riktade statsbidrag.

Förändringar av villkor eller återredovisningskrav under pågående bidragsperiod bör endast gälla förenklingar.

Säkerställ att de statliga myndigheterna får goda förutsättningar när regeringen introducerar riktade statsbidrag

Regeringen bör ge de ansvariga statliga myndigheterna förutsättningar att hinna med att fastställa de exakta återrapporteringskraven innan kommuner och regioner ska skicka in sin ansökan eller rekvirera medlen. Kommuner och regioner får i dag inte alltid förutsättningar att samla in rätt uppgifter för återrapporteringen. Det gör att de ofta måste samla in mer uppgifter än de behöver. De kan också behöva samla in uppgifterna i efterhand, vilket kan vara betydligt svårare.

Introducera färre kortsiktiga riktade statsbidrag

Nya riktade statsbidrag bör vara fleråriga och ha en tydlig plan för utfasning eller överföring till generella statsbidrag till kommuner och regioner. Även riktade

statsbidrag som blir till genom överenskommelser med SKR bör gälla under längre perioder än ett år. Kortsiktig styrning leder till stora administrativa kostnader för såväl kommuner och regioner som för staten. Statskontoret föreslår att statsbidragen i regel bör vara treåriga och att regeringen informerar inför det sista bidragsåret om satsningen ska fortsätta eller fasas ut.

3.1.3 Förstudie om en samlad statsbidragskalender

I vårt uppdrag ingår att vi ska bedöma om det finns behov av att tillhandahålla samlad information om relevanta riktade statsbidrag, för att underlätta för kommuner och regioner att få en överblick. Vår utredning visar tydligt att kommuner och regioner har sådana behov. Vi föreslår att staten kostnadsfritt och öppet tillhandahåller en samlad statsbidragskalender på en webbplats. Vi anser att behovet av en samlad kalender är en följd av att antalet statsbidrag är stort och att informationen är spridd bland många olika aktörer. Även om vi föreslår att regeringen minskar antalet riktade statsbidrag anser vi att en statsbidragskalender är ett sätt att förenkla kommunernas och regionernas hantering på kort sikt.

Vi föreslår att regeringen utser en myndighet att genomföra en förstudie om hur en sådan kalender kan konstrueras samt hur den kan tillhandahållas. Myndigheten för digital förvaltning eller Statskontoret kan till exempel genomföra en förstudie som ett särskilt regeringsuppdrag. Vi kan inom ramen för denna utredning inte ta ställning till vilken aktör som bör tillhandahålla en statsbidragskalender. Vi anser därför att det bör ingå i förstudien att föreslå vilken aktör som är mest lämplig. I uppdraget bör ingå att undersöka de tekniska och praktiska förutsättningarna samt beräkna kostnader för uppstart och drift.

Nyttan av statsbidragskalendern är att kommuner och regioner får överblick över de befintliga riktade statsbidragen i en sammanhållen informationskälla. Huvudsyftet är att minska kommuners, regioners och enskilda utförares kostnader för att bevaka nya och förändrade bidrag och minska deras risk att missa bidrag. Baserat på kostnaden för att köpa en bevakningstjänst från en privat aktör rör det sig om besparingar om cirka 10–30 miljoner kronor om året, sammantaget för alla kommuner och regioner. De flesta kommuner och regioner sköter bevakningen själva i dag och för dem skulle kalendern i stället frigöra arbetstid för chefer, controllers eller handläggare. Utöver de som bidragen riktar sig mot kan även statliga aktörer, forskare och andra intressenter ha nytta av uppdaterad förteckning över alla bidrag.

Vi anser att en samlad statsbidragskalender bör innehålla en översikt över samtliga riktade statsbidrag med datum och länkar till respektive myndighet med information om bidraget. Det bör finnas en bevakningsfunktion och möjlighet att sortera bidragen, exempelvis utifrån verksamhetsområden eller målgrupp. För att kalendern ska förenkla i praktiken är det helt avgörande att kommuner, regioner och enskilda utförare kan lita på att alla bidrag ingår och är uppdaterade.

Utred förutsättningarna för att samla statsbidragen i färre e-tjänster

Ett andra naturligt steg är att inrymma alla riktade statsbidrag i e-tjänster. För att effektivisera hanteringen och minska kostnaderna bör det företrädesvis finnas högst en e-tjänst per verksamhetsområde. Vissa verksamhetsområden borde dessutom kunna läggas samman i en gemensam e-tjänst. Dessa e-tjänster skulle bli styrande i sig. Myndigheter som hanterar statsbidrag skulle tvingas att samordna sig och att likrikta statsbidragen.

Den huvudsakliga skillnaden är att kommuner, regioner och enskilda utförare skulle hantera bidragen mer samlat och känna igen utformningen av bidragen och e-tjänsterna, i stället för att enskilda bidrag följer sin egen logik. Delar av statens processer för att hantera ansökningar, beslut, återrapporteringar samt analys och uppföljning av enskilda statsbidrag skulle sannolikt också kunna förenklas med hjälp av e-tjänsterna. Det skulle även kunna ge större möjligheter till att ta ut data om exempelvis användning av bidragen. Det skulle kunna användas för till exempel sektorsvisa kartläggningar av kommuners, regioners och enskilda utförares ansökningsmönster.

Vi föreslår därför att regeringen även låter utreda förutsättningarna för att samla all hantering av de riktade statsbidragen i en enda e-tjänst eller ett fåtal sektorsvisa e-tjänster. Myndigheterna kan gå ihop i en enda eller flera sektorsvisa gemensamma e-tjänster. En myndighet skulle ansvara för själva e-tjänsten medan ansvaren för att ta emot ansökningar, betala ut medel och liknande är fördelade på olika myndigheter som i dag. Att börja med en försöksverksamhet i en sektor är också möjligt.

Samlade e-tjänster är mer omfattande och kostsamma än en samlad kalender. Vissa myndigheter skulle på sikt behöva avveckla de e-tjänster som de redan har. Andra myndigheter kan helt sakna befintlig e-tjänst och behöva byta både arbetssätt och teknisk lösning. Staten skulle behöva genomföra omfattande utredning och förberedande arbete och utredning i samverkan mellan berörda myndigheter.

3.2 Förenkla rapporteringen av uppgifter till staten

Vi bedömer att staten över lag bör förenkla hur de samlar in uppgifter från kommuner, regioner och enskilda utförare. För att minska och lätta kommunsektorns uppgiftslämnarbörda anser vi att såväl regeringen som de statliga myndigheterna behöver genomföra vissa åtgärder.

Statskontoret föreslår att:

- Regeringen bör begränsa antalet krav och uppdrag som innebär att staten behöver samla in uppgifter från kommuner, regioner och enskilda utförare.
- Regeringen bör ange i förordning att statliga myndigheter ska sträva efter att hämta en och samma uppgift endast en gång från kommuner och regioner, samordna inhämtningar av uppgifter och som huvudregel hämta in uppgifter digitalt.
- Regeringen bör ge i uppdrag till 16 centrala statliga myndigheter och länsstyrelserna att särskilt arbeta för att förenkla för kommuner och regioner.

3.2.1 Regeringen bör minska antalet krav och efterfråga färre nya uppgifter

Regeringen bör minska antalet krav som innebär att statliga myndigheter ska hämta in uppgifter från kommuner, regioner och enskilda utförare. Det kan exempelvis handla om att minska antalet särskilda regeringsuppdrag som innebär att myndigheter behöver kartlägga och analysera kommunal verksamhet och som medför arbete för kommuner och regioner. Det kan också handla om färre uppföljningar och utvärderingar. Regeringen kan exempelvis överväga om olika typer av återkommande årliga uppföljningar och utvärderingar kan ske mindre ofta. Vi bedömer dessutom att regeringen inte använder sina utredningsresurser på ett effektivt sätt när den lämnar uppdrag som överlappar eller relativt nära i tid utreder en fråga som en tidigare utredning redan har behandlat.

För att regeringen ska minska kommunernas och regionernas uppgiftslämnarbörda betydligt bedömer vi att regeringen i större utsträckning behöver prioritera vad som är viktigast att kartlägga, analysera, följa upp och utvärdera. Vi anser att regeringen i större utsträckning bör bedöma om statens behov av att samla in fler och mer exakta uppgifter står i proportion till kommuners och regioners administrativa kostnader, som i slutändan kan leda till mindre välfärd för enskilda.

I exempelvis regleringsbrev och särskilda uppdrag till statliga myndigheter bör regeringen överväga att ange att myndigheterna ska begränsa uppgiftslämnarbördan för kommuner och regioner. Regeringen kan också ange att myndigheten i första hand ska återanvända befintliga källor till information och i andra hand samla in uppgifter från ett urval kommuner och regioner. Regeringen bör särskilt överväga det när den lämnar nya uppdrag till Skolverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Statistiska centralbyrån, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten. Kommuner och regioner framför att dessa myndigheter särskilt skapar administration genom att begära mycket information.

Regeringen skulle kunna säkerställa att dess beslut tar hänsyn till kommunsektorns samlade uppgiftslämnarbörda genom att ange att Finansdepartementets kommunenhet ska bevaka detta i Regeringskansliets arbetsordning. Regeringskansliet skulle även kunna fastställa det i ett cirkulär eller i riktlinjer.

3.2.2 Förordningsändringar för att underlätta kommunsektorns uppgiftslämnarbörda och synliggöra administrativa kostnader

Vi föreslår att regeringen fastställer några nya krav i förordningar för att styra statliga myndigheter till att arbeta på längre sikt för att minska kommuners och regioners administrativa kostnader. Vi föreslår nya bestämmelser som syftar till att göra det lättare för kommuner och regioner att rapportera uppgifter till staten. Dessutom föreslår vi krav på statliga myndigheter att redovisa och bedöma kommuners och regioners administrativa kostnader när de föreslår nya regler. Detta krav bör också finnas för statliga utredningars konsekvensbeskrivningar.

Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner

Vi anser att det inte är effektivt att enskilda statliga myndigheter samlar in samma eller liknande uppgifter som en annan myndighet, begär uppgifter som kräver omfattande manuellt arbete för kommuner och regioner eller inte tillgodoser kommuners och regioners behov av instruktioner och förklaringar.

Vi anser att staten oftare måste väga in det offentliga samlade kostnader snarare än att bara se till sina egna kostnader. Det är inte en effektiv användning av offentliga medel att staten övervältrar kostnader som sammantaget blir större i kommunsektorn.

Vi föreslår att regeringen inför följande bestämmelser i förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner för att spegla förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag:

2 a § En myndighet ska så långt det är möjligt använda sådana uppgifter om kommuner och regioner som finns tillgängliga inom staten så att kommuner och regioner inte behöver lämna samma uppgifter flera gånger.

2 b § En myndighet ska, när det är lämpligt, samordna sitt inhämtande av uppgifter från kommuner och regioner med andra myndigheter så att kommunernas och regionernas uppgiftslämnande begränsas.

2 c § När en myndighet utvecklar ett system för inhämtande av uppgifter från kommuner och regioner, ska det utformas så att kommuners och regioners uppgiftslämnande och därmed sammanhängande kommunikation med kommuner och regioner som huvudregel sker digitalt. Ett sådant system ska vara säkert och bygga på vanligt förekommande tekniska lösningar. När det är lämpligt ska öppna

standarder användas. Systemet ska också stödja ett samordnat inhämtande av strukturerade uppgifter i staten. Vid utvecklandet ska myndigheten ta hänsyn till kommuners och regioners förutsättningar och behov.

De bestämmelser vi föreslår har vi huvudsakligen formulerat på samma sätt som 4–6 §§ i förordningen om digitalt inhämtande av uppgifter från företag och vi har inte värderat hur de är utformade. Den väsentliga skillnaden är att vårt förslag gäller uppgifter från kommuner och regioner i stället för uppgifter från företag.

Vårt förslag om att införa bestämmelserna 2 a och 2 b §§ i förordningen från 1982 innebär att staten ska återanvända befintliga uppgifter såväl inom som mellan statliga myndigheter. Paragraferna avser all statlig insamling av uppgifter från kommuner och regioner, även befintlig.

Staten ska genom 2 c § ta vara på digitaliseringens möjligheter för att förenkla för kommunsektorn. Paragrafen innebär bland annat att staten ska ta hänsyn till kommuners och regioners förutsättningar och behov när staten utvecklar nya system och tjänster. Vi menar inte att staten ska utveckla färdiga lösningar som passar kommunsektorns alla olika system eller ta över kommunsektorns digitaliseringsarbete. Däremot kan staten skapa förutsättningar för kommunsektorn att förenkla till så liten kostnad som möjligt, exempelvis genom att använda standarder eller gränssnitt som de kan anpassa sina system till.

Alla tre bestämmelserna kan sammantaget innebära relativt omfattande krav för vissa myndigheter. Men det finns skrivelser om att myndigheter ska ta hänsyn till kraven *så långt det är möjligt, när det är lämpligt och som huvudregel*. Det innebär bland annat att myndigheterna kan väga dessa kostnader mot nyttan med dem, samt genomföra dem i den takt som är rimlig. Om regeringen ändå skulle tycka att kraven är för långtgående kan regeringen exempelvis ändra lydelsen *så långt det är möjligt* i 2 a § till *verka för att*. Det kan i flera fall finnas speciallagstiftning, exempelvis sekretesslagstiftningen, som kan begränsa möjligheten att återanvända vissa uppgifter inom staten.

Förändringarna kan innebära omfattande åtgärder för vissa statliga myndigheter, men de kan på sikt innebära betydande effektivisering inom det offentliga och sänka kommuners och regioners administrativa kostnader. Genom bestämmelserna kommer staten också att behandla uppgiftsinsamling från företag, kommuner och regioner mer lika än i dag.

Syftet med de nya bestämmelserna är att kommuner och regioner ska kunna rapportera uppgifter till staten så enkelt och till så liten kostnad som möjligt. Bestämmelserna ska fungera som en övergripande styrning för statliga myndigheter. Tanken är att de ska genomsyra all statlig uppgiftsinsamling och bidra till att myndigheterna arbetar på ett nytt sätt. Men vi bedömer att en

förordning på egen hand inte är tillräckligt för att uppnå detta, utan att den endast utgör en del av den samlade styrning som krävs.

I bilaga 3 utvecklar vi några av våra överväganden och alternativ till detta förslag.

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar vid regelgivning

Vi föreslår att regeringen ändrar förordningen om konsekvensutredningar vid regelgivning på följande sätt så att den tydliggör att konsekvenser för kommuners och regioners administrativa kostnader ska ingå:

8 § Kan föreskrifter få effekter för kommuner eller regioner, ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § *och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:*

1. en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen,

2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för kommuner och regioner och för personalen samt vad regleringen innebär för kommuners och regioners administrativa kostnader,

3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för kommuner och regioner och vilka förändringar i verksamheten som kommuner och regioner kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen.

Om föreskrifterna innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska upphovsgivarna till föreskriften beräkna de kostnader och intäkter som följer av förändringarna.

Förslaget innebär att myndigheter som beslutar om föreskrifter eller allmänna råd som får effekter för kommuner eller regioner ska utreda de administrativa kostnaderna av dessa. De ska också ange hur det påverkar hur mycket tid som personalen behöver för att hantera kraven i styrdokumentet.

Syftet är att tydliggöra för beslutsfattare vilka administrativa konsekvenser som uppstår och hur en föreskrift kan påverka till exempel den personal som utför välfärdsverksamheten. Då kan beslutsfattare väga statens behov av styrning mot kommunsektorns administrativa kostnader.

I betänkanden från kommittéer och särskilda utredare som regeringen beslutat om bör utredarna redovisa de administrativa konsekvenserna av förslagen. Därför bör regeringen lägga till en hänvisning som innebär motsvarande förändring i kommittéförordningen (1998:1474):

15 a § Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska betänkandet ange förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser. Betänkandet ska ange konsekvenserna på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ samt 8 § 1 st. 2–3 p. förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Effekterna av dessa förändringar blir förmodligen begränsade inledningsvis, men kan bidra till att kommunsektorns administrativa börda inte ökar på längre sikt. I praktiken minskar inte bestämmelserna kommuners och regioners befintliga administrativa kostnader, men kan tydliggöra innebörden av nya administrativa bördor och den verksamhet som förslag riskerar att tränga undan. Det kan hjälpa regeringen och remissinstanser att ta ställning till förslag och undvika administrativa pålagor som inte är proportionerliga eller ändamålsenligt utformade. Åtgärden är relativt enkel att genomföra och förenad med små kostnader.

Regeringskansliet håller på att ta fram ett förslag om att upphäva förordningen om konsekvensutredningar vid regelgivning och ersätta den med en ny förordning om konsekvensutredning, samt att bland annat upphäva 15 a § i kommittéförordningen. Vi har inte kunnat ta hänsyn till dessa förslag, eftersom Regeringskansliet inte hade färdigställt sitt arbete när vi publicerade denna rapport.

3.2.3 Uppdrag till myndigheter att förenkla för kommunsektorn

Vi föreslår att regeringen ger i uppdrag till 16 statliga myndigheter och länsstyrelserna att genomföra särskilda insatser för att förenkla för kommuner och regioner. I uppdragen bör bland annat ingå att myndigheterna ser över sin egen verksamhet ur kommuners och regioners perspektiv för att minska deras administrativa börda. Det bör bland annat ingå att se över krav om dokumentation, mätningar och rapporteringar gentemot kommuner och regioner i syfte att förenkla, samordna och reducera antalet krav. Det kan till exempel gälla att i större utsträckning digitalisera och automatisera rapporteringen av uppgifter. Uppdragen bör också vara att säkerställa att myndigheten lever upp till bestämmelserna om samråd i förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Vi bedömer att de bestämmelser som vi föreslår att regeringen inför i förordningar i avsnitt 3.2.2 inte är tillräckliga på egen hand. Förordningen lägger grund för ett långsiktigt förändrat statligt arbetssätt, men kommunsektorn behöver också åtgärder som kan ge effekter på kortare sikt.

Vi bedömer att regeringsuppdrag med särskild finansiering kan leda till betydande besparingar för kommuner och regioner. Särskilt digitalisering är kostsam för statliga myndigheter. Vi bedömer att regeringsuppdragen även utan särskild finansiering kan medföra vissa besparingar, men att myndigheterna då kan behöva

prioritera ner andra utvecklingsinsatser. Vi bedömer också att staten kan göra vissa besparingar, till exempel om myndigheterna behöver göra färre kompletteringar.

Vi föreslår att regeringen riktar uppdragen till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Havs- och vattenmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Skatteverket, Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Det är myndigheter som styr kommuner och regioner på flera sätt – exempelvis genom att samla in uppgifter, ta fram föreskrifter, allmänna råd och stödmaterial, utöva tillsyn och hantera riktade statsbidrag. Dessa myndigheter ansvarar för processer som orsakar mycket administration.

De flesta av dessa myndigheter styrs inte aktivt i dag mot att särskilt förenkla för kommuner och regioner. Uppdragen bör omfatta att förenkla kommunsektorns administrativa kostnader för att hantera riktade statsbidrag, rapportera uppgifter, bli tillsynad och dokumentera. Några av myndigheterna har haft eller har närliggande eller liknande smalare uppdrag, men vår utredning kan inte visa att den samlade administrationen har minskat påtagligt till följd av dessa uppdrag. Vissa myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att genomföra lättnader i bland annat uppgiftsinsamling under coronapandemin. Vi anser att lärdomar från det kan bidra i arbetet. I bilaga 3 utvecklar vi vad vi anser bör ingå i uppdragen.

Uppdragen bör löpa över minst tre år, eftersom vi bedömer att de inbegriper många åtgärder varav flera kan ta lång tid att genomföra. För att hålla nere statens administrativa börda bör myndigheterna inte återrapportera arbetet varje år. Om regeringen ändå vill ha information under arbetets gång bedömer vi att det räcker med en enklare delredovisning. Vi föreslår att Statskontoret får i uppdrag att i slutet av uppdragsperioden följa upp det samlade resultatet och utfallet av alla involverade myndigheters förenklingsarbete. Alla involverade myndigheter bör bidra med underlag till Statskontorets uppföljning genom att återrapportera vad myndigheterna har gjort inom ramen för uppdragen och vad utfallet kan bli. I Statskontorets uppföljning bör också ingå att följa upp vad myndigheterna har gjort med anledning av de förordningsändringar vi föreslår i avsnitt 3.2.2.

Myndigheter som arbetar inom samma verksamhetsområden eller med liknande uppgifter (exempelvis tillsyn) bör samråda och utbyta kunskap med varandra när de genomför uppdragen. Det bör särskilt handla om att samordna insamlingar från kommuner och regioner, att säkerställa att närliggande eller överlappande krav och rättsliga tolkningar stämmer överens och fungerar tillsammans.

3.3 Förenkla för verksamhetsnära personal

På längre sikt anser vi att statens största potential för att effektivisera kommuners och regioners administration ligger i åtgärder för att förenkla och minska administrationen för den verksamhetsnära personalen inom skola, social omsorg

samt hälso- och sjukvård. Det baserar vi på att statliga krav berör en stor andel av de yrkesverksamma inom kommuner och regioner. Sjuksköterskor och lärare är några av de största yrkesgrupperna i Sverige och de är tyngda av mycket administration. Inom området verksamhetsnära administration bedömer vi inte att staten kan uppnå betydande effekter på kort sikt genom att skruva i olika administrativa processer. Vi bedömer att det är bättre att ta ett helhetsgrepp om regelverken som påverkar de yrkesgrupperna.

Vi anser att regeringen behöver väga nyttan av de befintliga kraven mot de samlade kostnaderna av att personalen i kärnverksamheten uppfyller dem. I det ingår också att ta ställning till balansen mellan det professionella handlingsutrymmet för olika yrkesgrupper respektive krav som regeringen anser är nödvändiga för att säkerställa kvalitet och likvärdighet. Patientsäkerhet eller elevers trygghet är viktigt, men det behöver inte innebära att reglering alltid är det mest ändamålsenliga styrmedlet. I vissa fall kan det finnas skäl för staten att avstå från att styra vissa områden och processer eller att minska omfattningen av styrningen. Staten kan i stället lita på att personalen som arbetar nära elever, patienter och brukare kan avgöra hur de ska hantera olika frågor. Det gäller särskilt roller som har krav på yrkeslegitimation och som redan står under särskilda krav på kunskap, kompetens och lämplighet. Statens roll är att se till att den balansen finns i de statliga regelverken. Staten behöver också stödja huvudmännen i att styra mer mot att minska administrationen, eftersom en hel del administration orsakas av huvudmännen själva.

Statskontoret föreslår att:

- Regeringen tillsätter två statliga utredningar, en för skolområdet och en för området social omsorg samt hälso- och sjukvård, för att ompröva de krav som staten ställer. Utredarna ska föreslå vilka krav som staten kan ta bort eller förenkla i syfte att minska den totala mängden administrativa uppgifter.

3.3.1 Statliga utredare bör ompröva administrativa krav inom skola respektive hälso- och sjukvård och social omsorg

Vi föreslår att regeringen tillsätter en kommitté eller särskild utredare med uppdrag och tydligt mandat att ompröva befintliga statliga krav i lagar och förordningar inom utbildningsområdet. Omprövningen ska fokusera på reglering som påverkar rektorer och lärare, och i förekommande fall annan personal i skolan. Regeringen bör ge ett motsvarande uppdrag till en kommitté eller särskild utredare som ska föreslå administrativa lättnader i lagar och förordningar inom social omsorg samt hälso- och sjukvården. Omprövningen ska fokusera på reglering som påverkar socialtjänst-, omsorgs- och sjukvårdspersonal, exempelvis socialsekreterare, läkare och sjuksköterskor.

Om utredningarna bedömer att en viss reglering är väl avvägd, men att den administrativa hanteringen ändå är orimligt omfattande, bör utredarna överväga om

det finns andra sätt som kan minska mängden administration. Men huvudsyftet med de båda utredningarna bör vara att föreslå vilka regler som staten kan ta bort eller ändra för att minska antalet krav i lagstiftningen som leder till administrativa kostnader. Exempel är statliga krav på en viss typ av dokumentation och obligatorisk rapportering av uppgifter. Syftet bör vara att frigöra tid som kommunsektorn kan använda i kärnverksamheten.

Dessa två utredningar och förenklingsuppdragen till vissa statliga myndigheter skiljer sig åt. Skillnaderna är att de statliga utredningarna ska fokusera på förändringar av statliga krav i lagar och förordningar, medan myndigheterna ska fokusera på att förenkla befintliga processer och eventuella förändringar av föreskrifter.

Vi har övervägt om respektive ansvarig sektorsmyndighet borde få i uppdrag att se över och föreslå förändringar av statliga regler och krav i lagar och förordningar i stället för statliga utredare. Vi har också övervägt att respektive departement utreder frågorna. Men vi bedömer att det finns starka sektorsintressen som försvårar för dessa aktörer att ompröva styrningen och de delar av regelverken som leder till administrativa kostnader. Vi anser att det är viktigt att ompröva regelverken samlat inom respektive verksamhetsområde sett till den totala administrativa bördan, och att det också är viktigt att utredarna är oberoende i förhållande till de myndigheter som i dag styr hur verksamheterna ska tillämpa regelverket. Statskontoret är inte lämpligt för uppdraget, eftersom en stor del av utredningen berör lagändringar. Statskontoret saknar också den sakkompetens som krävs.

Regeringen bör tillsätta de två utredningarna samtidigt för att de ska kunna löpa parallellt, och avrapportera ungefär samtidigt. Utredningarna bör knyta kompetens till sig från respektive verksamhetsområde och ske i nära samarbete med berörda yrkesgruppers företrädare och med ansvariga statliga myndigheter. I direktiven bör regeringen särskilt nämna att utredarna bör analysera och föreslå åtgärder för de processer och regelverk som Statskontoret och tidigare utredningar har identifierat som särskilt betungande, exempelvis att hantera kränkingsanmälningar i skolan.

I utredningarna bör även ingå att föreslå vilka insatser för kommunikation, stöd och vägledning som olika statliga aktörer bör genomföra i samband med att staten förenklar olika regelverk för att underlätta för skolhuvudmän, omsorgsgivare och vårdgivare att införa förändringarna i praktiken.

Del II

Statskontorets kartläggning av kommunsektorns
administrativa processer och områden

4 Riktade statsbidrag

De riktade statsbidragen ingår i alla verksamhetsområden som vi har undersökt och problemen finns i alla områden. Vi har därför valt att redovisa den del av vår kartläggning som rör riktade statsbidrag samlat i detta kapitel.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- De riktade statsbidragen skapar betydande administration inom alla kommunala verksamheter som vi har undersökt.
- Företrädare för kommuner och regioner anser att det finns för många riktade statsbidrag.
- De flesta riktade statsbidrag skapar var för sig endast begränsade administrativa kostnader för enskilda kommuner eller regioner. Men enstaka riktade statsbidrag sticker ut med stora administrativa kostnader.
- Snäva användningsvillkor eller detaljerade uppgifter vid ansökan och återrapportering innebär oftast stora administrativa kostnader för kommuner och regioner.
- Nya bidrag som regeringen inför med kort framförhållning eller förändrade villkor och återrapporteringskrav medför också stora administrativa kostnader för kommuner och regioner.
- Det finns ingen tydlig koppling mellan storleken på bidragsbeloppen och hur administrativt krävande statsbidragen är.

4.2 Stort antal bidrag och många utbetalande myndigheter skapar administration

Det finns samsyn bland kommuner, regioner och enskilda utförare om att riktade statsbidrag är ett av de tydligaste sätten som staten skapar administrativa merkostnader på. Även tidigare utredningar av Statskontoret visar att riktade statsbidrag medför mycket administration för kommuner och regioner.⁴³ Företrädare för både Skolverket och Socialstyrelsen beskriver att mängden statsbidrag inom skola, social omsorg samt hälso- och sjukvård är administrativt betungande för kommuner och regioner.⁴⁴ Vi bedömer också att administrationen

⁴³ Statskontoret (2016:24), *Statens styrning av kommunerna*, s. 66 f, och Statskontoret (2019:2), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, ss. 8 och 41 f.

⁴⁴ Skolverket, intervju, 2021-06-30; Socialstyrelsen, pers. komm., e-post 2021-08-19.

av riktade statsbidrag inom miljöområdet är betungande, eftersom det finns relativt många riktade statsbidrag inom detta område.

4.2.1 Mängden bidrag är i sig administrativt betungande

Statskontorets årliga kartläggningar av hur staten styr kommuner och regioner visar att det fanns totalt 181 riktade statsbidrag 2021.⁴⁵ Det fanns också 23 kostnadsersättningar, som ersätter kommuner för specifika kostnader som de är skyldiga att utföra eller tillhandahålla. Ett trettiotal myndigheter hanterade dessa bidrag, om vi räknar länsstyrelserna som en myndighet. Vi räknar varje statsbidragsförordning, överenskommelse och regeringsbeslut som ett separat riktat statsbidrag. Många statsbidrag avser också förhållandevis små belopp – 70 riktade statsbidrag omfattade mindre än 100 miljoner kronor vardera i total bidragsram.

Riktade statsbidrag har en stark styreffekt på så sätt att de är svåra för kommuner och regioner att avstå från, även om det formellt sett är frivilligt att söka dem. Kommuner och regioner tar ofta del av en stor andel av det totala antalet riktade statsbidrag. Merparten av dessa statsbidrag kräver en rad administrativa insatser. Mängden bidrag gör att det är svårt för kommunernas och regionernas anställda att överblicka statsbidragen. De företrädare för kommuner och regioner som vi har pratat med är eniga om att antalet riktade statsbidrag är för stort och att mängden i sig skapar mycket administration.

Mängden bidrag innebär också många datum och regler för kommuner och regioner att hålla reda på. Administrationen blir mer omfattande av att flera olika statliga myndigheter hanterar statsbidragen och för att staten inte tillhandahåller någon samlad information om bidragen. Det innebär att personalen måste bevaka många statliga myndigheter eller köpa en privat bevakningstjänst. De som vi har intervjuat anser att det är lättare att missa bidrag som inte finns hos Skolverket eller Socialstyrelsen inom skolan respektive hälso- och sjukvård och social omsorg.

Utöver kommuner och regioner har såväl statliga myndigheter som branschorganisationer och fackförbund framfört att det finns många riktade statsbidrag.⁴⁶ Flera betonar att mängden riktade statsbidrag i sig och hur bidragen är utformade medför mycket administration.⁴⁷

De riktade statsbidragen medför också administrativa kostnader för staten. Flest riktade statsbidrag finns vanligen inom utbildning, hälso- och sjukvård och social

⁴⁵ Statskontoret (2022c), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*, s. 29.

⁴⁶ Lärarförbundet, intervju, 2021-10-04; Riksrevisionen (2020:14), *Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden*, s. 8.

⁴⁷ Friskolornas riksförbund, intervju, 2022-01-17; Läkarförbundet, intervju, 2021-01-14; Lärarnas riksförbund, intervju, 2021-10-04; Skolverket, intervju, 2021-06-18; Skolverket (2022a), *Skolverkets årsredovisning 2021*, s. 26 f.; Socialstyrelsen, intervju, 2021-06-21.

omsorg samt miljö. Inom hälsovård, sjukvård och social omsorg fanns 48 riktade statsbidrag och 4 kostnadsersättningar under 2021, inklusive riktade statsbidrag med anledning av coronapandemin. Socialstyrelsen är den myndighet som hanterar flest bidrag på området. Enligt vårt sätt att räkna hanterade Socialstyrelsen 24 riktade statsbidrag och 1 kostnadsersättning. Men Socialstyrelsen anger i sin årsredovisning att de hanterar 51 olika bidrag, vilket beror på att vissa bidrag kan vara uppdelade i flera olika processer. Socialstyrelsens kostnader för att hantera riktade statsbidrag var 38,9 miljoner kronor under 2021.⁴⁸ De betalade totalt ut 22,1 miljarder kronor genom statsbidrag och kostnadsersättning. Bland andra Folkhälso-myndigheten hanterar också bidrag inom området.

Det fanns 42 riktade statsbidrag och 7 kostnadsersättningar inom utbildning under 2021. Av dessa hanterar Skolverket enligt vårt sätt att räkna 37 riktade statsbidrag och 4 kostnadsersättningar. Men Skolverket hanterar 84 olika bidragsprocesser. Skolverkets kostnader för att hantera riktade statsbidrag var 83,7 miljoner kronor under 2021.⁴⁹ De betalade totalt ut 23,7 miljarder kronor genom statsbidrag och kostnadsersättningar. Några skolbidrag hanterar också andra myndigheter, exempelvis Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård fanns 20 riktade statsbidrag under 2021. De hanteras huvudsakligen av Naturvårdsverket, Havs- och vatten-myndigheten och länsstyrelserna. Det fanns dessutom riktade statsbidrag som tangerar miljöområdet och som kommuner och regioner kan administrera inom sina miljöförvaltningar, exempelvis 7 riktade statsbidrag på energiområdet.

4.2.2 Administration uppstår både centralt och i verksamheterna

Alla riktade statsbidrag medför någon form av administration för kommunerna och regionerna. Sammantaget blir det mycket att hantera. Men varje kommun och region tar inte del av alla riktade statsbidrag. Kommuner med liten folkmängd tar exempelvis del av färre statsbidrag som inte har fastställda bidragsramar per kommun.⁵⁰ I en underlagsstudie till denna utredning hade de två små kommuner som ingick sökt 16 riktade statsbidrag på skolområdet, medan de två stora kommunerna hade sökt mellan 24 och 30 bidrag.⁵¹ Men mängden bidrag påverkar kommuner och regioner alldeles oavsett om de tar del av dem eller inte. Det beror på att de behöver bevaka och bedöma om de kan genomföra satsningar som matchar statsbidragets inriktning och villkor.

⁴⁸ Socialstyrelsen (2022), *Årsredovisning 2021*.

⁴⁹ Skolverket (2022a), *Skolverkets årsredovisning 2021*.

⁵⁰ Riksrevisionen (2022:1), *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*, s. 41.

⁵¹ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 25.

Företrädare för flera kommuner uppger att ett stort antal ansökningar och återrapporteringar av olika riktade statsbidrag kan ligga nära varandra tidsmässigt inom samma verksamhetsområde. De påpekar att det kan vara svårare för kommuner med begränsad administrativ kapacitet att hantera.

Hantering av de riktade statsbidragen är betungande såväl centralt i kommuner och regioner som i den verksamhet som bidraget gäller. I vår enkät till verksamhetsnära chefer anger en tredjedel av de svarande att de riktade statsbidragen är en av de mest administrativt betungande sysslorna för dem och deras personal.

Den absoluta merparten av rektorerna i kommunala skolor som har besvarat vår enkät anger att de riktade statsbidragen är en av de främsta källorna till administration. I våra fallstudier och i SKR:s skolchefsnätverk har företrädare framfört att de administrativa kostnaderna både beror på mängden bidrag och hur enskilda bidrag är utformade.

En betydligt mindre andel av cheferna som besvarat vår enkät inom hälso- och sjukvård samt social omsorg anger att riktade statsbidrag är mest betungande för dem att hantera. Det kan bero på att kommuner och regioner hanterar en hel del sådana riktade statsbidrag centralt. Men det finns vissa statsbidrag även inom dessa verksamhetsområden där återrapporteringen belastar personal och chefer administrativt ända ut i verksamheterna.

4.2.3 Bidragen är konstruerade på olika sätt

De riktade statsbidragen är ofta utformade på olika sätt gällande villkor, ansökning och återrapportering. Det innebär att staten inte ger förutsättningar för kommuner och regioner att hantera bidragen samlat och effektivt. Kommuner och regioner behöver i stället sätta sig in i och tolka regler och administrativa processer som är uppbyggda på olika sätt. Både Skolverket och Socialstyrelsen har framhållit att konstruktionen av statsbidrag kan skilja sig åt betydligt, vilket bland annat påverkar om den administrativa arbetsinsatsen främst uppstår vid ansökning, rekvisering eller återrapportering.⁵² Underlagsrapporten till denna utredning drar också till slutsatsen att de riktade statsbidragen på skolområdet inte är standardiserade när det gäller konstruktion och ansökningsprocesser.⁵³

Kommuner och regioner upplever inte heller att staten är systematisk vad gäller storleken på ett enskilt bidrag och kraven i ansökan och på återrapporteringen. Även bidrag som är förhållandevis små för den enskilda kommunen eller regionen kan medföra mycket administration. Det finns enstaka riktade statsbidrag som sticker ut med stora administrativa kostnader. Riktade statsbidrag som kräver en

⁵² Skolverket, intervju, 2021-06-18; Socialstyrelsen, intervju, 2021-06-21.

⁵³ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 27.

ansökan tenderar att vara mer administrativt krävande. Det gäller särskilt bidrag som saknar fastställda bidragsramar per ansökande och som kommuner och regioner exempelvis söker i konkurrens.⁵⁴ Andra bidrag kan sticka ut för att kommunerna eller regionerna behöver involvera många personer, ange många uppgifter på detaljerad nivå, eller hantera delar av administrationen manuellt.

4.2.4 Mycket arbete med att bevaka, sätta sig in i villkor och planera

Kommuner, regioner och enskilda utförare måste normalt utföra en rad aktiviteter som innebär administration inom ramen för riktade statsbidrag. Exakt vilka aktiviteter det rör sig om skiljer sig beroende på bidragets konstruktion. För att ta del av riktade statsbidrag kan kommuner och regioner till exempel behöva:

- Bevaka kommande statsbidrag eller köpa en bevakningstjänst
- Sätta sig in i vad bidragen och deras villkor innebär
- Bedöma möjligheten att ta del av bidraget
- Ta fram de uppgifter som statsbidraget kräver
- Ansöka om eller rekvirera bidraget.

Egen bevakning är ofta personberoende. Till exempel förekommer det att kommuner och regioner missar eller avstår att ansöka om eller rekvirera riktade statsbidrag för att ansvarig personal inte varit i tjänst. Även statliga myndigheter har vittnat om att kommuner låtit bli att rekvirera riktade statsbidrag som nästan helt saknat krav på motprestation, vilket bör ha skett av misstag.

Statskontoret tar på uppdrag av regeringen årligen fram och publicerar en förteckning över riktade statsbidrag, men det sker i efterhand och är ingen aktuell överblick som kommuner och regioner kan använda i bevakningssyfte.⁵⁵

För att använda ett riktat statsbidrag måste kommunen eller regionen ofta:

- Ta med bidraget i sitt budgetarbete
- Informera internt om de medel som kommunen eller regionen har fått
- Fördela ut medlen till berörda verksamheter
- Planera och förbereda insatser eller projekt – statsbidrag som gäller att rekrytera personal eller att upphandla något kräver extra tid och resurser

⁵⁴ Riksrevisionen (2022:1), *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*, s. 41 ff.

⁵⁵ Statskontoret (2022d), *Statsbidragsförteckning 2021*.

- Samla in uppgifter från berörda verksamheter som underlag till återrapportering
- Särredovisa medlen
- Återrapportera till staten
- Löpande bevaka för att se om staten ändrar eller lägger till villkor och återrapporteringskrav under bidragsåret.

I en liten kommun kan det vara ett fåtal personer som hanterar de riktade statsbidragen, vid sidan av sin ordinarie roll. Inom skolan är det till exempel vanligt att skolchefen eller rektorerna ansöker för hela kommunens räkning. I en stor kommun eller region är det inte ovanligt med att flera heltidsanställda per verksamhetsområde eller hela enheter hanterar riktade statsbidrag. Det kan dessutom vara ytterligare personer i den centrala organisationen som bidrar i arbetet, exempelvis controllers.

Några företrädare för kommuner och regioner beskriver att vissa riktade statsbidrags syften och användningsområden går in i varandra. De ska då följa upp de olika bidragen separat trots att medlen kan gå till samma verksamheter. Som exempel nämner företrädarna bidragen till psykisk hälsa respektive god och nära vård. Dessa bidrag möjliggör snarlika insatser och syftena överlappar.

4.3 Staten styr ryckigt

Statskontorets kartläggning av utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner 2021 visar att stora förändringar kan ske i utbudet av statsbidrag under ett år. Under 2021 införde staten 21 nya riktade statsbidrag för kommunsektorn, varav drygt hälften gällde tillfälliga bidrag till följd av coronapandemin.⁵⁶ Dessutom upphörde 20 riktade statsbidrag. Det skedde också väsentliga förändringar av 43 riktade statsbidrag. Med väsentlig förändring menar vi att bidragsramen ska ha förändrats med minst 50 miljoner kronor och 10 procent.

4.3.1 Mycket administration när bidrag tillkommer, upphör och förändras

Företrädarna för kommuner och regioner upplever att statens styrning med riktade statsbidrag är kortsiktig och ryckig, vilket även framgår av den forskningsstudie som Statskontoret har finansierat med anledning av denna utredning.⁵⁷ Även Skolverkets företrädare upplever att de har fått hantera många nya och förändrade riktade statsbidrag de senaste åren. De anser att det kan skapa administrativa svår-

⁵⁶ Statskontoret (2022c), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*.

⁵⁷ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022). *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 28.

igheter för kommunerna. Ryckig styrning drabbar särskilt små kommuner som har begränsad administrativ kapacitet. Förändringarna gör att kommuner och regioner behöver utöka vissa verksamheter som får mer resurser, minska ner verksamheter som får mindre resurser, och eventuellt styra om inriktningen för projekt när staten förändrar villkor och regler. Varje enskild förändring av ett statsbidrag behöver inte innebära ett omfattande arbete, men den sammantagna effekten blir att kommuner och regioner ständigt behöver ha beredskap för att förändra sin interna styrning.

Det kan också vara svårt för kommuner och regioner att snabbt minska kostnaden för ett befintligt projekt som finansieras med statsbidrag, särskilt om bidraget finansierar personalkostnader. Sådana förändringar av riktade statsbidrag riskerar medföra merkostnader för kommunen eller regionen. Regeringen kan även ta bort bidrag som har framstått som långsiktiga. Det leder till att kommunerna och regionerna blir försiktiga. De kan inte lita på att bidragen finns kvar utan väljer i stället ofta att lägga upp insatserna som tidsbegränsade projekt och anställningar. Men det går inte alltid, särskilt om det är svårt att hitta personal att rekrytera.

4.3.2 Ryckig styrning kräver merarbete för att möta den förväntan som staten skapar

Statens ryckiga styrning innebär att kommun- och regionledningar kan behöva kommunicera med de verksamhetschefer och de medarbetare som är berörda av nya, förändrade eller nedlagda satsningar för att motverka konflikter.

Lanseringen och regeringens kommunikation när nya statsbidrag införs skapar ofta stora förväntningar bland medarbetare i verksamheterna. Den interna kommunikationen som följer av bristen på långsiktighet är något som kommun- och regionledning behöver ägna mycket tid åt. Detta framkommer i många av våra intervjuer. En regiondirektör anger att de i viss mån behöver sänka förväntningarna på nya statsbidrag, eftersom satsningarna sällan möjliggör allt som verksamhetspersonalen vill göra. Verksamhetschefer vill ofta använda pengarna i kärnverksamheten, till exempel mer personal. De centrala företrädarna behöver däremot ta höjd för att pengarna kan försvinna.

Ett exempel är satsningen på ökad tillgänglighet och kvalitet i förlossnings- och mödravården. Där kommunicerade regeringen om en sammanhållen förlossningsvård med kontinuitet.⁵⁸ En företrädare för en region anger att vårdpersonalen tolkade regeringen som att regionen skulle erbjuda en barnmorska per födande, vilket pengarna i statsbidraget inte räckte till.

En företrädare för en annan region berättar att regeringen ofta lanserar riktade statsbidrag som helt nya satsningar, när det i själva verket rör sig om att ersätta ett

⁵⁸ Regeringskansliet (Socialdepartementet) (2020), *1,5 miljarder till förlossningsvården och kvinnors hälsa*. Pressmeddelande 2020-09-20.

annat statsbidrag. Ibland innebär det att de totala resurserna inte har ökat. Medarbetare inom en verksamhet kan ifrågasätta att det försvinner resurser från deras område, samtidigt som regionen startar projekt eller stärker andra delar av verksamheten. Det kan vara svårt för enskilda medarbetare att få inblick i vilka pengar som finansierar en viss verksamhet.

4.3.3 De flesta bidrag är digitaliserade, men inte alla

Hantering av de flesta riktade statsbidrag är åtminstone delvis digitaliserad. Skolverket och Socialstyrelsen har e-tjänster för ansökan och återrapportering och statsbidragskalendrar inom sina respektive områden. Statsbidragskalendrarna ger kommuner och regioner överblick över ansökningsdatum, bidragsvillkor och återrapportering, vilket flera kommuners företrädare anser är bra.

Alla riktade statsbidrag är dock ännu inte inlagda i myndigheternas e-tjänster. Vår granskning visar också att kommuner och regioner ofta måste ange samma eller snarlika uppgifter när de ansöker och återrapporterar, trots att det finns e-tjänster. Skolverket och Socialstyrelsen beskriver att de arbetar med att lägga in fler statsbidrag i e-tjänsterna och att möjliggöra att kommuner och regioner för över uppgifter via digitala gränssnitt (API:er).

Flera andra myndigheter som hanterar färre riktade statsbidrag har inte e-tjänster. Ansökning och återrapportering sker då via digitala blanketter och kommunikation via e-post. Flera myndigheter erbjuder inte heller någon statsbidragskalender.

När myndigheterna inför e-tjänster kan det medföra större kostnader under en period för kommuner och regioner. Deras tidigare rutiner och systemstöd kan behöva ses över och det kan ta ett tag innan de administrativa kostnaderna minskar.

Flera företrädare för kommunledningar framför att de inte kan få en samlad överblick över alla riktade statsbidrag inom samtliga verksamhetsområden.

4.3.4 Kort framförhållning vid nya och förändrade statsbidrag

Företrädare för kommuner framför att regeringen introducerar nya riktade statsbidrag när som helst på året, ofta med kort framförhållning. Det försvårar kommunens planeringsarbete när staten inte tar hänsyn till den kommunala budgetprocessen.⁵⁹ Det innebär extra administration för kommuner att budgetera utan att känna till alla förutsättningar. Ofta behöver de planera och styra om verksamhet under gällande budgetår.

Statsbidragen avser ofta ett kalenderår, eller i vissa fall läsår (inom skolans område). I regel behöver mottagarna förbruka bidragen samma kalenderår som de betalas ut. Flera kommunala företrädare påpekar att det är svårt att hinna använda bidragen på ett bra sätt om framförhållningen är kort. Kommuntjänstemän riskerar

⁵⁹ Norrköpings kommun, intervju, 2021-09-07; Eda kommun, intervju, 2021-10-08.

att inte hinna analysera hur pengarna kan göra mest nytta, utan använder dem för snabba insatser inom ramen för statsbidragets regler. Det kan också bli svårt att följa upp satsningen med kort framförhållning.

Äldreomsorgssatsningen är ett exempel på ett statsbidrag med ryckig styrning och kort framförhållning. Staten ändrade förutsättningarna under det år då bidragstagarna skulle förbruka medlen. Först skulle staten inte följa upp hur kommunerna använde bidraget. Senare angav Socialstyrelsen att mottagarna ändå skulle återrapportera bidraget. Slutligen angav myndigheten att de skulle följa upp hur kommunerna hade använt bidraget men inte ställa återkrav.

Vi kan konstatera att det ibland framstår som statens avsikter inte stämmer överens med vad som är juridiskt möjligt för kommuner och regioner. Kommunföreträdare har gett oss exempel på att en ansvarig statlig myndighet kommunicerat att kommunerna kan använda ett statsbidrag även under nästföljande år. Men i statsbidragsförordningen stod inte detta. Kommunerna kunde därför i praktiken inte föra medlen vidare till nästa år.

4.4 Detaljerad styrning av de riktade statsbidragen

Flera företrädare för kommuner och regioner framför att staten frågar efter detaljerade uppgifter i en del ansökningar och återrapporteringar av riktade statsbidrag. Det ökar ofta kostnaderna för administrationen genom att ansökan eller återrapporteringen blir mer tidskrävande med fler personer involverade i. Några företrädare påpekar däremot att det inte behöver innebära att administrationen blir svårare eller mindre förutsägbar. Sammantaget kan administrativa kostnader för detaljerade uppgifter bli betydande, eftersom det ofta är 290 kommuner eller 21 regioner som berörs. Dessutom söker enskilda huvudmän en del av de riktade statsbidragen på egen hand.

4.4.1 De som ansöker och återrapporterar måste tolka villkor och regler och samla nya uppgifter

Flera företrädare för kommuner framför att det ofta är svårt att förstå villkoren och återrapporteringskraven för bidragen. De måste ofta tolka och ta flera kontakter med den ansvariga myndigheten. Några kommunföreträdare anger att kommunikation med Skolverket är beroende av vem de får kontakt med eftersom besked kan variera mellan olika kontaktpersoner även när det gäller likalydande bestämmelser för två olika bidrag.

De uppgifter som staten efterfrågar stämmer inte alltid stämmer överens med de uppgifter kommunerna och regionerna kan ta fram ur sina system, eller den skärning som uppgifterna har i systemen. Kommunerna och regionerna behöver då manuellt sammanställa och bearbeta uppgifterna, eller samla in helt nya uppgifter. I vissa fall har kommuner och regioner förståelse för det, exempelvis när det rör nämnder och förvaltningar som de organiserar på olika sätt. Men i andra fall har de

mindre förståelse, som exempelvis när ekonomiska uppgifter inte stämmer överens med den kommunala kontoplanen, som ser likadan ut för alla kommuner.

4.4.2 Vissa statsbidrag är mer krävande än andra

Det varierar kraftigt hur mycket administration som olika riktade statsbidrag medför. I vår kartläggning tar kommunföreträdarna ofta upp exempel på vissa enskilda riktade statsbidrag som är särskilt administrativt betungande.

Ett exempel är Migrationsverkets ersättningar för vissa kostnader för asylsökande eller personer som har fått uppehållstillstånd. De ersättningar som Migrationsverket betalar ut efter ansökan kräver mycket detaljerade uppgifter. Kommunerna ska till exempel ange för vilka specifika dagar de söker ersättning för en viss individ, eller timlönen för specifika personalkostnader. Andra exempel på särskilt betungande bidrag är statsbidraget till höjda lärarlöner, statsbidraget till karriärtjänster, statsbidraget för stärkt elevhälsa och olika statsbidrag till yrkesinriktad vuxenutbildning. Inom hälso- och sjukvården nämner regionerna ökad tillgänglighet och kvalitet i vården till kvinnor och kömiljarden som särskilt krävande. Båda kräver omfattande manuellt arbete och detaljerade uppgifter.

Företrädare för kommuner samt Skolverket framför att riktade statsbidrag som saknar fastställda bidragsramar per kommun kräver en större administrativ arbetsinsats.⁶⁰ Flera kommuner och Migrationsverket framför också att kostnadsersättningar som har ansökningsförfarande och inte är schabloniserade innebär mer administration.⁶¹

Företrädare för Skolverket och några kommuner berättar att vissa typer av statsbidragsvillkor är särskilt krävande att hantera. Det handlar exempelvis om villkor om att inte minska vissa kostnader och att personaltätheten eller andelen tillsvidareanställda ska öka. De anger att många faktorer påverkar om kommunen uppfyller sådana villkor, och att kommunen inte styr fullt ut över vissa faktorer. Exempelvis varierar elevantalet, och det kan leda till att personaltätheten minskar utan att kommunen skär ner på sina kostnader. Det kan hända om kommunen har halvfulla klasser ett år och en större elevkull året därpå. Kostnadskrav innebär att en del kommuner löpande måste bevaka att de uppfyller kraven under samma år som bidraget gäller, eftersom det ibland är svårt att avgöra i början på året.⁶²

Statskontoret har tidigare konstaterat att riktade statsbidrag inom exempelvis naturvård ofta kräver att kommuner måste rapportera fler och mer avancerade uppgifter än inom andra verksamhetsområden. Kommuner måste ofta koppla in

⁶⁰ Skolverket, intervju, 2021-06-30.

⁶¹ Migrationsverket, intervju, 2021-09-20.

⁶² Se till exempel Statskontoret (2020:11), *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan – en lägesrapport*.

särskild expertis när de ska ansöka eller återrapportera. Kommunerna kan även behöva skriva en längre rapport som slutredovisning för vissa statsbidrag.⁶³

Statliga krav om att kommuner eller regioner ska rapportera uppgifter från olika verksamheter innebär nästan alltid en mer kostsam hantering än om uppgifterna avser den centrala nivån. Det beror i huvudsak på att det ofta blir många anställda i verksamheterna som ska förse en samordnare med uppgifter. Dessutom riskerar hanteringen att tränga undan andra kärnuppgifter. Det kan bli problematiskt när det dessutom finns flera bidrag som verksamhetspersonalen ska hålla koll på.

4.4.3 Statsbidragen täcker inte alltid alla kostnader – vilket blir ett större problem för små huvudmän än för stora

Mottagarna av de riktade statsbidragen kan inte alltid använda dem till att täcka centrala administrativa kostnader för att bevaka, ansöka och återrapportera själva statsbidraget. Pengarna hamnar ofta i någon annan del av organisationen eller blir förbrukade inom specifika insatser. Det gör att de riktade statsbidragen inte helt bär sina egna administrativa kostnader.

Kommunerna och regionerna binder därför delar av sina egna budgetar till administrativa kostnader för att kunna ta del av olika tillfälliga statliga tillskott. Vi har inte hittat något exempel på ett riktat statsbidrag där de administrativa kostnaderna överstiger bidragsbeloppet. Däremot har vi sett exempel på att migrationsersättningar med särskilt ansökningsförfarande har haft större administrativa kostnader än ersättningsbeloppen. Vi har också fått flera exempel på kommuner som har avstått att söka vissa riktade statsbidrag för att bidragsbeloppet är förhållandevis litet och att de inte har tillräcklig administrativ kapacitet.⁶⁴ I de fallen behöver kommunen eller regionen prioritera vilka statsbidrag de tar del av.⁶⁵

4.5 Administration kan vara en följd av att staten har litet förtroende för bidragstagarna

Våra intervjuer visar att kommun- och regionföreträdare över lag är kritiska till systemet med riktade statsbidrag. Några skäl är den administration som bidragen orsakar och de merkostnader som kan uppstå när kommunen måste planera om verksamhet. Men det finns ytterligare problem enligt kommun- och regionföreträdarna. Kommuner och regioner anser att vissa bidrag inte passar dem och att det sätt som staten styr på begränsar möjligheten att använda resurserna effektivt. Det kan

⁶³ Statskontoret (2019:2), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 42.

⁶⁴ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 13.

⁶⁵ Riksrevisionen (2017:30), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*.

bidra till att företrädarna upplever att de riktade bidragen är särskilt administrativt betungande.

4.5.1 Smal inriktning gör att bidragen inte passar alla

Det är vanligt att regeringen styr i detalj vad kommunsektorn får använda bidragen till. Användningsområdena för de riktade statsbidragen kan vara strikt reglerade, men staten vägleder inte alltid vilka enskilda insatser som är godkända eller ger konkreta exempel på sådana insatser. Kommunerna eller regionerna behöver tolka villkoren, kartlägga behov och självständigt bedöma vilka insatser de kan använda pengarna till givet reglerna för det specifika statsbidraget, vilket också tar tid.

Det finns bidrag där villkoren inte passar alla kommuner eller regioner. Många kommuner och regioner försöker ändå ta del av så många statsbidrag som möjligt. Det kan finnas ett politiskt tryck att söka även statsbidrag som gäller förhållandevis små belopp och smala användningsområden. Flera företrädare för kommuner och regioner framför att de tar del av riktade statsbidrag även om villkoren inte svarar mot deras behov och förutsättningar. Kommunerna och regionerna kan då behöva planera och genomföra onödiga insatser enbart för att ta del av medlen. Om en kommun eller region exempelvis redan har gjort egna satsningar inom ett område kan det bli begränsade marginaleffekter av att tillföra ytterligare medel.

När regeringen styr kommunsektorn mot specifika insatser blir det svårare att använda de offentliga medlen effektivt. Genom att kommuner och regioner strävar efter att maximera bidragsbeloppen och har begränsad kapacitet att genomföra satsningar kan de behöva nedprioritera andra insatser som egentligen behövs mer.

Trots att statsbidragen har stark styreffekt när det gäller att kommuner och regioner tar del av så många bidrag som möjligt, är styrningen inte lika effektiv när det gäller vilka insatser och utfall bidragen leder till. Insatserna svarar inte alltid mot regeringens syften och intentioner med bidraget.⁶⁶ Vi har fått exempel om att mottagare byter personalkategori på befintlig personal från elevassistenter till lärarassistenter för att finansiera dem genom statsbidrag, och på så sätt frigöra egna medel att använda i andra syften.⁶⁷ Ett annat exempel gäller ett statsbidrag för att minska barngrupper i förskolan. I det fallet var det möjligt att få barngrupper att framstå som om storleken minskade när den i praktiken var oförändrad.⁶⁸ Ytterligare ett exempel visar att statsbidraget för karriärtjänster har lett till omotiverade löneskillnader mellan närliggande skolor, vilket har gjort det svårare att rekrytera lärare till skolan där lönerna är lägre.⁶⁹

⁶⁶ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 29 f.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 21.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

4.5.2 Olika uppfattningar inom kommuner och regioner om generella respektive riktade statsbidrag

Centralt placerade företrädare som kommun- och regionchefer vill helst att statsbidragen ska vara generella, så att kommunen eller regionen kan använda pengarna i valfritt syfte. De anser att staten visar bristande förtroende för kommuner och regioner genom att styra hårt hur de får använda medlen och följa detaljerat. Företrädarna förstår samtidigt att staten i vissa fall vill styra medel till specifika ändamål, inte minst när det finns uppenbara problem.

Flera chefer i förvaltningar och verksamheter framför i intervjuer med oss att de föredrar att bidragen är öronmärkta till just deras verksamhet. Det garanterar att pengarna går till skolan, vården eller omsorgen, och möjliggör satsningar som de annars inte hade haft råd med. De anser annars att det finns en risk att lokala beslutsfattare flyttar pengarna till någon annan verksamhet. Även enskilda utförare som Vårdföretagarna har intervjuat ser fördelar med riktade statsbidrag men understryker att enskilda utförare bör få pengar i samma omfattning och på samma villkor som offentliga.

4.6 Våra tidsstudier visar att de administrativa kostnaderna av riktade statsbidrag varierar kraftigt

Våra tidsstudier utgör endast exempel, men visar ändå att kostnaden för att hantera riktade statsbidrag skiljer sig stort mellan olika bidrag. Bland de riktade statsbidrag som vi har studerat hade det statsbidrag som omfattar minst bidragsbelopp som väntat de minsta administrativa kostnaderna. Men de två stora bidragen i studien hade jämförbara administrativa kostnader trots att det ena bidraget är mer än fem gånger så stort som det andra. Dessutom bör statsbidraget för lärarassistenter, som är det mindre av dessa två bidrag, sammantaget ha betydligt större administrativ kostnad. Det beror på att alla skolhuvudmän ansöker om bidraget själva.

Vi kan också konstatera att även ett förhållandevis litet bidrag som inte involverar så många av kommunens skolor sammantaget kan medföra en hel del arbete. I en stor kommun kan mycket arbete bestå av att samordna sig inom kommunen.

I våra tidsstudier understeg de administrativa kostnaderna en procent av de nyttjade bidragsbeloppen för respektive riktat statsbidrag i de aktuella kommunerna. Men den kostnadsersättning som vi undersökte i en liten kommun hade tre gånger så stor administrationskostnad som bidragsbelopp. Det är dock ett extremfall med en krävande hantering och där kommunen sökte ersättning för ett litet belopp.

4.6.1 Statsbidraget för yrkesvux och lärlingsvux har många delar och omfattande hantering

Vår tidsstudie omfattar en statsbidragsförordning som hade 8 separata bidragsansökningar med olika användningsområden under 2021.⁷⁰ Kommunerna söker dessa bidrag samtidigt från Skolverket. Det har varierat över tid hur många och vilka områden som bidragen omfattar, vilket gör dem svåra att överblicka och förutse. Totalt omfattade alla bidragen drygt 3,5 miljarder kronor i ansökta och beviljade medel 2021. Bidragen gäller stöd för att få fler personer att gå yrkesutbildning och lärlingsutbildning inom komvux. Det administrativa arbetet består bland annat av att kommunicera med Skolverket, att lägga in kurser och elever samt att granska och korrigera uppgifter. Kommunerna ska ange detaljerade uppgifter: personnummer, kurskoder, antal poäng och kursplaner. Skolverket har dessutom konstaterat att vissa av de bidrag som ingår har kommunernas använt en liten del av, samtidigt som andra har varit översökta.⁷¹

Det administrativa arbetet för bidraget omfattar ansökning, löpande arbete under året, redovisning samt visst förarbete. Vi har studerat tidsåtgång för redovisning och tillhörande förarbete för Munkedal och Stockholm, under perioden januari–februari 2022. Tidmätningen omfattar inte kompletterande frågor som Skolverket kan ställa efter studieperioden. Dessa två kommuner samordnar redovisningen av statsbidragen för medsökande kommuner som även lägger ned eget arbete. De medsökande kommunerna har vi fått en uppskattad tidsåtgång för.

I Munkedal var främst fyra personer inblandade i redovisningen, varav två utförde sysslan för första gången. Två kommuner medsökte för första gången tillsammans med Munkedal. Både nya medarbetare och nya medsökande kommuner kan ha medfört större tidsåtgång. Munkedal lade cirka 120 timmar på redovisning och förarbete till en uppskattad administrativ kostnad på cirka 44 000 kronor. Munkedals fyra samarbetskommuner har sammanlagt lagt cirka 220 timmar till en administrativ kostnad på cirka 72 000 kronor. De fem kommunerna sökte tillsammans 42 miljoner kronor 2021, och de har rekvirerat 32,2 miljoner kronor av dessa medel. Munkedal fick 6,5 miljoner kronor utbetalt av detta. Munkedals företrädare anger att det innebär extra manuellt arbete för dem och deras medsökande kommuner att räkna om uppgifter ur sina system till kalenderår i stället för läsår.

I Stockholm var fem personer främst involverade i redovisningen. Stockholm lade cirka 245 timmar till en uppskattad administrativ kostnad på cirka 73 000 kronor. Motsvarande tidsåtgång för de två medsökande kommunerna var totalt 140 timmar och kostnaden cirka 46 000 kronor. De tre kommunerna sökte tillsammans

⁷⁰ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁷¹ Skolverket (2021:4), *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*, s. 37 ff.

288 miljoner kronor och fick 258 miljoner kronor utbetalt av dessa medel. Stockholm fick cirka 156 miljoner kronor utbetalt.

Vi har även fått efterhandsuppskattningar från de två kommunerna för deras ansökningar, men vi har valt att inte inkludera dem i beräkningarna ovan. Munkedals företrädare uppskattar enbart deras kommuns arbetstid för ansökan till ett par dagar. Stockholms företrädare uppskattar kommunens arbetstid för ansökan till drygt en arbetsdag.

2021 var ett särskilt tidskrävande år eftersom det var två extra ansökningsomgångar och en förordningsändring under perioden. Enligt kommunernas företrädare hade det varit bra att kunna få mer och tydligare vägledning från Skolverket samt en fast kontaktperson. Kommunföreträdare behöver ofta mejla eller ringa för att ställa frågor. Det kan ta tid att få svar och svaren kan vara otydliga. Såväl inför ansökan som återrapportering önskar företrädarna tydligare direktiv om vad Skolverket kommer att ta hänsyn till och fästa vikt vid. Munkedal anser att staten bör schablonisera dessa statsbidrag mer för att minska deras administration. Stockholm önskar mer renodlade statsbidrag som inte innehåller flera kombinationer av olika ansökningar inom samma statsbidragsförordning.

Kommunerna skiljer sig i några avseenden avseende vilka problem de upplever. Munkedals företrädare anger att deras administrativa kostnad hade kunnat minska betydligt om återrapporteringen hade avsett läsår. Det beror på att Munkedals uppgifter finns per läsår i deras system. Stockholms företrädare anger att de inte skulle ha sparat något av detta. Munkedals företrädare anger också att riktade statsbidrag som varierar helt med elevantalet innebär en ryckighet som är svår att planera för, särskilt med medfinansieringskrav. Företrädarna för Stockholm upplever inget sådant problem.

4.6.2 Statsbidraget för lärarassistenter tar relativt lång tid att hantera trots att kommunerna inte behöver ansöka

Det riktade statsbidraget för lärarassistenter gäller stöd för att anställa personer som avlastar lärare.⁷² Bidraget får täcka halva huvudmannens kostnader för anställningarna. Den totala bidragsramen för 2021 var 500 miljoner kronor. Under våren beslutade Skolverket om att betala ut totalt 275 miljoner kronor till 661 skolhuvudmän. Under hösten beslutade Skolverket om att betala ut totalt 158 miljoner kronor till 362 skolhuvudmän.

I grova drag består arbetet med statsbidrag för lärarassistenter av tre moment och vi har mätt tidsåtgången för två av dessa. En gång på våren och en gång på hösten rekviderar kommunen medel från Skolverket. Kommuner behöver också lägga tid på att planera och fördela bidraget mellan sina skolor. Det arbetet sker i slutet av

⁷² Förordning (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter.

året. Vi har mätt tidsåtgången för höstens rekvisition och planeringsfasen i Stockholms kommun, avseende alla skolor som tar del av bidraget i kommunen.

I planeringsarbetet är det framför allt en av kommunens två statsbidragshandläggare som deltar. Statsbidragshandläggaren gör också en stor del av arbetet vid rekvisitionerna, men då är även en eller två personer på varje berörd skola inblandade. Oftast är det en administrativ chef eller rektor. Kommunen rekviderar medel via Skolverkets e-tjänst. Kommunen ska fylla i uppgifter om alla lärarassistenter som de söker bidrag för. Varje skola lägger in sina egna lärarassistenter. Statsbidragshandläggaren svarar på eventuella frågor från skolorna och kontrollerar de uppgifter som skolorna har fyllt i.

Vår tidsstudie visar att statsbidragshandläggaren lade ungefär 15 timmar på planeringsarbetet. Under hösten lade statsbidragshandläggaren ungefär 25 timmar, och skolorna lade ungefär 50 timmar. Statsbidragshandläggaren bedömer att det troligtvis har gått åt längre tid att rekquirera medel på våren. Vi räknar med att vårens rekvisition åtminstone tog lika lång tid som höstens, det vill säga 75 timmar.

Enligt våra skattningar kan alltså en stor kommun lägga ungefär 165 timmar eller en månads heltidsarbete per år på att hantera statsbidrag för lärarassistenter. Baserat på genomsnittlig månadslön för de yrkesgrupper som arbetar med bidraget beräknar Statskontoret att timmarna motsvarar en kostnad på knappt 70 000 kronor. Stockholms kommun fick 28,8 miljoner kronor utbetalt. Det innebär att den administrativa kostnaden är förhållandevis stor i absoluta tal, men liten som andel av bidraget. Rekvisitioner är förhållandevis enkla förfaranden, men trots det tar bidraget tar ändå upp en tiondel av en statsbidragshandläggares arbetstid i en stor kommun som har totalt två sådana handläggare på skolområdet.

Tidsstudien visar att bidrag där handläggare måste fylla i uppgifter för varje individ tar mycket tid för en stor kommun. Enligt statsbidragshandläggaren hade kommunen sparat mycket tid om de hade kunnat utgå från sin förra rekvisition i stället för varje år behöva mata in i princip samma uppgifter igen. Det följer av att uppgifterna till stor del inte ändras mellan rekvisitionerna. Detsamma gäller andra bidrag där Skolverket efterfrågar individuella uppgifter, exempelvis lärarlönelyftet och statsbidrag för karriärtjänster.

4.6.3 Statsbidraget för praktikinära forskning och utveckling är inte tidskrävande att hantera

Statsbidrag för praktikinära forskning ska täcka hälften av en skolhuvudmans kostnader för en lärare eller förskollärare som forskar eller bedriver utvecklingsarbete på deltid.⁷³ Bidraget är relativt litet, totalt 25 miljoner kronor för läsåret

⁷³ Förordning (2021:237) om statsbidrag för främjande av forskning och utvecklingsarbete i skolväsendet.

2021/2022. Skolverket beviljade endast 7,65 miljoner kronor till 39 skolhuvudmän, vilket delvis kan bero på att det är ett nytt statsbidrag. De beviljade beloppen avsåg mellan cirka 66 000 kronor och 1,32 miljoner kronor. För 33 huvudmän beviljade Skolverket belopp om mindre än 350 000 kronor.

Hantering av statsbidraget består av att Skolhuvudmannen ansöker om medel hos Skolverket och sedan rekviderar medel vid två tillfällen, en gång på våren och en gång på hösten. Vi har mätt tidsåtgången för höstens rekvisition.

Detta bidrag tar betydligt mindre tid att rekvidera än statsbidraget för lärarassistenter. Statsbidragshandläggaren i Stockholms kommun lade ungefär 4 timmar och skolorna lade också ungefär 4 timmar. Sammantaget lade kommunen knappt 10 timmar på rekvisitionen. Om vi räknar med att den andra rekvisitionen tar lika lång tid blir det totalt 20 timmar. Baserat på genomsnittlig månadslön för de yrkesgrupper som arbetar med bidraget beräknar Statskontoret att timmarna motsvarar en kostnad på 6 000 kronor. Stockholms kommun fick 1,32 miljoner kronor utbetalt.

Utöver de två rekvisitionerna tillkom arbete för att ansöka om bidraget. Vi har inte kunnat skatta tidsåtgången för det, men vi kan beskriva hur arbetet såg ut. Det var ett nytt bidrag, vilket innebar att kommunen behövde läsa in sig på bidraget, planera hur kommunen skulle hantera bidraget och förbereda ansökan samt undersöka intresset för bidraget på kommunens skolor. Totalt var fyra personer på utbildningsförvaltningen inblandade i detta. Dessutom tillkom arbete på några skolor. Skolorna fick skicka in en intresseanmälan till utbildningsförvaltningen, som behandlade dessa och sammanställde en ansökan till Skolverket. Oftast skrev rektor och berörd lärare tillsammans en intresseanmälan.

4.6.4 Statsbidrag för lärarlönelyftet innebär detaljerade uppgifter

Lärarlönelyftet är ett riktat statsbidrag för att höja lönen för särskilt skickliga lärare. Totalt omfattar statsbidraget tre miljarder kronor per år. Statskontoret har tidigare utvärderat lärarlönelyftet, och bland annat konstaterat att hanteringen medför betydande administrativa kostnader som statsbidraget inte får användas till att täcka.⁷⁴ Utvärderingen visade också att administrationen skulle kunna minska för kommunerna och staten om regeringen för över medlen från lärarlönelyftet till kommunernas generella statsbidrag.⁷⁵ Vi har inte genomfört någon egen tidsstudie av lärarlönelyftet. Däremot har forskarna i den studie som Statskontoret har finansierat frågat två stora kommuner om att skatta tidsåtgången för att hantera

⁷⁴ Statskontoret (2019:17), *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, s. 29 ff.

⁷⁵ Statskontoret (2021:9), *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Slutrapport*, s. 79.

bidraget.⁷⁶ Flera intervjupersoner har till forskarna uttryckt att administrationen av lärarlönelyftet är särskilt krävande.

Bidragshanteringen omfattar ansökan och rekvisition, som båda sker två gånger per år. Lärarlönelyftet har ett antal kriterier som lärare ska uppfylla för att vara aktuella för statsbidraget, som medför att huvudmannen måste göra ett antal avvägningar och bedömningar. Kommunerna måste också ange detaljerade uppgifter om varje individ när de rekvirerar medlen.

De två stora exempelkommunerna hanterar bidraget både på huvudmänna- och skolenhetsnivå. Centralt arbetar en controller i cirka en arbetsvecka för att hålla reda på ansökningsdatum, samordna ansökan och sammanställa uppgifterna samt rekvirera de beviljade medlen. Administratörer eller biträdande rektorer i skolenheterna tillhandahåller alla uppgifter om lärarna som ansökningsprocessen ställer krav på. De inblandade uppskattar att detta tar omkring 1–2 timmar per skolenhet. De två intervjuade kommunerna har omkring 25 skolenheter.

Kommunerna söker och rekvirerar bidraget två gånger per år, vilket innebär att en stor kommun lägger cirka två veckors arbetstid centralt och mellan en och två veckors arbetstid i skolenheterna. Dessutom måste ekonomifunktionen uppdatera lärarnas löner till följd av bidraget i lönesystemet. Sammantaget blir det omkring en månads arbetstid. Statskontoret har skattat kostnaden till cirka 65 000 kronor per kommun. De större kommunerna fick mellan 20 och 30 miljoner kronor vardera 2021. Det innebär att kostnaden utgör en relativt liten andel av bidragsbeloppet, även om hanteringen kräver mycket tid.

4.6.5 Kostnaden att söka migrationsersättning översteg det belopp kommunen fick

Kommuner har rätt till ersättning från staten för vissa av de kostnader de har för asylsökande och personer med uppehållstillstånd, eller som har ansökt om det.⁷⁷ En del ersättningar betalar staten ut utan ansökan och en del behöver kommunerna ansöka om. Vi bad Ödeshögs kommun beskriva processen och uppskatta den tid som kommunen lade på att hantera de ärenden som de ansökte om under 2021.

Under 2021 ansökte kommunen om ersättning i fyra fall. Det rörde sig om ersättningar för hyra för tomma bostäder, stöd och hjälp i hemmet och försörjningsstöd. Kommunen fick cirka 12 000 kronor i ersättning, men hann inte få alla beslut innan årsskiftet.

En strateg på arbetsmarknadsenheten i Ödeshög sköter den mesta administrationen kring ersättningarna och uppskattar att det tog cirka 100 timmar. Ansökan tog

⁷⁶ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola, s. 17 ff.

⁷⁷ Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m. fl.

60 timmar och att bevaka, justera årshjul och rutiner, informera tjänstepersoner och delta i ett regionalt nätverk totalt 40 timmar. Enbart denna kostnad uppskattar vi till cirka 38 000 kronor. Dessutom har ekonomiavdelningen och handläggare inom socialtjänsten varit involverade. Men denna personal har lagt begränsad tid.

Strategen ansvarar för att ansöka om och hålla ihop arbetet med ersättningar från Migrationsverket inom social omsorg. Strategen behöver få information från handläggarna inom socialtjänsten. För att få information om ärenden som kommunen kan få ersättning för har strategen byggt upp ett årshjul. I det ingår att med jämna mellanrum informera om aktuell återsökning till förste socialsekreterare. Förste socialsekreterare informerar den grupp som har ärenden i rätt kategori. Gruppen går igenom vilka personer som skulle kunna vara aktuella för en återsökning. Gruppen gör om denna process vid bestämda tillfällen under året.

En ansökan innebär ofta att en handläggare frågar om ett ärende är aktuellt för återsökning. Strategen svarar på frågor och uppmanar handläggaren att skicka de handlingar som Migrationsverket kräver, oftast fakturor, normberäkningar, beslut, intyg och avtal. Strategen sorterar och kontrollerar vilka underlag som kommunen kan använda sig av vid ansökan. Vissa handlingar behöver strategen ta fram själv, till exempel beräkningar av lönekostnader för ansökan om ersättning för stöd och hjälp i hemmet. Strategen tar med hjälp av löneavdelningen en genomsnittlig timlön och beräknar aktuell tid för ärendet. Kommunen har tagit fram ett eget dokument som de använder som mall för att skicka in ärendet till Migrationsverket.

Ärendena varierar mycket. Vissa tar väldigt mycket tid och involverar flera funktioner inom kommunen. Det gäller till exempel ärenden där de inblandade ska beräkna lönekostnader. Ett enkelt ärende är till exempel att ansöka om ersättning för hyra för tomma bostäder, som bara gäller hyresfakturorna. Trots det har Migrationsverket återkommit med följdfrågor som är svåra att svara på. Kommunerna gjorde sina ansökningar i juni 2021, men hade i mitten av februari 2022 fortfarande inte fått veta om ansökan har beviljats eller inte. Om Migrationsverket beviljar ansökan ska kommunen betala ut medlen till berörd verksamhet, kontera och diarieföra. Om Migrationsverket inte beviljar medlen återstår eventuellt arbete med att överklaga.

5 Hälsa- och sjukvård

I detta kapitel redovisar vi resultaten av vår kartläggning och analys av regionernas administrativa kostnader till följd av statens styrning av hälso- och sjukvården utöver de riktade statsbidragen. Våra observationer och bedömningar kring de riktade statsbidragen redogör vi för i kapitel 4.

Av regionernas kostnader stod hälso- och sjukvård för nästan 88 procent under 2020.⁷⁸ Inom regionernas hälso- och sjukvård arbetade drygt 105 000 personer som läkare eller sjuksköterska 2020.⁷⁹ Utöver det arbetade cirka 83 000 ytterligare personer inom regionernas hälso- och sjukvård.⁸⁰ Dessutom arbetade drygt 43 000 personer i privat hälso- och sjukvård.⁸¹

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Staten styr hälso- och sjukvården genom ett stort antal lagar och förordningar. Styrningen är svår att överskåda, gäller vitt skilda processer i vården och är i vissa fall mycket detaljerad.
- Vi bedömer att den sammantagna regleringen är den främsta källan till administration på vårdområdet, främst mängden styrsignaler. Vi har inte funnit några enskilda lagar eller förordningar som sticker ut som särskilt administrationskrävande för hela vårdområdet. Statliga åtgärder bör inte rikta sig mot enskilda lagar utan snarare ta hänsyn till den sammantagna

⁷⁸ Statistiska centralbyrån (2022a), *Statistikdatabasen. Nettokostnad exkl. läkemedel inom förmånen för regioner efter verksamhetsområde. År 2009–2020*, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__OE__OE0107__OE0107D/FinansLT/, hämtad 2022-02-04.

⁷⁹ Statistiska centralbyrån (2022b), *Yrkesregistret. Yrkesgrupperna i region eller kommunalt bolag är läkare och sjuksköterskor*, hämtad 2022-03-21.

⁸⁰ *Ibid.* Yrkesgrupperna i region eller kommunalt bolag är chefer i hälso- och sjukvård, tandläkare, naprapater, sjukgymnaster och arbetsterapeuter, specialister och tandsköterskor. Yrkesgrupperna endast i region är undersköterskor, vårdbiträden, vårdare och personliga assistenter, hämtad 2022-03-21.

⁸¹ *Ibid.* Avser anställda i ej offentligt ägda bolag och övriga organisationer 2019. Yrkesgrupperna är chefer inom hälso- och sjukvård, läkare, sjuksköterskor, tandläkare, naprapater, sjukgymnaster och arbetsterapeuter, specialister och tandsköterskor, hämtad 2022-03-21.

regleringen. Detta ligger i linje med vad tidigare internationella studier funnit för vården.⁸²

- Staten ställer betydande krav på klientnära dokumentation inom vården. Det är främst den verksamhetsnära personalen som måste hantera dessa krav.
- Läkare inom primärvården sticker ut när det gäller administrativ börda. Det beror delvis på bredden i deras uppdrag. Det beror också på att personalen måste utfärda många läkarintyg inom ramen för sjukförsäkringen.
- Regionförvaltningar och vårdgivare blir administrativt belastade av att rapportera olika uppgifter.
- De verksamhetsnära cheferna ägnar betydande tid åt administration som har att göra med att rapportera uppgifter och att hantera klagomål.

5.2 Komplex styrkedja med många aktörer

Staten styr hälso- och sjukvården genom lagar och förordningar, riktade statsbidrag och genom myndigheterna inom hälso- och sjukvården. Omfattande statlig styrning sker också genom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Regionerna är huvudmän för hälso- och sjukvårdsverksamheten, men kommuner kan ansvara för begränsade delar av vården. Bland vårdgivare ingår enskilda utförare, även om regionen eller kommunen är huvudmän.

Den statliga styrningen via SKR sker ofta genom överenskommelser. Eftersom SKR inte är en myndighet behöver regeringen komma överens med SKR om hur styrningen ska ske – vad staten åtar sig att göra och vad regionerna, genom SKR, åtar sig att åstadkomma. SKR har därmed ett stort inflytande över den statliga styrningen av hälso- och sjukvården. Flera av överenskommelserna innebär att regeringen avsätter medel för vissa typer av vård i utbyte mot att regionerna uppfyller ett antal vårdpolitiska mål. I mars 2022 fanns tolv överenskommelser inom hälso- och sjukvården.⁸³

Regleringen av hälso- och sjukvården är svår att överskåda. Det beror delvis på att de relevanta lagarna och föreskrifterna är många. Det beror också på att regleringen är upphackad. Det innebär att det sällan är tillräckligt att läsa hälso- och sjukvårdslagen. Det finns ett stort antal andra lagar, förordningar och föreskrifter som styr vårdverksamheterna.

⁸² Mueller, M., L. Hagenaars och D. Morgan. 2017. ”Administrative spending in OECD health care systems: Where is the fat and can it be trimmed?” I OECD, *Tackling Wasteful Spending on Health*. Paris: OECD Publishing.

⁸³ Statskontoret (2022c), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner*, ss. 92–93. Det fanns dessutom en överenskommelse inom social omsorg. Alla överenskommelser involverar inte pengar.

Socialstyrelsen är sektorsansvarig myndighet för hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen preciserar lagstiftningen genom föreskrifter, som är direkt bindande. Men myndigheten ger också ut allmänna råd och stödmaterial, bland annat i form av handböcker och kunskapsstöd. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar tillsyn och utfärdar i vissa fall föreskrifter och allmänna råd.

Ytterligare en aspekt av styrningen är den roll som valfrihetssystemen spelar. Alla regioner måste ha valfrihetssystem inom primärvården, men de kan även lägga till fler verksamheter. Valfrihetssystemen innebär att samtliga enskilda utförare som uppfyller vissa krav har fri etableringsrätt, och att patienterna fritt kan välja utförare. Kommuner och regioner kan ställa långtgående krav på verksamheterna och verksamhetsutövarna, men de krav som staten ställer genom lagen om valfrihetssystem är relativt begränsade.

5.2.1 Såväl verksamheter som professioner blir styrda

Hälso- och sjukvården står under betydande reglering. Det finns goda skäl till det, bland annat patientsäkerhet. Men den stora mängden krav medför också administrativa kostnader.

Styrningen av hälso- och sjukvården är riktad både mot verksamheterna och professionerna. Vårdyrken är legitimationsyrken, där inte bara specifika kunskaper och färdigheter utan också lämplighet för yrket utgör grunderna för legitimation. Legitimationen är ett grundvillkor för anställning i vissa hälso- och sjukvårdsyrken, till exempel läkare och sjuksköterska.

Fokus vid tillsyn är i huvudsak att rätta systemfel på verksamhetsnivå snarare än att granska enskilda anställda. IVO kontrollerar också att vårdverksamheter bedriver den egenkontroll som de är skyldiga att utföra. Vårdpersonal med legitimation står dock också under tillsyn av IVO, och legitimationen kan återkallas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) vid allvarliga fel och brister i yrkesutövningen.

Studier visar att både verksamhetschefer och läkare administrerar allt mer.⁸⁴ Studierna avser i regel inte fördelningen av faktisk arbetstid utan uppskattningar eller schemalagd tid. Vårdpersonalens arbete har också blivit mer detaljstyrt. En större del av personalens tid går till administration än tidigare. Såväl i Sverige som i flera andra länder har antalet personer i yrken som arbetar för att avlasta läkare blivit förhållandevis färre. Antalet medicinska sekreterare och vårdadministratörer är förhållandevis litet och har inte ökat i samma takt som de yrken de är tänkta att avlasta. Däremot har antalet centrala administratörer ökat i regionerna.

⁸⁴ Socialstyrelsen (2000), *Omfattningen av administrationen i vården*.

5.3 Betydande uppgiftslämnarbörda inom hälso- och sjukvård

Vi bedömer att rapportering av uppgifter till staten är en betungande administrativ syssla inom vården. Såväl regioner som Sveriges läkarförbund framför detta i intervjuer. Intervjuerna bekräftar därmed också vad tidigare utredningar har visat. I en rapport från Statskontoret 2019 framgår att personalen upplever att de behöver avsätta mycket tid för att dokumentera och rapportera uppgifter till staten, även om det finns goda intentioner med detta.⁸⁵ En liknande bild har Tillitsdelegationen framfört, som dock konstaterade att det är svårt att få en samlad bild av hur omfattande och ändamålsenlig administrationen är och hur den har utvecklats över tid.⁸⁶

Administrationen utförs både av regionförvaltningen och sjukvårdspersonalen. För vårdgivare och regionförvaltningar kan det handla om att löpande besvara enkäter med uppgifter till den officiella statistiken samt att rapportera data till olika kvalitetsregister och andra databaser. För den verksamhetsnära personalen handlar det om att föra in data i bland annat hälsodataregister.

I den officiella statistiken finns nio statistiska insamlingar inom hälso- och sjukvårdsområdet som berör regioner. Flera av insamlingarna är baserade på olika register som vårdpersonal ska rapportera uppgifter till enligt lag, medan andra är baserade på enkäter till olika vårdgivare. Vi har inga uppgifter om svarstid men flera företrädare för vårdpersonal och regioner säger att rapporteringen till olika register är administrativt krävande.

Både professionsföreträdarna från Sveriges läkarförbund och många av de regionföreträdare som vi har intervjuat vittnar om att primärvården är särskilt belastad av att lämna uppgifter. Detta gäller också psykiatri (med många och komplicerade sjukskrivningsärenden) samt rehabiliteringen.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har ansvar för den svenska delen av International Health Policy Survey (IHP), en panelundersökning som täcker elva länder. Över hälften av de svarande svenska läkarna uppgav 2019 att det är ett stort problem att de lägger så mycket tid på att rapportera olika typer av data till myndigheter, ledning eller andra som ansvarar för att följa upp vården.⁸⁷

Vi kan också konstatera att Socialstyrelsen årligen får relativt många särskilda regeringsuppdrag som handlar om att kartlägga eller analysera hälso- och sjukvården, och som ofta innebär att de behöver samla in uppgifter från regionerna.

⁸⁵ Statskontoret (2019:2), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 65.

⁸⁶ SOU (2018:47), *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen*, ss. 98–99.

⁸⁷ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2020:5), *Vården ur primärvårdsläkarnas perspektiv 2019 – en jämförelse mellan Sverige och tio andra länder*, s. 59.

Socialstyrelsen är en av de myndigheter som SKR samråder allra mest med vid insamlingar av uppgifter.

5.3.1 Flera register har tagits fram av regionerna själva

Utöver de hälsodataregister som Socialstyrelsen förvaltar för att analysera och följa hälso- och sjukvårdens utveckling finns drygt 100 nationella kvalitetsregister. Några exempel är nationella diabetesregistret och epilepsiregistret. Varje nationellt kvalitetsregister administreras av en region eller någon annan företrädare för vårdgivare. Staten och sjukvårdshuvudmännen finansierar registren gemensamt. SKR är sammanhållande, ger stöd och utbildar om registren.

Kvalitetsregistren innehåller individbaserade uppgifter om diagnoser eller problem, insatta åtgärder samt resultat inom hälso- och sjukvård och omsorg. Alla nationella kvalitetsregister lämnar varje år flera rapporter om sin verksamhet.⁸⁸ Det finns dessutom en stor mängd lokala och regionala kvalitetsregister.

Kvalitetsregistren har växt fram för att förbättra kvaliteten i vården och för att möjliggöra evidensbaserad vård. Vårdprofessioner har startat de flesta av registren, och registren har ofta funnits i många år. Att rapportera uppgifter om patienter till registren är formellt frivilligt, men i praktiken utgör det en del av vårdpersonalens löpande arbete.

Våra intervjuer med regioner och Sveriges läkarförbund visar tydligt att rapportering till kvalitetsregistren utgör en betydande administrativ börda. Det beror dels på att registren är så många, dels på att de tekniska lösningarna många gånger är gamla och inte användarvänliga. Vidare anger många regioner att deras olika verksamhets- och journalföringssystem inte kan kommunicera med kvalitetsregistren eller ta fram uppgifter på rätt sätt. Därför måste de arbeta manuellt i stället. Våra intervjuer visar även att rapportering till olika register är särskilt belastande för primärvården. Det är uteslutande verksamhetsnära personal, framför allt läkare, som för in uppgifter i registren.

Ingen som vi har intervjuat har ifrågasatt registren. Men många efterfrågar samordning och tekniska lösningar som kan förenkla rapporteringen till dem, exempelvis kompatibilitet mellan systemen.

5.4 Patientnära dokumentation tar tid

De företrädare för regioner som vi har intervjuat berättar återkommande att journalföring och annan patientnära dokumentation är tidskrävande arbetsuppgifter. En undersökning 2019 har också funnit att läkarna ägnar omkring 20 procent av sin

⁸⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2021), *Om nationella kvalitetsregister*, <https://skr.se/kvalitetsregister/omnationellakvalitetsregister.52218.html>, hämtad 2022-02-08.

tid åt administration och dokumentation, och att journalföring är en av uppgifterna som tar tid.⁸⁹ Flera tidigare utredningar har också visat att journalföringen är krävande, inte minst inom primärvården.⁹⁰ I IHP-undersökningen 2015 ansåg 66 procent av svenska läkare att de har patientnära uppgifter som andra yrkesgrupper skulle kunna utföra.⁹¹ Sverige är ett av de länder i studien där allmänläkare lägger minst tid på direkt patientkontakt.

Att föra journal är dock en självklar del av arbetet inom vården. Journalföring syftar också till att kunna ge rätt diagnos och behandling. Av patientsäkerhetsskäl måste en vårdgivare kunna veta vilka insatser personalen gör för en given patient och även när de gör det. Det är därför rimligt att journalföringen tar tid. Men många företrädare som vi har pratat med upplever att sjukvårdspersonal hanterar många olika system kopplat till journalföringen. Personalen kan överföra viss information automatiskt mellan journaler och andra system, men behöver skriva in det mesta manuellt. Sekretess innebär också att journalföring måste ske parallellt för samma patient i olika delar av vården. Det är därför främst processen för journalföring och hindren mot att dela information som kan ifrågasättas.

I dag har regionerna flera olika journalsystem, vilket innebär mycket administration i de fall då patienter får vård av mer än en region. Ett gemensamt journalsystem eller större grad av standardisering skulle enligt våra intervju-personer kunna underlätta väsentligt för vården och spara mycket tid som i dag ägnas åt att flera vårdgivare dokumenterar samma eller liknande information. Flera regionföreträdare har angett att staten borde kunna ta en roll i detta.

Av flera skäl kan personalen även överdokumentera i journaler. Dels förekommer det att vårdpersonal uppger fler uppgifter om patienten än vad som är medicinskt påkallat, exempelvis för att uppgifterna är bra att ha. Dels sker överdokumentation också av rädsla inför att fel kan påtalas vid tillsyn, klagomål eller rättsprocesser. Flera tidigare utredningar har belyst problemet med överdokumentation.⁹²

⁸⁹ McKinsey och Company (2019), *Tid till vård ger vård i tid – Hur möjliggör vi en bättre användning av läkarens tid och ökad produktivitet?*

⁹⁰ SOU (2018:39), *God och nära vård – En primärvårdsreform*; Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2013:9), *Ur led är tiden*.

⁹¹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2020), *Vården ur primärvårdsläkarnas perspektiv 2019 – en jämförelse mellan Sverige och tio andra länder*, Rapport 2020:5, s. 60. Se även Edvardsson, J., Arnholdt-Olsson, A. och Jeppsson, B. (2014), ”Mer tid för patienten hos läkare i England; En jämförande tidsstudie av svenska och engelska läkares arbetsdag”, *Läkartidningen* 2014:111.

⁹² SOU (2016:2), *Effektiv vård*, s. 135 f; Socialdepartementet (2013), *Diskussions-PM från utredningen En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (S 2013:14)*, s. 30.

5.4.1 Intygshantering innebär en omfattande administration för läkare, särskilt inom primärvården

Efterfrågan på medicinska bedömningar från olika delar av samhället är stort. De intyg som hälso- och sjukvården utfärdar, oftast läkarintyg, är en betydande källa till administrativa kostnader för regionerna. De regioner som vi har intervjuat uppfattar sjukförsäkringsprocessen som den enskilt mest betungande intygshanteringen. Det bekräftar också tidigare utredningar.⁹³

Försäkringskassan tar del av sjukintyg för att kunna bedöma enskilda sjukpenningärenden. Totalt rör det sig om ungefär 200 000 sjukintyg per månad. Ett exempel från en region är att ett genomsnittligt sjukintyg tar 10–15 minuter att utfärda för en läkare. Men vissa intyg är betydligt mer komplicerade och tar mycket längre tid. Även Arbetsförmedlingen tar emot många intyg. Det gäller underlag för att bedöma arbetsförmågan och intyg för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

De som utfärdar allra flest intyg inom hälso- och sjukvården är läkare inom primärvården. Våra intervjuer visar också att intygshantering även är vanligt förekommande för läkare inom ortopedi, psykiatri och onkologi. Det är bara läkare som får utfärda sjukintyg.⁹⁴ Arbetsförmedlingen godtar dock att andra legitimerade yrkesgrupper än läkare utfärdar andra medicinska intyg. Vårdgivaren avgör vilken profession som är bäst lämpad att besvara Arbetsförmedlingens förfrågan om medicinskt utlåtande.

Mot bakgrund av den stora mängd intyg som läkarkåren sammantaget utfärdar påverkar Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens hantering och process för intygshantering hur kostsam administrationen blir för regionerna. Företrädare för Sveriges läkarförbund anser att det är självklart att det ingår i läkarens roll att utfärda intyg. Men de anser också att hanteringen idag innebär för mycket administration. De nämner särskilt att de ofta får komplettera information som de upplever redan framgår i intyget, att det är alltför många frågor och rutor att fylla i och att myndigheterna inte samordnar sig.

I vissa fall gör Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen olika bedömningar av arbetsförmågan hos en enskild person. Många läkare upplever då att mycket av arbetet med att samordna myndigheterna faller på läkarna, till exempel att boka in gemensamma möten. Läkarförbundet anser att det vore mer rimligt att staten samordnar sig och enar sig kring bedömningar i enskilda fall.

⁹³ SOU (2018:39), *God och nära vård. En primärvårdsreform*.

⁹⁴ Försäkringskassan och Socialstyrelsen ställer båda krav på intygsutfärdarens kompetens. Se Socialstyrelsen (2021a), *Vem får skriva intyg och utlåtande? (särskilt reglerad). För hälso- och sjukvården och tandvården*, <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/regler-och-riktlinjer/vem-far-gora-vad/intyg/>, hämtad 2022-04-13.

Läkarförbundets företrädare säger också att det skulle vara möjligt att differentiera processen runt sjukintyg. De anser att Försäkringskassans process är onödigt omfattande och komplicerad för enkla sjukskrivningsärenden. För patienter som med stor sannolikhet snabbt återgår till sitt arbete bör det vara möjligt att hantera ärendet utan att läkaren behöver lämna lika många uppgifter. Ett typexempel är enklare frakturer för i övrigt friska patienter. Det skulle i sin tur frigöra tid för de ärenden där den medicinska bedömningen är mer komplex.

Försäkringskassans företrädare uppger i intervju att myndigheten under ett antal år har arbetat för att förenkla hanteringen och att minska andelen kompletteringar av läkarintyg som myndigheten ber om. Myndighetens företrädare bedömer själva att detta har gett viss effekt, men att det ännu är svårt att dra några säkra slutsatser till följd av de speciella omständigheter som har rått under pandemin.

I IHP-undersökningen 2019 svarade över 75 procent av primärvårdsläkarna att administrativa ärenden kopplade till Försäkringskassan och den arbetstid som läkarna och övrig personal behöver ägna åt intygshantering utgör ett stort problem.

5.4.2 Klagomålshantering och tillsyn kräver utredning och samverkan mellan aktörer

Klagomålshantering är ytterligare ett led i styrkedjan där statliga krav medför administration för vården. Flera instanser kan bli inblandade när vårdinsatser har gått fel och delar av arbetet kan innebära krävande administration, inte minst utredningarna. Vi bedömer att klagomålshanteringen sammantaget ändå inte är det mest betungande området i vården. Klagomålshantering tar inte upp en stor del av vårdpersonalens genomsnittliga arbetstid. Däremot kan arbetstiden för att hantera enskilda ärenden i vissa fall bli betydande för just den personal som är inblandad.

I första hand ska patienter framföra klagomål direkt till vårdgivaren.⁹⁵ Patienter kan själva också framföra klagomål genom en patientanmälan till IVO.⁹⁶ IVO fick 1 610 klagomål på hälso- och sjukvården samt 266 klagomål på både hälso- och sjukvård samt socialtjänst under 2020.⁹⁷ Inom varje region finns en patientnämnd, som är en fristående och opartisk instans som fungerar som stöd och hjälp för

⁹⁵ 3 kap. 8 a § patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁹⁶ 7 kap. 10 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁹⁷ Socialstyrelsen (2021b), *Statistiktabeller för anmälan till IVO hälso- och sjukvård 2020*. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabeller/2021/statistiktabeller-for-anmalan-till-ivo-hs-2020.xlsx>, hämtad 2022-05-02; Socialstyrelsen (2021c), *Statistiktabeller för anmälan till IVO hälso- och sjukvård och socialtjänst 2020*. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabeller/2021/statistiktabeller-for-anmalan-till-ivo-hs-socialtjanst-2020.xlsx>, hämtad 2022-05-02.

patienter som har klagomål.⁹⁸ Patientnämnderna skickar en årlig redogörelse till IVO och Socialstyrelsen över sitt arbete och de klagomål som de fått in.

IVO ska utreda klagomål efter att vårdgivaren fått möjlighet att hantera klagomålet. IVO får dock utreda ärendet direkt om patienten har fått bestående vårdskador eller sjukdomar i samband med sjukvård, tvångsvård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård eller isolering enligt smittskyddslagen.⁹⁹ IVO kan också på egen hand utreda vårdgivare eller vårdpersonal, så kallade initiativärenden.¹⁰⁰

Företrädarna för en region säger att hanteringen har blivit mer betungande sedan IVO:s roll reformerades så att klagomål ska hanteras så nära verksamheten som möjligt. De bedömer att det har förenklat hanteringen för staten, men att förändringen har lett till att regionerna har fått mer arbete. Företrädare för en annan region säger också att klagomålshanteringen kräver överblick över verksamheten, eftersom klagomålen kan framföras på många olika sätt.

Den stora merparten av klagomålen framförs direkt till den berörda personalen. Verksamhetscheferna är ofta de som genomför utredningar. Patientnämnderna i varje region fungerar som sammanhållande länk för klagomål, och för klagomålen vidare till verksamhetscheferna. Patientnämnderna hanterar vissa klagomål själva, till exempel i de fall där det krävs nya rutiner i verksamheten. Klagomål kommer också från politiska företrädare och hamnar då direkt hos regionledningen.

Vad staten har för behov av alla tillsynsrelaterade uppgifter som kommunerna ska dokumentera är inte heller självklart för de som vi har intervjuat. En del intervju-personer nämner att staten bör kunna förenkla IVO:s tillsyn på flera sätt. Det handlar inte bara om vad inspektionen vill ha för uppgifter, utan också om hur de som är föremål för tillsyn skickar in uppgifterna till inspektionen.

5.4.3 Lex Maria kräver utredning och rapportering till IVO

IVO:s företrädare säger att det kan ta mycket tid för regionerna att hantera lex Maria-anmälningar.¹⁰¹ Men IVO anser också att det arbetet är en viktig del av vården och kvalitetsarbetet. IVO fick in 2 170 lex Maria-anmälningar under

⁹⁸ 1 § lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården.

⁹⁹ 7 kap. 11 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

¹⁰⁰ 7 kap. 19 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

¹⁰¹ Inspektionen för vård och omsorg, intervju, 2021-08-20.

2020.¹⁰² Lex Maria anger att en vårdgivare ska anmäla händelser där en patient drabbats av, eller riskerat att drabbas av allvarlig skada eller allvarlig sjukdom.¹⁰³

Vårdgivaren ska utse en särskild befattningshavare som svarar för lex Maria-anmälan och underrätta den patient som är berörd, alternativt en närstående. En anmälan enligt lex Maria ska alltid innehålla en utredning. Av IVO:s föreskrifter framgår att vårdgivaren ska anmäla på en särskild blankett, uppge vissa uppgifter samt bifoga journaler, tillämpliga rutiner och andra dokument.¹⁰⁴ Anmälan ska skickas till IVO snarast efter den inträffade händelsen.

5.4.4 Processen för validering av ST-tjänstgöring kräver omfattande pappershantering

Företrädare för Sveriges läkarförbund säger att den dokumentation som ST-läkare ska samla på sig under ST-tjänstgöringen är krävande och onödigt omständlig. Socialstyrelsen hanterar i nuläget validering av specialisttjänstgöring helt manuellt. Läkare och deras handledare måste därför samla på sig pappersdokumentation som styrker att ST-läkaren uppfyller kraven för specialisering inom ett visst medicinskt område. Att gå igenom sin ST-tjänstgöring tar mellan 5 och 8 år i normalfallet. Under den tiden ska exempelvis varje handledningsmöte dokumenteras i underlaget som ska in till Socialstyrelsen för bedömning. I det enskilda fallet är administrationen därför omfattande både för läkaren själv och för handledare och vårdgivare – med reservation för att det inte är reglerat på vilket sätt handledare ska dokumentera sina bedömningar, och att detta inte heller är ett underlag som skickas in till Socialstyrelsen vid ansökningstillfället.

¹⁰² Inspektionen för vård och omsorg (2021a), *Lex Maria och lex Sarah – Statistik över antal inkomna och avslutade ärenden avseende lex Maria- och lex Sarah-anmälningar*, <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/lex-maria-och-lex-sarah/>, hämtad 2022-03-28.

¹⁰³ 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

¹⁰⁴ Inspektionen för vård och omsorgs föreskrifter (HSLF-FS 2017:41) om anmälan av händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada (lex Maria).

6 Social omsorg

I det här kapitlet redogör vi för resultaten av vår kartläggning och analys av den administration som är mest betungande för kommuner och enskilda utförare inom social omsorg utöver de riktade statsbidragen. Våra observationer och bedömningar kring riktade statsbidrag finns i kapitel 4. Med social omsorg menar vi de uppgifter som kommuner brukar dela upp i socialtjänst samt individ- och familjeomsorg. Det ingår bland annat hemtjänst, personlig assistans, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade, familjehem, rådgivning, assistans, missbruksvård och försörjningsstöd.

De verksamheter som ingår i social omsorg stod sammantaget för nästan 40 procent av kommunernas nettokostnader 2020.¹⁰⁵ Enligt Statistiska centralbyrån arbetade 326 000 personer inom social omsorg i kommunal regi 2020.¹⁰⁶ Dessutom tillkom 116 000 anställda i privat regi.¹⁰⁷

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Arbetet inom området social omsorg innehåller stora inslag av dokumentation, såväl i kommunförvaltningen som bland den verksamhetsnära personalen.
- Rapporteringen av olika uppgifter tynger de centrala kommunförvaltningarna administrativt.

¹⁰⁵ Statistiska centralbyrån (2022c), *Statistikdatabasen. Kostnader och intäkter för kommuner efter region och verksamhetsområde. År 2011–2020*, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107B/KostnDR/. Avser deltotalen för vård och omsorg minus kostnaderna för kommunal primärvård samt för övrig kommunal hälso- och sjukvård, hämtad 2022-03-28.

¹⁰⁶ Statistiska centralbyrån (2022b), *Yrkesregistret*. För kommuner ingår chefer i hälso- och sjukvård, socialt och kurativt arbete, äldreomsorg, samt sjuksköterskor, naprapater, sjukgymnaster och arbetsterapeuter, specialister, socialsekreterare och kuratorer, undersköterskor, vårdbiträden, skötare, vårdare och personliga assistenter. För kommunala bolag ingår chefer i socialt och kurativt arbete och äldreomsorg samt socialsekreterare och kuratorer, undersköterskor, vårdbiträden, vårdare och personliga assistenter, hämtad 2022-03-21.

¹⁰⁷ *Ibid.* Avser anställda i ej offentligt ägda bolag och övriga organisationer 2019. Yrkesgrupperna är undersköterskor, vårdbiträden, skötare, vårdare och personliga assistenter, hämtad 2022-03-21.

- De verksamhetsnära cheferna ägnar mycket tid åt administration. Det handlar om att upprätta, uppdatera och dokumentera olika styrdokument, checklistor, rutiner och att arbeta med kvalitetsledningssystem.

6.2 Social omsorg har övergripande målsättningar och ibland detaljerad styrning

Vi bedömer att en stor del av den administration som statens styrning medför inom socialområdet hamnar i socialförvaltningen. Övrig administration hamnar till stor del hos första linjens chefer. Men delar av omsorgspersonalen blir också inblandad, främst genom social journalföring.

Flera kommunföreträdare framför till oss att de administrativa kraven inom social omsorg har ökat de senaste decennierna. Flera företrädare vittnar också om att det stora antalet styrdokument och stödmaterial inom socialområdet tar lång tid att sätta sig in i och lära sig. Det finns statliga krav om systematiskt kvalitetsarbete samt att rapportera olika uppgifter och besvara enkäter, förbereda för tillsyn och utreda avvikelser.

En stor del av administrationen inom social omsorg utgörs av att socialtjänsten utreder och bedömer behov och insatser och att dokumentera i socialjournal. Kommunala företrädare uttrycker att de anser att sådana sysslor är delar av kärnverksamheten. Dessutom anser de att sysslorna är nödvändiga inslag i omsorgen och något som de skulle gjort även om staten inte ställde krav på det.

De viktigaste lagarna inom området är socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Både SoL och LSS innehåller flera generella bestämmelser och mål om god kvalitet och att löpande säkra och utveckla kvaliteten. Det medför betydande administration i form av systematisk kvalitetsutveckling. Båda lagar innehåller också detaljerade bestämmelser som medför administration, exempelvis dokumentationskrav.

Socialstyrelsen ger ut föreskrifter och allmänna råd för socialtjänstområdet som en del av den gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel och folkhälsa (HSLF-FS).¹⁰⁸ Det finns flera föreskrifter inom socialtjänstområdet som innehåller dokumentationskrav, skyldighet att rapportera uppgifter, samordning, kompetenskrav med mera.

Tidigare studier på området avser inte enbart administration som staten ger upphov till. Men en studie indikerar att administrationen har ökat de senaste decennierna

¹⁰⁸ Åtta myndigheter ingår: Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, e-Hälsomyndigheten, Myndigheten för familjerätt och föräldraskap, Rättsmedicinalverket samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

för chefer och biståndshandläggare i hemtjänsten.¹⁰⁹ I en annan studie av äldreomsorgen framgår att chefer i verksamheterna utför allt mer administration.¹¹⁰

6.3 Rapportering av uppgifter innebär omfattande administration

Vi bedömer att statliga krav om rapportering av uppgifter till olika myndigheter och register medför mycket administration för kommunernas förvaltningar inom social omsorg. Det gäller både återkommande insamlingar och spontaninsamlingar, som myndigheter gör till följd av uppdrag från regeringen eller på eget initiativ. Det finns många olika insamlingar från olika myndigheter som ofta kräver att personal på flera nivåer i de kommunala organisationerna bidrar till att ta fram uppgifterna. Dessutom kan utformningen av de olika insamlingarna i sig leda till mer administration för kommunerna.

Flera kommunföreträdare framför att många krav om att rapportera uppgifter om social omsorg har begränsad nytta för kommunen. De upplever också att kraven på att rapportera uppgifter har ökat över tid. Kommunerna ska bland annat rapportera uppgifter till Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

De olika myndigheterna frågar i flera fall om många och detaljerade uppgifter, exempelvis om enskilda brukare och deras insatser. Vissa uppgifter kan hämtas och skickas automatiserat, men det kan ändå kräva en hel del arbete för att anpassa systemen och kvalitetssäkra uppgifterna. Dessutom visar våra intervjuer att olika myndigheter frågar efter liknande uppgifter, men med nyansskillnader som gör att personalen inte alltid kan återanvända uppgifterna.

Våra intervjuer visar också att det ofta är otydligt för den som svarar hur och varför staten ska använda uppgifterna. Det försvårar kommunens arbete att avgränsa och ta fram rätt uppgifter. Kommunföreträdarna upplever administrationen som mindre betungande om de förstår vad staten ska använda uppgifterna till och kommunerna själva har nytta av att ta fram uppgifterna.

6.3.1 Socialstyrelsen inhämtar en stor del av uppgifterna

Socialstyrelsen samlar in en stor del av de uppgifter om social omsorg som kommunerna ska rapportera till staten. Företrädare för Socialstyrelsen nämner att arbetet med register och insamling av uppgifter för statistik medför mycket administration för kommunerna. Rapportering av uppgifter till Socialstyrelsen omfattar officiell statistik med uppgiftsskyldighet och enkäter som är frivilliga att svara på. Men även när det är frivilligt för kommunerna att svara på enkäter finns ett tryck

¹⁰⁹ Ljung, M. och Ivarsson Westerberg, A. (2017), *När målstyrning blev detaljstyrning – Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten*, Södertörns högskola. s. 51 ff.

¹¹⁰ Antonsson, H. (2013), *Chefers arbete i äldreomsorgen – att hantera den svårhanterliga omvärlden: Relationen mellan arbete och organisering*, Linköpings universitet. s. 237.

på kommunerna att delta och rapportera. Vi har fått höra från kommunföreträdare att de uppfattar enkäter från Socialstyrelsen som viktiga, och därför alltid svarar.

Statskontorets årliga redovisning av utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner visar att Socialstyrelsen är den myndighet som får flest särskilda regeringsuppdrag.¹¹¹ Uppdragen handlar ofta om att kartlägga eller analysera kommunal eller regional verksamhet. Under 2021 fick myndigheten 20 uppdrag om samordning, kartläggning eller analys av kommunsektorn. Socialstyrelsen behöver ofta samla in underlag genom enkäter till kommuner och regioner. Men de kommunföreträdare som vi har intervjuat upplever inte att de får återkoppling eller sammanställningar av enkätsvaren, vare sig på samlad nivå eller av sitt utfall i jämförelse med andra kommuner. Det begränsar kommunernas egna nytta av att besvara enkäten och gör att administrationen känns särskilt betungande. Kommunföreträdarna säger också att svarstiden på Socialstyrelsens enkäter ofta är kort, att personalen måste lägga ner mycket manuellt arbete för att ta fram uppgifterna samt att frågorna är ställda på ett sätt som inte överensstämmer med hur kommunerna är organiserade, vilket leder till mer administration.

6.3.2 Många insamlingar av uppgifter till den officiella statistiken

Det finns 11 statistiska insamlingar för Sveriges officiella statistik inom området socialtjänst riktade mot kommuner. Socialstyrelsen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFOF) ansvarar för att samla in uppgifterna.

Kommunerna är skyldiga att varje månad skicka uppgifter till Socialstyrelsen om ekonomiskt bistånd, insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning samt insatser inom kommunal hälso- och sjukvård. Kommunerna ska också en gång per år rapportera in uppgifter till Socialstyrelsen om insatser för barn och unga, insatser enligt LSS samt tvångsvård av vuxna missbrukare. En hel del av rapporteringen sker automatiskt. Men några kommunföreträdare säger att de ändå måste gå genom en del av uppgifterna och säkerställa att uppgifterna är korrekta. Socialstyrelsen saknar uppgift om hur mycket tid som kommunerna lägger på dessa rapporteringar.

Kommunerna ska varje år skicka två rapporter till MFOF, en med uppgifter om familjerådgivning och en med uppgifter om familjerätt. Enligt SCB tog dessa rapporter i genomsnitt 90 minuter vardera att besvara för en kommun 2021. Det är frivilligt att lämna dessa uppgifter, men de flesta kommuner deltar.

6.3.3 Tidsstudie av månadsrapportering av ekonomiskt bistånd och andra socialtjänstinsatser till Socialstyrelsen

Vi har gjort en tidsstudie av rapporteringen i Eda kommun och Stockholms kommun av uppgifter till Socialstyrelsen om ekonomiskt bistånd, insatser enligt

¹¹¹ Statskontoret (2022c), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*, ss. 41 och 44.

socialtjänstlagen till äldre och personer med funktionsnedsättning samt kommunala hälso- och sjukvårdsinsatser. De är exempel på återkommande statliga rapporteringskrav som till stor del är automatiserade och som kommunerna därför inte ser som särskilt betungande. Månadsrapporteringen till Socialstyrelsen involverar få personer per kommun och medför relativt begränsade administrativa kostnader.

Edas rapportering bygger på uppgifter ur ett verksamhetssystem. Personerna som rapporterar kontrollerar att uppgifterna stämmer och sparar dem till rätt format för Socialstyrelsens portal. Ibland måste de rätta fel i efterhand och ladda upp filerna på nytt. I Eda lägger 2 personer sammanlagt mellan 1 och 2 timmar på rapporteringen per månad. Tiden varierar beroende på hur van personalen är och hur många fel det finns att rätta. I vår mätning i november 2021 lade kommunen 1 timme på inrapporteringen, vilket innebär en månadskostnad på 300 kronor. Under en månad när kommunen ska rätta fel blir kostnaden ungefär det dubbla. Årskostnaden är mellan 3 600 och 7 200 kronor.

Stockholms kommun har helt lejt ut arbetet med månadsrapporteringen till en extern leverantör. Leverantören hanterar inrapporteringen för samtliga tre register och normalt är ingen från kommunen inblandad. Kommunen är bara involverad i hanteringen om det uppstår fel eller behov av Anpassningar. Inrapporteringen kräver manuell hantering när leverantören hämtar och bearbetar data ur systemet. Om fel eller problem uppstår i detta led kan administratörerna i kommunen ta kontakt med Socialstyrelsen.

Leverantören uppskattar att en genomsnittlig månadsrapportering för alla tre register tar cirka 15 timmar. Enligt uppgifter från konsulten betalar Stockholms kommun omkring 10 000 kronor per månad för arbetet. Uppskattningsvis motsvarar timmarna som läggs för dessa inrapporteringar alltså en total kostnad på ungefär 120 000 kronor per år. För ekonomiskt bistånd sker även en årsrapportering som kräver lite mer arbete, men den har också ingått i uppskattningen per månad. Kostnaden inkluderar inte kostnader för vidareutveckling.

Administratörerna i Eda önskar att Socialstyrelsen skulle ha längre öppettider i inrapporteringsportalen. Det följer av att många av de som rapporterar har flexibel arbetstid och emellanåt jobbar kvällstid. De anser att det oftast är lugnare då och lättare att göra arbetsuppgifterna ostörda. Företrädare för Stockholm önskar att Socialstyrelsen skulle erbjuda en testmiljö när myndigheten ändrar vilka uppgifter som kommunerna ska rapportera eller hur. Företrädarna efterfrågar mer tid för att testa rapporteringen och rätta uppgifterna.

6.3.4 Socialstyrelsens undersökning öppna jämförelser

Kommunerna rapporterar återkommande till Socialstyrelsen uppgifter för öppna jämförelser av socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Undersökningen omfattar tio olika områden, till exempel ekonomiskt bistånd, funktionsnedsättning, barn- och ungdomsvård och äldreomsorg. Öppna jämförelser består av olika indi-

katorer som Socialstyrelsen har tagit fram tillsammans med Sveriges kommuner och regioner (SKR). Regeringen och Socialstyrelsen använder öppna jämförelser för att följa utvecklingen i de olika områdena över tid. Undersökningen syftar också till att göra det möjligt för kommunerna själva att mäta, studera och utveckla kvaliteten i sina verksamheter.¹¹² Det är frivilligt för kommuner att rapportera till öppna jämförelser, men det finns förväntningar från andra kommuner på att delta, visa öppenhet och möjliggöra att jämföra kommuner.

Kommunföreträdarna upplever att det tar mycket tid att ta fram och rapportera in uppgifter. Många personer är involverade i arbetet, även chefer. Ofta finns det också någon som samordnar eller har särskilt ansvar för arbetet. De avsätter mer av sin arbetstid under januari–mars då undersökningen pågår. Flera kommunföreträdare har framfört till oss att deras rapportering till öppna jämförelser är onödigt betungande i förhållande till den begränsade nytta som jämförelserna ger.

En granskningsrapport från Riksrevisionen visar också att kommunerna lägger mycket tid för rapportering till öppna jämförelser i förhållande till hur mycket de använder resultaten. Men Socialstyrelsen har förenklat datainsamlingen, vilket har lett till att kommunerna upplever rapporteringen som mindre krävande i dag.¹¹³ Kommunerna ska fortfarande svara på många frågor även om antalet indikatorer har minskat. Företrädare för Socialstyrelsen uppger att de har sett över indikatorerna efter Riksrevisionens granskning och minskat antalet frågor till insamlingen för 2022. I myndighetens översyn ingår bland annat att undersöka vilka uppgifter som kommunerna kan ta fram relativt enkelt och har mest nytta av.

6.3.5 Tidsstudie av öppna jämförelser visar att många personer är involverade i rapporteringen

Vi har gjort en tidsstudie av rapporteringen till öppna jämförelser i Hässelby-Vällingbys stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun och i Eda kommun. Våra tidsstudier visar att rapporteringen involverar flera personer. Det beror på att undersökningen omfattar flera olika områden och delenkäter.

I Hässelby-Vällingbys stadsdelsförvaltning lade 12 personer sammanlagt ungefär 50 timmar på rapporteringen, till en kostnad på knappt 20 000 kronor. I Eda kommun lade 6 personer sammanlagt omkring 20 timmar på rapporteringen till en kostnad på drygt 7 000 kronor. De enskilda personer som lade ner flest timmar på rapporteringen var medicinskt ansvarig sjuksköterska, administratör och controller. I både Hässelby-Vällingbys stadsdelsförvaltning och i Eda kommun deltog även

¹¹² Socialstyrelsen (2021d), *Metodbeskrivning 2021 Öppna jämförelser. Socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård*, s. 5. För Göteborgs kommun svarar de sex socialförvaltningarna var för sig. Detsamma gäller Stockholm kommuns 13 stadsdelar.

¹¹³ Riksrevisionen (2021:17), *Öppna jämförelser i socialtjänsten – begränsat bidrag till god kvalitet*, ss. 5 och 33–35.

flera chefer under några timmar var. I Eda omfattade tidsstudien även enhetsundersökningar.¹¹⁴ Då deltog ytterligare 6 personer i rapporteringen. Inklusive enhetsundersökningarna motsvarar den totala kostnaden cirka 15 000 kronor.

Vi bedömer att kostnaden för rapporteringen till öppna jämförelser inte är anmärkningsvärt stor i sig. Men de kommuner vi har pratat med använder inte resultaten från öppna jämförelser i någon större utsträckning. Därför bedömer vi att kostnaden delvis är onödig. Dessutom gäller vår tidsstudie bara en av 13 stadsdelar i Stockholm samt en liten kommun. Om vi utgår från att kostnaden för Hässelby-Vällingby är någorlunda genomsnittlig för andra stadsdelsförvaltningar i Stockholms kommun kan vi uppskatta den totala kostnaden för kommunen till 260 000 kronor per år. Då ingår inte heller kostnaden för enhetsundersökningarna.

Företrädare för Eda kommun önskar att Socialstyrelsen minskar mängden frågor och att en enskild kommun ska rapportera vartannat eller vart tredje år. Det skulle också underlätta om de i alla delenkäter och frågor kan se hur de svarade föregående år. De vill också att Socialstyrelsen ska sprida ut rapporteringen till öppna jämförelser och andra insamlingar över året. Företrädare för Hässelby-Vällingby ser gärna att staten gör det enklare i enkätverktyget att växla framåt och bakåt mellan frågor utan att förlora någon information samt att spara kopior av svaren.

6.3.6 Ej verkställda beslut ska rapporteras löpande

Kommuner är skyldiga att inom skälig tid verkställa beslut om bistånd och insatser enligt SoL och LSS.¹¹⁵ Om beslutet inte blir verkställt inom tre månader ska de rapportera detta till IVO. Om kommunerna inte verkställer beslutet inom skälig tid kan IVO ansöka hos förvaltningsrätten att kommunen ska betala en särskild avgift. För 2020 var det ungefär 26 000 ärenden om ej verkställda beslut som kom in till IVO. Detta var nära en dubbling jämfört med 2019, och ökningen berodde till stor del på coronapandemin. Men antalet ärenden har ökat under en lång tid. Kommunerna skickar individuella rapporter via en e-tjänst med bland annat uppgifter om typ av insats och skäl till att kommunen inte har verkställt insatsen.

Företrädarna för en kommun anger att rapporteringen är onödigt administrativt betungande, vilket även IVO anser. Myndigheten fick i uppgift i regleringsbrevet 2021 att redovisa hur den har effektiviserat handläggningen av ej verkställda beslut. IVO anpassade hur de hämtar in uppgifter under pandemin för att inte betunga kommunerna i onödan. Bland annat förlängde de kommunernas svarstid.

¹¹⁴ Utöver undersökningen på kommunnivå genomför Socialstyrelsen två enhetsundersökningar och en brukarundersökning inom ramen för öppna jämförelser. Enhetsundersökningarna gäller funktionsnedsättning respektive äldreomsorgen och riktar sig direkt till verksamheterna och enskilda/särskilda boenden eller liknande.

¹¹⁵ Inspektionen för vård och omsorg (2021b), *Ej verkställda beslut*, <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/ej-verkstallda-beslut/>, hämtad 2022-03-28.

Även Statskontoret och Riksrevisionen har tidigare framfört att rapporteringen innebär påtaglig administration.¹¹⁶ Enligt Riksrevisionen är det svårt för kommunerna att få fram rätt uppgifter att rapportera samt att sammanställa och överföra informationen inom kommunen. Det beror på att det kan finnas många olika förklaringar till att ett beslut inte har verkställts. Det kan vara brist på platser på vård- och omsorgsboenden eller att personer tackar nej till erbjudna insatser. Under coronapandemin tackade många äldre nej för att de var oroliga för smittspridning.

6.4 Dokumentation kring enskilda är arbetskrävande

Dokumentation och ibland överdokumentation är ytterligare källor till omfattande administration inom social omsorg. Många människor dokumenterar och använder dokumentationen både centralt i kommunerna och i omsorgsverksamheterna.

6.4.1 Social dokumentation

Social dokumentation är en stor del av administrationen inom den sociala omsorgen. Det gäller olika typer av dokumentation som socialnämnden utför, exempelvis utredning av behov och insatser. Det handlar också om genomförandeplaner. Omsorgsgivare kan behöva upprätta individuell plan, samordnad individuell plan samt dokumentera i en socialjournal. Dokumentationen kan variera från nästan ingen till omfattande mellan olika sociala verksamheter och personalkategorier. Vårdförbundet anger att delar av den verksamhetsnära personalen, exempelvis undersköterskor, vårdbiträden och personliga assistenter, sällan dokumenterar till följd av statliga krav. De statliga kraven om dokumentation gäller främst sjuksköterskor, chefer och omsorgspersonal inom specifika verksamheter.

Lagstiftningen är kortfattad när det gäller vilka specifika uppgifter som ska ingå i en social journal. Däremot finns det ett omfattande stödmaterial från Socialstyrelsen om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten.¹¹⁷ Men trots det har många beskrivit att personalen överdokumenterar. De anser att det delvis beror på att vård- och omsorgspersonalen kan ställas till svars för handlingar en lång tid efter själva händelsen, och att de därför måste kunna återge olika detaljer kring insatserna. Företrädarna för en kommun framhåller att deras anställda är rädda att göra fel och för att få anmärkningar vid IVO:s tillsyn och att det leder till att de överdokumenterar. Även Vårdförbundet anger att det är ett problem och att det blivit vanligare med civilrättsliga processer mot vård- och omsorgspersonal. I viss mån är det verksamheterna och personalen själva som kan påverka överdokument-

¹¹⁶ Riksrevisionen (2019:23), *Ej verkställda beslut*, s. 5.

¹¹⁷ Socialstyrelsen (2021e), *Handläggning och dokumentation – Handbok för socialtjänsten*. Artikelnummer 2021-12-7658.

ationen. Men vi bedömer ändå att staten kan bidra till att minska överdokumentationen, främst genom att förändra stödet och tillsynen.

Företrädare för flera kommuner säger att socialtjänstområdet sticker ut bland de kommunala verksamhetsområdena genom att det innehåller stora inslag av dokumentation som är särskilt kostsam. Många upplever också att kraven på att dokumentera har ökat över tid. Det gäller dokumentationen kring utredning och myndighetsutövning samt insatser som genomförandeplan, individuell plan, samordnad individuell plan och social journalföring. Men kommunernas behov av dokumentation har inte ökat i samma omfattning. Det är staten som har drivit förändringen, både genom fler regler men också genom att granska och kontrollera mer.

Kontrollerna innebär att IVO efterfrågar många och detaljerade uppgifter. De som vi har intervjuat förstår inte alltid statens behov av alla uppgifter. Några kommuner nämner att det delade utredningsansvaret mellan kommunen och Försäkringskassan skapar extra administration. Parternas utredningar överlappar delvis. IVO:s företrädare anser att omsorgspersonalen dokumenterar för mycket information som inte är viktig för omsorgen. På andra områden dokumenterar personalen i stället för lite, exempelvis om inskrivning av klienter vid placering. Företrädare för kommuner beskriver att erfarenhet är viktig och att det är svårare för ny personal att leva upp till statens krav.

Men flera kommuner framför att de anser att dokumentationen som är kopplad till utredningar är nödvändiga inslag i kärnuppgifterna, eftersom det rör beslut om enskilda. De säger också att kommunerna i stor utsträckning skulle ha dokumenterat motsvarande information även om det inte fanns krav från staten.

För omsorgspersonalen består administrationen främst av brukarnära dokumentation i form av genomförandeplan och social journalföring för varje brukare. Företrädarna för en kommun säger att de måste dokumentera i separata journaler om brukare som går mellan olika verksamheter. Det beror på att sekretessbestämmelser hindrar kommunen att föra över informationen. Socialjournalen är skild från den journal som hälso- och sjukvården använder. Vårdförbundet och företrädarna för en kommun säger att åtskillnaden är problematisk, eftersom den sociala omsorgen måste hämta och dokumentera samma information som redan kan finnas hos en vårdgivare. Det kan också påverka patientsäkerheten negativt.

Det är svårt i praktiken att föra över informationen inom en kommun eller mellan kommuner, regioner och enskilda utförare då systemen inte möjliggör det. Det är svårt för alla dessa aktörer att komma överens om standarder. Vårdförbundet och företrädarna för flera kommuner anser att staten bör leda det arbetet.

6.4.2 Lex Sarah-anmälningar är tidskrävande

Skyldigheten att rapportera, utreda och avhjälpa eller undanröja missförhållanden och påtagliga risker för missförhållanden inom social omsorg kallas lex Sarah.¹¹⁸ Verksamhetspersonalen ska genast rapportera till den som bedriver verksamheten, och till berörd nämnd för offentlig verksamhet.¹¹⁹ Den som tar emot rapporterna ska utan dröjsmål dokumentera, utreda och avhjälpa eller undanröja missförhållandet eller risken. Den som bedriver verksamhet är också skyldig att rapportera till IVO. IVO kan utföra tillsyn eller begära att utföraren utreder händelsen.

Antalet lex Sarah-anmälningar i riket var 1 104 under 2020.¹²⁰ IVO och ett flertal kommuner anger att det är särskilt administrativt krävande för kommunerna att hantera lex Sarah-anmälningar. En kommunföreträdare uppger att det i genomsnitt tar 16 timmar för kommunen att utreda lex Sarah-anmälningar.

Socialstyrelsen har gett ut en föreskrift om att utreda och dokumentera lex Sarah-anmälningar.¹²¹ Det framgår till exempel att den ansvariga nämnden ska anta rutiner för hur den ska följa bestämmelserna om lex Sarah. Socialstyrelsen har också gett ut en handbok för att tillämpa lex Sarah.¹²²

6.4.3 Klagomål och överklaganden

Att hantera klagomål och överklaganden är en betydande del av den centrala administrationen inom socialtjänsten, även om belastningen kan variera mellan olika kommuner. Den som bedriver verksamhet enligt SoL eller LSS ska ta emot och utreda klagomål och synpunkter på kvaliteten.¹²³ Många kan lämna klagomål och synpunkter: brukare, närstående, personal, vård- och omsorgsgivare med flera.

Den som inte är nöjd med kommunal hälso- och sjukvård kan också klaga till kommunens patientnämnd. IVO uppger att anmälningar till patientnämnder kan innebära mycket administration för kommunerna.

¹¹⁸ 14 kap. 2–7 §§ och 7 kap. 6 § SoL, 24 b–24 g §§ och 23 g § LSS samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:5) om lex Sarah.

¹¹⁹ 24 b § LSS, 14 kap. 3 § SoL.

¹²⁰ Inspektionen för vård och omsorg (2021a), *Lex Maria och lex Sarah. Statistik över antal inkomna och avslutade ärenden avseende lex Maria- och lex Sarah-anmälningar*, <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/lex-maria-och-lex-sarah/>, hämtad 2022-03-28.

¹²¹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:5) om lex Sarah.

¹²² Socialstyrelsen (2014), *Lex Sarah – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah*.

¹²³ 5 kap. 3 § SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Privatpersoner kan också lämna in klagomål på socialtjänsten direkt till IVO. Det gäller både brukare själva och övriga intressenter. IVO fick 7 209 klagomål på socialtjänsten och 266 klagomål som både avsåg socialtjänst samt hälso- och sjukvård under 2020.¹²⁴ IVO har ingen skyldighet att utreda dessa klagomål utan tar själv ställning till vad de väljer att utreda.¹²⁵ Om IVO utreder blir klagomålet ett tillsynsärende.

Privatpersoner som inte är nöjda med ett kommunalt beslut kan överklaga beslutet till förvaltningsrätten.¹²⁶ Det gäller till exempel beslut om avslag på ansökan om bistånd enligt SoL eller LSS. Då behöver handläggaren i många fall skriva yttranden till domstolen som motiverar beslutet, utöver kommunens utredning och beslut. I vissa fall kan det också innebära att handläggare eller chefer blir kallade till domstolen för att framföra bedömningen muntligen och svara på frågor. Socialtjänsten är skyldig att informera om möjligheten att överklaga och ska hjälpa till med att skriva överklagan om den enskilde vill.

6.5 IVO:s tillsyn leder till omfattande administration

IVO utövar tillsyn och utfärdar tillstånd inom socialtjänst och verksamhet enligt LSS.¹²⁷ Syftet med tillsynen är att granska att omsorgen är säker, har god kvalitet och att vårdgivare bedriver vården i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Ett patient- och brukarperspektiv ska genomsyra tillsynen. IVO kan vid missförhållanden förelägga verksamheter att åtgärda bristerna. Vid allvariga missförhållanden kan IVO återkalla tillståndet eller förbjuda verksamheten.

Vid en granskning av IVO är den granskade skyldig att ge IVO tillgång till det material och den information som tillsynen kräver. Flera av kommunerna som vi har intervjuat framhåller att de då måste sammanställa och lämna mycket material och information. De ska också ställa upp med personal vid möten och fysiska besök. Företrädarna för en kommun anger att detta särskilt gäller vid händelsestyrd tillsyn och att det då är kort framförhållning. De anger att staten då begär in mycket detaljerade uppgifter, och att IVO inte ger utförliga svar på frågor. En annan kommuns företrädare framhåller att det krångligt att ha att göra med IVO. Ett

¹²⁴ Socialstyrelsen (2021f), *Statistiktabeller för anmälan till IVO socialtjänst 2020*. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabeller/2021/statistiktabeller-for-anmalan-till-ivo-hs-2020.xlsx>, hämtad 2022-05-02; Socialstyrelsen (2021c), *Statistiktabeller för anmälan till IVO hälso- och sjukvård och socialtjänst 2020*. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabeller/2021/statistiktabeller-for-anmalan-till-ivo-hs-socialtjanst-2020.xlsx>, hämtad 2022-05-02.

¹²⁵ Inspektionen för vård och omsorg (2015), *Personlig assistans under luppen – Sammanställning av lex Sarah-anmälningar och klagomål inom personlig assistans mellan 1 juli 2011 och 31 december 2014*.

¹²⁶ <https://www.ivo.se/publicerat-material/blanketter/klaga-pa-socialtjansten/>, hämtad 2022-03-28.

¹²⁷ Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

exempel är att IVO i samband med tillsyn av kommunen begärde in uppgifter om alla brukare inom en viss verksamhet i stället för ett urval eller stickprov.

IVO säger däremot att den administrativa kostnaden för kommuner kan vara större vid förannmäld tillsyn. Det beror på att kommuner då lägger ner mycket arbete på att ta fram material och andra åtgärder för att ge en positiv bild av verksamheten, även om IVO inte efterfrågar det. Men IVO säger också de begär kompletterande material när de upptäcker bristande kvalitet. Det kan medföra omfattande administration. Enligt IVO skulle både statens och kommunernas administration minska om staten digitaliserar ärendehantering. I dag hindrar sekretessbestämmelser det.

IVO ska planera och genomföra tillsynen utifrån egna riskanalyser. Myndigheten gör en riskanalys som utgår från egna observationer och information utifrån. Vid händelsestyrd tillsyn begär myndigheten in handlingar och låter berörda parter yttra sig. IVO kan inspektera verksamheten på plats, förannmält eller oanmält.

Men i vissa fall genomför IVO tillsyn med viss frekvens. Det gäller bland annat stödboende, hem för vård eller boende (HVB) samt bostäder med särskild service för barn och unga enligt 9 § 8 LSS. Det förekommer också att regeringsuppdrag pekar ut särskilda tillsynsområden.

Under coronapandemin begärde IVO in journaler på bred front för att datagranska patientuppgifterna i äldreomsorgen utan att i varje enskilt fall ha fått anmälan eller andra signaler om brister. IVO gjorde det eftersom bristerna i äldreomsorgen verkar vara systematiska. Automatiserad granskning är ett relativt nytt arbetssätt för IVO som innebär att myndigheten hämtar in fler uppgifter än normalt.

6.6 Staten ställer flera krav om styrdokument

Det finns flera statliga regleringar som innebär att omsorgsgivare ska införa styrdokument som verksamheterna och personalen ska följa. Att ta fram och följa styrdokument berör både chefer och personalen i verksamheterna.

I vår enkät anger över hälften av de svarande cheferna inom social omsorg att en av de mest betungande administrativa sysslorna för dem och deras personal är att upprätta och följa olika rutiner och styrdokument. I fritextsvar pekar flera chefer ut att arbetet med kvalitetsledningssystemet är tidskrävande. Flera skriver också att det är tidskrävande att bevaka lagstiftning och nationella riktlinjer samt att upprätta och uppdatera de många olika checklistorna.

Omsorgsgivare ska identifiera och beskriva de processer som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet. Det framgår av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (4 kap. 2 § SOSFS 2011:9). Omsorgsgivare ska också upprätta de rutiner som krävs för att säkerställa verksamhetens kvalitet (4 kap. 4 §). Rutinerna ska beskriva hur aktiviteterna ska

genomförs och vem som är ansvarig. Det finns dessutom bestämmelser om att upprätta processer och rutiner för samverkan (4 kap. 5 §). De verksamhetsansvariga ska se över och uppdatera processer och rutiner fortlöpande, samt utvärdera och följa upp kvaliteten. De ska också dokumentera arbetet.

7 Skola

I detta kapitel redovisar vi resultaten av vår kartläggning och analys av vilken administration som vi bedömer är mest betungande inom skolområdet för kommunala och enskilda skolhuvudmän utöver de riktade statsbidragen. Våra observationer och bedömningar kring riktade statsbidrag redogör vi för i kapitel 4.

Skolområdet är kommunernas enskilt största verksamhetsområde. Nästan 47 procent av kommunens nettokostnader går till pedagogisk verksamhet.¹²⁸ Mest pengar går till grundskolan (inklusive grundsärskola och förskoleklass) och förskolan (22 respektive 12 procent under 2020). Sammantaget fanns det totalt 138 000 lärare och annan pedagogisk personal inom skolan under läsåret 2020/2021, omräknat till heltidstjänster.¹²⁹

7.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vi bedömer att staten sammantaget orsakar stora administrativa kostnader inom skolområdet. Grundskolan sticker ut som den skolform där rektorer och lärare ägnar mest tid åt administration.
- Det är framför allt mängden styrsignaler och krav som medför mycket administration. Men vissa enskilda processer medför särskilt mycket administration.
- Den obligatoriska statistikinsamlingen skapar mycket administration inom skolområdet.
- Delar av skollagen medför mycket administration. Administrationen handlar framför allt om elevnära dokumentation. De som vi har intervjuat upplever att regler om kränkande behandling, individuella utvecklingsplaner och att upprätta olika rutiner och processer är särskilt betungande.
- Staten skapar administration både centralt hos huvudmannen och ute på skolorna. En stor del av administrationen hamnar hos rektorer, men mycket hamnar också hos lärare.

¹²⁸ Statistiska centralbyrån (2022c), *Statistikdatabasen. Kostnader och intäkter för kommuner efter region och verksamhet. År 2011–2020*
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107B/K_ostnDR/, hämtad 2022-03-28.

¹²⁹ Skolverket (n.d.), *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. (Dnr 5.1.1–2021:433).

- Den centrala administrationen får indirekta konsekvenser för kärnverksamheten, eftersom den minskar huvudmannens utrymme att leda och styra sin verksamhet.
- Vi bedömer att det ofta är svårt att särskilja den administration som staten orsakar från den administration som huvudmännen själva genererar.

7.2 Omfattande statlig styrning av skolan

Skolområdet karaktäriseras av omfattande statlig styrning. Staten använder en mängd olika styrmedel för att styra skolhuvudmännen.

Statens styrning av skolväsendet riktar sig dels mot kommuner och enskilda skolhuvudmän, dels direkt mot rektorer, lärare och andra yrkesverksamma. Styrningen består delvis av bestämmelser i skollagen samt föreskrifter och allmänna råd från Skolverket. Staten styr också utvecklingen av skolan genom ett stort antal riktade statsbidrag. Även tillsyn och efterhandskontroll är viktiga styrmedel inom skolan.

7.2.1 Skollagen innehåller både övergripande och detaljerad styrning

Det är främst skollagen och ett antal centrala förordningar som reglerar skolverksamheten. De flesta regleringar i skollagen är generella och lämnar tolkningsutrymme till skolhuvudmän och rektorer. Men delar av skollagen beskriver relativt detaljerat hur olika processer inom skolan ska hanteras. Under lång tid har den rättsliga regleringen av skolan ökat. Det har i sig förändrat den administration som skollagen behöver utföra. Ett exempel är den obligatoriska rektorsutbildningen, som ska säkerställa tillräckliga kunskaper i skoljuridik och myndighetsutövning. Kravet omfattar rektorer för alla skolformer inklusive förskolan. Utbildningen innehåller även andra viktiga kunskapsområden för rollen som rektor.

Många aktörer på olika nivåer är involverade i att tolka skollagstiftningen. Skolverket preciserar till stor del bestämmelserna i skollagen genom föreskrifter, allmänna råd och olika typer av stödmaterial. Regeringen beslutar dock om läroplaner, där inriktning, mål och innehåll i de olika skolformerna preciserar.¹³⁰ De kompletteras av Skolverket, till exempel beslut om kunskapskrav i grundskolans ämnen och vissa ämnesplaner i gymnasieskolan.

Såväl svenska som internationella studier om lärarnas tidsanvändning har konstaterat att lärarna upplever att administrativa bördor under en längre tidsperiod

¹³⁰ Ivarsson Westerberg, A. och Castillo, D. (2022), *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag*. Rapport till Statskontoret, Södertörns högskola; Statskontoret (2019:2), *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*, Bilaga 2.

har ökat, på bekostnad av undervisningstiden.¹³¹ Men det finns också studier som tyder på att administrationen minskat något de senaste åren. Mellan 2013 och 2018 minskade den tid som högstadielärare lade på administration med i snitt en timme i veckan, från fyra till tre timmar. Högstadielärarna lade då i genomsnitt 19 timmar i veckan på undervisning, vilket var tre timmar mindre än genomsnittet i OECD.¹³²

7.2.2 Staten styr genom inspektion och efterhandskontroll

På skolområdet finns också en utpräglad efterhandsstyrning i form av Skolinspektionens tillsyn. Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för hela skolväsendet.¹³³ Myndighetens roll är att i efterhand bedöma om kommuner och enskilda huvudmän lever upp till kraven i skollagen.¹³⁴ Skolinspektionen prövar också ansökningar om tillstånd för att bedriva skolverksamhet och utövar tillsyn i individärenden i samband med uppgifter om missförhållanden.

Skolinspektionen är en central aktör som tolkar regelverket inom skolområdet, både direkt utifrån lagen och utifrån Skolverkets preciseringar. Vid en inspektion av en skolenhet eller en huvudman bedömer Skolinspektionen om den granskade följer de regler som gäller eller inte. Det gör myndigheten till stor del genom att begära in olika former av dokumentation och skriftliga yttranden. Ofta sker inspektion också genom platsbesök och intervjuer med rektor, lärare och elever.

Barn- och elevombudet (BEO) är en självständig funktion inom Skolinspektionen som utreder uppgifter om kränkande behandling. BEO:s roll är att utöva tillsyn över hur huvudmännen hanterar enskilda fall av kränkande behandling av barn och elever. BEO har också rollen som ombudsman och företräder enskilda elever i domstol, i de fall BEO gör bedömningen att eleven kan få skadestånd.

¹³¹ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*, Lund: Studentlitteratur, s. 144; se bl.a. Arbetslivsinstitutet (2002), *Hinder och möjligheter för lärare i dagens skola. Ett underlag för arbetsvärdering*, ALI Syd, Malmö; MacDonald, R. m fl. (2010), "The workload and worklife of Prince Edward Island teachers," University of PEI; Skolverket (2013:285), *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärarens tidsanvändning*.

¹³² Skolverket (2019), *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*.

¹³³ Skolinspektionen svarar för tillsyn över samtliga skolformer och fritidshem som kommuner, regioner och fristående huvudmän ansvarar för. För förskolor, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet med fristående huvudmän har Skolinspektionen endast tillsyn över arbetet mot kränkande behandling. Kommunen ansvarar för resterande tillsyn.

¹³⁴ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

7.3 Inom skolan går det mycket tid till att lämna uppgifter till staten

Flera av våra intervjuade beskriver att statens många krav om att kommunerna ska rapportera uppgifter medför betungande administration. Det handlar både om årligt återkommande rapportering till den officiella skolstatistiken och krav eller förfrågningar om att delta i spontana enkätundersökningar som myndigheter gör till följd av uppdrag från regeringen eller på eget initiativ. Relativt många kommunanställda blir inblandade i att ta fram de uppgifter som behövs för att besvara enkäter från staten. Delar av inrapporteringen är obligatorisk, till exempel att rapportera till den officiella statistiken. De spontana insamlingarna är nästan alltid frivilliga för huvudmännen att medverka i.

Många arbetar med rapportering, både i centrala funktioner hos kommuner och enskilda huvudmän, samt på skolenhetsnivå, exempelvis rektorer. SCB bedömer att rektorer besvarar ungefär hälften av deras enkäter till skolan. Ofta är det storleken på huvudmannen som avgör vem som rapporterar. Det är vanligare bland små huvudmän än stora att rektorer rapporterar uppgifter till statliga myndigheter.

7.3.1 Skolverket efterfrågar många och detaljerade uppgifter

SCB samlar in uppgifter för den officiella skolstatistiken på uppdrag av Skolverket. Enligt kommunföreträdare är det mycket tidskrävande att besvara dessa, eftersom det rör sig om detaljerade uppgifter.

Skolverket ansvarar för 20 olika statistiska insamlingar inom skolområdet för den officiella statistiken.¹³⁵ Enskilda huvudmän ska lämna uppgifter till 17 av dessa. Vissa av insamlingarna innehåller flera enkäter, och i praktiken besvarade kommunala huvudmän drygt 25 enkäter under 2021 (med uppgifter som avser 2020). Undersökningarna är utspridda över året. De flesta skickas ut en gång per år, men fyra undersökningar sker halvårsvis.

I samband med att huvudmän rapporterar uppgifter till SCB får de redovisa hur lång tid det har tagit för dem att besvara respektive undersökning. I genomsnitt anger kommunerna att svarstiden för att besvara alla dessa enkäter var mellan 40 och 50 timmar eller en dryg arbetsvecka.¹³⁶ Enskilda huvudmän lägger ungefär halva den tiden. Mest tidskrävande är undersökningen om pedagogisk personal, som står för nästan hälften av den totala tidsåtgången. Sammanlagt lägger skolhuvudmännen cirka 30 årsarbetskrafter på att besvara enkäterna. Vi bedömer att den verkliga svarstiden är högre, bland annat för att det kan vara svårt för huvudmännen att inkludera alla personer som har bidragit med arbetstid för att ta fram

¹³⁵ Det fanns också två statistikprodukter om statlig specialskola och svenska utlandsskolor.

¹³⁶ Statistiska centralbyrån (2021), *Samråd NNR 2021*. Osäkerheten beror på att uppgifter om svarstid är bristande för vissa enkäter och att alla huvudmän inte besvarar alla enkäter.

och sammanställa uppgifterna. Den tid som går till att rätta eventuella fel i uppgifterna ingår inte heller i uppskattningen.

All uppgiftsrapportering kräver någon form av handpåläggning från anställda, exempelvis att kontrollera att uppgifterna är korrekt inmatade. Men hur tidskrävande det är beror också på huvudmannens it-system.

Enligt de kommunföreträdare och rektorer som vi har intervjuat är vissa undersökningar särskilt krävande. Det handlar bland annat om uppgifter om pedagogisk personal, betyg, nationella prov och kommunal vuxenutbildning. Inrapportering som rör vuxenutbildningen är tidskrävande eftersom kommunerna måste samla in uppgifter från enskilda utförare. I vissa kommuner finns många enskilda utförare.

7.3.2 Tidsstudie av elev- och personalstatistik visar på omfattande arbete med många inblandade

Statskontoret har kartlagt hur lång tid det tar för en storstadskommun och en liten kommun med färre än 15 000 invånare att besvara två av Skolverkets undersökningar. Vi har kartlagt elevstatistiken och undersökningen om pedagogisk personal. Undersökningarna sker parallellt och kommunerna ser dem som en rapportering. För Eda är tidsstudien en totalundersökning för kommunens fyra skolenheter. I Stockholms kommun har vi mätt tid i fem skolenheter, varav två av skolenheterna bara har mätt tidsåtgången för inrapporteringen av personalstatistik.

I båda kommunerna ansvarar varje skola för att rapportera uppgifter om pedagogisk personal. Arbetet sker nästan uteslutande på respektive skola. Skolan väljer själv vem som arbetar med inrapporteringen. Vanligast är en skoladministratör, men det kan även vara biträdande rektorer eller andra personal-kategorier.

De som arbetar med inrapporteringen av personalstatistiken är eniga om att den är tidskrävande. Skolverket efterfrågar mycket detaljerade uppgifter. Till exempel ska de som rapporterar redovisa hur varje lärares tid fördelar sig mellan olika ämnen och skolformer. Det är inte ovanligt att en lärare delar sin tjänst mellan skolor och skolformer. De berörda måste beräkna för varje lärare att fördelningen av tid mellan olika ämnen och skolformer summerar till 100 procent. Huvudmannens eller skolans storlek har därför stor betydelse för hur mycket tid rapporteringen tar. De intervjuade lyfter att särskolan inte passar i SCB:s mall. När det gäller elevstatistiken är den tidskrävande men inte lika komplicerad som personalstatistiken.

Eda och Stockholm hanterar elevstatistiken på olika sätt. I Eda sköter en administratör på utbildningsförvaltningen inrapporteringen. I Stockholm är flera aktörer inblandade. Stockholm har anlitat en konsultbyrå som stöd i arbetet. Varje skola skapar sitt eget underlag, som konsulten kvalitetssäkrar och sammanställer. Två personer på utbildningsförvaltningen tar fram instruktioner och informerar skolorna om inrapporteringen. I båda kommunerna hämtar de som arbetar med

rapporteringen uppgifterna från barn- och elevregistret. I princip alla uppgifter som de behöver finns i registret och systemleverantörer har i uppdrag att se till att kommunen eller skolan kan ta ut filer med de uppgifter som SCB vill ha. Men i praktiken är det mer komplicerat än så eftersom alla uppgifter måste kvalitetsgranskas och det saknas funktioner för automatisk överföring till SCB:s system. Stockholm har lagt mycket resurser på att it-systemen ska uppfylla SCB:s krav i rapporteringen.

Eda kommun lade totalt 55 timmar på att rapportera elev- och personalstatistiken. Det motsvarar en kostnad om drygt 15 000 kronor.

I Stockholms kommun gjordes tidmätningen på fem skolenheter. De personer som var inblandade i inrapporteringen lade ner drygt 107 timmar på arbetet. Det motsvarar en kostnad om cirka 35 000 kronor.

En grovt uppskattad total för hela Stockholm kan vi få genom att multiplicera medeltalet timmar för de tre skolenheter som rapporterade både personal- och elevstatistik i vår tidsstudie, med antalet skolenheter i Stockholms kommun. Den uppskattade totalen är 5 000 timmar eller nästan 2,5 årsarbetskrafter. Då ingår grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor, men inte förskolor.

7.3.3 Spontaninsamlingar från staten och andra ökar bördan ytterligare

Förutom de obligatoriska insamlingarna som Skolverket gör via SCB anser många kommunföreträdare och rektorer att andra enkäter från myndigheter, statliga utredningar och andra aktörer kommer för ofta. Alla enkäter är inte tidskrävande, men den sammantagna hanteringen blir alltför omfattande, särskilt tillsammans med den obligatoriska rapporteringen.

Företrädare för Skolverket uppger att myndigheten arbetar med att minska uppgiftslämnarbördan i sina undersökningar. Enligt företrädarna försöker Skolverket också minska belastningen genom att samla in uppgifter från alternativa källor. Ett sätt att göra det är att så långt det är möjligt göra urvalsundersökningar.

Näringslivets regelnämnd (NNR) uppger att de upplever att Skolverkets enkäter är långa och att de har många och detaljerade frågor. NNR upplever också att Skolverket samlar in liknande uppgifter från flera nivåer inom skolan, vanligen huvudmannanivå, rektorer och lärare. Enligt Skolverket gör de så när undersökningens syfte kräver det, till exempel när rektorer och lärare kan ha olika perspektiv eller erfarenheter som är viktig att belysa.

NNR:s företrädare har erfarit att Skolverket och Skolinspektionen samlar in liknande eller samma information. NNR upplever inte att staten tar hänsyn till de arbetstoppar som finns under vissa perioder, till exempel nationella prov.

7.3.4 Ibland svårt att se nyttan med uppgifterna

Kommunföreträdare och skolpersonal som vi har intervjuat ifrågasätter om staten behöver så detaljerade uppgifter som den samlar in om skolan. Företrädarna undrar om Skolverket använder alla uppgifter på individnivå eller om det i vissa fall skulle räcka med mer aggregerade uppgifter. Många anser att det vore fullt tillräckligt att redovisa den övergripande utvecklingen. Kommunföreträdare påpekar också att kvaliteten på vissa uppgifter är bristfällig och att olika huvudmän rapporterar på olika sätt. Då blir det svårt att jämföra mellan kommuner, vilket ofta är syftet.

Skolverket anger att ett starkt skäl till att samla in uppgifter på individnivå är att skolresultat behöver analyseras tillsammans med till exempel socioekonomiska bakgrundsvariabler. För att kunna göra sådana analyser behöver Skolverket samköra uppgifter med SCB:s registeruppgifter om till exempel föräldrarnas utbildningsnivå. Det är också uppgifter som huvudmännen själva använder i sitt systematiska kvalitetsarbete enligt Skolverket. Uppgifter på individnivå möjliggör för SCB och Skolverket att kvalitetsgranska uppgifterna och förbättra statistiken.¹³⁷

7.4 Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning medför en hel del administration

Både de kommunföreträdare som vi har intervjuat och de rektorer som har besvarat vår enkät anser att tillsyn och inspektioner medför betungande administration, vilket också tidigare studier från Statskontoret och utredningar visar.¹³⁸ I samband med en inspektion ber Skolinspektionen om uppgifter inför och under sina kontroller. Ett inspektionsbesök är något som skolor och huvudmän behöver hantera vid sidan av sin ordinarie verksamhet, vilket gör det mer betungande än administration som är enklare att planera för.

En del huvudmän har anpassat organisationen för att stödja verksamhetsnivån i samband med inspektion, till exempel genom att huvudmännen anställer jurister som hjälper till att skriva yttranden. I andra verksamheter hanterar verksamhetsnära chefer en stor del av arbetet med tillsynen.

¹³⁷ Se prop. 2020/21:141, *Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation*, s. 17f.

¹³⁸ Statskontoret (2016:24); Statskontoret (2019:2, Bilaga 2), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*; Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014), *Administrationssamhället*, Lund: Studentlitteratur; Ivarsson Westerberg, A. (2016), *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*, Huddinge: Södertörns högskola, s. 97; Statskontoret (2017:3), *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*; SOU (2018:48), *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 52–53 och 70; SOU (2018:17), *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

Skolinspektionens tillsyn har gått mot att bli mer stödjande, från att tidigare ha varit fokuserad på strikt rättstillämpning. Sanktionerna är också olika. För enskilda huvudmän kan Skolinspektionen besluta om återkallat tillstånd och att verksamheten ska läggas ned. För offentliga skolor kan inspektionen i stället besluta om åtgärder som skolan måste vidta. För alla typer av skolaktörer kan Skolinspektionen besluta om föreläggande, föreläggande vid vite eller tillfälligt verksamhetsförbud.

Mängden dokumentation och uppgifter som Skolinspektionen efterfrågar påverkar starkt hur mycket administration som tillsynen medför. Företrädare för Skolinspektionen uppger att de har försökt begära mindre dokumentation vid inspektion. Detta har även tidigare utredningar konstaterat.¹³⁹ Flera kommunföreträdare ser en positiv utveckling där Skolinspektionen har *mognat [...] och delvis ändrat sin attityd*.¹⁴⁰ Samtidigt innebär tillsyn fortfarande ett omfattande arbete för verksamhet som blir granskad.

I våra intervjuer framkommer att huvudmän upplever att Skolinspektionen samlar in uppgifter som Skolverket eller andra myndigheter redan har. Det finns kommunföreträdare som upplever att tillsynsprocessen i första hand är utformad för att spara tid för Skolinspektionen, och inte för den verksamhet som blir granskad. Ett exempel är att Skolinspektionen ofta ber om yttranden från verksamheten, där rektorn eller huvudmannen ska svara på specifika frågor. Kommunföreträdare upplever att dokumentation som redan finns sammanställd sedan tidigare inte godkänns som underlag. De förstår att det kan underlätta för Skolinspektionens handläggare att få informationen sorterad. Men kommunföreträdare säger att det innebär ett merarbete att sammanställa befintlig dokumentation så att den passar granskningen.

Skolinspektionen behöver ha en träffsäker riskanalys för att inte belasta välfungerande verksamheter i onödan.¹⁴¹ Sedan några år avgör Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys vilka skolor och huvudmän som får tillsynsbesök och hur ofta de får det. Skolinspektionen väljer numera ut skolor och huvudmän med stor risk för problem, vilket bidrar till att minimera onödig administration.

¹³⁹ SOU (2018:17), *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*; Statskontoret (2020), *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*.

¹⁴⁰ Statskontoret (2020), *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*.

¹⁴¹ Skolinspektionen har en modell för riskanalys, som bland annat är baserad på skolresultat från Skolverkets uppgiftsinsamlande, men också den årliga skolenkät som myndigheten skickar ut till alla skolenheter. Enkäten besvaras av företrädare för skolan, men också av elever och vårdnadshavare.

Men även verksamheter med risksignaler måste få tillsynsbesök med rimliga mellanrum. En rektor som vi har intervjuat nämner att hens skola, som ligger i ett utsatt område, har fått besök av Skolinspektionen flera år i följd. Visserligen finns det problem på skolan, men rektorn upplever att den årliga tillsynen i praktiken tränger undan utvecklingsarbetet. Därmed motverkar inspektionen sitt eget syfte – att bidra till en bättre skola. Några av de som vi har intervjuat anser också att Skolinspektionen bör ta större hänsyn till arbetstoppar när de planerar inspektioner.

Parallellt med övergången till en mer riskbaserad tillsyn har Skolinspektionen infört inspektionsformen kvalitetsgranskning som komplement till tillsynsbesöken. Den nya inspektionsformen är ett led i ambitionen att bedriva mer situationsanpassad inspektion, som fokuserar mer på skolans kvalitet än på regelefterlevnad. Det kan leda till att huvudmännen får ut mer av själva besöken. Men även en kvalitetsgranskning medför uppgiftslämnande och annan administration.

Vi vill framhålla att det finns det gränser för hur långt Skolinspektionen kan förenkla tillsynen, givet att tillsyn handlar om kontroll utifrån lagstiftningen. En del av kritiken mot Skolinspektionen handlar enligt vår tolkning om att yrkesgrupper inom skolan är kritiska mot tillsyn som styrmedel, eller efterfrågar något annat. Många vill snarare ha råd och stöd på plats i verksamheten. Statskontorets utredning av klagomålshanteringen inom skolan visade att tillsyn i många fall är ett trubbigt och administrativt krävande verktyg för att lösa problem med klagomål på individnivå. Vi bedömer att det i viss mån även gäller tillsyn på skolnivå.

7.4.1 Skolinspektionen utför ungefär 1 000 granskningar per år

Den totala arbetsbördan till följd av Skolinspektionens inspektion beror på hur många skolor och huvudmän som granskas. Enligt uppgifter från Skolinspektionen har myndigheten sedan hösten 2018 haft som mål att genomföra cirka 1 000 skolenhetsbesök samt cirka 100 huvudmannagranskningar per år.¹⁴² Under 2020 genomförde Skolinspektionen drygt 1 400 skolbesök, vilket omfattade både fysiska och digitala besök. Något mer än 1 000 av dessa besök var så kallade distansgranskningar, på grund av pandemin.¹⁴³ Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2021/2021 finns det drygt 24 000 skolenheter och drygt 6 500 skolhuvudmän.¹⁴⁴

Långt ifrån alla skolenheter eller huvudman blir granskade av Skolinspektionen varje år, och därför är statens tillsyn inte det statliga styrmedel som orsakar de allra

¹⁴² Skolinspektionen, pers. komm., e-post 2022-01-22.

¹⁴³ Skolinspektionen (2021), *Årsredovisning 2020*, s. 10.

¹⁴⁴ Samtliga av dessa faller dock inte under Skolinspektionens tillsyn, eftersom det även inkluderar fristående förskolor, som tillsynas av kommunerna. Skolverket (2022b), *Samtliga skolformer och fritidshem, Barn/elever, Riksnivå*, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC>, hämtad 2022-03-25.

största kostnaderna för skolorna. Men kostnaderna som tillsynen orsakar är inte jämnt fördelade mellan kommuner och mellan skolenheter. Vissa verksamheter har stora kostnader, medan andra verksamheter inte har några direkta kostnader alls till följd av tillsyn. Den administration som sker i samband med tillsyn av Barn- och elevombudet beskriver vi närmare i avsnitt 7.5.

7.4.2 Regeringen har genomfört åtgärder som kan minska dokumentationen i samband med klagomål

Under 2020 har Statskontoret på uppdrag av regeringen utrett klagomålshandlingen i skolan. Statskontoret har också lämnat förslag som ska minska lärare, rektorers och skolhuvudmäns arbetsbörda som har att göra med klagomålshandlingen.¹⁴⁵ Regeringen har valt att gå vidare med Statskontorets förslag om att fördela ansvaret mellan staten och huvudmännen på ett nytt sätt. Det innebär att Skolinspektionen endast ska få utreda klagomål från enskilda efter att huvudmannen har fått möjlighet att utreda klagomålet, eller om det finns särskilda skäl. Vi bedömer att den tid som huvudmän, rektorer och lärare lägger på dokumentation i samband med klagomålshandlingen kommer att minska.¹⁴⁶ Vi beskriver därför inte de administrativa konsekvenserna av klagomålshandlingen närmare här, även om flera intervjupersoner beskriver att handlingen är administrativt betungande.

7.5 Kraven på elevnära dokumentation leder till omfattande administration för lärare och rektorer

Statskontorets enkät visar att många rektorer upplever att den elevnära dokumentationen är en av de största källorna till betungande administration på skolorna. Det uppger också företrädare för Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund. Många av våra intervjuade bedömer att lärare i grundskolan dokumenterar mest. I första hand är den samlade mängden dokumentationskrav problematisk, inte enskilda krav.¹⁴⁷

Statskontoret bedömer att administrativa krav som gäller alla lärare blir mer kostsamma än andra krav, eftersom det finns så många lärare. Vi gör i stort sett samma bedömning för administration som gäller alla rektorer. Men en del av den elevnära dokumentationen är också en självklar del av lärarens och rektorers arbetsuppgifter. Det handlar till exempel om att föra löpande dokumentation om elevers lärande och utveckling. Det är information som läraren kan använda för att stödja eleven, i samband med utvecklingssamtal och i dialog med vårdnadshavare. Underlag till

¹⁴⁵ Statskontoret (2020:21), *Klagomålshandlingen i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system*.

¹⁴⁶ *Ibid.*, s. 16 f.

¹⁴⁷ Se också kapitel 9 i SOU (2018:17), *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärarens och rektorers professionella utveckling*.

betygsättning och dokumentation för elever som behöver olika former av särskilt stöd är också centrala i den pedagogiska personalens arbete.

Lärare och rektorer accepterar denna dokumentation i hög grad, även om många anser att kraven har ökat över tid. Däremot finns det olika uppfattningar om vilka lagkrav som medför mest administration och hur mycket nytta som dokumentationen gör. En återkommande reflektion är att staten har för stort fokus på processer i sin styrning. Huvudmännen ägnar mycket tid till att tolka innebörden av lagstiftningens krav på utformning och formkrav, snarare än på innehåll och vad som hjälper lärare att utföra sitt uppdrag att stödja eleverna. Skolor och huvudmän utför många åtgärder slentrianmässigt, utan att värdera nyttan för skolan och eleverna.

Enligt Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund har de ökade dokumentationskraven framför allt minskat lärares tid för förberedelse och efterarbete. De säger också att lärare får mindre tid att hjälpa elever som behöver mer stöd. Skolorna minskar sällan själva undervisningstiden på grund av mängden administration, vilket i sin tur riskerar att bli ett arbetsmiljöproblem.

Även om det i huvudsak är mängden krav som är problemet, finns det viss dokumentation som sticker ut som särskilt administrativt betungande. I dessa fall är kopplingen till statliga krav tydlig.

7.5.1 Dokumentation i samband med kränkande behandling är särskilt betungande

Statskontoret har tidigare konstaterat att skollagen ställer särskilt detaljerade och omfattande krav på administrationen i ärenden om kränkande behandling. Vi har också lämnat förslag för att minska denna administrativa börda.¹⁴⁸ Vår kartläggning i den här undersökningen bekräftar bilden från vårt tidigare uppdrag.

Skälet till att hanteringen är administrativt betungande är flera. För det första innehåller bestämmelserna detaljer om informationsflödet inom huvudmannen. Skolpersonalen är skyldig att anmäla till rektor, rektor ska anmäla till huvudmannen och huvudmannen har ansvar för att utreda händelsen. En rektor vi har intervjuat skickar omkring hundra anmälningar per månad till huvudmannen, utan att informationen leder till att huvudmannen blir involverad. I de allra flesta fall sker nämligen utredningen av händelsen på skolnivå. Enligt BEO är kraven på huvudmännen en rättssäkerhetsfråga och en konsekvens av hur lagen är utformad.

För det andra är det otydligt vad som ingår i begreppet kränkande behandling. Skollagen definierar kränkande behandling som *ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en*

¹⁴⁸ Statskontoret (2020:21), *Klagomålshanteringen i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system*.

elevs värdighet. I många fall är det svårt att bedöma var gränserna går i varje enskilt fall, vilket gör att många händelser dokumenteras för säkerhets skull. Det ligger dessutom i linje med Skolverkets tolkning av regelverket. Enligt myndigheten ska den som anmäler inte göra en egen värdering av allvaret i händelsen.¹⁴⁹ Skyldigheten gäller även om vårdnadshavare, barn eller elever inte vill att händelsen anmäls. I praktiken innebär det att skolpersonalen dokumenterar händelser för att ha ryggen fri, inte för att personalen bedömer att det finns ett behov.

Ytterligare en faktor som spär på personalens osäkerhet kring vad som ska anmälas är att en elev kan få skadestånd om personalen inte anmäler kränkande behandling. Det innebär att rektorer och företrädare för huvudmän ofta styr personalen mot att dokumentera för säkerhets skull.

Rektorer som Statskontoret intervjuade i samband med tidigare uppdrag uppgav till exempel att ”allt annat läggs åt sidan” om Barn- och elevombudet gör tillsyn. Huvudmannen har bevisbördan i dessa fall enligt skollagen. De ansvariga måste därför kunna visa upp dokumentation som bevisar att huvudmannen har gjort det som huvudmannen är skyldig att göra. Enligt uppgifter från BEO har de dock förändrat sin tillsyn sedan hösten 2021. BEO utreder inte längre alla uppgifter som myndigheten får in. BEO har också infört ett arbete med förenklade yttranden, som ska effektivisera arbetet ute i skolorna och för BEO.

7.5.2 Individuella utvecklingsplaner tar mycket tid

Enligt skollagen ska läraren en gång per läsår ta fram en individuell utvecklingsplan (IUP) för alla elever, i samband med utvecklingssamtalet. I flera intervjuer och i enkätsvaren framkommer att en del lärare och rektorer anser att kravet innebär för mycket administration. I planen ska eleven få ett skriftligt omdöme om sin kunskapsutveckling i förhållande till målen i läroplanen för alla ämnen som en lärare undervisar i. Läraren ska också sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Vissa av de som vi har intervjuat anser att planen därför är en onödigt formaliserad produkt. Skollagen säger dessutom redan att lärare ska dokumentera kunskapsutvecklingen för enskilda elever löpande, samt att elever ska få information om sin utveckling under utvecklingssamtal en gång per termin. Vissa lärare uppger att det tar så mycket tid att sammanställa IUP att de enbart hinner med den schemalagda undervisningen under de perioder när de dessutom ska ta fram dessa planer. Vi

¹⁴⁹ Skolverket (2022c), *Åtgärder mot kränkande behandling*, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/atgarder-mot-krankande-behandling>, hämtad 2022-02-24.

bedömer att det är en tydlig signal om att dokumentationen riskerar att tränga undan lärares kärnuppgifter.

Kraven på IUP omfattade tidigare även elever som får betyg. År 2013 ändrades skollagen i syfte att minska den administrativa bördan. Lärare behöver i dag bara ta fram IUP för elever mellan årskurs 1–5. Den lagändringen har dock fått begränsat genomslag, eftersom många huvudmän fortfarande kräver att lärare ska ta fram IUP även för elever som får betyg.¹⁵⁰ Det illustrerar svårigheten i att styra huvudmännen mot minskad dokumentation.

7.5.3 Systematiskt kvalitetsarbete och planer och rutiner som tas fram med ett visst intervall

Skollagen säger att vissa planer och rutiner ska tas fram med vissa intervall. Det handlar till exempel om rutiner mot kränkande behandling och diskriminering. Flera intervjupersoner anser att det är svårt att se poängen med att ta fram den typen av dokument varje år på varje skolenhet. Risken är stor att detta arbete återkommande blir gjort slentrianmässigt. En annat område som flera intervjuade nämner är bestämmelsen i skollagen som gäller dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet. Lagen anger inte tydligt hur ofta skolpersonal bör dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet, men vissa rektorer uppfattar att Skolverkets allmänna råd och stödmaterial styr mot alltför omfattande dokumentation.

7.5.4 Mycket administration runt elever med särskilt stöd – men troligtvis beror en del av det på huvudmännen själva

Särskilt stöd, extra anpassning och åtgärdsprogram för elever med särskilda behov är ett annat område som är administrativt betungande, enligt våra intervjupersoner. Men det är svårt att bedöma om det är den statliga regleringen, eller om huvudmännen själva genererar administration. Enligt flera kommunföreträdare är kraven i skollagen rimliga, men många menar att huvudmännen ställer mer långtgående krav på dokumentation. Andra företrädare menar att det statliga regelverket är alltför omfattande.

7.6 Osäkerhet kan bidra till överdokumentation

Både kommunföreträdare och företrädare för myndigheter som vi har intervjuat säger att det förekommer överdokumentation inom skolområdet. De anser att lärare, rektorer och annan skolpersonal dokumenterar mer än vad lagen kräver ”för att hålla ryggen fri”.

Problemen som uttrycker sig genom överdokumentation orsakas av flera olika saker. Våra intervjuer och vår enkät till rektorer, samt även tidigare studier, visar att skolor och huvudmän som är rädda för att få kritik från Skolinspektionen och

¹⁵⁰ Lärarförbundet (2019), *Dokumentationsbördan – ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

BEO överdokumenterar för att förekomma kritik. Men det handlar också om krav från vårdnadshavare eller andra aktörer.

Hur mycket administration som rädslan inför granskning bidrar till varierar stort mellan skolor och huvudmän. Flera av våra intervjupersoner anser att huvudmännen har ett eget ansvar för överdokumentationen. En skolchef som vi har intervjuat påpekar till exempel att dokumentationskraven i lagstiftningen över lag är väl avvägda, men att enskilda lärare och skolledningen kan vara osäkra på vad som gäller, och då dokumenterar även i situationer då de egentligen inte behöver. För staten kan det därför vara svårt att minska överdokumentationen. Däremot har tillsynen en stor betydelse, och i vilken utsträckning huvudmännen upplever att staten ”letar fel” respektive stödjer och vägleder huvudmännen till att göra rätt.

Att huvudmännen fortsätter följa utdaterade regelverk, som vi beskriver i avsnitt 7.5.2, visar att staten ofta är den som ställer administrativa krav från första början, i detta fall genom skollagen. När kravet lättas är arbetssättet redan integrerat i huvudmännens rutiner och arbetssätt. Det illustrerar att det är lättare för staten att få genomslag för styrning som innebär att huvudmännen *ska* göra något än för styrning som innebär att de *inte* ska göra något. Det visar också på vikten av att vara restriktiv och försiktig med att införa nya krav riktade mot huvudmännen.

8 Miljö- och hälsoskydd

Kommunerna har flera olika roller, ansvar och uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Bland annat ska de samla in och behandla avfall samt tillhandahålla vatten och avlopp, vilka är verksamhetsutövande uppgifter. Kommunerna ska också utöva tillsyn över olika verksamheter och objekt samt bevaka och mäta exempelvis luftkvaliteten. Kommunerna ska bedriva tillsynsverksamheten separat från verksamhetsutövande uppgifter som kan skötas av exempelvis ett kommunalt bolag eller av ett kommunalförbund. Dessutom hör miljö- och hälsoskyddsområdet tätt samman med samhällsplaneringen och kommunernas planering av hur organisationer och invånare ska och får använda mark- och vattenområden. I denna fysiska planering ska kommunerna ta hänsyn till en rad olika miljö- och hälso-mässiga krav.

I detta kapitel beskriver vi kommunernas administration som orsakas av statens styrning inom miljö- och hälsoskyddsområdet. De företrädare för kommuner och statliga myndigheter som vi har intervjuat arbetar framför allt med uppgifter som gäller tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelskontroll.

8.1 Sammanfattande iakttagelser

- Inom miljö- och hälsoskyddsområdet är det särskilt administrativt betungande för kommunerna att rapportera uppgifter till statliga myndigheter.
- Flera statliga myndigheter har i uppdrag att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn. Därför behöver myndigheterna begära in uppgifter från kommunerna. Men regelverken är komplexa och ansvaret är splittrat, vilket leder till merarbete för kommunerna.
- Naturvårdsverket arbetar på uppdrag av regeringen tillsammans med andra centrala myndigheter och länsstyrelserna för att digitalisera fler delar av hur kommunerna kan lämna uppgifter. Vi bedömer att det arbetet kan lösa vissa problem med betungande administration inom området, men inte alla.

8.2 Flera statliga myndigheter styr kommunernas miljö- och hälsoskyddstillsyn

Ett tiotal statliga myndigheter styr inom miljö- och hälsoskyddsområdet (då räknar vi länsstyrelserna som en myndighet).¹⁵¹ Miljö- och hälsoskyddstillsynen, inklusive

¹⁵¹ Statskontoret (2022c), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*, s. 48.

livsmedelskontrollen, är uppdelad på flera olika statliga myndigheter och kommuner, beroende på vilka verksamheter och objekt det gäller. Länsstyrelserna och kommunerna genomför merparten av tillsynen. När kommunerna utövar tillsyn har länsstyrelserna och flera centrala myndigheter i uppdrag att ge kommunerna tillsynsvägledning enligt miljöbalken och miljötillsynsförordningen. En sådan myndighet är Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Myndigheterna ger råd och stöd, men följer också upp, utvärderar och samordnar tillsynen. Naturvårdsverket ska både ge allmän tillsynsvägledning och specifik vägledning om det inte finns någon annan myndighet med utpekat ansvar. De statliga myndigheterna kan också ha liknande uppdrag enligt andra författningar. Exempelvis ska Livsmedelsverket enligt sin instruktion följa upp kommunernas livsmedelskontroll. Folkhälso-myndigheten ska följa upp kommunernas tobaktillsyn enligt tobakslagen.¹⁵²

8.3 Uppgiftsrapportering är särskilt administrativt betungande för kommunerna

Vi bedömer att krav på uppgiftsrapportering är det som orsakar mest administration för kommuner inom området miljö- och hälsoskydd. Kommunerna rapporterar in en mängd uppgifter till olika statliga myndigheter. Vi bedömer att det är framför allt mängden rapportering som är betungande, inte de enskilda rapporteringskraven var för sig. Vi bedömer även att riktade statsbidrag är särskilt administrativt betungande för kommunerna, vilket vi redogör för i kapitel 4.

I det här avsnittet beskriver vi översiktligt komplexiteten inom området och hur kommunerna behöver förhålla sig till styrning och krav från flera håll. Många regler inom området härstammar från EU, men vi har inte kartlagt vilken rapportering som sker på grund av Sveriges skyldighet att rapportera till EU.

8.3.1 Flera statliga myndigheter samlar in uppgifter

Det omfattande regelverket i kombination med många involverade myndigheter inom miljö- och hälsoskyddsområdet innebär i sig att administrationen blir omfattande för kommunerna. Viss uppgiftsrapportering är obligatorisk, medan annan rapportering är frivillig. En del av den frivilliga rapporteringen riktas till samtliga kommuner, medan andra delar riktas till ett urval. Ofta har den frivilliga rapporteringen att göra med särskilda regeringsuppdrag till statliga myndigheter, till exempel att kartlägga eller analysera en kommunal verksamhet. Det kan också handla om att statliga utredningar samlar in uppgifter, eller att Riksrevisionen gör det för sina granskningar.

¹⁵² För mer utförlig beskrivning se Statskontoret (2016:24), *Statens styrning av kommunerna*.

Det kan också variera vilka myndigheter som har ett utpekat ansvar för olika system.¹⁵³ I miljömålssystemet är det åtta centrala myndigheter som ansvarar för uppföljning och utvärdering.¹⁵⁴ Men det är Naturvårdsverket och HaV som har ansvar för att samordna systemet för miljöövervakning.¹⁵⁵ I båda systemen har länsstyrelserna en samordningsroll inom respektive län. Staten använder sig således av olika strukturer beroende på om det gäller miljötillsyn, miljömålen eller miljöövervakning. Vi bedömer att just det faktum att strukturerna är olika kan skapa administration för kommunerna.

8.3.2 Rapporteringen är tidskrävande och det är otydligt om den gör nytta för kommunerna

Företrädarna för kommunerna i våra tre fallstudier och Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) miljöchefsnätverk är eniga om att uppgiftsrapporteringen till olika statliga myndigheter är administrativt betungande. De anser också att det framför allt är mängden som betungar. Kommunföreträdarna anser också att de statliga myndigheterna ibland begär in liknande uppgifter och att rapporteringen kan kräva manuell handpåläggning. Det kan i sin tur bero på att uppgifterna inte finns i kommunernas system eller att kommunernas system inte är kompatibla med de statliga myndigheternas system. Dessutom säger kommunföreträdarna att det händer att de statliga myndigheterna ändrar sina återkommande insamlingar av uppgifter från gång till gång med nya frågor. För kommunerna är ofta bristen på framförhållning och information i god tid innan de ska rapportera de största problemen i samband med sådana ändringar.

Kommunerna måste fortfarande rapportera in en del uppgifter via epost och webbaserade enkäter, även om staten har blivit bättre på att tillhandahålla fler e-tjänster. Vidare är det i en del fall otydligt för kommunföreträdarna hur myndigheterna använder uppgifterna, och kommunerna får inte tillräcklig återkoppling från myndigheterna. Kommunföreträdarna menar att det kan minska deras förståelse och motivation för att rapportera in uppgifter.

Företrädare för Naturvårdsverket delar kommunernas bild av att det är administrativt betungande för kommunerna att rapportera uppgifter. Men Naturvårdsverket utövar relativt lite egen tillsyn och behöver därför hämta in

¹⁵³ SOU (2019:22), *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning del 1 & 2*, Betänkande av Utredningen om översyn av miljöövervakningen, s. 61.

¹⁵⁴ Sveriges miljömål (2020), *Vem gör vad i miljömålssystemet*, <https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/vem-gor-vad-i-miljomalssystemet/>, hämtad 2022-02-11.

¹⁵⁵ Naturvårdsverket (2011), *Samordning av miljöövervakningen*, <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/miljoovervakning/samordning/>, hämtad 2022-02-11.

mycket information för att få en lägesbild och kunna föreslå åtgärder till regeringen. Dessutom kräver EU vissa uppgifter. Myndigheten använder oftast webbaserade enkäter för att samla in uppgifter från kommuner. Naturvårdsverket riktar ibland enkäter mot ett urval av kommuner, men måste ibland fråga alla. De försöker alltid att samråda med SKR, men det händer att de missar det.¹⁵⁶

Enligt företrädare för Livsmedelsverket är den löpande och årliga rapporteringen med manuella inslag troligtvis den som är mest betungande för kommunerna. Men administration inom just livsmedelsområdet är inte någon stor fråga för kommunerna eller för SKR. Enligt de kommunala företrädare vi har pratat med ser de Livsmedelsverket som ett gott exempel på en statlig aktör som samlar in uppgifter på ett smidigt sätt. Det beror på de digitala lösningar som Livsmedelsverket tillhandahåller, god framförhållning vid förändringar samt Livsmedelsverkets arbete gentemot systemleverantörer.

Enligt företrädare för Livsmedelsverket styr Näringsdepartementet främst mot likvärdig kontroll och inte mot att begränsa administrativa kostnader.¹⁵⁷ Regeringen styr tydligt Livsmedelsverket mot att stödja företag snarare än att stödja kommunerna. Livsmedelsverket arbetar trots detta en hel del med att stödja kommuner.

8.3.3 Exempel på rapporteringar som kommunerna får göra till olika statliga myndigheter

Kommunerna har gett exempel på flera rapporteringar till statliga myndigheter. De säger också att flera av dem sker ungefär samtidigt, i början av året. Det leder lätt till en resurskrävande arbetstopp.

Senast den 31 januari varje år ska kommunerna rapportera in uppgifter till Livsmedelsverket. Vi har gjort en tidsstudie av denna rapportering (se avsnitt 8.3.4).¹⁵⁸ Förutom den årliga rapporteringen ska kommunerna också löpande bevaka och rapportera till det nationella varningssystemet av EU:s system RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) för information om osäkra livsmedel.¹⁵⁹ Dessutom ska kommunerna utreda misstänkta matförgiftningar och rapportera in resultaten till Livsmedelsverket.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Naturvårdsverket, intervju, 2021-10-11.

¹⁵⁷ Livsmedelsverket, intervju, 2021-10-06.

¹⁵⁸ Livsmedelsverket (2021a), *Myndighetsrapportering*, <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/548/myndighetsrapportering>, hämtad 2021-10-22.

¹⁵⁹ Livsmedelsverkets föreskrift LIVSFS 2009:13, *Rapportering och vissa andra skyldigheter för kontrollmyndigheter*.

¹⁶⁰ Livsmedelsverkets föreskrift LIVSFS 2005:7, *Epidemiologisk utredning av livsmedelsburna utbrott*.

Naturvårdsverket skickar ut en informationsbegäran i januari varje år till de kommuner som utövar tillsyn över industriutsläppsverksamheter. Denna information ligger sedan till grund för en rapportering till EU.¹⁶¹ Senast den 15 april varje år ska Naturvårdsverket även redovisa till regeringen hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras. Underlaget för redovisningen bygger bland annat på enkätsvar från kommunerna.¹⁶² Dessutom ska kommunerna under våren och i juni rapportera uppgifter om luftkvalitet och avfall till Naturvårdsverket.¹⁶³ Naturvårdsverket konstaterar också i en redovisning av ett regeringsuppdrag att förutsättningarna brister när det gäller att kunna producera avfallsstatistik så effektivt som möjligt. Det beror bland annat på att vissa avfallsuppgifter inte lämnas standardiserat och maskinellt läsbart. Dessutom begränsar sekretessen möjligheterna att dela uppgifter mellan myndigheter.¹⁶⁴

Kommunerna ska också årligen lämna uppgifter till Folkhälsomyndigheten om sitt arbete med tillsyn enligt alkohol- och tobakslagen. Folkhälsomyndigheten ser årligen över frågorna i undersökningens delenkäter och reviderar dem om det behövs.¹⁶⁵

Kommunerna ska också varje år redovisa till Kemikalieinspektionen vilken kemikalietillsyn som har bedrivits i kommunerna under föregående år. Kemikalieinspektionen använder kommunernas uppgifter för att rapportera till EU, men också för att få en bild av hur tillsynen ser ut och vilka insatser som Kemikalieinspektionen bör genomföra.¹⁶⁶

¹⁶¹ Naturvårdsverket (2019a), *Tillsynsvägledning – Sveriges rapportering till EU-kommissionen*, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/industriutslappied/sveriges-rapportering-till-eu-kommissionen>, hämtad 2022-04-12.

¹⁶² Naturvårdsverket (2021a), *Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken*, Redovisning till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2021, (NV-09419-20), s. 5.

¹⁶³ Se Naturvårdsverket (2020), *Att lämna uppgifter om kommunalt avfall* <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/kommunalt-avfall/att-lamna-uppgifter-om-kommunalt-avfall/>, hämtad 2022-02-11. och Naturvårdsverket (2019b), *Vägledning – Miljökvalitetsnormer för utomhusluft* <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/luft-och-klimat/miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/rapportera-luftkvalitetsdata/>, hämtad 2021-10-22.

¹⁶⁴ Naturvårdsverket (2021b), *Förbättrad avfallsstatistik – behov, brister och vägen framåt – redovisning av ett regeringsuppdrag*, skrivelse 2021-02-18, NV-02826-20, s. 6 f.

¹⁶⁵ Folkhälsomyndigheten (2019), *Länsrapportens undersökning*, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/om-vara-datainsamlingar/lansrapportens-undersokning/>, hämtad 2022-04-01.

¹⁶⁶ Kemikalieinspektionen (n.d.), *Plan för Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning 2019–2021*, Reviderad inför 2021, 511 394, s. 20.

8.3.4 Tidsstudie av en årlig rapportering till Livsmedelsverket som kommunerna upplever fungerar relativt bra

Vi har gjort en tidsstudie av kommunernas rapportering av uppgifter till Livsmedelsverket. Tidsstudien är gjord i Eda och Stockholms kommun. I början av varje år ska alla kommuner rapportera in uppgifter om de livsmedelskontroller som de genomförde under föregående år. I vissa fall är det kontrollmyndigheten, som kan bestå av två eller flera kommuner, som rapporterar in uppgifterna för de aktuella kommunerna. Uppgifterna gäller bland annat bemanning, anläggningar, utförda kontroller och eventuella åtgärder. Kommunernas rapportering används som underlag för Sveriges rapportering till EU, men även som underlag för Livsmedelsverket när de utformar sitt stöd till kommunerna.¹⁶⁷

I Eda kommun uppskattar vi att rapporteringen kostade omkring 7 000 kronor. Denna kostnadsuppskattning baserar vi på att en miljö- och hälsoskyddsinspektör lade ner 22 timmar på rapporteringen, inklusive vissa förberedelser och att sammanställa uppgifter. I bilaga 2 beskriver vi metoden för tidsstudierna.

I Stockholms kommun var motsvarande kostnad knappt 25 000 kronor. Denna kostnad baserar vi på att en enhetschef lade ner 70 timmar och en avdelningschef 6 timmar på rapporteringen. Det som oftast tar tid är att gå genom och justera underlaget. Antalet personer och vilka personalkategorier som är involverade i rapporteringen kan variera något mellan åren i Stockholms kommun. Företrädare för Stockholms kommun bedömer att det är livsmedelsinspektörer som brukar utföra rapporteringen i de flesta kommuner.

Dessutom tillkommer det löpande arbetet med att registrera de uppgifter som ligger till grund för rapporteringen. Enligt företrädare för kommunerna kan tidsåtgången för den löpande registreringen av information vid en enskild kontroll variera mellan 5 och 15 minuter. Eda kommun brukar utföra omkring 110 kontroller per år. Stockholms kommun brukar utföra omkring 8 000 kontroller årligen. Under 2021 var antalet kontroller något färre, drygt 6 400. Om vi utgår från att den löpande registreringen per kontroll tar 10 minuter så uppskattar vi att den totala kostnaden för Eda kommun ökar från omkring 7 000 kronor till omkring 13 000 kronor. Med samma antagande för Stockholms kommun uppskattar vi att den totala kostnaden ökar från knappt 25 000 kronor till ungefär 400 000 kronor i grova drag.

Företrädare för de två kommunerna säger att rapporteringen till Livsmedelsverket har fungerat relativt bra och att Livsmedelsverket har god framförhållning. De

¹⁶⁷ Livsmedelsverket (2021a), *Myndighetsrapportering*, <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/548/myndighetsrapportering>, hämtad 2021-10-22.

flesta uppgifter som Livsmedelsverket frågar efter kan kommunerna skicka automatiskt, oavsett vilket verksamhetssystem som respektive kommun använder.

Men företrädare för Eda kommun anser att Livsmedelverket kan bli bättre på att återkoppla och informera om vad de använder uppgifterna till och vad uppgifterna visar. De säger också att tidpunkten för rapporteringen till Livsmedelsverket ibland sammanfaller med flera andra rapporteringar.

Företrädare för Stockholms kommun vill kunna lämna fler uppgifter automatiskt. I dag måste kommunen ta fram och sammanställa en del uppgifter manuellt. De anser även att Livsmedelverket och Jordbruksverket borde kunna samordna sina uppföljningar.

8.3.5 Digitalisering och samordning är under utveckling

Regeringen har gett flera myndigheter ett gemensamt uppdrag att utveckla samarbetsformer och genomföra åtgärder för att tillsynen enligt miljöbalken ska bli mer enhetlig och effektiv.¹⁶⁸ Naturvårdsverket är samordnande myndighet. Övriga myndigheter är Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och länsstyrelserna. I uppdraget ingår bland annat att ta fram en plan för en ökad digitalisering, som kan leda fram till nya arbetssätt och till digitala lösningar för såväl tillsynsvägledning som för tillsyn och rapportering. Enligt företrädare för Naturvårdsverket är ambitionen att utveckla en gemensam portal där kommunerna kan lägga in uppgifter som olika myndigheter kan hämta. Det medför att myndigheter med liknande behov ska kunna hämta uppgifter själva i stället för att varje myndighet ska samla in uppgifterna var för sig. I dag är den information som staten behöver inte samlad på ett ställe, utan utspridd – dels i kommunerna, dels i andra myndigheter.

Företrädare för Naturvårdsverket bedömer att det kommer att ta tid att genomföra detta arbete. Det beror på att arbetet kräver förändringar i de berörda aktörernas systemstöd och arbetssätt. De berörda myndigheterna ska kartlägga sina behov som underlag för utformningen av portalen. Men även om en portal kan underlätta för kommuner framöver kommer den enligt Naturvårdsverkets bedömning aldrig kunna täcka in myndigheternas hela behov av information. Viss information som Naturvårdsverket och andra myndigheter behöver för särskilda ändamål kommer de att behöva samla in från kommunerna på andra sätt.¹⁶⁹

Det finns också andra pågående arbeten vid myndigheterna för att förenkla hanteringen av olika processer. Till exempel driver HaV ett digitaliseringsprojekt för att underlätta kommunernas prövning, tillsyn och rapportering som gäller små

¹⁶⁸ Miljödepartementet (2020), *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken*.

¹⁶⁹ Naturvårdsverket, intervju, 2021-10-11.

avloppsanläggningar. Syftet är bland annat att minska det manuella arbetet. Men kommunernas avloppsregister ser olika ut, vilket gjort det svårt att skapa gemensamma e-tjänster och att samla in informationen effektivt.¹⁷⁰

Vi bedömer att det arbete som staten bedriver på längre sikt kan underlätta kommunernas rapportering av uppgifter till staten. Men vi bedömer samtidigt att det inte är säkert att regeringsuppdraget kommer att fånga upp alla kommunernas mest relevanta och krävande rapporteringar. Dessutom bedömer vi att det även finns andra relevanta myndigheter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och närliggande områden som regeringsuppdraget inte omfattar. Det gäller exempelvis Livsmedelsverket och Boverket.

8.4 Årliga tillsynsplaner är onödigt detaljerade

Kommunerna ska ta fram olika planer och program inom miljö- och hälsoskyddsområdet. De ska bland annat fastställa årliga planer för sin tillsyn enligt miljöbalken och för sin livsmedelskontroll. I våra fallstudier berättar kommunala företrädare att den årliga planen för tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelskontroll är onödigt detaljerad. De anser att det inte är helt tydligt vilken nytta all planering på detaljnivå ska ge för dem själva eller för staten. Företrädarna efterfrågar också tydligare vägledning om vad som är en bra tillsynsplan och vad den bör innehålla. De ifrågasätter om det är effektivt att varje kommun på egen hand tar fram och analyserar alla aspekter i planeringen. De anser att det kan vara bättre att få tydligare vägledning och styrning från de statliga myndigheterna.

Vi bedömer att det sällan är motiverat att ta fram planer för tillsyn och andra löpande arbetsuppgifter för ett så kort tidsintervall som ett år. Vi anser att mängden administration skulle minska om kommunerna skulle ta fram planerna vartannat eller vart tredje år i stället. Mer långsiktiga perspektiv skulle motivera kommunerna mer att faktiskt ta fram planerna, vilket är relevant eftersom alla kommuner inte lever upp till kraven på att ta fram dessa planer.¹⁷¹

¹⁷⁰ Havs- och vattenmyndigheten (2021), *Digitalisering av uppgifter om små avloppsanläggningar*, <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vagledning-for-provning-och-tillsyn-av-sma-avlopp/digitalisering-av-uppgifter-om-sma-avloppsanlaggningar.html>, hämtad 2021-12-03.

¹⁷¹ Naturvårdsverket (2021c), *Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken*, Redovisning till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2021, NV-09419-20, s. 4; Livsmedelsverket (2021b), *Sveriges livsmedelskontroll 2020 – Resultat från revisioner av kontrollmyndigheter*, dnr 2021/02918, s. 18 f.

Referenser

Antonsson, H. (2013) Chefers arbete i äldreomsorgen – att hantera den svårhanterliga omvärlden: Relationen mellan arbete och organisering. Linköpings universitet.

Arbetslivsinstitutet (2002) Hinder och möjligheter för lärare i dagens skola. Ett underlag för arbetsvärdering, ALI Syd, Malmö.

Brismark, A., Löfgren, H. och Samuelsson, J. (2018) Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv, IFAU Rapport 2018:5.

Castillo, D. och Ivarsson Westerberg, A. (2019) Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna. Södertörns högskola.

Edvardsson, J., Arnholdt-Olsson, A. och Jeppsson, B. (2014) ”Mer tid för patienten hos läkare i England; En jämförande tidsstudie av svenska och engelska läkares arbetsdag”, Läkartidningen 2014:111.

Finansdepartementet (2022), Uppdrag att analysera kommunal samverkan. Fi2020/00647 (delvis), Fi2021/00984 (delvis), Fi2022/01089.

Folkhälsomyndigheten (2019) Länsrapportens undersökning, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/om-vara-datainsamlingar/lansrapportens-undersokning/>, hämtad 2022-04-01.

Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014) Administrationssamhället. Lund: Studentlitteratur.

Försäkringskassan (2022) Våra elektroniska tjänster. <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/for-dig-som-ar-assistansanordnare/vara-elektroniska-tjanster>, hämtad 2022-02-23.

Hagenaars, L., Klazinga, N.S., Mueller, M., Morgan, D.J. och Jeurissen, P. (2018) ”How and why do countries differ in their governance and financing-related administrative expenditure in health care? An analysis of OECD countries by health care system typology.” *International Journal of Health Planning and Management* 33 (1): 263–278.

Havs- och vattenmyndigheten (2021) Digitalisering av uppgifter om små avloppsanläggningar, <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vagledningar-for-provning-och-tillsyn-av-sma-avlopp/digitalisering-av-uppgifter-om-sma-avloppsanlaggningar.html>, hämtad 2021-12-03.

Hood, C. och Dixon, R. (2015) *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. New York: Oxford University Press.

<https://www.ivo.se/publicerat-material/blanketter/klaga-pa-socialtjansten/>, hämtad 2022-03-28.

Infrastrukturdepartementet (2022a) Uppdrag att fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte. I2022/00102.

Infrastrukturdepartementet (2022b) Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder. I2022/00620.

Inspektionen för socialförsäkringen (2016:14) Förenklat läkarintyg – Försäkringskassans hantering av införandet.

Inspektionen för vård och omsorg (2015) Personlig assistans under luppen – Sammanställning av lex Sarah-anmälningar och klagomål inom personlig assistans mellan 1 juli 2011 och 31 december 2014.

Inspektionen för vård och omsorg (2021a) Lex Maria och lex Sarah – Statistik över antal inkomna och avslutade ärenden avseende lex Maria- och lex Sarah-anmälningar, <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/lex-maria-och-lex-sarah/>, hämtad 2022-03-28.

Inspektionen för vård och omsorg (2021b) Ej verkställda beslut, <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/ej-verkstallda-beslut/>, hämtad 2022-03-28.

Ivarsson Westerberg, A. (2016) På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion. Södertörns högskola.

Johansson, V., Lindgren, L. och Montin, S. (2018) Den kommunala statliga ämbetsmannen. Lund: Studentlitteratur.

Kemikalieinspektionen (n.d.) Plan för Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning 2019–2021, Reviderad inför 2021, 511 394.

Livsmedelsverket (2021a) Myndighetsrapportering, <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/548/myndighetsrapportering>, hämtad 2021-10-22.

Livsmedelsverket (2021b) Sveriges livsmedelskontroll 2020 – Resultat från revisioner av kontrollmyndigheter, dnr 2021/02918.

Ljung, M. och Ivarsson Westerberg, A. (2017) När målstyrning blev detaljstyrning – Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten. Södertörns högskola.

Läraryrket (2019) Dokumentationsbördan – ett arbetsmiljöproblem för lärare.

MacDonald, R. m. fl. (2010) "The workload and worklife of Prince Edward Island teachers." University of PEI.

McKinsey & Company (2019) Tid till vård ger vård i tid – Hur möjliggör vi en bättre användning av läkarens tid och en ökad produktivitet?

Miljödepartementet (2020) Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken.

Mueller, M., Hagenaars, L. och Morgan, D. (2017). ”Administrative spending in OECD health care systems: Where is the fat and can it be trimmed?” I OECD, Tackling Wasteful Spending on Health. Paris: OECD Publishing.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2020:5) Vården ur primärvårdsläkarnas perspektiv 2019 – en jämförelse mellan Sverige och tio andra länder.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2013:9) Ur led är tiden.

Naturvårdsverket (2021a) Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken, Redovisning till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2021 (NV-09419-20).

Naturvårdsverket (2021b) Förbättrad avfallsstatistik – behov, brister och vägen framåt – redovisning av ett regeringsuppdrag, skrivelse 2021-02-18, NV-02826-20.

Naturvårdsverket (2021c) Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken, Redovisning till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2021, NV-09419-20.

Naturvårdsverket (2020) Att lämna uppgifter om kommunalt avfall, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/kommunalt-avfall/att-lamna-uppgifter-om-kommunalt-avfall/>, hämtad 2022-02-11.

Naturvårdsverket (2019a) Tillsynsvägledning – Sveriges rapportering till EU-kommissionen, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/industriutslapp-ied/sveriges-rapportering-till-eu-kommissionen>, hämtad 2022-04-12.

Naturvårdsverket (2019b) Vägledning – Miljökvalitetsnormer för utomhusluft, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/luft-och-klimat/miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/rapportera-luftkvalitetsdata/>, hämtad 2021-10-22.

Naturvårdsverket (2011) Samordning av miljöövervakningen, <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/miljoovervakning/samordning/>, hämtad 2022-02-11.

OECD (2021) OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>, hämtad 2021-08-19.

Prop. 2021/22:1. Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner.

Prop. 2020/21:141. Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation.

Prop. 2014/15:1. Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner.

Prop. 2013/14:160. Tid för undervisning—Lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Prop. 2012/13:195. Minskade krav på dokumentation i skolan.

Regeringen (2022) Lagrådsremiss – Sammanhållen vård – och omsorgsdokumentation.

Regeringen (2014) Uppdrag att förenkla och förtydliga förutsättningarna för medborgarkontakter—Regeringsuppdrag. S2014/1124/FS.

Regeringskansliet (Socialdepartementet) (2020) 1,5 miljarder till förlossningsvården och kvinnors hälsa. Pressmeddelande 2020-09-20.

Riksrevisionen (2022:1) Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag.

Riksrevisionen (2021:17) Öppna jämförelser i socialtjänsten – begränsat bidrag till god kvalitet.

Riksrevisionen (2020:14) Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden.

Riksrevisionen (2019:23) Ej verkställda beslut.

Riksrevisionen (2017:30) Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.

Skolinspektionen (2021) Årsredovisning 2020.

Skolinspektionen (2013) Redovisning av regeringsuppdrag att minska dokumentationsinhämtningen.

Skolverket (2022a) Skolverkets årsredovisning 2021.

Skolverket (2022b) Samtliga skolformer och fritidshem, Barn/elever, Riksnivå, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC>, hämtad 2022-03-25.

Skolverket (2022c) Åtgärder mot kränkande behandling, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/atgarder-mot-krankande-behandling>, hämtad 2022-02-24.

Skolverket (2021) Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor. Pressmeddelande 2021-11-09.

Skolverket (2021:4) Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet.

Skolverket (2020:2) TALIS 2018 – delrapport 2.

Skolverket (2019), TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.

Skolverket (2019:478) Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling – Slutredovisning.

Skolverket (2013:285) Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskolläraernas tidsanvändning.

Skolverket (n.d.) Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21. (Dnr 5.1.1–2021:433).

Socialdepartementet (2022) Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Folkhälsomyndigheten.

Socialdepartementet (2021a) Uppdrag att genomföra en förstudie om digital nationell infrastruktur för nationella kvalitetsregister. S2021/06170.

Socialdepartementet (2021b) Uppdrag att kartlägga datamängder av nationellt intresse på hälsodataområdet. S2021/05369.

Socialdepartementet (2013) Diskussions-PM från utredningen En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (S 2013:14)

Socialstyrelsen (2022) Årsredovisning 2021.

Socialstyrelsen (2021a) Vem får skriva intyg och utlåtande? (särskilt reglerad). För hälso- och sjukvården och tandvården, <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/regler-och-riktlinjer/vem-far-gora-vad/intyg/>, hämtad 2022-04-13.

Socialstyrelsen (2021b) Statistiktabel för anmälan till IVO hälso- och sjukvård 2020. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabel/2021/statistiktabel-for-anmalan-till-ivo-hs-2020.xlsx>, hämtad 2022-05-02.

Socialstyrelsen (2021c) Statistik från IVO. Statistiktabel för anmälan till IVO hälso- och sjukvård och socialtjänst 2020. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabel/2021/statistiktabel-for-anmalan-till-ivo-hs-socialtjanst-2020.xlsx>, hämtad 2022-05-02.

Socialstyrelsen (2021d) Metodbeskrivning 2021 Öppna jämförelser. Socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

Socialstyrelsen (2021e) Handläggning och dokumentation – Handbok för socialtjänsten.

Socialstyrelsen (2021f) Statistik från IVO. Statistiktabel för anmälan till IVO socialtjänst 2020. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabel/2021/statistiktabel-for-anmalan-till-ivo-hs-2020.xlsx>, hämtad 2022-05-02.

Socialstyrelsen (2014) Lex Sarah – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah.

Socialstyrelsen (2000) Omfattningen av administrationen i vården.

SOU (2020:8) Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.

SOU (2019:22) Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning del 1 & 2.

SOU (2018:48) En lärande tillsyn.

SOU (2018:47) Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.

SOU (2018:39) God och nära vård – En primärvårdsreform.

SOU (2018:17) Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.

SOU (2016:19) Mer tid till kärnverksamheten.

SOU (2016:60) Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen.

SOU (2016:2) Effektiv vård.

Statistiska centralbyrån (2022a) Statistikdatabasen. Nettokostnad exkl. läkemedel inom förmånen för regioner efter verksamhetsområde. År 2009–2020, hämtad 2022-02-04.

Statistiska centralbyrån (2022b) Yrkesregistret.

Statistiska centralbyrån (2022c) Statistikdatabasen. Kostnader och intäkter för kommuner efter region och verksamhet. År 2011–2020, hämtad 2022-03-28.

Statistiska centralbyrån (2021) Samråd NNR 2021.

Statskontoret (2022a) Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor: En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter. Om offentlig sektor (OOS).

Statskontoret (2022b) Metod för uppföljning av det förenklingspolitiska målet om digitalisering.

Statskontoret (2022c) Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021.

Statskontoret (2022d) Statsbidragsförteckning 2021.

Statskontoret (2021) Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020.

Statskontoret (2021:9) Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Slutrapport.

Statskontoret (2020:21) Klagomålshanteringen i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system.

Statskontoret (2020:11) Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan – en lägesrapport.

Statskontoret (2020) På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling. Om offentlig sektor (OOS).

Statskontoret (2019:103) Förvaltningspolitik i förändring.

Statskontoret (2019:17) Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning.

Statskontoret (2019:5) Ökad bemanning inom äldreomsorgen. En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning 2015–2018. Slutrapport.

Statskontoret (2019:2) Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.

Statskontoret (2017:3) Myndighetsanalys av Statens skolinspektion.

Statskontoret (2016:26) Utvecklad styrning—om sammanhållning och tillit i förvaltningen.

Statskontoret (2016:24) Statens styrning av kommunerna.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021) Om nationella kvalitetsregister, <https://skr.se/kvalitetsregister/omnationellakvalitetsregister.52218.html>, hämtad 2022-02-08.

Sveriges Kommuner och Landsting (2019) Metodstöd – Förenklad och effektivare administration. En metod för att mäta och värdera 1:a linjens chefers administrativa uppdrag.

Sveriges miljömål (2020) Vem gör vad i miljömålssystemet, hämtad 2022-02-11. <https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/vem-gor-vad-i-miljomalssystemet/>, hämtad 2022-02-11.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

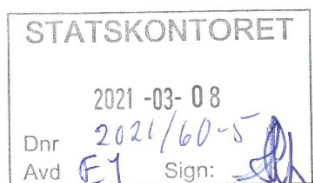
Regeringsbeslut

III 2

2021-02-18
Fi2021/00762

Finansdepartementet

Statskontoret
Torsgatan 11
101 27 Stockholm



Uppdrag att kartlägga och analysera administrativa kostnader för kommuner och regioner

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera och göra en övergripande kartläggning av de administrativa kostnader som följer av olika typer av statlig styrning som riksdagen, regeringen och de statliga myndigheterna utövar inom olika kommunala verksamhetsområden. Statskontoret ska identifiera områden eller processer där de administrativa kraven är särskilt omfattande och innebär en hantering som är bristfälligt samordnad eller utformad, inte digitaliserad, eller där kostnaderna för administrationen på annat sätt är höga.

Statskontoret ska bedöma vilka områden och processer som regeringen bör prioritera i arbetet med att minska de administrativa kostnader som uppstår till följd av statens styrning av kommuner och regioner, samt föreslå åtgärder som staten kan vidta i sin styrning för att minska dessa kostnader. Myndigheten ska också bedöma de effektiviseringsvinster som kan uppstå av sådana åtgärder.

Statskontoret ska även föreslå lämpliga åtgärder som staten kan vidta för att underlätta för kommuner och regioner att hantera riktade statsbidrag.

Statskontoret ska senast den 30 oktober 2021 lämna en lägesuppdatering och senast den 31 maj 2022 slutredovisa uppdraget till regeringen (Finansdepartementet).

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Kommuner och regioner har stora utmaningar att hantera gällande t.ex. finansiering, kostnader och kompetensförsörjning, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen, urbaniseringen och en växande personal- och kompetensbrist. För att hantera utmaningarna, och samtidigt erbjuda en välfärd av god kvalitet, krävs att kommuner, regioner och staten tar ett gemensamt ansvar. Kommuner och regioner behöver fortsätta effektivisera och utveckla sin verksamhet, samtidigt som staten måste ge goda förutsättningar för detta.

Regeringens välfärdskommission har i uppdrag att systematiskt identifiera konkreta åtgärder som kan stärka kommuners och regioners förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden. Åtgärderna ska bidra till att offentliga resurser kan frigöras eller omprioriteras, samtidigt som välfärdens kvalitet och rättssäkerheten för befolkningen värnas. Enligt kommissionen är ett sätt att förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner att säkerställa att de administrativa kostnader som följer av statens styrning är så låga som möjligt. Det finns därför behov av en övergripande kartläggning av vilka administrativa kostnader som regelgivning och annan statlig styrning medför för kommuner och regioner.

Staten behöver kunskap om de kommunala verksamheternas utveckling för att kunna identifiera, prioritera och genomföra olika insatser utifrån nationella mål och ambitioner. Detta medför statliga krav på uppgiftslämnande från kommuner och regioner. En förutsättning är att det finns tillgång till relevanta data och att det finns ett strategiskt, samordnat och enhetligt statligt arbetssätt. Hur inhämtandet av uppgifter sker varierar mellan olika sektorer och bestäms oftast av ansvarig statlig myndighet. Statens styrning ger ofta upphov till administration genom att krav ställs på t.ex. särskilda typer av processer eller viss typ av dokumentation. Även ansökan, rekvisering och uppföljning av riktade statsbidrag medför administration för kommuner och regioner.

Staten har ett övergripande ansvar för hela den offentliga sektorns funktionssätt och effektivitet. Staten bör ha ett helhetsperspektiv i styrningen, så att den sammantagna administrationen är hanterbar genom att t.ex. uppgiftslämnande sker på ett effektivt sätt.

Statskontoret har vid flera tillfällen framhållit att den statliga styrningen av kommuner och regioner successivt har ökat i både omfattning och detaljeringsgrad, samt att detta har medfört betungande administration för kommuner och regioner (se t.ex. Statskontoret 2016:24 och 2019:2). Tillitsdelegationen framhåller i sitt betänkande Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) att administrationen generellt har ökat inom skolan, hälso- och sjukvården och den sociala omsorgen. Den ökade administrationen beror enligt utredningen på dels en ineffektiv datainsamling med många manuella moment, där informationsöverföring mellan system inte fungerar, dels ökad dokumentation mer direkt relaterad till patienter, brukare och elever. Denna bild bekräftas av utredningar på hälso- och sjukvårdsområdet samt utbildningsområdet, som framhåller behovet av ökad samordning och att staten bör verka för minskad överdokumentation och standarder för dokumentation och uppgiftslämnande i digitala system (se t.ex. SOU 2016:2 och SOU 2018:17).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har framhållit att omständliga ansöknings- och redovisningsförfaranden för riktade statsbidrag kräver stora administrativa resurser (se bl.a. Fi 2016/01642). Även Tillitsdelegationen konstaterar i det ovan nämnda betänkandet att processen att söka och återrapportera användningen av riktade statsbidrag generellt sett är ineffektiv, vilket gör att kommuner och regioner ofta får bygga upp temporära administrativa strukturer och anställa personal för att hantera bidragen. Statskontoret har vidare i ett antal rapporter konstaterat att den administrativt betungande hanteringen av riktade statsbidrag kan vara särskilt problematisk för små kommuner med begränsade resurser, vilket kan leda till att de avstår från att söka vissa bidrag som de kan vara berättigade till. Mindre kommuner kan även sakna resurser att överblicka vilka statsbidrag som finns att söka.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska särskilt analysera hur befolkningsmässigt små kommuner påverkas av den administration som följer av statlig styrning. Myndigheten ska även undersöka hur administrativa kostnader för privata aktörer inom kommunalt finansierad verksamhet påverkas av statens styrning.

Uppdraget omfattar kostnader som uppstår både direkt i kommuners och regioners verksamheter och indirekt i deras centrala organisation. Sådana

kostnader kan exempelvis uppstå till följd av krav på inlämnande av statistiska uppgifter och dokumentation i samband med tillsyn, granskning och uppföljning av verksamheter samt administration till följd av riktade statsbidrag.

Statskontoret ska inte värdera nyttan av de uppgifter som kommuner och regioner ska genomföra. Däremot ska myndigheten överväga möjligheterna till effektivisering av den administrativa hantering som följer av olika krav.

Statskontoret ska särskilt undersöka möjligheterna att genom den statliga styrningen förenkla hanteringen av riktade statsbidrag i kommuner och regioner, samt vid behov föreslå lämpliga åtgärder. Statskontoret bör t.ex. undersöka möjligheterna att samordna hanteringen inom och mellan olika verksamhetsområden samt möjligheterna att förenkla hanteringen av uppgifter som lämnas i samband med ansökan och uppföljning av riktade statsbidrag, i de fall det förekommer. Statskontoret ska bedöma om det finns behov av att tillhandahålla information om relevanta riktade statsbidrag samlad, i syfte att underlätta för kommuner och regioner att få en överblick över tillgängliga bidrag. Statskontoret ska även överväga om det finns anledning att samordna ansökningstillfällen under ett år för de riktade statsbidrag som kräver ansökan, t.ex. kvartalsvis, i syfte att minska antalet ansökningstillfällen.

Statskontoret ska inte lämna förslag som innebär förändringar av statsbidragen i sak, t.ex. ändrad inriktning eller avveckling av bidrag, utan enbart lämna förslag som omfattar den praktiska hanteringen av statsbidragen, i de delar hanteringen följer av statliga krav.

Statskontoret ska vid utformningen av sina förslag beakta möjligheterna för kommuner och regioner att nyttja digitala verktyg och plattformar och ta hänsyn till pågående arbete på digitaliseringsområdet.

Statskontoret ska vid sina bedömningar beakta att likvärdiga villkor ska gälla för offentliga och privata huvudmän.

Statskontoret ska möjliggöra för kommuner och regioner att inkomma med uppgifter om sådana områden och processer där de upplever att den administrativa hanteringen, till följd av statlig styrning, är särskilt omfattande eller betungande samt att inkomma med förslag på effektiviseringsåtgärder.

Statskontoret ska, vid inhämtandet av uppgifter från kommuner och regioner, uppmuntra till att verksamhetsnära personal i kommuner och regioner involveras i samband med att de lämnar synpunkter till myndigheten.

Statskontoret ska även inhämta synpunkter från berörda statliga myndigheter och utredningar, SKR och Rådet för främjande av kommunala analyser. Statskontoret ska även beakta pågående arbete hos statliga myndigheter som avser förenkling av kommuner och regioners administration.

På regeringens vägnar



Lena Micko



Torkel Winbladh

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/SIM och SSK
Socialdepartementet/ FS, SAM, SF och SOF
Finansdepartementet/BA, BB, ESA, SFÖ och SPN
Utbildningsdepartementet/GV och S
Miljödepartementet/KL och ME
Näringsdepartementet/RTL
Kulturdepartementet/KO
Arbetsmarknadsdepartementet/A, IAS och JÄM
Infrastrukturdepartementet/ESD, E, TP och US
Förvaltningsavdelningen/FCK
Rådet för kommunala analyser
Sveriges Kommuner och Regioner

6 (6)

Bilaga 2

Metod och tidigare studier

I den här bilagan kompletterar och fördjupar vi beskrivningen av hur vi har genomfört uppdraget. Vi beskriver några tidigare studier och vilka andra underlag vi har använt samt hur vi har analyserat materialet och våra avgränsningar.

Det finns få studier av vad administrationen kostar

Det finns få tidigare studier, svenska eller internationella, av de specifika frågor vi har tittat på. Men tidigare studier ger en grov bild av vilka verksamhetsområden och processer som är administrativt kostsamma för kommuner och regioner.¹⁷² Återkommande resultat är att det är svårt att kvantifiera administration, men att den har ökat.¹⁷³ Samtidigt ska en allt större del av administrationen utföras av personal i kärnverksamheten i stället för administratörer, assistenter och liknande.

Det finns få studier som beräknar kostnaderna av specifika administrativa sysslor. Däremot har flera studier försökt att mäta all administration inom en viss verksamhet, nedbrutet i olika kategorier. Det finns också undersökningar av vilken administration som enskilda riktade statsbidrag eller ansökningsprocessen ger upphov till.¹⁷⁴ Den internationella forskning som finns handlar ofta om kostnaden för regelefterlevnad.¹⁷⁵ OECD har till exempel kartlagt administration inom vården. OECD:s statistik visar att de administrativa kostnaderna för vården har ökat i de nordiska länderna, även om administrationen kostar mer i andra länder (tabell 1).¹⁷⁶ Forskare slår fast att de länder där det endast finns en finansieringsinstans inom

¹⁷² Se till exempel SOU (2016:19), *Mer tid till kärnverksamheten*; SOU (2016:2), *Effektiv vård*; SOU (2018:48), *En lärande tillsyn*; SOU (2018:47), *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

¹⁷³ Statskontoret (2019:2, bilaga 2), *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*, s. 17; Hood, C. och Dixon, R. (2015), *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. New York: Oxford University Press.

¹⁷⁴ Se Skolverket (2019:478), *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling – Slutredovisning*, s. 24 ff. Skolverket (Dnr 2019:1896) *Uppföljning av administration av statsbidrag*.

¹⁷⁵ Inom internationell forskning om administration och administrativa kostnader, främst till följd av statlig styrning, betecknas kostnaden av regelefterlevnad som "compliance cost".

¹⁷⁶ OECD (2021), *OECD.Stat*. <https://stats.oecd.org/>, hämtad 2021-08-19.

sjukvårdsförsäkringen har lägre administrativa kostnader.¹⁷⁷ De förklarar detta utifrån att fler finansieringsinstanser kräver fler administrativa funktioner än vad en mer samlad vårdfinansiering gör.

Tabell B1. Administrativa utgifter inom hälso- och sjukvården, alla finansieringssystem och leverantörer, i tjugo höginkomstländer i OECD (2010–2019).

Grupp av länder	Administrativa utgifter som % av BNP, 2010 (i snitt)	Administrativa utgifter som % av BNP, 2019 (i snitt)
Nordiska länder (Sverige, Finland, Danmark, Norge)	0,125	0,2
Femton övriga OECD-länder utom USA	0,32	0,31
USA	1,2	1,3

Not: Genomgående avser tabellen utgifter enligt OECD:s hälsoräkenskapers kategori HC.7, "Governance, and health system and financing administration", för hela offentliga sektorn.

Att analysera administration

I vår analys av administrationen har vi tagit stöd av en analysram, som illustrerar hur ett visst statligt krav leder till att administrativa kostnader uppstår för kommuner och regioner (figur 2.1). Varje statligt krav behöver tolkas i flera led, ytterst av personalen i kärnverksamheterna.

De administrativa kraven ökar ju fler aktörer som är inblandade i styrningen. Tolkningen av den statliga styrningen liknar en trappa, där innebörden av riksdagens- och regeringens styrning tolkas och konkretiseras av statliga myndigheter, och därefter av kommunala eller regionala huvudmän.

Figur B1. Tolkning av styrning, baserad på tolkningstrappan



Källa: Statskontoret. (2019:2, bilaga 2). Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna.

Metod och material

Dokumentstudie av krav inom verksamhetsområdena

Vi har studerat lagar, förordningar, och myndighetsföreskrifter som styr kommuner och regioner. I några fall har vi studerat mjukare styrdokument som allmänna råd,

¹⁷⁷ Se bl.a. Hagenaars, L., Klazinga, N.S., Mueller, M., Morgan, D.J. och Jeurissen, P. (2018), "How and why do countries differ in their governance and financing-related administrative expenditure in health care? An analysis of OECD countries by health care system typology." *International Journal of Health Planning and Management* 33 (1): 263–278.

manualer, handböcker, blanketter och liknande. Inom skolområdet har vi till exempel gått igenom skollagen, föreskrifter från Skolverket och ett antal förordningar som styr de riktade statsbidragen inom skolområdet.¹⁷⁸ Inom vård- och omsorgsområdet har vi till exempel inventerat Socialstyrelsens allmänna råd och andra föreskrifter.

Intervjuer, fallstudier och workshoppar med kommuner och regioner

För att få bättre förståelse för konsekvenserna av statliga krav har vi gjort fallstudier i tre kommuner och två regioner. Vi valde slumpmässigt ut en storstadskommun, en befolkningsmässigt stor kommun och en befolkningsmässigt liten kommun, med färre än 15 000 invånare. Bland regioner valde vi slumpmässigt ut en storstadsregion och en region med många landsbygdskommuner. I varje kommun och region intervjuade vi representanter för ledningen för att få en övergripande bild och representanter på förvaltningsnivån för de verksamhetsområden och delområden som ingår i studien.

Vi har kompletterat fallstudierna med ytterligare fem intervjuer med hälso- och sjukvårdsdirektörer i regioner, samt med workshoppar i SKR:s nätverk för skolchefer, vuxenutbildning, socialchefer och miljöchefer. Vi har även hämtat synpunkter från en arbetsgrupp inom SKR:s nätverk för kommundirektörer.

Vi har också intervjuat företrädare för statliga myndigheter, SKR, Näringslivets regelråd (NNR), fackförbund, arbetsgivarorganisationer och enskilda kommuner som ingår i organisationen Småkom. De myndigheter som vi har intervjuat är Skolverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionen, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skatteverket, Migrationsverket, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Myndigheten för digital förvaltning, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Folkhälsomyndigheten. De fackförbund och arbetsgivarorganisationer som vi har intervjuat är Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Friskolornas riksförbund, Vårdförbundet, Vårdföretagarna, Läkarförbundet och Kommunal. Sammantaget har vi genomfört ett åttiotal intervjuer.

Enkät till verksamhetsnära chefer

Vi har genomfört en enkätundersökning bland 40 rektorer, 30 chefer för omsorgsenheter och 30 chefer för sjukvårdsenheter. Syftet med enkäten var att få en bild av vilken styrning som orsakar mest administration för den verksamhetsnära personalen. Totalt fick vi 61 svar. Vi strök 5 mottagare ur urvalet eftersom dessa verksamheter inte var aktiva. Därmed var svarsfrekvensen 64 procent.

Vi fick signaler om att cheferna i vissa fall uppfattade att det är svårt att värdera de administrativa bördorna som vi frågade om och att jämföra dem med varandra.

¹⁷⁸ Se exempelvis SKOLFS 2016:61.

Bland annat har detta att göra med att vissa administrativa sysslor sällan är aktuella för en enskild enhet. Till exempel har långt från alla enheter inspekterats under de senaste åren, och alla enheter behöver inte ha hanterat riktade statsbidrag.

Tidsstudier

Vi har genomfört tidsstudier av avgränsade administrativa processer i vissa kommuner och regioner. Syftet var att illustrera hur olika processer orsakar administrativa kostnader och beskriva vad som tar tid. Tidsstudierna är svåra att jämföra eller generalisera. Kommunerna som vi har studerat har olika system och upplägg för arbetet. Oftast har det varit en tjänsteman som samordnar, men flera som utför arbetet. Det kan vara en extern part som tar ut uppgifter och skickar dem. Hur mycket tid som går åt beror dessutom på individernas erfarenhet och kunskaper. Kommuner och regioner utför inte heller de administrativa sysslorna vid en och samma tidpunkt, vilket har begränsat våra möjligheter att studera sysslorna samtidigt.

Vår metod för att uppskatta kostnaden i tidsstudierna

Vi har uppskattat den administrativa kostnaden genom att multiplicera det uppskattade antalet timmar från tidsstudierna med en medellön i riket för de personalkategorier som har hanterat administrationen. Det innebär att lönerna är över-skattade för små kommuner och underskattade i stora kommuner. Exempelvis har vi i vår uppskattning för tidsstudierna i kapitlet om miljö- och hälsoskydd utgått från den genomsnittliga månadslönen för yrkesgruppen *miljö- och hälsoskyddsinspektörer* i primärkommunal sektor enligt den officiella lönestrukturstatistiken, inklusive arbetsgivaravgifter och personalomkostnadspålägg. Vi har utgått från att 160 timmar per månad är normalarbetstid vid heltidsarbete.

Hur vi har beräknat den totala kostnaden för att hantera riktade statsbidrag

Vår uppskattning av den totala administrativa kostnaden för kommuner och regioner för att hantera riktade statsbidrag bygger på våra tidsstudier. Det innebär en stor osäkerhet eftersom vi inte vet hur generaliserbara tidsstudierna är.

Det enklaste sättet att skatta de administrativa kostnaderna är att utgå från att de understiger en procent av det utbetalade bidragsbeloppet. Så var det i våra tidsstudier, förutom för migrationsersättningarna som vi ser som ett extremfall. Då blir taket för kostnaden omkring en miljard kronor för att hantera riktade statsbidrag och omkring 500 miljoner kronor för kostnadsersättningar under 2021. Men de enskilda riktade statsbidragen och kostnadsersättningarna skiljer sig åt betydligt. Vi har utifrån den information vi har kunnat få tag på för 2021 beräknat en låg och en hög uppskattning som gav spannet mellan 560 miljoner kronor och 1,62 miljarder kronor som finns i avsnitt 2.3. Beräkningen gjorde vi på följande sätt.

Vi har utgått från våra tidsstudier för att skatta genomsnittliga styckkostnader för en kommun eller region att hantera ett riktat statsbidrag eller en kostnadsersättning. Vi har inte räknat särskilda kostnader för extremfall, varken bidrag som är extremt kostsamma att hantera eller bidrag som i det närmaste saknar krav. Vidare avser våra tidsstudier i de flesta fall en liten kommun eller en storstadskommun. Vi utgår från att medelkostnaden ligger mellan de kostnader vi har observerat, men närmare den mindre kommunen. I den låga uppskattningen kostar ett statsbidrag i genomsnitt 20 000 kronor att hantera, i den höga uppskattningen 40 000 kronor. I båda scenarierna kostar kostnadsersättningar i genomsnitt 7 000 kronor att hantera. Det ingår inte kostnader för att exempelvis hantera återkrav och planera insatser. Vi har inte någon skattning av extra kostnader för att hantera medfinansieringskrav, vilket kommuner har angett är mer krävande. Det finns ett 40-tal sådana bidrag.

Vi multiplicerar kostnaden för varje enskilt bidrag med hur många kommuner och regioner bidragen riktar sig mot. Riktade bidrag som endast utvalda kommuner och regioner kan ta del av samt kostnadsersättningar utgår vi från att alla som kan ta del av. Om bidragen riktar sig till samtliga kommuner har vi i den låga uppskattningen utgått från en nyttjandegrad på 0,6. I den höga uppskattningen var nyttjandegraden 0,8. Vi har inte räknat särskilt för kommunala bolag eller att vissa bidrag riktar sig till utförarnivån, utan endast haft information om hur många kommuner eller regioner som bidragen riktar sig mot.

Vi multiplicerar därefter kostnaden för varje enskilt bidrag där regleringen innehåller flera bidrag med 2 i den låga uppskattningen och 3 i den höga uppskattningen. Vi vet nämligen vilka bidragsregleringar som avser flera bidrag men inte exakt hur många olika processer alla myndigheter hanterar dem genom. Det fanns 31 sådana bidragsregleringar.

Avgränsningar

Vi har endast undersökt administration som följt av statlig styrning. Vårt uppdrag omfattar administration till följd av styrning som regering, riksdag och de statliga myndigheterna utövar. Vi har tolkat det som att de administrativa kostnaderna ska uppstå genom exempelvis regeringsuppdrag, krav i lagar och föreskrifter och allmänna råd, även om kraven kan vara preciserade på andra sätt. Om en statlig myndighet exempelvis har bestämt att kommuner eller regioner ska använda ett visst system eller en viss blankett så ingår den administration som sådana krav medför också i vår studie. Vår kartläggning har inte omfattat generella bestämmelser, exempelvis regler om skatter, redovisning och arbetsmiljö.

Särskilt fokus på skola, vård och omsorg

Vi har särskilt undersökt administrativa kostnader inom verksamhetsområdena utbildning, social omsorg samt hälso- och sjukvård. Dessa verksamhetsområden

utgör huvuddelen av den kommunala verksamheten, omfattar kärnuppgifter inom välfärden och påverkas av många statliga krav och stora administrativa bördor.¹⁷⁹

Dessutom har vi undersökt miljö- och hälsoskyddsområdet, eftersom vi har fått signaler om att delar av området är administrativt betungande. De företrädare för kommuner och statliga myndigheter som vi har haft kontakt med arbetar framför allt med uppgifter som gäller tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelskontroll.

Administrativa kostnader – tid och arbetskostnad för kommuner och regioner

Vi har inte kunnat säkerställa att våra kvantifieringar av kommunsektorns administrativa kostnader till följd av statlig styrning är generaliserbara. Det är inte möjligt på grund av den komplexitet som den statliga styrningen har och den bredd av styrmedel som staten använder sig av. Dessutom är det ibland svårt att veta om en administrativ kostnad följer av statens styrning eller kommuners och regioners egna tillägg. Vi har fokuserat på att ange vilka faktorer i statens styrning som tydligt orsakar merkostnader för kommuner, regioner och enskilda utförare.

De uppgifter om kommunala kostnader som finns tillgängliga hos exempelvis Statistiska centralbyrån och i Kolada är på alltför grov nivå för att kunna använda till att beräkna administrativa kostnader.

Vårt fokus har varit att studera vilken statlig styrning som gör att kommuner och regioner lägger tid på administration, och vilka områden och processer som är mest tidskrävande. Vi har inte studerat kostnader som kan tillkomma för systemstöd eller liknande. Vi har tolkat uppdraget som att våra förslag ska syfta till att frigöra tid för kommuner, regioner och enskilda utförare att använda i kärnverksamheten.

Våra förslag riktar sig mot regeringen och statliga myndigheter

Våra förslag riktar sig mot staten, i första hand regeringen och de statliga myndigheter som utövar styrning över kommuner och regioner. Vi har inte lämnat förslag som riktar sig till kommuner, regioner eller SKR.

Vårt uppdrag har inte inneburit att lämna förslag om att förändra enskilda statsbidrag, exempelvis att ta bort eller slå samman specifika statsbidrag. Vårt uppdrag har inte heller inkluderat att värdera nyttan av de krav som staten ställer på kommuner och regioner eller utvärdera vilken information som staten samlar in.

¹⁷⁹ Enligt Statistiska centralbyrån utgjorde pedagogisk verksamhet samt vård och omsorg 87 procent av kommunernas nettokostnader 2020, medan hälso- och sjukvård stod för nästan 88 procent av regionernas nettokostnader samma år. Se Statistiska centralbyrån (2022c), *Statistikdatabasen. Kostnader och intäkter för kommuner efter region och verksamhetsområde. År 2011–2020*, hämtad 2022-03-28; Statistiska centralbyrån (2022a), *Statistikdatabasen. Nettokostnad exkl. läkemedel inom förmånen för regioner efter verksamhetsområde. År 2009 – 2020*, hämtad 2022-04-02.

Inom ramen för denna utredning har vi således inte själva omprövat de krav som staten ställer, däremot pekar vi ut områden där staten skulle kunna ompröva krav.

Uppdraget har vidare inneburit att bedöma effektiviseringsvinster till följd av våra förslag. Det har vi gjort översiktligt, främst för att kunna prioritera mellan förslagen.

Bilaga 3

Fördjupad kommentar till våra förslag

Uppdrag att se över alla riktade statsbidrag

För- och nackdelar med att olika aktörer gör översynen

En statlig utredare skulle kunna vara en sektoroberoende aktör som kan ta fram underlag för omprövning och föreslå förändringar av de riktade statsbidragen. En statlig utredare kan också hämta in politiska viljor och sakkompetens genom att knyta till sig olika politiska företrädare, experter och sakkunniga i översynen.

Vi bedömer att även Statskontoret har relevant kompetens för uppdraget. Statskontoret har bred kunskap om statlig styrning av kommuner och regioner och om riktade statsbidrag. Statskontoret har däremot ingen egen sakkompetens inom de olika verksamhetsområdena och är inte lämpat att hämta in och sammanväga olika politiska värden. Snarare än att själv genomföra ett sådant uppdrag kan Statskontoret främst bidra med expertkunskap till en statlig utredning.

Regeringskansliets sakdepartement och de sektorsspecifika myndigheterna har mest sakkunskap om de enskilda statsbidragen, intentionen med dem och förklaringar till skillnader mellan olika statsbidrag som gäller liknande områden eller har liknande syften. Men dessa aktörer kan ha för starka sektorsintressen för att kunna föreslå tillräckligt omfattande förändringar för att kommuners och regioners administrativa kostnader ska minska betydligt.

Principer som kan styra mot färre och enklare riktade statsbidrag

Regeringen bör i uppdraget ange vilka utgångspunkter som utredaren ska utgå ifrån när den föreslår förändringar av statsbidragen. Vägledande principer för att ta bort eller slå samman statsbidrag skulle kunna vara att de:

- omfattar små belopp
- har låg nyttjandegrad
- har skevt nyttjande
- avser kortare perioder
- har ett smalt användningsområde
- överlappar eller liknar andra riktade statsbidrag

Följande kriterier bör styra regeringen mot att förenkla statsbidrag:

- Ansökan eller återrapportering kräver detaljerade uppgifter.
- Användningsvillkoren eller målen rör bemanning.

- Bidraget innebär att kommunens eller regioners kostnader inte får minska.

Kostnadsersättningar bör dessutom schabloniseras helt eller så långt som möjligt och betalas ut utan särskilda ansökningsförfaranden.

Statsbidragskalender

Vi bedömer att en kalender ska ge en samlad överblick över alla riktade statsbidrag. Staten bör uppdatera kalendern så fort ny information blir känd. Kommuner och regioner måste kunna lita på att alla riktade statsbidrag finns med och att de har korrekta datum för ansökning, rekvisering, återsökning och återrapportering.

Vi anser att följande funktioner är viktiga i en statsbidragskalender:

- Visualisering i form av kalender, årshjul eller liknande, som går att sortera per verksamhetsområde, per utbetalande myndighet och liknande.
- Sökfunktion med sortering utifrån exempelvis bidragets samlade belopp, ansökningsdatum, verksamhetsområde, vilken myndighet som tillhandahåller bidraget och vilken typ av aktör som kan ta del av statsbidraget. För enskilda utförare måste det vara tydligt vilka bidrag de själva ansöker om och vilka som kommunen eller regionen ansöker om och därefter tilldelar enskilda utförare.
- Bevakningsfunktion med notiser till angiven e-post eller sms, både för vissa bidrag och händelser: när bidrag tillkommer, när ansökning öppnar, när sista vecka för återrapportering inträffar, när staten ändrar villkoren, eller när staten fastställer uppgifter i återrapporteringskrav. Det måste gå att tydligt urskilja nya, förändrade eller borttagna villkor och återrapporteringskrav.
- Länk till ansvarig myndighets sidor för varje statsbidrag med villkor, frågor och ansökning, fördelningen per mottagare och citering av de relevanta paragraferna från statsbidragsförordningen och/eller regleringsbrevet.

Vi anser att följande inslag är viktiga i en e-tjänst för riktade statsbidrag:

- Ansökning, återrapportering och kommunikation kan ske av kommuner, regioner och enskilda utförare direkt i e-tjänsten.
- Uppgiftsöverföring kan så långt som möjligt ske automatiserat.
- Kommuner och regioner kan återanvända inmatade uppgifter från tidigare ansökningar, och tidigare överförda filer, exempelvis årsrapporter.
- Kommuner och regioner kan spara uppgifter knutet till sina användarkonton, exempelvis organisationsnummer, kontaktuppgifter och liknande. Dessa kan därefter hämtas eller fyllas i automatiskt.
- Automatiserade påminnelser om viktiga deadlines och andra hålldatum.

- Såväl staten som användare kan generera uppgifter om historik, exempelvis förteckningar om vilka bidrag som en viss kommun eller region har sökt eller fått. Även funktioner för att ta fram aggregerad statistik bör ingå, exempelvis nyttjandegrader och liknande.

Nya bestämmelser för att minska uppgiftslämnarbördan

Vi har som alternativ till vårt förslag övervägt att i stället bredda förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag till att även gälla statlig uppgiftsinsamling från kommuner och regioner. Vi har också övervägt ändringar i myndighetsförordningen. Men vi bedömer att den enklaste lösningen är att spegla skrivelserna i förordningen om digitalt inhämtande av uppgifter från företag till att gälla kommuner och regioner i förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Vi anser att det är acceptabelt att de nya bestämmelserna delvis kan överlappa 19 § i myndighetsförordningen, eftersom vi inte fått tecken på att det skulle ha utgjort ett problem när det gäller de motsvarande bestämmelserna gentemot företag.

Men det är tydligt att förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner inte har setts över på länge och att staten behöver modernisera den vad gäller upplägg och ordval. Vi anser att om regeringen genomför våra förslag bör den samtidigt se över hela förordningen.

Ovanstående resonemang och bedömningar är Statskontorets. Förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag innehåller en skrivelse om att Tillväxtverket och Bolagsverket ska svara för rådgivning, vägledning och uppföljning. Vi har frågat dessa myndigheter om vad de tänker om vårt förslag om att föra in vissa bestämmelser i förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Tillväxtverkets synpunkter på vårt förslag

Tillväxtverket har inte gjort någon formell uppföljning av förordningen om digitalt inhämtande av företag.¹⁸⁰ Men företrädare för myndigheten bedömer att förordningen har varit till nytta både för dem och andra myndigheter i att förenkla för företagen. De skulle inte vilja vara utan förordningen. De framför att Statistiska centralbyrån är ett exempel på en myndighet som har använt sig av förordningen. De anser att förordningen har fyllt en viktig funktion i styrkedjan men att den behöver operationaliseras för att ge effekt. Förenklingsarbetet behöver även insatser, resurser och strategier för att uppnå resultat. Förordningen är bra att ha i dialog med myndigheter och för att sätta fokus på vikten av ett enklare och samordnat uppgiftslämnande från företag till myndigheter. Förordningen är framför allt användbar vid utveckling av nya tjänster.

¹⁸⁰ Tillväxtverket, intervju, 2022-03-22.

Förordningen är ett verktyg i styrningen tillsammans med andra, bland annat de uppdrag om förenkling för företag som regeringen gav till 19 myndigheter.

Tillväxtverket ser inget som uppenbart hindrar att de aktuella paragraferna överförs i styrningen av statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från kommuner och regioner. Men det är alltid viktigt med ett grundligt beredningsunderlag för att få till liknande omfattande styrning som förordning (2018:1264). Tillväxtverket har inte tagit del av det beredningsunderlag som ligger till grund för de förordningsändringar som Statskontoret vill göra för att förenkla för kommuner och regioner.

Bolagsverkets synpunkter på vårt förslag

Bolagsverket framför att de ser förordningen om digitalt inhämtande av uppgifter från företag som en del i styrningens helhet.¹⁸¹ Till skillnad från andra mer detaljerade lagar och förordningar som styr specifik verksamhet påverkar förordningen snarare all verksamhet. En följd av att förordningen kompletterar annan författning, exempelvis myndighetsförordningen och förvaltningslagen, är att det kan vara svårt att isolera och utvärdera effekter av just denna förordning.

Konkret styr förordningen myndigheter bort från att anlägga interna perspektiv. Den kan vara en del i att sätta press på myndigheter för att förenkla och utveckla nya digitala tjänster gentemot sina intressenter. Det blir svårare att ifrågasätta stora kostnader för att införa nya tjänster när det finns en förordning att stödja sig på. Företrädare för Bolagsverket kan inte se någon nackdel med förordningen eller svårigheter att överföra skrivelserna till kommunsektorn. De framhåller samtidigt att myndigheten inte har något uppdrag att samla in uppgifter från kommuner och regioner. Bolagsverket har inte gjort någon uppföljning av vad förordningen har lett till. De tror inte heller att alla berörda känner till förordningen.

Uppdrag till myndigheter att förenkla för kommunsektorn

Uppdragen till myndigheterna att förenkla för kommuner och regioner bör dels innehålla generella skrivelser, dels skrivelser riktade mot specifika myndigheter. Alla myndigheter bör få i uppdrag att identifiera processer och pröva om det går att vidta åtgärder inom dessa områden för att minska kommunsektorns kostnader. Följande stycken innehåller våra förslag på vad som kan ingå i uppdragstexterna.

Alla myndigheter ska uppfylla förordningarna

I uppdragen bör ingå att myndigheterna ska säkerställa att de samråder om alla insamlingar med SKR eller NNR som omfattas av 3 § förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Det bör också ingå att de säkerställer att de har en förteckning över alla enkäter enligt 6 § samma förordning, samt vad myndigheten ska göra för att uppfylla de

¹⁸¹ Bolagsverket, intervju, 2022-03-16.

ändringar vi föreslår i avsnitt 3.2.1. Utöver det bör det ingå att säkerställa att myndigheten begränsar de kostnadsmässiga konsekvenserna när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn, i enlighet med myndighetsförordningen 19 §.

Digitalisera och förenkla insamling av uppgifter

Myndigheterna bör överväga att automatisera dataöverföring genom exempelvis digitala gränssnitt (API:er). När det inte är möjligt bör myndigheterna så långt som möjligt digitalisera och standardisera uppgiftsinsamlingen.

Myndigheterna bör i samråd med andra myndigheter som behöver liknande underlag pröva om myndigheterna kan dela uppgifter sinsemellan eller samordna insamlingar genom exempelvis gemensamma portaler. Om det finns juridiska hinder bör myndigheterna påtala detta till regeringen.

Myndigheterna bör arbeta för att sluta kräva uppgifter eller annan dokumentation av kommuner och regioner genom pappersblanketter, fysiska brev eller skanningscentral. De inblandade aktörerna kan i stället ta emot känsliga uppgifter via säker e-post, krypterade system, e-tjänster med Bank-ID och liknande.

Myndigheterna bör pröva alternativa sätt att hämta in motsvarande uppgifter eller befintliga uppgifter som kan tillgodose samma syfte. Exempel kan vara webbskrapning, Kolada och öppna data.

För insamlingar där insamlingsfrekvensen inte styrs av författning eller EU bör myndigheterna överväga om de kan samla in uppgifterna mindre ofta. Det gäller särskilt om uppgifterna förändras obetydligt över tid eller följer en förutsägbar utveckling och det inte är viktigt att snabbt upptäcka förändringar. Myndigheterna bör också överväga att samla in uppgifter med urvalsundersökningar.

Myndigheterna bör förtydliga för kommuner och regioner varför de samlar in uppgifter och vad de ska använda uppgifterna till. Det gäller inte bara för hela insamlingar, utan även för specifika uppgifter som inte är självförklarande.

Myndigheter som utövar tillsyn

För tillsynsmyndigheterna bör uppdragen inkludera att analysera den egna tillsynsverksamheten utifrån kommuners och regioners perspektiv. Myndigheterna bör särskilt analysera sina metoder vid granskning och om det är möjligt i större utsträckning basera tillsyn och övrig granskning på samtal mellan myndigheten och den verksamhet de granskar, i stället för skriftliga yttranden. Myndigheterna bör också se över vilka uppgifter som de begär in i samband med tillsyn.

När det gäller Skolinspektionen bör även Barn- och elevombudet ingå i uppdraget till myndigheten. Vi har tidigare konstaterat att BEO begär in omfattande dokumentation från huvudmän i samband med tillsyn. BEO har dock påbörjat ett arbete med att underlätta för skolor och skolhuvudmän. Skolinspektionen hade ett uppdrag 2013 att underlätta tillsynen, men det handlade i första hand om att minska

mängden dokumentation som myndigheten begärde in i samband med tillsyn, inte att se över tillsynsprocessen i stort.¹⁸² Eftersom lång tid har gått finns det anledning att ta upp frågan igen, samt att analysera tillsynsmetoden ur ett bredare perspektiv än att enbart titta på vilka dokument som myndigheten begär in.

Myndigheter som ger stöd och samlar in uppgifter

Uppdraget till Skolverket bör särskilt omfatta att se över möjligheterna att förenkla styr- och stödmaterial, till exempel som gäller kränkingsanmälningar, SIP, IUP och betygsdokumentation. Skolverket kan inom ramen för sitt stödjande uppdrag vägleda huvudmännen mer i hur de kan minska administrationen, men samtidigt leva upp till kraven i lagstiftningen. Skolverket bör tillsammans med Skolinspektionen se över vilka liknande uppgifter de samlar in och om insamlingarna går att samordna eller förenkla.

I Socialstyrelsens uppdrag bör särskilt ingå att ytterligare förenkla öppna jämförelser samt att samordna detta med berörda myndigheter och inom Rådet för styrning med kunskap. Myndigheten bör exempelvis pröva om undersökningen behöver göras varje år alternativt om det är möjligt att rikta undersökningen till ett urval kommuner. Myndigheten bör också undersöka i vilken mån de samlar in liknande uppgifter som IVO och om det går att samordna eller förenkla.

Myndigheter som hanterar riktade statsbidrag

Skolverket, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och andra myndigheter som hanterar riktade statsbidrag bör arbeta för att uppnå större förutsägbarhet och likformighet i implementering, ansökning och åiterrapportering. Utformningen bör i viss mån vara likformiga både mellan bidrag inom en statlig myndighet och mellan bidrag inom samma eller närliggande verksamhetsområden som andra myndigheter hanterar.

Arbetet bör ske i samverkan med andra myndigheter som hanterar riktade statsbidrag (exempelvis Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Kulturrådet). Myndigheterna bör utforma riktlinjer eller rutiner för sitt eget arbete med statsbidrag som syftar till förenkling och likformighet. Myndigheterna bör också utforma mallar, formulär samt strukturer för ansökning och åiterrapportering i syfte att standardisera och likrikta hanteringen av olika riktade statsbidrag. Myndigheterna bör över lag minska detaljnivån när det är möjligt för uppgifter som kommuner och regioner ska ange vid ansökning, återsökning och åiterrapportering.

Om regeringens framförhållning leder till att den ansvariga myndigheten inte hinner utforma åiterrapporteringssmallen för bidraget när kommuner och regioner

¹⁸² Skolinspektionen (2013), *Redovisning av regeringsuppdrag att minska dokumentationsinhämtningen*.

ska ansöka om eller rekvirera det, bör myndigheten specificera så långt den kan samt stå fast vid detta. Eventuella förändringar bör ske inför nästa bidragsperiod.

Övriga myndigheter

När det gäller Försäkringskassan bör myndigheten analysera om staten kan förenkla processen för sjukintyg, sett ur regionernas perspektiv. Försäkringskassan genomförde en försöksinsats 2013 av snabbspår för vissa ärendetyper. Men det resulterade i ett större inflöde till sjukförsäkringen.¹⁸³ Försäkringskassan kan troligtvis dra lärdomar från det arbetet.

¹⁸³ Inspektionen för socialförsäkringen (2016:14), *Förenklat läkarintyg - Försäkringskassans hantering av införandet*.

Bilaga 4

Kommentar till förslag som vi har valt att inte lägga fram

Förenklingsfunktion i Regeringskansliet

Vi har övervägt en särskild funktion eller ett särskilt kansli i Regeringskansliet, motsvarande det förslag som finns i utredningen Förenklingar för mikroföretag och moderniseringar av bokföringslagen. Uppdraget skulle vara att fortlöpande genomlysna myndigheter efter krav i lagstiftningen som påverkar kommunsektorn och enskilda utförare som staten kan ompröva, ta bort eller förenkla genom att väga behovet av styrning och uppföljning mot den administrativa kostnaden. Vi bedömer att denna typ av förslag ges relativt ofta men är svåra att införa i Regeringskansliet på ett sätt som ger betydande effekter. Det finns också en risk att förslagen hamnar på för övergripande nivå och därmed inte påverkar de stora personalgrupperna inom kommuner och regioner.

Försöksverksamhet i kommuner och regioner

Att pröva förenkling av särskilda krav i vissa kommuner och regioner för att därefter kunna väga nyttan mot kostnaden kan i vissa fall vara en väg framåt. Vi har övervägt försöksverksamhet inom ramen för det arbete som Försöksverksamhetskommittén (Fi 2021:09) bedriver. Men de myndigheter vi har pratat med är skeptiska till att införa försök i skolan, social omsorg eller hälso- och sjukvården av likvärdighetsskäl. Det skulle kunna innebära problem sett till likabehandling om vissa kommuner, regioner eller enskilda utförare skulle undantas från viss rapporteringsplikt, viss uppföljning eller att behöva ansöka om eller återrapportera vissa riktade statsbidrag. Men vi ser inga hinder mot att myndigheterna som vi föreslår uppdrag till i avsnitt 3.2.3 eller de utredningar som vi föreslår i avsnitt 3.3.1 kan framföra förslag om annan försöksverksamhet.

Principbeslut om en regel in, en regel ut

Vi har övervägt förslag om att när staten inför ett nytt administrativt krav ska den samtidigt ta bort minst ett befintligt krav. Nya krav kan vara motiverade i varje enskilt fall men kommuner och regioner behöver kunna hantera styrningen och den samlade administration som styrningen medför. Det är viktigt att alltid väga kostnad mot nytta och ta hänsyn till den sammantagna administrativa börda som träffar ett visst verksamhetsområde och kommunsektorn i stort. Om en utredning lämnar förslag som innebär ökad administrativ börda kan det i många fall vara rimligt att de också tar hänsyn till den reglering som träffar samma målgrupp. Det skulle förhindra att den administrativa bördan hela tiden ökar. Men Statskontoret bedömer att förslaget skulle vara svårt att tillämpa över tid. Åtgärden avtar sannolikt i kraft och övergår till att endast bestämmelser av ringa betydelse blir

borttagna. Ytterligare en risk är att förslag om att ta bort krav inte blir tillräckligt underbyggda. Att ta bort reglering kan vara minst lika komplicerat och svårövertägt som att föreslå ny reglering.

Princip om att administrativa kostnader inte ska öka eller att de ska minska

Statskontoret har tidigare lyft frågan om att regeringen kan fatta ett principbeslut om att kostnaderna som följer av statlig reglering riktat till välfärdssektorn över en tioårsperiod inte ska öka.¹⁸⁴ Om en ny regel eller ett allmänt råd innebär ökade administrativa kostnader för kommunerna eller regionerna måste den ansvariga myndigheten presentera ett förslag som innebär att den totala administrativa kostnaden över tid inom myndighetens ansvarsområde inte ökar. Flera länder inom OECD har infört en sådan princip. Ett skarpare alternativ är att regeringen tar ett principbeslut om att de administrativa kostnaderna till följd av statlig regelgivning ska minska över tid. Men Statskontoret kan konstatera att det är svårt att beräkna kostnaderna av ett visst statligt krav eller en viss process med någon exakthet, och att båda dessa principbeslut därför skulle vara svåra att tillämpa.

Koncentrera ansökningsdatum för riktade statsbidrag till färre tillfällen

En del företrädare för kommuner och regioner för fram att de kan se nytta med att koncentrera ansökningsdatum till färre tillfällen under ett år. Men kommuner som har ett fåtal personer som hanterar statsbidrag inom ett eller flera områden skulle i många fall få svårt att hantera ett stort antal ansökningar under en viss period. Det gäller särskilt om personerna hanterar statsbidrag vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter. Flera kommuner och regioner anger att staten i stället bör sprida ut statsbidragen jämnt över året för att kommunerna ska hinna hantera dem. Eftersom vi inte har sett någon tydlig nytta och inte heller att den här typen av åtgärd kan minska de administrativa kostnaderna betydligt har vi inte lämnat något förslag.

En enda myndighet får i uppdrag att ansvara för samtliga riktade statsbidrag inom alla olika områden

Ett förslag är att en enda myndighet skulle ta över all hantering av samtliga riktade statsbidrag. Detta skulle ge en samlad ingång och möjlighet till såväl standardiserad hantering som utformning av villkor och ansöknings- samt återrapporteringsprocesser, men det finns ingen myndighet som har sakkompetens att ansvara för riktade statsbidrag inom alla olika områden. Denna myndighet skulle behöva nyttja kompetens från olika sakmyndigheter, vilket begränsar nyttan av förslaget.

¹⁸⁴ Se Statskontoret (2019:103), *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 62.

Krav på att regeringen eller ansvarig myndighet ska samråda nya riktade statsbidrag med SKR innan de införs

Ett förslag innebär en samrådsskyldighet med SKR i samband med att regeringen inför nya statsbidrag. Men Statskontoret ser att förslaget skulle kunna innebära problem, eftersom SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation vars företrädare inte är demokratiskt utsedda av medborgarna. Det är därför inte lämpligt att ge SKR avgörande inflytande över regeringens satsningar och tillhörande reglering. Däremot finns det inget som hindrar staten från att redan i dag hämta synpunkter från SKR om utformningen och implementeringen av riktade statsbidrag.

Samrådsskyldighet för uppgiftsinsamling utvidgas till att omfatta statliga utredare och myndigheter under riksdagen

Kommittéer och särskilda utredare enligt kommittéförordningen (1998:1474) samt myndigheter under riksdagen skulle kunna omfattas av samrådsskyldighet för uppgiftsinsamling. Samtidigt fullgör inte alla statliga myndigheter samrådsskyldigheten i dag och SKR har inte heller prioriterat att genomföra alla samråd. Vi anser att det talar emot att utvidga samrådsskyldigheten i nuläget. Vi anser vidare att det måste vara prioriterat i lagstiftningsprocessen att statliga utredningar under tidspress kan hämta in underlag från kommuner och regioner utan krav om samråd. Risken är annars att förslagen blir mindre underbyggda. SKR bör inte få för stora möjligheter att påverka regeringens och statens beslut utan bör främst tjäna som en rådgivningsfunktion. I slutändan är det staten som bör förändra mängden och utformningen av sina krav, riktade statsbidrag och andra styrsignaler.