

Att styra med kunskap

En studie om statlig kunskapsstyrning
riktad till kommuner och regioner



Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
Bakgrund	11
Syfte och frågeställningar	12
Kort om studiens genomförande	12
Läsanvisningar	16
2 Staten använder kunskapsstyrning inom de flesta områden	19
Sammanfattande iakttagelser	19
Kunskap som grund för ökad kvalitet och likvärdighet	20
Kunskapsstyrning sker inom de flesta kommunala och regionala ansvarområden	21
Vanligt med kunskapsstyrande uppdrag till myndigheterna	23
Kunskapsstyrningen är mest etablerad inom hälso- och sjukvården	25
Flera satsningar för att utveckla kunskapsstyrningen inom området social omsorg	26
Kunskapsutvecklingen inom skolan har blivit allt viktigare	30
Kunskapsstyrning är ett sätt att styra tvärssektoriella områden	31
3 En stor mängd statlig kunskapsstyrning	33
Sammanfattande iakttagelser	33
Ett stort antal kunskapsstöd som inte alltid är samordnade	34
Statens kommunikation och spridning av kunskap är inte tillräckligt samordnad	35
Myndigheterna följer främst upp användningen av kunskapsstöd	37
Osäkert vad kunskapsstyrningen leder till	38

4	Kunskapsstyrningen stärks av ett gemensamt arbete	41
	Sammanfattande iakttagelser	41
	Statlig kunskapsstyrning förutsätter ett samspel mellan staten och kommunsektorn	42
	Det varierar hur myndigheterna involverar kommuner och regioner	44
	Regeringsuppdrag kan både underlätta och försvåra kunskapsutvecklingen	45
	Formaliserade strukturer för att samordna och fånga upp kunskapsbehov underlättar	46
	Återföringen av kunskap kan bidra till ökad administration för verksamheterna	48
	Bristande förutsättningar för uppföljning försvårar kunskapsutvecklingen	48
5	Kommuner och regioner har olika förutsättningar att omsätta kunskapen i verksamheten	51
	Sammanfattande iakttagelser	51
	Små kommuner har begränsad kapacitet att använda kunskapen	52
	Statsbidrag kan stärka kunskapsutvecklingen lokalt men riskerar att ge kortsiktiga resultat	53
	Konkret och anpassat stöd underlättar för mottagarna	55
	Särskilt små kommuner efterfrågar mer stöd från myndigheterna	56
	Ett tydligare kunskapsstödjande uppdrag kan underlätta myndigheternas arbete	57
	Regionalt stöd från myndigheter kan underlätta en anpassning av styrningen till lokala förutsättningar	59
	Regionala samverkans- och stödstrukturer är viktigare för kommunerna än för regionerna	60
	Informella nätverk för kunskapsdelning kan också underlätta kunskapsutveckling	61

6	Hur den statliga kunskapsstyrningen kan utvecklas	63
	Ett gemensamt arbete och en sammanhållen styrkedja underlättar en effektiv kunskapsstyrning	63
	Kunskapsstyrningen behöver utgå från identifierade behov	64
	Regeringen och myndigheterna behöver prioritera att samordna kunskapsstyrningen genom hela styrkedjan	66
	Myndigheterna behöver ge framför allt små kommuner mer stöd att tillämpa kunskapen	69
	Myndigheter och regeringen behöver tydligare fokusera på effekterna av kunskapsstyrning	70
	Referenser	73

Sammanfattning

Statskontoret har genomfört en studie av statlig kunskapsstyrning av regioner och kommuner. Studien är initierad av Statskontoret och ingår i skriftserien *Om offentlig sektor*. Syftet med studien är att bidra till att utveckla regeringens och statliga myndigheters styrning med kunskap så att den kan bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt.

Vi har genomfört studien genom att sammanställa vår kunskap utifrån tidigare studier och regeringsuppdrag som berör frågan om statlig kunskapsstyrning av kommunsektorn. Vi beskriver hur den statliga kunskapsstyrningen ser ut inom framför allt hälso- och sjukvård, social omsorg och utbildning och vad som fungerar väl och vilka utmaningar som finns. Slutligen presenterar vi våra slutsatser kring hur den statliga kunskapsstyrningen kan bli mer effektiv och ändamålsenlig.

Ett gemensamt arbete och en sammanhållen styrning underlättar en effektiv kunskapsstyrning

Vår studie visar att vissa grundläggande faktorer underlättar en effektiv och ändamålsenlig kunskapsstyrning. Det behöver finnas ett gemensamt arbete och samspel mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner när det gäller att identifiera vilken kunskap som behövs och utveckla kunskap som är anpassad till användarna. Det behöver även finnas en tydlig och sammanhållen styrkedja för att kunskapen ska kunna användas effektivt av verksamheterna, hela vägen från regeringens styrning av myndigheterna till tydliga mottagare av kunskapen på regional och lokal nivå. Slutligen behövs det information från kommunsektorn om hur kunskapen används och fungerar genom uppföljningar och utvärderingar.

Vi lyfter fram flera utmaningar med den statliga kunskapsstyrningen av kommunsektorn. Det handlar bland annat om brister i hur statliga myndigheter samordnar kunskapsstyrningen, att det saknas kunskap och förutsättningar för uppföljning inom vissa områden samt att särskilt små kommuner har begränsad kapacitet att ta hand om kunskapen. Vi har

identifierat flera områden som regeringen och myndigheterna behöver utveckla för att kunskapsstyrningen ska bli mer effektiv och ändamålsenlig.

Kunskapsstyrningen behöver utgå ifrån identifierade behov

En grundläggande förutsättning för att styrning med kunskap ska få genomslag är att kunskapsstyrningen utgår från identifierade behov av kunskap hos verksamheterna på regional och lokal nivå. Därför behöver myndigheterna involvera professioner och andra yrkesverksamma i verksamheterna tidigt, och inte enbart under själva arbetet med att ta fram kunskapsstöd. Då ökar även chansen att fånga upp beprövade erfarenheter, och att användaranpassa kunskapsstödet.

Vi konstaterar att formaliserade strukturer och processer mellan statliga myndigheter och kommunsektorn bidrar till att göra kunskapsstyrningen mer behovsriktad. Men det kan också kräva mycket resurser, särskilt inom områden där flera strukturer och nätverk överlappar. Det finns därför behov av att se över existerande nätverk för att undvika dubbelarbete.

Regeringen och myndigheterna behöver prioritera att samordna kunskapsstyrningen genom hela styrkedjan

Vår studie visar att ett trettiotal myndigheter tar fram olika typer av kunskapsstöd som riktar sig till kommunsektorn. Även om det är svårt att säga exakt hur mycket resurser myndigheter lägger på kunskapsstyrning, ser vi att kunskapsstyrningen inom vissa områden är omfattande. Det finns samtidigt en risk för att mycket av den kunskap som myndigheterna lägger resurser på att ta fram aldrig används. Många verksamheter, särskilt i små kommuner, har begränsad kapacitet att tillämpa kunskapsstyrningen i verksamheterna.

Regeringen och myndigheterna behöver därför i större utsträckning prioritera att samordna kunskapsstyrningen mellan berörda myndigheter utifrån ett verksamhetsperspektiv. Regeringen behöver till exempel tydligare utgå ifrån vilka myndigheter som styr en viss kommunal eller regional verksamhet och ge myndighetsgemensamma regeringsuppdrag utifrån den verksamhet som kunskapsutvecklingen riktar sig till. Vi ser

även att myndigheterna behöver samordna sitt arbete genom hela styrkedjan för kunskapsstyrning – från behovsinventering och återföring av erfarenheter från kommunsektorn, till att utveckla och kommunicera kunskapen.

Myndigheterna behöver ge framför allt små kommuner mer stöd att tillämpa kunskapen

Vår studie visar att myndigheterna inom flera områden främst fokuserar på att ta fram kunskap, men fokuserar mindre på att stödja kommuner och regioner att praktiskt tillämpa kunskapen i verksamheterna. Det riskerar att leda till att vissa verksamheter inte använder kunskapen. Vi ser att kommunerna, särskilt små kommuner, har större utmaningar än regionerna när det gäller att tillämpa den statliga kunskapsstyrningen. Regioner har i större utsträckning resurser och strukturer för att ta hand om kunskapen.

Regionalt stöd och rådgivning från myndigheterna samt även andra strukturer för kunskapsstöd och kunskapsutbyte kan bidra till en kunskapsstyrning som är mer anpassad till verksamheternas olika behov och förutsättningar. Vi anser också att regeringen kan behöva tydliggöra vissa myndigheters kunskapspridande och kunskapsstödjande uppdrag.

Staten behöver fokusera på effekter av kunskapsstyrning

Det finns få studier av vad kunskapsstyrningen leder till i form av resultat och effekter. Myndigheterna gör ofta enklare undersökningar, exempelvis om ett visst kunskapsstöd laddas ned. Den generella bristen på mer långtgående utvärderingar av potentiella effekter gör att det inte med säkerhet går att säga om kunskapsstyrningen bidrar till att uppnå syftet och målen med styrningen. Men samtidigt finns inte alltid rätt förutsättningar på plats för att följa upp eller utvärdera en insats. Det är av resursskäl heller inte rimligt att följa upp varje kunskapsstöd.

Vi anser att regeringen och myndigheterna därför behöver arbeta mer strategiskt med att prioritera vilka områden och kunskapsstöd som ska utvärderas. Regeringen skulle exempelvis kunna ge uppdrag till verksamhetsansvariga myndigheter och till analys- och utvärderingsmyndigheterna.

1 Inledning

Bakgrund

Statskontoret har i tidigare utredningar uppmärksammat att det blir allt vanligare att den statliga styrningen av kommuner och regioner sker genom att utveckla och sprida kunskap, så kallad kunskapsstyrning.¹ Syftet är att regionala och lokala verksamheter ska använda bästa tillgängliga kunskap, såsom forskning och beprövade erfarenheter, för att höja verksamheternas kvalitet och skapa mer effektiva och likvärdiga verksamheter.² Det är vanligt att styrningen sker genom olika typer av kunskapsstöd som riktar sig till professioner eller andra yrkesverksamma inom en verksamhet. Det är inom hälso- och sjukvård och social omsorg som den statliga kunskapsstyrningen är mest omfattande, men den sker även inom andra områden, till exempel inom skolan.

En av de största utmaningarna är att säkerställa att regionala och lokala verksamheter använder den kunskap som myndigheterna förmedlar. Det finns ett stort utbud av olika typer av kunskapsstöd hos olika myndigheter.³ Samtidigt varierar kommunernas och regionernas förutsättningar och kapacitet när det gäller att ta till sig och använda kunskapen i verksamheterna.

Denna studie är ett led i Statskontorets uppdrag att bidra med underlag för regeringens arbete med att utveckla förvaltningspolitiken. Syftet är att bidra till att förbättra regeringens och statliga myndigheters styrning med kunskap så att den kan bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. Studien ingår i skriftserien *Om offentlig sektor* (OOS).

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

² Se till exempel SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård*.

³ SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård*. Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande*.

Syfte och frågeställningar

I vår studie sammanställer vi erfarenheter och lärdomar om regeringens och de statliga myndigheternas kunskapsstyrning som riktar sig till kommuner och regioner inom olika områden. Vi fokuserar särskilt på hur regeringen och myndigheterna kan arbeta mer samordnat och strategiskt och skapa bättre förutsättningar för kommuner och regioner att använda den kunskap som myndigheterna tar fram.

Vi fokuserar på tre övergripande frågor i studien:

-
- Hur ser den statliga kunskapsstyrningen ut inom olika områden?
 - Vad har fungerat väl och vilka utmaningar finns med statlig kunskapsstyrning av kommuner och regioner?
 - Hur kan regeringen och statliga myndigheter utveckla sin kunskapsstyrning så att den blir mer effektiv och ändamålsenlig?
-

Studien riktar sig främst till regeringen och statliga myndigheter som arbetar med kunskapsutveckling och kunskapspridning till kommuner och regioner inom olika områden.

Kort om studiens genomförande

I studien beskriver vi övergripande hur staten använder sig av kunskapsstyrning som riktar sig till kommuner och regioner inom flera kommunala och regionala verksamhetsområden. Men vi fokuserar mer djupgående på kunskapsstyrningen inom följande tre områden:

-
- Hälso- och sjukvård
 - Social omsorg⁴
 - Utbildning
-

⁴ Social omsorg omfattar frågor som rör barn och unga, personer med funktionsnedsättning, missbruk och beroende, psykisk hälsa och äldreomsorg. Här ingår även frågor som rör socialtjänstens område.

Dessa områden är stora kommunala och regionala ansvarsområden och centrala välfärdsområden. Vi har också i tidigare rapporter konstaterat att mycket av den statliga kunskapsstyrningen sker inom dessa områden. Vi fokuserar framför allt på kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvård och social omsorg eftersom den statliga kunskapsstyrningen är mest omfattande inom dessa områden. Vi har även i viss mån analyserat kunskapsstyrningen inom ett urval av tvärsektoriella områden. Det beror på att den statliga styrningen inom dessa områden ofta har andra förutsättningar än den sektorsvisa styrningen.⁵

Hur vi tolkar kunskapsstyrning

Vi tolkar kunskapsstyrning brett, eftersom den kan se olika ut inom olika områden. Vi har valt att använda oss av begreppet kunskapsstyrning, trots att vissa områden snarare använder begrepp som *kunskapsutveckling* och *kunskapsspridning*.

Med *kunskap* avser vi både forskningsresultat från vetenskapliga studier och beprövade erfarenheter som professioner och andra yrkesverksamma har utvecklat, prövat och dokumenterat över tid.⁶ Med *styrning* avser vi att någon eller något försöker att påverka någon eller något i en viss riktning eller till ett visst önskvärt beteende.⁷

Statskontoret har tidigare beskrivit kunskapsstyrning som en interaktiv process som sker mer nedifrån-och-upp, till skillnad från till exempel styrning genom lagar som sker mer hierarkiskt och uppifrån-och-ned.⁸ De kommunala och regionala verksamheterna är exempelvis ofta delaktiga i den statliga kunskapsstyrningen, genom att de bidrar till att ta fram den kunskap som styrningen utgår från. Ofta riktar sig kunskapsstyrningen till berörda professioner och andra yrkesverksamma, men den kan även rikta sig till verksamhetens ledning.

⁵ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

⁶ Se t.ex. Ds. 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

⁷ Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.

⁸ Ibid.

Kunskapsstyrning är ingen ny styrform utan kombinerar i regel flera olika styrmedel som syftar till att utveckla, sprida och tillämpa kunskaper om vad som ger effekt i en specifik verksamhet eller i förhållande till en viss målgrupp.⁹ Det är vanligast att kunskapsstyrning omfattar främst icke-bindande styrmedel såsom olika typer av kunskapsstöd, till exempel vägledningar, beslutsstöd, handböcker, rekommendationer och nationella riktlinjer.¹⁰ Inom forskningen räknas kunskapsstyrningen ofta som en del av den så kallade interaktiva styrningen, även kallad relationell styrning eller nätverksstyrning.¹¹ Till skillnad från den vertikala och mer hierarkiska regelstyrningen anser forskare att den interaktiva styrningen är mer horisontell, innehåller mer icke-bindande styrmedel och riktar in sig mer på dialog, interaktion och samarbete.

Men statlig kunskapsstyrning kan även innehålla bindande styrmedel, såsom föreskrifter.¹² Det är även vanligt att staten använder finansiella styrmedel, såsom riktade statsbidrag, för satsningar på kunskaps- och metodutveckling i regional och kommunal verksamhet.¹³ Även uppföljning och återföring av information är en viktig del av styrningen för att utveckla kunskapen.

Vi fokuserar på den statliga kunskapsstyrningen

Vi har främst fokuserat på statlig kunskapsstyrning och inte den kunskapsstyrning som regioner och kommuner själva ägnar sig åt. Vårt fokus ligger på icke-bindande styrmedel inom kunskapsstyrningen såsom olika former av kunskapsstöd. Vi har inte undersökt kunskapsstyrning som riktar sig till andra statliga myndigheter.

⁹ Se t.ex. SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

¹⁰ Statskontoret (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting*.

¹¹ Se t.ex. Hedlund, S., & Montin, G. (red.). (2009). *Governance på svenska*; Pierre, J., & Sundström, G. (red.). (2009). *Samhällsstyrning i förändring*.

¹² Ds. 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst*; Riksrevisionen (2017:3). *Staten och SKL*.

¹³ Statskontoret (2014:18). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*; Statskontoret (2015:18); *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre*; Statskontoret (2021:2). *Uppdrag att utvärdera statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*.

Vi har främst fokuserat på hur den statliga styrningen skapar förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig kunskapsstyrning på kommunal och regional nivå. Med *effektiv kunskapsstyrning* menar vi att de statliga resurserna används så att staten får så mycket värde som möjligt för de insatta resurserna, till exempel genom att undvika dubbelarbete och att fokusera på relevanta prestationer. Med *ändamålsenlig kunskapsstyrning* menar vi att styrningen uppnår de avsedda resultaten och effekterna. Det innebär att kunskapen används i de regionala och kommunala verksamheterna, och därmed bidrar till att öka kvaliteten, effektivitet och likvärdighet.

Vi har analyserat generella utmaningar och framgångsfaktorer när det gäller kommunsektorns möjlighet att ta emot och tillämpa den kunskap som statliga myndigheter tar fram. Däremot har vi inte undersökt effekterna av kunskapsstyrningen, det vill säga i vilken utsträckning som styrningen leder till att öka kvaliteten, effektivitet och likvärdighet i kommunernas eller regionernas verksamhet.

Hur vi har genomfört studien

Huvuddelen av underlaget för studien är hämtad från Statskontorets analyser och rapporter från olika regeringsuppdrag. Vi har gått igenom och analyserat omkring 20 rapporter från perioden 2013–2023 som berör statens kunskapsstyrning som riktar sig till kommuner och regioner inom olika områden. Vi har även gjort en kartläggning av myndigheternas instruktioner och regeringsuppdrag med fokus på kunskapsstyrning under perioden 2020–2022. Vi har också läst rapporter och utredningar från andra aktörer som berör statlig kunskapsstyrning.

Vi har genomfört intervjuer med myndigheter och representanter för kommuner och regioner. Syftet med intervjuerna har varit att få fram ytterligare erfarenheter och uppdaterad kunskap om den statliga kunskapsstyrningen. Vi har varit intresserade av goda exempel på faktorer som underlättar kunskapsstyrningen, men också hinder mot att få till en effektiv och ändamålsenlig kunskapsstyrning. Vi har intervjuat representanter från Skolverket, Specialpedagogiska myndigheten (SPSM), Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Vi har även intervjuat representanter från kansliet för Rådet för styrning med kunskap. Synpunkter från kommuner

och regioner har vi fått genom intervjuer med representanter från Sveriges kommuner och regioner (SKR), SmåKom,¹⁴ Region Stockholm, Region Jönköping samt styrgruppen för nationell kunskapsstyrning i socialtjänsten vars ledamöter bland annat företräder olika kommuner och regioner. Med hjälp av SmåKom skickade vi även ut ett antal frågor till deras medlemmar. Vi fick in 35 svar från chefer på olika nivåer i de små kommunerna, exempelvis enhetschefer, förvaltningschefer och socialchefer.

Vi har kompletterat övriga utredningsaktiviteter med att delta vid två nätverksmöten för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten.¹⁵ Syftet har varit att få inspel från de berörda myndigheterna samt kommuner och regioner om våra preliminära slutsatser. Det har också varit en del i vår kvalitetssäkring av rapporten.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen som har genomfört studien består av Jana Fromm (projektledare), Gabriella Jansson och Magnus Medelberg (april–juni 2023). Representanter för kommuner, regioner och myndigheter som vi har intervjuat har fått möjligheten att faktagranska delar av rapporten. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.

Läsanvisningar

I *kapitel 2* ger vi en översiktlig bild av vilka myndigheter som har kunskapsstyrande uppgifter och uppdrag riktad till kommunsektorn, samt beskriver kort kunskapsstyrningen inom de områden som är i fokus för studien.

I *kapitel 3* beskriver vi de utmaningar som den stora mängden kunskapsstöd och bristen på samordning mellan myndigheterna kan innebära för den statliga kunskapsstyrningen. Vi beskriver även hur regeringen och myndigheterna arbetar för att stärka samordningen.

¹⁴ SmåKom är en ideell förening för de, till invånarantalet, mindre kommunerna i Sverige.

¹⁵ Vi presenterade våra slutsatser för den taktiska samordningsgruppen inom ramen för Partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården och för Nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S).

I *kapitel 4* beskriver vi hur myndigheterna arbetar med att involvera medarbetare från verksamheterna i kommuner och regioner. Vi lyfter också fram utmaningar som gäller regeringens och myndigheternas arbete med att skapa en kunskapsstyrning som är bättre anpassad efter verksamheternas behov.

I *kapitel 5* beskriver vi att kommuner och regioner har olika förutsättningar att tillämpa den statliga kunskapsstyrningen i praktiken, och olika insatser för att stödja och underlätta kunskapsutvecklingen.

I *kapitel 6* presenterar vi våra slutsatser och de huvudsakliga utvecklingsbehov vi ser för att den statliga kunskapsstyrningen ska bli mer effektiv och ändamålsenlig.

2 Staten använder kunskapsstyrning inom de flesta områden

I det här kapitlet ger vi en övergripande bild av hur den statliga kunskapsstyrningen av kommunsektorn ser ut inom olika områden. Vi redogör för hur regeringens styrning med kunskap ser ut inom olika områden när det gäller myndigheternas uppgifter och uppdrag. Därefter beskriver vi den statliga kunskapsstyrningen inom de områden som är i fokus för studien: hälso- och sjukvård, social omsorg och utbildning. Vi berör slutligen de särskilda förutsättningar som gäller för kunskapsstyrningen inom tvärsektoriella områden.

Sammanfattande iakttagelser

- Kunskapsstyrning har blivit en allt viktigare del av statens styrning av kommuner och regioner, bland annat för att stärka verksamheternas kvalitet och likvärdighet. Men styrningen har även blivit viktigare för att hantera utmaningar som en åldrande befolkning och alltmer komplexa samhällsproblem.
- Ungefär 15 myndigheter har instruktionsenliga uppgifter som vi räknar som kunskapsstyrande och som har kommuner eller regioner som mottagare. Men i praktiken arbetar fler myndigheter än så med kunskapsutveckling och kunskapsspridning. Drygt en fjärdedel av samtliga regeringsuppdrag som riktar sig till kommunsektorn under perioden 2020–2022 innehåller någon typ av kunskapsstyrning.
- Statlig kunskapsstyrning sker inom de flesta kommunala och regionala ansvarsområden, men har pågått längst och varit mest omfattande inom hälso- och sjukvården.
- Inom social omsorg har staten tagit flera initiativ till att förbättra förutsättningarna för kunskapsutveckling under senare år, även om det finns kvar utmaningar. Även inom skolväsendet har myndigheterna fått en alltmer uttalad kunskapsutvecklande och kunskapsspridande roll gentemot skolhuvudmännen.

- Strukturerna för kunskapsstyrning skiljer sig åt mellan hälso- och sjukvård och social omsorg, samt utbildning. Inom hälso- och sjukvård och social omsorg finns mer formaliserade organisatoriska strukturer för att stärka samverkan med och kunskaps-spridning till kommunsektorn än inom utbildningsområdet.
 - Förutsättningarna för att arbeta kunskapsbaserat varierar mellan hälso- och sjukvård, social omsorg och utbildning. Till exempel har vissa områden inte samma tillgång till forskning eller beprövade erfarenheter.
-

Kunskap som grund för ökad kvalitet och likvärdighet

Styrning genom kunskap har blivit en allt viktigare del av den statliga styrningen av kommunala och regionala verksamheter.¹⁶ Flera utredningar inom exempelvis vård och omsorg har lyft fram kunskapsstyrning som en viktig förutsättning för att kunna hantera de utmaningar som samhället står inför när det gäller bland annat en åldrande befolkning och en allt snabbare kunskapsutveckling.¹⁷ Medborgares och medias förväntningar innebär också att kommuner och regioner i vissa fall behöver alltmer statlig vägledning och kunskapsstöd, till exempel när det gäller att tolka lagstiftning som utgår från individuella rättigheter.¹⁸

Forskning visar också att kunskapsstyrningen ökar till följd av att samhällsliga utmaningar blir alltmer komplexa och tvärsektoriella och därmed svårare att definiera och lösa. Det gäller exempelvis områden som krisberedskap och miljö. Dessa områden kräver både bredare och mer djupgående kunskap, samt en större samordning mellan olika aktörer och förvaltningsnivåer. Till exempel förutsätter ofta kunskapsutbyte och överföring av kunskap att det finns olika former av nätverk och strukturer för att samordna aktörer.¹⁹

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

¹⁷ Se t.ex. SOU 2012:33. *Gör det enklare!*

¹⁸ Det gäller bl.a. Socialtjänstlagen och LSS, se Statskontoret (2019:2). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting*.

¹⁹ Se t.ex. Hedlund, S., & Montin, G. (red.). (2009). *Governance på svenska*.

Kunskapsstyrning sker inom de flesta kommunala och regionala ansvarsområden

Styrning genom olika typer av kunskapsstöd är vanligt bland statliga myndigheter som styr kommunala och regionala verksamheter. Vår kartläggning av myndigheters instruktioner visar att ungefär 15 myndigheter har instruktionsenliga uppgifter som vi bedömer är kunskapsstyrande och där kommuner och regioner är utpekade som mottagare av styrningen.²⁰

En stor del av dessa myndigheter finns inom hälso- och sjukvård och social omsorg, samt utbildning. Men de finns även inom andra kommunala ansvarsområden, såsom kultur, miljöskydd och samhällsbyggnad. Formuleringarna i myndigheternas instruktioner ser olika ut, men ofta handlar uppgifterna om att myndigheterna ska utveckla eller öka kunskapen hos kommuner och regioner inom ett område eller att de ska sprida eller tillgängliggöra kunskapen. I vissa myndigheters instruktioner står uttryckligen att myndigheterna ska sprida kunskap som utgår från forskning och/eller beprövade erfarenheter, till exempel i Socialstyrelsens och Skolverkets instruktioner.

Men även myndigheter som inte har uttalade kunskapsutvecklande eller kunskapspridande uppdrag tar fram olika typer av kunskapsstöd inom sin respektive ansvarsområden. Vi har i tidigare studier konstaterat att nästan samtliga av de cirka fyrtio myndigheter som på olika sätt styr kommuner och regioner anger att de tar fram stöd och vägledning som riktar sig till kommunsektorn.²¹

²⁰ Dessa myndigheter är Boverket, Brottsförebyggande rådet, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Läkemedelsverket, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksarkivet, Socialstyrelsen, Skolforskningsinstitutet, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Statens kulturråd, Statens skolverk, Tillväxtverket och Upphandlingsmyndigheten.

²¹ Statskontoret (2023). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.

Kommunsektorn tar även fram eget kunskapsstöd

Staten är inte ensam aktör inom kunskapsstyrningen, utan regioner och kommuner tar också själva fram mycket kunskapsstöd. Regionerna samverkar med varandra genom det nationella systemet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården. Där finns det bland annat 26 nationella programområden (NPO) som leder kunskapsstyrningen inom sitt respektive område, till exempel inom hjärt- och kärlsjukdomar och barns och ungdomars hälsa. Varje programområde består av experter med bred kompetens inom respektive område, och representation från samtliga sjukvårdsregioner. Det finns även kommunala representanter i de nationella programområdena.

SKR och kommunerna arbetar även gemensamt med nationell kunskapsstyrning för socialtjänsten. Sedan 2020 har nästan samtliga kommuner (288 av 290 kommuner) beslutat att stärka arbetet genom en gemensam tilläggsfinansiering. Arbetet utgår från en rekommendation av SKR och samordnas även av SKR. En styrgrupp för nationell kunskapsstyrning i socialtjänsten (S-KiS) beslutar om budgeten för tilläggsfinansieringen och står också för kopplingen mellan nationell nivå och regionernas system för kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvård.

Kunskapsstyrning genom överenskommelser med SKR

Både Riksrevisionen och Statskontoret har påtalat att SKR har en framträdande roll inom den statliga kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvård och social omsorg.²² Flera av regeringens satsningar inom området har skett genom överenskommelser mellan staten och SKR. Då ingår också ofta statsbidrag till kommunerna och regionerna för att utveckla kunskapen inom ett visst område.²³ Riksrevisionen har bland annat lyft fram att dessa överenskommelser gör att det är otydligt vem som har vilken roll och vilket ansvar, eftersom SKR är en intresse- och arbetsgivarorganisation och inte en statlig myndighet.

²² Se t.ex. Riksrevisionen (2017:3). *Staten och SKL*; Statskontoret (2014:18). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*.

²³ Se Statskontoret (2014). *Överenskommelser som styrmedel*.

Vanligt med kunskapsstyrande uppdrag till myndigheterna

Det är även vanligt att myndigheterna får regeringsuppdrag som vi räknar som kunskapsstyrande, till exempel uppdrag om att ta fram olika kunskapsstöd och informationsmaterial riktade till kommunsektorn. Vi räknar då in särskilda uppdrag eller uppdrag i regleringsbrev som handlar om att till exempel tillhandahålla kunskapsstöd och utbildningar riktat till kommunsektorn. Det gäller omkring en tredjedel av samtliga regeringsuppdrag till myndigheterna mellan 2020 och 2022, och som riktar sig till kommuner och regioner.²⁴

Under perioden 2020–2021 hanterade regeringen coronapandemin på kommunal och regional nivå till stor del genom uppdrag till myndigheterna, till exempel till Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Flera av dessa uppdrag omfattade även kunskapsstyrning.²⁵ Men bland 2022 års uppdrag ser vi betydligt färre pandemirelaterade uppdrag, samtidigt som andelen kunskapsstyrande uppdrag ändå ligger kvar på ungefär samma nivå som föregående år.²⁶

De flesta kunskapsstyrande uppdrag finns inom hälso- och sjukvård och social omsorg

Vår kartläggning av hur de kunskapsspridande regeringsuppdragen såg ut under 2022 visar att av totalt cirka 40 kunskapsspridande uppdrag finns de flesta inom Socialdepartementets områden (cirka 15 uppdrag inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten). Den stora majoriteten av dessa uppdrag gick till Socialstyrelsen. Ofta handlar uppdragen om att den berörda myndigheten ska ta fram kunskapsstöd, rekommendationer eller riktlinjer till de kommunala och regionala verksamheterna (se tabell 1).

²⁴ Statskontoret (2023). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.

²⁵ Statskontoret (2021). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

²⁶ Statskontoret (2023). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.

Men även inom utbildningsområdet gav regeringen flera kunskaps-spridande uppdrag (cirka femton uppdrag). Dessa uppdrag har främst gått till Skolverket, men även till Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Vissa av uppdragen handlar om att ta fram stöd och kunskaps-sammanställningar för skolans personal, men flera av uppdragen handlar även om kompetensutvecklande insatser.

Tabell 1. Exempel på kunskapsspridande regeringsuppdrag till myndigheter

Myndigheter	Uppdrag
Socialstyrelsen	Ta fram nationella riktlinjer för ätstörningsvården och ett digitalt kunskapsstöd riktat till professionen samt stödja hälso- och sjukvården att införa riktlinjerna i verksamheten.
Socialstyrelsen	Ta fram ett kunskapsmaterial som behandlar teambaserat arbetssätt i arbete med äldre personer som har sammansatta behov i enlighet med förslaget från den nationella samordnaren.
SBU	Ta fram kunskapsunderlag om insatser inom det brottsförebyggande området som socialtjänsten kan använda i arbetet med barn och unga som har fastnat i antisociala och kriminella beteenden.
Skolverket	Ta fram stöd för skolans personal när det gäller deras befogenheter och ansvar att agera i bl.a. svåra situationer.
Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet	Ta fram kunskapssammanställningar inom områdena elevhälsa och stöd som kan bidra till att förbättra huvudmäns, rektorers och lärares möjligheter att välja effektiva insatser i syfte att elever ska nå utbildningsmål.

De flesta av uppdragen är relativt allmänt hållna och pekar till exempel inte ut exakt vilken kunskap som myndigheterna ska ta fram eller hur kunskapen ska förmedlas till kommuner och regioner. Men i vissa fall pekar regeringen ut hur kunskaperna ska förmedlas, till exempel genom rekommendationer, vägledning eller ett som ett digitalt kunskapsstöd. Det förekommer uppdrag som anger vilken typ av kunskap som ska förmedlas, till exempel att den ska innehålla en viss metod eller arbetssätt.

Några uppdrag går gemensamt till flera myndigheter

Regeringen ger ett fåtal av uppdragen till flera myndigheter, till exempel uppdrag där myndigheterna gemensamt ska ta fram ett kunskapsstöd. Men det är vanligare att myndigheten som har tilldelats uppdraget till exempel ska samarbeta med andra myndigheter när det gäller att föra dialog, hämta in synpunkter eller genomföra spridningsaktiviteter. När det gäller uppdragen inom hälso- och sjukvård och social omsorg anger regeringen i flera fall att myndigheten ska samråda eller föra dialog med SKR.

Kunskapsstyrningen är mest etablerad inom hälso- och sjukvården

Inom hälso- och sjukvården har vetenskapligt underbyggda och evidensbaserade arbetssätt länge varit en central del av professionernas verksamhet, inte minst inom läkarkåren. Det finns även sedan lång tid nationella och regionala kvalitetsregister över bland annat behandlingar och resultat, vilket ska bidra till att utveckla vårdens kvalitet, framställa statistik och utveckla forskningen. Kvalitetsregistren gör det även möjligt att jämföra hälso- och sjukvården på nationell och regional nivå.

Hälso- och sjukvården är också det verksamhetsområde där statlig kunskapsstyrning har funnits längst och varit mest omfattande.²⁷ Ofta riktar sig kunskapsstyrningen direkt till professionerna, till exempel läkare. Men vissa kunskapsstöd riktar sig även till beslutsfattare på olika nivåer, exempelvis Socialstyrelsens nationella riktlinjer.

Formaliserade strukturer för kunskapsöverföring och samverkan

Flera utredningar har tidigare pekat på att samordningen av den statliga kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvård och social omsorg behöver stärkas, eftersom ett tiotal myndigheter arbetar med att ta fram kunskapsstöd riktad till kommunsektorn.²⁸ Regeringen har under det senaste

²⁷ Statskontoret (2021). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*; SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård*.

²⁸ SOU (2012:33). *Gör det enklare!*; SOU (2017:48). *Kunskapsbaserad vård – förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*.

decenniet tagit initiativ till att formalisera samordningen av kunskapsstyrningen mellan myndigheterna inom hälso- och sjukvård och social omsorg genom en särskild förordning.²⁹ Regeringen inrättade 2015 även Rådet för styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst (Rådet för styrning med kunskap). I rådet ingår tio myndigheter som tillsammans ska verka för att den kunskap som tas fram är samordnad, effektiv och behovsanpassad.³⁰ Knutet till rådet finns även en huvudmannagrupp, som består av ledamöter eller ersättare i kommun- eller regionfullmäktige som är utsedda av regeringen. De ska bidra med perspektiv på de kunskapsbehov som finns lokalt och regionalt. Socialstyrelsens generaldirektör är ordförande i rådet.

Utöver Rådet för styrning med kunskap finns även en struktur för samordning av kunskapsstyrningen mellan staten och regionerna. Sex myndigheter från rådet har ingått ett partnerskap med kommuner och regioner för att skapa långsiktig samverkan inom kunskapsstyrning på nationell nivå (Partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården).³¹

Regionerna samverkar även i egen regi på nationell nivå genom det nationella systemet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården.

Flera satsningar för att utveckla kunskapsstyrningen inom området social omsorg

Regeringen och berörda myndigheter har under den senaste tioårsperioden även genomfört satsningar för att stärka kunskapsstyrningen inom social omsorg, särskilt inom socialtjänstens område. Inom social omsorg har det inte har funnits lika goda förutsättningar för kunskaps-

²⁹ Se Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

³⁰ Dessa myndigheter är: E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV).

³¹ I partnerskapet ingår myndigheter: E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV).

baserade arbetssätt som inom hälso- och sjukvården, till exempel finns inte samma utbud av forskning eller möjlighet till att bygga arbetet på vetenskapligt beprövade metoder som inom medicinsk forskning.³² Det finns heller inte samma författningsstöd för insamlande av individdata likt de individbaserade nationella kvalitetsregistren som finns inom hälso- och sjukvården. Det innebär att kunskapen är lägre om effekterna av olika metoder och behandlingar inom social omsorg jämfört med hälso- och sjukvården.

En infrastruktur för kunskapsstöd och kunskapsutveckling

Regeringen har genom överenskommelser med SKR tagit initiativ till att bygga upp organisatoriska strukturer för att skapa systematisk kunskapsöverföring mellan myndigheter, kommuner och regioner inom socialtjänstens område. Dessa strukturer kallas för regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS). Även hälso- och sjukvården ingår i dessa strukturer.³³

RSS organiseras på olika sätt, men består av olika strategiska funktioner som exempelvis politiska beredningar, ledningsgrupper, styr- och arbetsgrupper samt FoU-miljöer. Strukturerna organiserar via sin verksamhet olika typer av nätverk av chefer och yrkesverksamma i hälso- och sjukvård och socialtjänsten. Syftet med strukturerna är att de ska stödja huvudmännen med att utveckla, sprida och införa kunskap i verksamheterna som bygger på forskning och beprövade erfarenheter. Strukturerna verkar på länsnivå och är utformade efter de förutsättningar och behov som finns i respektive län.

RSS finansierades till en början genom riktade statsbidrag. Idag ser finansieringen av RSS:erna olika ut i olika delar av landet, men har gemensamt att det är den lokala nivån (kommuner och/eller regioner) som finansierar verksamheten. Förutsättningarna för stödstrukturerna ser därmed olika ut i olika län.

³² Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommuner*.

³³ Se t.ex. Statskontoret (2014:18). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*.

Flera andra överenskommelser mellan staten och SKR har också syftat till att utveckla kunskapen och kompetensen inom delar av social omsorg, till exempel inom äldreomsorgen.³⁴ Regeringen har även breddat uppdragen för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) till att utöver hälso- och sjukvården även omfatta socialtjänsten.

Flera nätverk för samverkan inom social omsorg

Det finns flera mer eller mindre formaliserade strukturer och nätverk som syftar till att öka samverkan inom social omsorg, såväl mellan kommuner som mellan staten, regioner och kommuner. I likhet med hälso- och sjukvården finns ett formaliserat samarbete mellan aktörerna genom ett så kallat partnerskap som arbetar med att utveckla mer kunskapsbaserade arbetssätt inom socialtjänsten. I Partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten ingår representanter från Socialstyrelsen, SKR och de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS). Förutom Socialstyrelsen deltar fem myndigheter från Rådet för styrning med kunskap i partnerskapet.³⁵ Syftet med partnerskapet är att skapa en långsiktig samverkan mellan den regionala och nationella nivån i syfte att stärka förutsättningarna för en behovsanpassad kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Inom ramen för partnerskapet har parterna prioriterat kunskapsutvecklingen och att genomföra arbete i samverkan inom vissa områden utifrån de behov som finns i verksamheterna.

Vi sammanfattar de nätverk och mer formaliserade strukturer för samverkan som finns inom kunskapsstyrningen av social omsorg och hälso- och sjukvården i faktarutan nedan. Till flera av nätverken hör även styrgrupper och beredande grupper.

³⁴ Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Överenskommelse mellan staten och SKR om äldreomsorg – teknik, kvalitet och effektivitet med den äldre i fokus*.

³⁵ Partnerskapet är en överenskommelse mellan Socialstyrelsen, SKR och RSS. Men utöver det deltar fem myndigheter i partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten. Dessa är E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFOF) och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).

Nätverk och strukturer för samverkan inom hälso- och sjukvård och social omsorg

Rådet för statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvården och socialtjänsten: Samverkan mellan tio myndigheter för en mer samordnad, effektiv och behovsanpassad statlig styrning.

Regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS): Stödjer huvudmännen i kommuner och regioner med kunskapsutveckling av en mer evidensbaserad praktik.

Partnerskapet för kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården: Samverkan mellan sex myndigheter och regionerna för att stärka den nationella kunskapsstyrningen.

Partnerskapet för kunskapsstyrningen inom socialtjänsten: Samverkan mellan Socialstyrelsen, SKR och representanter från RSS för att öka samverkan och samordningen av en mer behovsanpassad kunskapsutveckling.

Nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården (NSK): Samverkan mellan statliga myndigheter och regioner för att utveckla kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården.

Nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S): Samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner för att utveckla kunskapsstyrningen i socialtjänstens verksamheter på nationell nivå.

Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård: Samverkan mellan regionerna för att uppnå en mer kunskapsbaserad hälso- och sjukvård.

Kunskapsutvecklingen inom skolan har blivit allt viktigare

Även inom skolväsendet har kunskapsutveckling och kunskapsspridning fått en alltmer framträdande roll i de statliga myndigheternas styrning av kommunerna. Skollagen (2010:800) anger till exempel att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Regeringen inrättade 2015 Skolforskningsinstitutet som ska bidra till att verksamheterna inom skolan kan genomföras med stöd av vetenskapligt baserade metoder och arbetssätt.³⁶ Regeringen har också sedan 2015 breddat Skolverkets uppdrag, vilket har lett till att myndigheten arbetar med skolutveckling närmare huvudmän och skolor än tidigare.³⁷

Skolverkets utvecklingsarbete som riktar sig till huvudmännen innebär att myndigheten stödjer kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter. Arbetet är brett och inkluderar bland annat stöd i skolornas systematiska kvalitetsarbete, säkerhet och krisberedskap och en lärportal för kollegialt lärande och utveckling av undervisningen. Skolverket gör egna utvärderingar och analyser och samarbetar även med universitet och högskolor för att sammanställa och sprida resultat av forskning inom utbildningsområdet.

Flera av myndighetens regeringsuppdrag har syftat till att i dialog med huvudmännen förbättra kvalitet och likvärdighet i skolans verksamheter, till exempel *Samverkan för bästa skola* och de så kallade kvalitetsdialogerna. Kvalitetsdialogerna sker i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Det gemensamma uppdraget innebär att Skolverket och SPSM ska erbjuda återkommande kvalitetsdialoger till alla skolhuvudmän.³⁸

³⁶ Förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

³⁷ Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.

³⁸ Regeringsbeslut. (2021-09-23). *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. U2021/03837.

Färre myndigheter med kunskapsutvecklande uppdrag inom skolan

Inom skolans område är inte lika många myndigheter delaktiga i att ta fram kunskap som riktar sig till kommunsektorn, jämfört med inom hälso- och sjukvård och sociala omsorg. Det är främst Skolverket, Skolforskningsinstitutet och SPSM som har kunskapsutvecklande och kunskapsstödjande uppdrag, bland annat genom att de ska sprida resultat av forskning. Det finns inte heller samma formaliserade strukturer för samverkan mellan myndigheterna inom utbildningsområdet, likt Rådet för styrning med kunskap.

Men regeringen har nyligen gett de tre skolmyndigheterna uppdrag att stärka samordningen av sin kunskapsspridning. Myndigheterna ska bland annat se över det stöd och den information som finns som riktar sig till skolhuvudmännen, samt föreslå hur myndigheternas forskningsspridning kan utvecklas och samordnas. Syftet med uppdraget är att myndigheterna ska arbeta effektivare och undvika onödiga överlappningar.³⁹

Samtidigt har flera andra statliga myndigheter kunskapsstyrande uppdrag som berör skolan, men inom andra områden än utbildning. Krisberedskap och kriminalitet är exempel på sådana områden. Till exempel har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i samarbete med Polismyndigheten och Center mot våldbejakande extremism tagit fram ett stödmaterial till skolorna om våldshandlingar och attentat i skolan.⁴⁰

Kunskapsstyrning är ett sätt att styra tvärsektoriella områden

Vi har i flera rapporter studerat statens styrning av olika tvärsektoriella områden och sett att det är vanligt att staten använder kunskapsstyrning för att få genomslag för vissa prioriterade frågor i regional och kommunal verksamhet. Det gäller till exempel när det finns nationella, tvärsektoriella

³⁹ Regeringsbeslut (2023-06-29). *Uppdrag om en översyn av stöd och information via webbplatser samt om utveckling och samordning av forskningsspridning*. U2023/02135.

⁴⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Vägledning. Våldshandlingar med stora konsekvenser i skolan*.

strategier som riktar sig till kommunsektorn.⁴¹ Det är ofta frivilligt för regionerna och kommunerna att genomföra insatser inom de tvärsektoriella områdena. Den lagstyrda obligatoriska verksamheten har ofta högre prioritet bland regioner och kommuner, särskilt bland små kommuner som har begränsade resurser. Det innebär att statligt kunskapsstöd och kunskapshöjande insatser kan vara en avgörande förutsättning för att vissa regioner och kommuner ska kunna prioritera arbetet inom tvärsektoriella områden.⁴² Kunskapsstyrning är därmed ett sätt för staten att nå ut och påverka kommunal och regional verksamhet i en viss riktning när staten inte kan använda andra styrmedel, som regelgivning.

⁴¹ Statskontoret har bland annat undersökt styrningen av strategier inom följande tvärsektoriella områden: romsk inkludering, mäns våld mot kvinnor och segregation. Vidare har vi studerat insatser inom området mänskliga rättigheter.

⁴² Det konstaterade Statskontoret t.ex. i *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*. (2020:15) och *Kommuner och regioners arbete för att minska och motverka segregation* (2023:4).

3 En stor mängd statlig kunskapsstyrning

I det här kapitlet beskriver vi de utmaningar som den stora mängden kunskapsstöd och bristen på samordning mellan myndigheterna kan innebära för den statliga kunskapsstyrningen av kommunsektorn. Vi beskriver även hur regeringen och myndigheterna arbetar för att stärka samordningen.

Sammanfattande iakttagelser

- En utmaning inom kunskapsstyrningen är att myndigheterna tar fram en stor mängd kunskapsstöd, och att dessa inte alltid är samordnade mellan myndigheterna. Det gör det svårt för kommuner och regioner att få en överblick över underlagen och bedöma vad som är relevant och aktuell kunskap.
 - Bristen på samordning inom kunskapsstyrningen ökar risken för överlappningar och dubbelarbete mellan myndigheterna. Det ökar även risken för att de statliga styrsignalerna pekar åt olika håll och får mindre genomslag i kommuner och regioner.
 - Samordningen av kunskapsstyrning behöver fortfarande bli bättre, trots att regeringen har tagit initiativ till att stärka den inom vissa områden. Till exempel kan samordningen av regeringsuppdrag till myndigheterna stärkas.
 - Myndigheternas spridning av kunskapsstöden är inte heller tillräckligt samordnad, till exempel saknas ofta en gemensam terminologi och kategorisering av olika typer av kunskapsstöd.
 - Spridningen av kunskapsstöd kan även bli mer samordnad, exempelvis genom att regeringen pekar ut en myndighet som får ansvar för att samordna kunskapsspridningen. Det gäller särskilt inom tvärssektoriella områden.
 - Myndigheterna följer i viss mån upp om kunskapsstöden används på regional och kommunal nivå. Men det görs få uppföljningar och utvärderingar av vilka effekter som kunskapsstyrningen ger, till exempel i form av ökad kvalitet och likvärdighet.
-

Ett stort antal kunskapsstöd som inte alltid är samordnade

Vår kartläggning av myndigheternas uppgifter och uppdrag visar att det är vanligt att myndigheter styr kommunala och regionala verksamheter med kunskap. Det stora utbudet av kunskapsstöd gör det svårt för mottagarna i kommuner och regioner att sälla ut vad som stödjer just deras verksamhet. Särskilt små kommuner och små huvudmän vittnar om att det är svårt att överblicka och sälla bland kunskapsstöden.⁴³ Det försvårar för verksamheterna i kommunerna och regionerna att avgöra vad som är relevant för dem att prioritera.

Brist på samordning ökar risken för spretiga styrsignaler och dubbelarbete

En försvårande faktor är att regeringens och myndigheternas kunskapsstyrning inte alltid är samordnad, även inom ett och samma verksamhetsområde. Många myndigheter styr kommuner och regioner men myndigheterna drar inte alltid åt samma håll. Störst är utmaningarna inom tvärssektoriella områden, där Statskontoret i flera rapporter visar att myndigheterna inte samverkar tillräckligt för att samordna kunskapsstyrningen.⁴⁴ Bristen på samordning bidrar till att det finns ett stort utbud av kunskapsstöd och styrsignaler. Det kan i sin tur medföra att det finns en risk för att det blir ottydligt hur de statliga ambitionerna inom ett visst område ser ut. Det kan även bli svårare att upptäcka om styrsignalerna inte pekar i samma riktning eller om det finns konflikter i styrningen, till exempel om olika myndigheter ger olika rekommendationer inom ett område. Bristen på samordning ökar också risken för dubbelarbete på myndigheterna.

Vår kartläggning av kunskapspridande uppdrag visar att regeringen i viss mån ger myndighetsgemensamma uppdrag, men att det är vanligare med uppdrag enbart till en myndighet som ska hämta in synpunkter från eller föra dialog med andra myndigheter. Flera av våra intervjupersoner bland kommuner och regioner lyfter fram att regeringen i större

⁴³ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande*.

⁴⁴ Se exempelvis Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*; Statskontoret (2021:3). *Mäns våld mot kvinnor*.

utsträckning behöver ge berörda myndigheter gemensamma myndighetsuppdrag, för att kunskapsstyrningen ska bli mer sammanhållen och konsekvent.

Vissa behov av stärkt samordning inom hälso- och sjukvård och social omsorg kvarstår

Staten har tagit flera initiativ till att stärka samordningen av myndigheternas arbete inom hälso- och sjukvård och social omsorg. Bilden som kommer fram i våra intervjuer är att myndigheterna har blivit mer samordnade i sin kunskapsstyrning genom Rådet för styrning med kunskap. Rådet har tagit fram en gemensam strategi och partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård har tillsatt en arbetsgrupp som arbetar med att beskriva och vidareutveckla hur olika kunskapsstöd från Socialstyrelsen och regionerna förhåller sig till varandra.⁴⁵ Men även om kunskapsstyrningen har blivit mer samordnad finns det ändå utrymme för förbättringar. Det handlar bland annat om att det fortfarande förekommer överlappningar och dubbelarbete mellan myndigheterna.

De representanter från kommunsektorn som vi har intervjuat anser också att myndigheterna som ingår i rådet i större utsträckning borde samverka när det gäller hela styrkedjan för kunskapsstyrningen. Det handlar bland annat om att myndigheterna gemensamt planerar vilka kunskapsstöd som behöver tas fram utifrån identifierade behov, samt hur dessa går i linje med redan existerande kunskapsstöd. Om en myndighet exempelvis tar fram en ny riktlinje så är det viktigt att övriga myndigheters riktlinjer och andra kunskapsstöd är samstämmiga.

Statens kommunikation och spridning av kunskap är inte tillräckligt samordnad

Samordningen av myndigheternas arbete är inte enbart viktigt när det gäller att ta fram kunskapsstöd, utan även när det gäller att kommunicera om kunskapen. Det handlar om att staten i större utsträckning ska ”prata med en röst”.

⁴⁵ Socialstyrelsen (2023). *Statlig styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Vi ser exempel på att regeringen genom särskilda uppdrag till flera myndigheter ställer krav på att de ska samordna sin kunskapsproduktion, och även exempel på hur kunskapen sprids och hur myndigheterna kommunicerar om den. Ett sådant exempel är det uppdrag som de tre skolmyndigheterna har fått, nämligen att samordna och effektivisera sin spridning av forskning.⁴⁶ Inrättandet av Rådet för styrning med kunskap har även gett konkreta resultat i kommunikationen av kunskap. Myndigheterna har en gemensam författningssamling och en gemensam webbplats där myndigheterna inom området samlar sina kunskapsstöd, kunskapsguiden.se.

Myndigheterna använder olika terminologi

I våra intervjuer framkommer det att myndigheterna använder olika terminologi för samma typer av kunskapsstöd. Det finns inte någon gemensam karta och de benämner olika kunskapsstöd på olika sätt, samt ger dem olika status. Inom vissa områden där flera myndigheter agerar kan det komma signaler från olika avsändare med olika terminologi i olika typer av dokument.

Statskontoret har även i tidigare studier konstaterat att myndigheterna som tar fram kunskapsstöd inom hälso- och sjukvård och socialtjänst behöver klassificera stöden efter en gemensam terminologi.⁴⁷ Det skulle underlätta för medarbetare inom verksamheterna att hitta kunskapsstöd och använda dem på det sätt som det är tänkt. En gemensam klassificering kan även underlätta för myndigheterna att identifiera om olika kunskapsstöd överlappar med varandra. En gemensam klassificering skulle exempelvis kunna visa om ett kunskapsstöd är bindande eller inte, samt vilken målgrupp det riktar sig till.

Det kan även vara svårt för regionala och kommunala verksamheter att veta vilket material som är aktuellt och vad som är gammal kunskap. Det beror på att myndigheterna inte alltid tar bort gammalt material när de har

⁴⁶ Regeringsbeslut 2023-26-29. *Uppdrag om en översyn av stöd och information via webbplatser samt om utveckling och samordning av forskningsspridning*. U2023/02135.

⁴⁷ Statskontoret (2018:23). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

tagit fram uppdaterade versioner. Våra intervjuer visar att arbetet med att rensa bort inaktuella kunskapsstöd är något som ofta riskerar att bli eftersatt på myndigheterna.

Tvärsektoriella områden har särskilt behov av att samordna kunskapsspridningen

Inom tvärsektoriella områden är det vanligt att ett stort antal myndigheter tar fram kunskapsstöd, eftersom frågorna ofta berör verksamhet inom flera sektorer. Det förekommer även att det inte finns någon tydligt utpekad myndighet som ansvarar för att samordna kunskapsstyrningen. Det kan jämföras med sektorsspecifika områden, där det ofta finns en myndighet med utpekad sektorsansvar.⁴⁸ Statskontorets granskning av myndigheternas arbete för att motverka mäns våld mot kvinnor, där ett tjugotal myndigheter var inblandade i kunskapsproduktionen riktad till kommunsektorn, beskriver bristen på samordnad spridning av kunskapen. Trots det stora antalet myndigheter fanns det ingen som hade tillräckligt tydligt utpekad ansvar för att sprida kunskapen.⁴⁹

Våra tidigare studier visar att det inom tvärsektoriella områden är särskilt angeläget att regeringen pekar ut en myndighet som har ansvaret att samordna kunskapsspridningen inom området. Inom dessa områden blir det desto viktigare att det till exempel finns regeringsuppdrag, med tillhörande medel, som tydligt pekar ut ansvaret för att samordna kunskapsspridningen.⁵⁰

Myndigheterna följer främst upp användningen av kunskapsstöd

Myndigheterna som tar fram kunskapsstöd följer i olika utsträckning och på olika sätt upp om de används av kommuner och regioner. Det är vanligast att myndigheterna följer upp om kunskapsstöden laddas ner eller läses, men mer sällan om hur de faktiskt används i verksamheten.

⁴⁸ Statskontoret (2021). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

⁴⁹ Statskontoret (2021:3). *Mäns våld mot kvinnor*.

⁵⁰ Ibid.

Socialstyrelsen planerar för systematiska uppföljningar när de tar fram nya nationella riktlinjer och andra kunskapsstöd. Socialstyrelsen utvärderar även insatsernas kvalitet och utgår då från målnivåer för indikatorer, om det finns sådana. Målnivåerna anger hur stor del av en grupp patienter eller brukare som bör få en viss undersökning eller behandling. Genom att följa upp specifika indikatorer kan myndigheten mäta om de når upp till målnivåerna.

Skolverket följer i viss mån upp om styr- och stödmaterial används och myndighetens kommunikationsavdelning arbetar med målgruppsanalyser. Hur Skolverket följer upp insatser och olika kunskapsstöd varierar, det kan exempelvis handla om klick-statistik från webbsidan eller enkäter om upplevda resultat av kunskapsstöd. Skolverket använder sig även av referensskolor för att följa upp hur kunskapsstöd används i praktiken.⁵¹ Vissa insatser gör Skolverket mer omfattande uppföljning av. Bland annat har Skolverket, utifrån sin instruktionsenliga uppgift att följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde, utvärderat *Samverkan för bästa skola* genom både enkäter och intervjuer med företrädare för de aktuella huvudmännen och skolenheterna som deltar i samverkan.⁵² Skolverket har även fått i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå hur de kvalitetsdialoger Skolverket och SPSM gemensamt ska erbjuda skolhuvudmän kan följas upp och utvärderas.⁵³ Statskontoret har också fått ett uppdrag att analysera om kvalitetsdialogens form och innehåll är ett ändamålsenligt verktyg vid statlig styrning.⁵⁴

Osäkert vad kunskapsstyrningen leder till

Samtidigt som myndigheterna tar fram ett stort antal kunskapsstöd, är kunskaperna begränsade när det gäller vad den statliga kunskapsstyrningen leder till, till exempel i form av högre kvalitet, effektivitet och

⁵¹ Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

⁵² Skolverket (2022:6). *Utvärdering av Samverkan för bästa skola*.

⁵³ Skolverket (2021). *Redovisning av förslag till uppföljning och utvärdering av kvalitetsdialoger*. Dnr. 2021:1874.

⁵⁴ Regeringsbeslut 2022-09-01. *Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet*. U2022/02901.

likvärdighet. Myndigheterna följer sällan upp vilken skillnad som kunskapen gör i verksamheterna som kunskapsstyrningen riktar sig till. Det är ännu mer ovanligt att de följer upp om kunskapsstöden har någon effekt, alltså om de förbättrar kvalitet och likvärdighet som det är tänkt.

Jämlikheten mellan grupper och verksamheter kan minska

I tidigare studier har Statskontoret lyft fram att kunskapsstyrning i form av riktlinjer, allmänna råd och register som möjliggör nationella jämförelser kan bidra till ökad likvärdighet, genom att kommuner och regioner tolkar regelverk på samma sätt. Samtidigt kan kunskapsstyrningen också leda till undanträngningseffekter. Medan riktlinjer inom vissa områden leder till mer lika behandlingar över landet hamnar andra patientgrupper utan riktlinjer i skymundan. Kunskapsstyrningen kan därmed minska jämlikheten mellan grupper och verksamheter, beroende på om det finns nationella kunskapsstöd eller inte.⁵⁵

Flera utredningar har också visat att kommuner och landsting brister när det gäller att följa statens kunskapsstöd. Det kan i förlängningen innebära att verksamheterna inte uppnår den kvalitet och likvärdighet som staten önskar.⁵⁶

⁵⁵ Statskontoret (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting*.

⁵⁶ Se t.ex. Vårdanalys (2015:7). *Lång väg till patientnytta*; SOU (2017:48). *Kunskapsbaserad och jämlik vård*; SOU (2018:41). *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

4 Kunskapsstyrningen stärks av ett gemensamt arbete

I det här kapitlet beskriver vi hur myndigheterna arbetar med att involvera medarbetare från verksamheterna i kommuner och regioner i kunskapsstyrningen. Vi lyfter också fram de utmaningar vi ser i regeringens och myndigheternas arbete med att skapa en kunskapsstyrning som är anpassad efter verksamheternas behov.

Sammanfattande iakttagelser

- Statlig kunskapsstyrning förutsätter ofta ett samspel mellan staten och kommunsektorn, genom att medarbetare från de regionala och lokala verksamheterna bidrar med sin verksamhetsnära kunskap och expertis. Det förbättrar kunskapsstödens kvalitet och relevans för verksamheterna, och stärker också förtroendet för kunskapsstöden.
- En central förutsättning för att kunskapsstöd ska komma till användning och göra nytta är att de matchar regionala och lokala behov av kunskap i verksamheterna. Men kommuner och regioner upplever att regeringens och myndigheternas prioriteringar inte alltid stämmer överens med de lokala behoven.
- Regeringsuppdrag och särskilda medel kan vara en förutsättning för kunskapsutvecklingen inom vissa områden. Men alltför många och kortsiktiga regeringsuppdrag kan minska myndigheternas möjligheter att arbeta behovsriktat och att involvera lokala och regionala medarbetare i kunskapsstyrning
- Formaliserade strukturer för att identifiera och prioritera bland kunskapsbehov underlättar för myndigheter och regeringen att anpassa kunskapsstyrningen till lokala och regionala behov och användare. Sådana strukturer är särskilt centrala för små kommuner med begränsade resurser.

- Kunskapsutveckling bygger ofta på att verksamheterna återför uppgifter till myndigheterna, till exempel om beprövade metoder och arbetssätt. Samtidigt kan det öka den administrativa bördan i form av dokumentation för kommuner och regioner.
 - Inom vissa områden är det svårt att utveckla kunskap utifrån forskning och beprövade erfarenheter. Det beror bland annat på att det saknas förutsättningar för att sammanställa uppgifter eller för att följa upp resultaten av de insatser som görs.
-

Statlig kunskapsstyrning förutsätter ett samspel mellan staten och kommunsektorn

Flera av våra tidigare studier understryker vikten av att kommuner och regioner är aktiva medskapare i arbetet med att ta fram kunskapsstöd, och inte enbart passiva mottagare av styrningen.⁵⁷ Det är en central förutsättning för att kunskapen överhuvudtaget ska användas i verksamheterna på regional och lokal nivå. Den bilden bekräftas också av våra intervjuer, särskilt med aktörer inom kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvård och social omsorg, där det betonas att kunskapsstyrning är ett gemensamt arbete som bygger på samspel mellan de olika förvaltningsnivåerna.⁵⁸ Flera av de insatser som staten har genomfört har även syftat till detta, till exempel att inrätta Rådet för styrning med kunskap och de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS).

Ett gemensamt arbete som matchar lokala behov stärker kvaliteten

Vi har i tidigare studier särskilt lyft fram att den statliga kunskapsstyrningen behöver vara mer behovs- och användaranpassad. Det innebär att i större utsträckning utgå från de behov av kunskap och stöd som finns bland dem som ska använda kunskapsstöden, det vill säga medarbetare i kommuner och regioner.⁵⁹ Det kan till exempel handla om olika professioner, beslutsfattare, verksamhetschefer och andra yrkesverksamma.

⁵⁷ Statskontoret (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting.*

⁵⁸ Flera statliga offentliga utredningar har även lyft fram detta, till exempel SOU 2020:36. *Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård.*

⁵⁹ Se t.ex. Statskontoret (2018:23). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

Vi har sett att medarbetare i kommuner och regioner upplever att kunskapsstöden får högre kvalitet när myndigheterna involverar medarbetarna i arbetet med att ta fram stöden.⁶⁰ Statliga myndigheter kan ibland vara så pass långt från de kommunala och regionala verksamheterna att det kan vara svårt att ta fram ett praktiskt användbart kunskapsstöd utan att involvera verksamheterna. Det är ofta medarbetarna inom de berörda verksamheterna som har djupgående kunskap om området i fråga och hur olika metoder och arbetssätt används i praktiken. Det gäller särskilt inom hälso- och sjukvården där det finns professioner och specialister, vars kunskap och kompetens är en förutsättning för kunskapsutvecklingen. Men även inom områden där det saknas eller är svårt att bygga kunskap på vetenskapligt beprövade metoder behöver myndigheter ofta ta hänsyn till medarbetarnas erfarenhet för att bygga upp kunskap.

Involvering är viktig för att skapa förtroende

Vi har även sett att när myndigheter involverar medarbetare i processen med att utveckla kunskap, kan det öka tilliten till och förtroendet för kunskapsstödet och stärka dess legitimitet.⁶¹ Att berörda huvudmän har förtroende för kunskapsstödet är centralt för att kunskapsstyrningen ska ge den avsedda effekten.⁶² Samtidigt har vi tidigare noterat att ett stort antal styr- och stödmaterial kan minska tilliten, även om stödet tas fram genom involvering, eftersom omfattningen kan uppfattas begränsa den professionella autonomi.⁶³

⁶⁰ Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

⁶¹ Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*; Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunala medverkan*.

⁶² Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande*.

⁶³ Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

Det varierar hur myndigheterna involverar kommuner och regioner

I våra tidigare studier ser vi att det varierar hur myndigheter involverar regionala och kommunala medarbetare i att ta fram kunskapsstöd, beroende på myndigheten, området och vilket material som tas fram.⁶⁴ Stora myndigheter med ett tydligt uppdrag att arbeta kunskaps-utvecklande och kunskaps-spridande arbetar mer systematiskt med att involvera kommuner och regioner när kunskapsstöd tas fram. Det är vanligt att medarbetare involveras vid flera tillfällen, till exempel både vid behovsanalysen inom ett område och i samband med att kunskapsstödet tas fram. Socialstyrelsen har till exempel formaliserade processer för att ta fram kunskapsstöd, som involverar yrkesverksamma från kommuner och regioner i olika delar av processen. Inom hälso- och sjukvården sker även involveringen av experter från regionala verksamheter inom ramen för partnerskapet för kunskapsstyrning, där det finns beslutade rutiner för detta. Även SPSM har en formaliserad process för att utveckla stödmaterial, och använder referensgrupper med representanter från målgrupperna som stödet vänder sig till.⁶⁵

Behovsinventering sker mer eller mindre formaliserat

Våra tidigare studier visar att myndigheterna arbetar mer eller mindre formaliserat med att fånga upp vilka kunskapsbehov och kunskapsluckor som finns i de regionala eller lokala verksamheterna. Det är vanligast att myndigheterna inventerar behoven i referens- eller arbetsgrupper med yrkesverksamma. Socialstyrelsen inventerar behoven i en formaliserad del av sin process med att ta fram kunskapsstöd. Det sker även genom den kontinuerliga behovsinventeringen som pågår inom ramen för partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården. SPSM genomför förstudier och analyserar behovet av stöd inom det aktuella området. Skolverket har genom de referensskolor de knutit till sig möjlighet att följa upp hur styr- och stödmaterial används i praktiken. Uppföljningen ger också Skolverket signaler om det saknas stöd inom

⁶⁴ Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

⁶⁵ Ibid.

olika områden.⁶⁶ Skolverket får också kännedom om behoven av kunskapsstöden genom flera av sina löpande uppdrag, till exempel genom myndighetens uppföljnings- och utvärderingsstudier.⁶⁷

Myndigheter som har ett tydligt kunskapsutvecklande uppdrag gentemot en viss målgrupp får även i det dagliga arbetet löpande en bild av vilket stöd som behövs. SPSM fångar till exempel upp behov från yrkesverksamma genom myndighetens specialpedagogiska rådgivning som förskolor och skolor kan ansöka om. Utifrån behoven ger SPSM stöd i form av dialoger, med syftet att utveckla verksamhetens kunskap och kompetens.

Det kan vara svårt att identifiera vilka kunskapsbehov som finns i verksamheterna när det gäller tvärsektoriella områden. Det finns inte alltid en lika tydlig mottagare för kunskapen, till exempel i form av en profession eller specifik yrkeskategori. Kunskapsstöden inom dessa områden kan också rikta sig till flera olika målgrupper inom en region eller kommun. Det innebär att kunskapsbehoven kan vara svårare att ringa in.

Regeringsuppdrag kan både underlätta och försvåra kunskapsutvecklingen

Enligt våra intervjuer kan regeringsuppdrag till viss del underlätta myndigheternas kunskapsutveckling och arbete med att ta fram kunskapsstöd, i synnerhet om det finns särskilda medel kopplade till uppdragen. Särskilt inom tvärsektoriella områden är regeringsuppdrag ofta en förutsättning för att myndigheterna ska kunna arbeta med kunskapsutveckling och kunskapsspridning inom området. Det beror på att myndigheterna ofta prioriterar ned tvärsektoriella frågor till förmån för sektorsvisa uppgifter.⁶⁸

⁶⁶ Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Statskontoret (2021). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

Samtidigt kan en stor mängd regeringsuppdrag begränsa myndigheternas möjlighet till att arbeta behovs- och användaranpassat i sin kunskapsstyrning. Både våra intervjuer och tidigare studier visar att de myndigheter som regeringen tilldelar ett stort antal kunskapsspridande regeringsuppdrag har svårare att ta fram kunskapsstöd som utgår från identifierade kunskapsbehov och kunskapsluckor. Det gäller till exempel Skolverket som varje år får ett stort antal regeringsuppdrag. Andra myndigheter, som SPSM, får färre regeringsuppdrag och anger att de är relativt fria att utforma sina kunskapsstöd efter behoven hos målgrupperna.⁶⁹

Regeringsuppdragen riskerar att tränga undan prioriterade områden för kunskapsutveckling, till exempel områden som myndigheten har prioriterat i samverkan med kommunsektorn. Regeringsuppdragen drivs ofta av en politisk logik, snarare än vilken kunskapsutveckling som behövs lokalt eller regionalt. En försvärande faktor är också att tiden för regeringsuppdragen kan vara kort, vilket försämrar möjligheten till att involvera kommuner och regioner i arbetet.⁷⁰

Formaliserade strukturer för att samordna och fånga upp kunskapsbehov underlättar

Vår studie visar att olika typer av formaliserade strukturer som involverar yrkesverksamma kan göra det lättare att systematiskt samordna och fånga upp verksamheternas kunskapsbehov. Ett exempel är partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården. Inom ramen för regionernas formaliserade samarbete samlar så kallade nationella programområden (NPO) experter från regionerna inom respektive område. Dessa experter identifierar kunskapsbehov som de sedan förmedlar vidare till den nationella nivån i partnerskapet, där aktörerna gemensamt prioriterar frågorna. Det handlar till exempel om det finns behov av kunskapsstöd som ska tas fram gemensamt.

Enligt en uppföljning har partnerskapets struktur och regelbundna möten bidragit till att stärka samarbetet och dialogen mellan myndigheter och regioner, vilket i sin tur har effektiviserat det gemensamma arbetet med

⁶⁹ Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

⁷⁰ Ibid.

kunskapsstyrning mellan förvaltningsnivåerna.⁷¹ Men partnerskapet bygger idag på en frivillighet som gör det sårbart, till exempel att myndigheternas deltagande beror på intresset hos generaldirektören eller är bundet till enstaka individer. Fungerande samverkan tar tid att bygga upp. Det tar även tid att påverka prioriteringar och förändra arbetsätten i verksamheterna. Våra intervjuer och uppföljningen visar att partnerskapet kan behöva formaliseras mer för att göra samarbetet mindre personberoende och mer långsiktigt. Det handlar till exempel om att tydliggöra ansvar och mandat hos vissa funktioner.

Svårare att samordna och fånga upp kunskapsbehov inom social omsorg

Inom social omsorg finns inte samma struktur och systematik för att samordna och fånga upp kunskapsbehoven som inom hälso- och sjukvård, även om de regionala samverkan- och stödstrukturerna och partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten till viss del tillhandahåller strukturer för det. En utmaning har varit att samordna 290 kommuner med olika behov och förutsättningar. Kommunerna har inte heller samma struktur för samverkan kring kunskapsstyrning mellan varandra som finns genom det nationella systemet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården, som samordnar kunskapsstyrningen mellan regionerna. Därför är det svårt att på statlig och nationell nivå få en bild av de kunskapsluckor som finns lokalt inom social omsorg.

För närvarande arbetar Socialstyrelsen, SKR och de regionala samordnings- och stödstrukturerna med att mer systematiskt kunna fånga upp kommuners kunskapsbehov. Det är ett arbete som sker inom ramen för partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten. Ett första steg i arbetet är inventera kunskapsluckorna inom funktionshindersomsorgen, för att sedan kunna identifiera prioriterade områden för kunskapsutveckling.

⁷¹ Partnerskapet för stöd till kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården (2021). *Uppföljning av regioners och myndigheters samverkan.*

Återföringen av kunskap kan bidra till ökad administration för verksamheterna

Statlig kunskapsstyrning bygger till stor del på att verksamheterna återför information och uppgifter till staten. Uppgifter från professioner och andra yrkesverksamma bidrar till att öka kunskapen, exempelvis genom erfarenheter om vilka metoder som fungerar respektive inte fungerar. Det är särskilt centralt inom områden där det saknas forskning och vetenskapligt beprövade metoder.

Samtidigt kan kunskapsstyrningen öka kraven på dokumentation och återrapportering för de regionala och kommunala verksamheterna. Vi har i flera rapporter sett att uppgiftslämning till staten är en betungande administrativ syssla inom bland annat hälso- och sjukvården, även om det finns goda intentioner med att samla in uppgifterna.⁷² Ett exempel är de nationella och regionala kvalitetsregister som har utvecklats för att förbättra kvaliteten i vården och för att göra det möjligt att bedriva evidensbaserad vård. Det är formellt frivilligt att rapportera in i registren, men i praktiken utgör det en central del av det löpande arbetet i verksamheten.⁷³

Bristande förutsättningar för uppföljning försvårar kunskapsutvecklingen

Inom flera områden brottas man med svårigheter att följa upp metoder och andra insatser, bland annat eftersom det saknas uppgifter eller förutsättningar för att sammanställa uppgifter på gruppnivå eller nationell nivå. Det är bara inom vissa områden som det finns en stor mängd uppgifter, till exempel i form av de lokala och regionala kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården. Bristen i uppföljningen gör att det saknas underlag för såväl kunskaps- som verksamhetsutveckling inom dessa områden. Ett par exempel är insatser inom socialtjänsten och specialpedagogiska insatser inom skolan. Vi har i tidigare analyser pekat på att kommunernas uppföljning av resultatet och insatser inom socialtjänsten behöver utvecklas och samordnas.⁷⁴

⁷² Se exempelvis Statskontoret (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn*.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Statskontoret (2018:23). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Även inom skolområdet pekade bland annat skolmyndighetsutredningen på att det finns ett stort behov av uppföljning och utvärderingar, där vissa områden är eftersatta. Till exempel behöver Skolverkets egna insatser följas upp i större utsträckning. Utredningen beskriver också att spridning av kunskap som utgår från beprövade erfarenheter är ett eftersatt område inom skolväsendet, liksom att det finns behov av mer praktiktäna forskning.⁷⁵

Utmaningar att följa upp resultat inom social omsorg

Svårigheterna med uppföljning inom social omsorg grundar sig delvis i att lagstiftningen sätter gränser för vilken typ av uppföljningar som är möjliga att göra. Vårdanalys har pekat på att förutsättningarna för uppföljning av behandlingar och resultat inom socialtjänsten är sämre än inom hälso- och sjukvården.⁷⁶ Möjligheten att samla in uppgifter inom socialtjänsten påverkas delvis av att det inte finns samma juridiska förutsättningar för att sammanställa individbaserade registerdata som inom hälso- och sjukvården.

Det finns inom social omsorg generellt begränsad kunskap om hur effektiva olika insatser är. Inom socialtjänsten är den nationella statistiken till exempel bristfällig på flera sätt och behöver därför förbättras.⁷⁷ Statistiken visar visserligen vilka insatser som ges inom socialtjänsten. Däremot visar statistiken inte vilka behov insatserna ska tillgodose eller vad resultatet av insatserna blir.

Det kan också vara svårt att hitta rätt mått och indikatorer för att följa upp ett område. Inom folkhälsoområdet finns det till exempel flera dataregister över befolkningens hälsa, men barn ingår ofta inte i dessa register. Detsamma gäller för flera av diskrimineringsgrunderna⁷⁸ eftersom dessa inte får registerföras. Det gör det svårt att följa upp

⁷⁵ SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

⁷⁶ Vårdanalys (2016:2). *Missar vi målen med missbruks- och beroendevården?*

⁷⁷ SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*

⁷⁸ Det finns sju diskrimineringsgrunder: kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

utvecklingen av dessa gruppers hälsa. Det försvårar också kunskapsstyrningen av det folkhälsopolitiska området, där målet är en god och jämlika hälsa för hela befolkningen.

Olika insatser för att förbättra uppföljningen inom vård och omsorg

Regeringen gav 2023 en utredare i uppdrag att föreslå ny reglering av socialtjänstdataregister. Förslaget om en socialtjänstdataregisterlag skulle innebära att Socialstyrelsen ska få behandla fler personuppgifter och därmed förbättra möjligheterna att följa upp vilka insatser som ger resultat. Parallellt har Socialstyrelsen fått i uppdrag att analysera kommunernas förutsättningar och behov inför att det ska införas en socialtjänstdataregisterlag.⁷⁹

Regeringens satsning på en nationell digital infrastruktur för hälso- och sjukvården i budgetpropositionen för 2024 syftar även till att underlätta informationsförsörjningen av hälsodata genom hela vårdkedjan, vilket kan bidra till utvecklad forskning, statistik och uppföljning inom hälso- och sjukvården.⁸⁰ Det finns idag bland annat utmaningar när det gäller en gemensam terminologi, vilket försvårar sammanställningen av hälsodata på nationell nivå.

⁷⁹ Regeringsbeslut 2023-06-22. *Uppdrag att analysera kommunernas förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag*. S2023/02123 (delvis).

⁸⁰ Prop. 2023/23:1. *Budgetpropositionen för 2024*, Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

5 Kommuner och regioner har olika förutsättningar att omsätta kunskapen i verksamheten

I det här kapitlet beskriver vi kommunernas och regionernas olika förutsättningar att tillämpa den statliga kunskapsstyrningen i praktiken. Vi beskriver vilka utmaningar som finns, särskilt för små kommuner. Vi beskriver också olika insatser för att stödja och underlätta kunskapsutvecklingen på regional och lokal nivå.

Sammanfattande iakttagelser

- Kunskapsstöden är ofta generellt utformade, vilket kräver att kommuner och regioner anpassar dem utifrån sina lokala förutsättningar och behov. Framför allt små kommuner har ofta begränsade möjligheter att bevaka och använda kunskapsstöden.
- Riktade statsbidrag kan underlätta för kommunsektorn att prioritera kunskapsutveckling inom ett område. Detta gäller särskilt små kommuner. Samtidigt riskerar alltför kortsiktiga bidrag att leda till att kunskapsutvecklingen inte blir långsiktig.
- Myndigheterna kan bli bättre på att målgruppsanpassa och ge stöd för att använda kunskapsstöden till de verksamheter som behöver det. Särskilt små kommuner önskar ett verksamhetsnära och behovsanpassat kunskapsstöd från myndigheterna.
- Regionerna har generellt bättre förutsättningar än kommunerna för att arbeta kunskapsbaserat, med professioner som driver kunskapsutvecklingen. De har också bättre resurser och strukturer för att ta hand om kunskapsstyrningen.
- Regionalt stöd och regional rådgivning från myndigheterna kan bidra till en kunskapsstyrning närmare de regionala och lokala verksamheterna. Det kan i sin tur underlätta en kunskapsutveckling som är mer anpassad till verksamheternas olika behov och förutsättningar.

- Både formaliserade samverkans- och stödstrukturer och informella nätverk kan bidra till kunskapsspridning och kunskapsutveckling, särskilt för kommuner med begränsade resurser. Men inom vissa områden finns ett stort antal nätverk, vilket kan kräva mycket resurser för de berörda aktörerna.
-

Små kommuner har begränsad kapacitet att använda kunskapen

Att omsätta kunskapsstyrning kräver ofta mycket arbete. Det beror på att kunskapen är generell och inte alltid anpassad till regionala och lokala behov och förutsättningar. Det kräver att mottagare i regioner och kommuner genomför insatser för att det ska vara praktiskt möjligt att använda kunskapen i verksamheterna.

Särskilt små kommuner har begränsad kapacitet och kan därmed ha svårt att konkret tillämpa den kunskap som myndigheterna förmedlar.⁸¹ De vittnar om att de ofta har begränsade resurser, både för att bevaka och för att kunna använda de kunskapsstöd som erbjuds. Samtidigt upplever de att kraven från statliga myndigheter ökar. De små kommunerna upplever generellt att det finns ett glapp mellan ambitionsnivån i styrningen på den statliga nivån och verkligheten i den dagliga driften av verksamheter i kommunerna. Vi har bland annat inom skolområdet sett att mindre kommuner deltar i mindre utsträckning i nationella skolutvecklingsinsatser, till exempel matematiklyftet och karriärtjänster för lärare.⁸²

Även om tillämpningen av olika typer av kunskapsstöd i regel är frivillig för kommunsektorn, kan kommuner och regioner ibland uppleva kunskapsstyrningen som tvingande.⁸³ Det gäller till exempel om det finns riktade statsbidrag knutna till styrningen, som kan vara ett centralt tillskott eller till och med nödvändigt för att utföra en viss verksamhet.

⁸¹ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande*.

⁸² Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.

⁸³ Ibid.

Kunskapsutveckling kräver ofta specifik kompetens

Statskontorets fördjupade analys av den statliga styrningen av kommunsektorn visar att det finns en nationell brist på personal inom många av kommunernas verksamhetsområden.⁸⁴ Det gäller exempelvis inom socialtjänsten. Brist på kompetens innebär att det kan vara svårt att använda en viss kunskap i verksamheten, eftersom en viss kompetens kan vara en förutsättning för att omsätta kunskapen i praktiken. Kompetensbrist innebär också att det kan vara svårt att avsätta resurser för fortbildning och att avsätta tid för annat än att hantera brukare.⁸⁵ Det kan leda till att kommuner prioriterar ned kunskapsutvecklande arbete.

Statsbidrag kan stärka kunskapsutvecklingen lokalt men riskerar att ge kortsiktiga resultat

Kunskapsstyrning kombineras ofta med finansiella styrmedel, exempelvis riktade statsbidrag för specifika satsningar inom regional och kommunal verksamhet.⁸⁶ Riktade statsbidrag till kommunsektorn är vanliga inom hälso- och sjukvården och social omsorg, där flera överenskommelser mellan regeringen och SKR har innehållit särskilda medel som har syftat till kunskapsutveckling. Inom skolområdet har flera reformer såsom, matematiklyftet, karriärstegsreformen och lärarlönelyftet innehållit riktade statsbidrag som syftat till kompetens- och kunskapsutveckling bland skolhuvudmännen. Men även inom flera tvärsektorier har riktade statsbidrag syftat till kunskapsutveckling på lokal och regional nivå, till exempel när det gäller mäns våld mot kvinnor och arbetet mot segregation.

Vi har i tidigare studier sett att riktade statsbidrag kan vara ett centralt bidrag, särskilt för små kommuner, när det gäller att utveckla kunskapen och kunskapsbaserade arbetssätt inom ett område. Särskilt för tvär-

⁸⁴ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande*.

⁸⁵ Statskontoret (2018:23). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

⁸⁶ Statskontoret (2014:18). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*; Statskontoret (2015:18). *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre*; Statskontoret (2021:2). *Uppdrag att utvärdera statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*.

sektoriella områden är riktade statsbidrag ofta en förutsättning för att vissa kommuner ska kunna arbeta med frågorna, eftersom dessa områden ofta inte är obligatorisk verksamhet.⁸⁷ Riktade statsbidrag är också ett sätt för staten att säkerställa att kommuner och regioner verkligen prioriterar kunskaps- och kompetensutvecklingen inom ett visst område. Men statsbidragen riskerar samtidigt att tränga undan kommunala prioriteringar som utgår från lokala behov.⁸⁸

Statsbidragen riskerar också att inte leda till beständig kunskapsutveckling, vilket följer av att de i regel är tidsbegränsade. Tillfälliga medel gör det svårare att skapa de långsiktiga strukturer som kan vara nödvändiga för en systematisk kunskapsutveckling och kunskaps-spridning. Kortsiktigheten lämnar exempelvis inte mycket tid för metodutveckling och kunskapsuppbyggnad. Det bidrar till projektifiering, det vill säga att arbetet inte integreras i den ordinarie verksamheten och därför riskerar att upphöra när finansieringen upphör.⁸⁹ En generell utmaning med riktade statsbidrag är även att de ofta aviseras med kort framförhållning. Det försvårar för regioner och kommuner att planera för den kunskaps- eller kompetensutveckling som statsbidragen syftar till.⁹⁰

Viss utformning av statsbidrag kan underlätta långsiktig kunskapsutveckling

Vi har tidigare sett att det finns vissa förutsättningar som kan underlätta för de riktade statsbidragen att skapa mer långsiktig kunskapsutveckling i kommuner och regioner. Det handlar till exempel om statsbidragens utformning. Om myndigheter får bemyndigande att fördela statsbidrag över flera år kan det skapa förutsättningar för en mer långsiktig kunskapsutveckling. Det var till exempel intentionen med statsbidraget för att

⁸⁷ Statskontoret (2023:4). *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation.*

⁸⁸ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande*; Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommunerna.*

⁸⁹ Statskontoret (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting.*

⁹⁰ Statskontoret (2018:13). *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering*; Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande.*

minska och motverka segregation, som syftade till kunskaps- och metodutveckling hos kommuner och regioner. En underlättande faktor kan även vara att statsbidragen riktar in sig på att bygga upp lokala eller regionala organisatoriska strukturer som kan stödja och kompetensutveckla verksamheterna på sikt.⁹¹

Konkret och anpassat stöd underlättar för mottagarna

Myndigheternas kunskapsstöd används i högre utsträckning när de är praktiskt tillämpbara och anpassade till målgruppen och verksamheterna på regional eller lokal nivå. Det är också först då de har potential att ge de avsedda effekterna. Ett mer verksamhetsnära och handfast kunskapsstöd kräver mer involvering av dem som ska använda kunskapen. Till exempel kräver ett studiepaket som ska användas direkt i undervisningen i skolan en mer omfattande kvalitetssäkring av användarna än ett stöd i mer allmänt utbildande syfte.⁹²

Vi ser i våra tidigare studier, och även i våra intervjuer, vissa tecken på att kommuner upplever att myndigheterna har anpassat sitt stöd och gjort det mer konkret och verksamhetsnära än tidigare. Det har i sin tur underlättat för kommunsektorn att praktiskt tillämpa kunskapsstöden i verksamheterna. Till exempel upplever flera kommuner att Socialstyrelsen arbetar mer med målgruppsanpassat stöd än tidigare.⁹³ Även inom skolområdet upplever kommunerna att Skolverket har anpassat sitt stödmaterial till de lokala verksamheterna och att det är mer tillgängligt och anpassat till deras behov än tidigare.⁹⁴

⁹¹ Se t.ex. Statskontoret (2023:4). *Kommuner och regioners arbete för att minska och motverka segregation*.

⁹² Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

⁹³ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande*.

⁹⁴ Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.

Verksamhetschefer är viktiga för att omsätta kunskapen

Flera av våra tidigare studier visar att verksamhetschefer eller andra ansvariga är viktiga målgrupper för att se till att yrkesverksamma kan omsätta kunskapsstyrningen i praktisk verksamhet.⁹⁵ Chefer är också viktiga för att kunskapsutvecklingen ska bli prioriterad och få fungerande förutsättningar, till exempel i form av tid och resurser. I vissa fall behöver det kunskapsutvecklande arbetet även vara förankrat på politisk nivå för att få genomslag i de regionala och lokala verksamheterna.

Både våra tidigare studier och vissa av våra intervjupersoner understryker vikten av att det finns en tydlig mottagare och/eller målgrupp för den statliga kunskapsstyrningen på regional eller lokal nivå. I vissa fall är det professioner eller andra yrkesverksamma som utifrån sin kompetens kan omsätta kunskapen i verksamheten. Men ibland kan ett kunskapsstöd rikta sig till flera olika målgrupper, med skilda förutsättningar och kompetens. Det gäller till exempel tvärssektoriella områden. Vi har sett att det underlättar att det då finns en ansvarig funktion som är mottagare för kunskapen på lokal eller regional nivå, som kan bidra till att verksamhetsanpassa kunskapsstödet eller kompetensutveckla berörda medarbetare.⁹⁶

Särskilt små kommuner efterfrågar mer stöd från myndigheterna

Tidigare studier från Statskontoret visar att det statliga stödet till kommuner och regioner att tillämpa kunskapen i praktiken är begränsat.⁹⁷ Även flera statliga offentliga utredningar har konstaterat att staten behöver arbeta mer med att förbättra de grundläggande förutsättningarna för att arbeta kunskapsbaserat särskilt på lokal nivå.⁹⁸

⁹⁵ Statskontoret (2021:3). *Mäns våld mot kvinnor*; Statskontoret (2022:12). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*.

⁹⁶ Statskontoret (2023:4). *Kommuner och regioners arbete för att minska och motverka segregation*.

⁹⁷ Se t.ex. Statskontoret (2021:3). *Mäns våld mot kvinnor*.

⁹⁸ Se t.ex. SOU 2020:36. *Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård*.

Det är främst kommuner, i synnerhet små kommuner, som efterfrågar att myndigheterna tar en tydligare stödjande och rådgivande roll när det gäller att praktiskt tillämpa kunskapsbaserade arbetssätt och metoder i verksamheterna.⁹⁹ Det gäller i synnerhet områden där det finns begränsad kompetens och begränsade resurser på lokal nivå.

Regionerna har i regel bättre förutsättningar för att omsätta kunskapsstyrningen. Regionerna är jämförelsevis stora organisationer som därför generellt har bättre tillgång till resurser för analyskapacitet och kunskaps- och metodutveckling än kommunerna. De har också professioner och andra yrkesverksamma som själva har expertisen för att driva metod- och kunskapsutvecklingen, till exempel genom läkarnas olika specialitetsföreningar. Regionerna har också etablerade strukturer för att utveckla samordna kunskapsstyrningen sinsemellan.¹⁰⁰

Ett tydligare kunskapsstödjande uppdrag kan underlätta myndigheternas arbete

Det kan bli lättare för myndigheterna att ta en stödjande roll om de har ett tydligt uttalat uppdrag i sin instruktion eller sitt regleringsbrev att arbeta kunskapspridande och kunskapsstödjande. I våra intervjuer framkommer till exempel att hur långt myndigheterna kan nå i att stödja kommuner och regioner i stor utsträckning beror på hur regeringsuppdragen är utformade. I vissa regeringsuppdrag kan myndigheten till exempel få resurser för att jobba mer stödjande och närmare verksamheterna.

Ett tydligt utpekat ansvar på statlig nivå kan även vara viktigt för att kommuner och regioner ska ha en tydlig kontaktpunkt för stöd i kunskapsutvecklingen, till exempel när det gäller metodstöd om hur kunskapen ska tillämpas i praktiken. Vår rapport om kommuners och regioners arbete mot segregation visar exempelvis att kommunerna uppskattade att det fanns en myndighet med tydligt ansvar och kompetens kring arbetet mot segregation, dit kommunerna kunde vända sig med frågor.¹⁰¹

⁹⁹ Statskontoret (2021:3). *Mäns våld mot kvinnor*.

¹⁰⁰ Se exempelvis Statskontoret (2023:4). *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*.

¹⁰¹ Ibid.

En del myndigheter ger ett verksamhetsnära stöd

I våra tidigare studier finns exempel på hur myndigheterna arbetar genom relativt avgränsade insatser för att arbeta verksamhetsnära och stödja kommuner och regioner. Ibland har det handlat om att myndigheterna har avsatt en eller flera personer för att stödja utvecklingen i verksamheterna. Till exempel anställde Skolverket processtödjare för att stödja enskilda skolor i att införa metoder och arbetssätt för att motverka att unga inte avslutar gymnasiet.¹⁰² För läslyftet och matematiklyftet använde sig Skolverket även av handledare på skolorna, som en länk mellan Skolverket och huvudmännen.¹⁰³ I andra fall har myndigheterna arbetat med verksamhetsanpassade utbildningar, olika forum för kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte, samt utvecklingsverksamhet i vissa pilotkommuner som ska fungera som kunskapsspridare.¹⁰⁴

Myndigheterna arbetar även med digitala verktyg. Ett exempel är den så kallade Segregationsbarometern. Det är ett digitalt analysverktyg som kommuner och regioner kan utgå från i sitt arbete för att minska och motverka segregation. Det underlättar för kommunerna att själva utforma insatser och arbetssätt efter den analys och kunskap som tas fram med hjälp av analysverktyget. Det är även mer effektivt att en statlig myndighet utvecklar en sådan digital tjänst, än att samtliga kommuner och regioner gör det var för sig.¹⁰⁵ Det kan samtidigt bli kostsamt för statliga myndigheter att vara alltför operativa när det gäller att stödja kommunala och regionala verksamheter.

¹⁰² Statskontoret (2019:12). *Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar*.

¹⁰³ Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

¹⁰⁴ Se t.ex. Statskontoret (2022:12). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*; Statskontoret (2018:13). *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering*.

¹⁰⁵ Statskontoret (2023:4). *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*.

Regionalt stöd från myndigheter kan underlätta en anpassning av styrningen till lokala förutsättningar

Ett annat sätt för myndigheter att stödja kommuner och regioner är genom att tillhandhålla stöd och rådgivning på regional nivå. Det kan bidra till att staten kommer närmare verksamheterna och har bättre kunskap om just de behov och förutsättningar som råder inom ett visst län. Det kan finnas stora variationer i kunskapsbehov mellan likadana verksamheter inom landet. Det gäller särskilt om kommuner har mycket olika förutsättningar när det gäller till exempel storlek, demografi och tillgång till kompetens. Det innebär att hur kunskapen ska kommuniceras och tillämpas kan variera mycket mellan kommuner, men även mellan olika huvudmän och verksamheter i en kommun. Ett exempel är skolor och vårdcentraler i områden med olika socioekonomiska förutsättningar. Statskontorets tidigare studier har även visat att statliga satsningar på kunskapsutveckling lokalt kan ha svårt att nå privata utförare.¹⁰⁶

Vi ser i våra studier exempel på att länsstyrelserna inom flera områden har en kunskapspridande och kunskapsstödande roll gentemot kommunerna i länet, till exempel inom Agenda 2030 och mänskliga rättigheter. Som regionala statliga myndigheter har de ofta redan etablerat samverkan med såväl regionen som kommunerna i länet. Därigenom har de även upparbetat kunskap om kommunernas förutsättningar och behov, vilket kan underlätta ett stöd som utgår från de lokala behoven.

Men vi ser även flera exempel på att nationella statliga myndigheter ger regionalt stöd, genom regionala kontor eller andra kontakter. Det gör att myndigheterna kommer närmare huvudmännens verksamhet och kan stärka spridningen av stödet i hela landet. Till exempel har SPSM regionala kontor utspridda på olika orter som ger stöd i form av rådgivning, information och kompetensutveckling till förskolor och skolverksamheter i hela landet. Den regionala närvaron beskrivs av myndigheten som en framgångsfaktor för att komma nära de verksamheter som man ska stödja och få en bild av förutsättningarna.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Statskontoret (2014:18). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*.

¹⁰⁷ Statskontoret (2018:11). *Bättre stöd med kommunal medverkan*.

Dialoger ska underlätta kunskapsutvecklingen inom skolan

En tidigare studie från Statskontoret visar att dialog används på ett nytt sätt inom skolområdet för att nå ut med kunskapsbaserad styrning till skolhuvudmännen. Det gemensamma uppdraget till Skolverket och SPSM att erbjuda kvalitetsdialoger till alla skolhuvudmän är ett exempel på detta. Dialogerna syftar bland annat till att hitta just det stöd som huvudmännen behöver.¹⁰⁸ Det ska bland annat ske genom regionala kontor som för dialog med skolhuvudmännen om vilka behov de har och hur verksamhetens kvalitet kan stärkas utifrån dessa behov. Skolverket har inrättat regionala kontor för att regelbundet kunna genomföra dialoger med skolhuvudmännen. Kontoren är samlokaliserade med vissa av SPSM:s regionala kontor. Enligt våra intervjuer ligger tyngdpunkten i dialogerna på att lyssna in huvudmännen och facilitera samtalet så att de kan få stöd utifrån de behov och frågor som huvudmännen identifierat som viktiga.

Regionala samverkans- och stödstrukturer är viktigare för kommunerna än för regionerna

Formaliserade strukturer för kunskapsutveckling och kunskapsspridning kan också spela en viktig roll när det gäller att tillhandahålla stöd, särskilt för små kommuners tillämpning av kunskapen. Det gäller exempelvis de regionala samverkans- och stödstrukturerna för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Genom strukturerna kan regioner och kommuner bland annat få utvecklingsstöd, till exempel för införandet av nationella kunskapsstöd och metodstöd, samt stöd för kompetensutveckling. Våra intervjuer ger en samstämmig bild av att stödstrukturerna är mer centrala för kommuner än regioner, givet att det finns större behov av kunskapsstöd och kunskapsutveckling inom social omsorg och den kommunala hälso- och sjukvården.

Förutsättningarna för kunskapsstöd varierar mellan länen

Stödstrukturerna är utformade efter förutsättningar och behov i respektive län. Kommunernas och regionernas förmåga att finansiera strukturerna varierar mellan länen. I våra intervjuer har det framkommit att det kan

¹⁰⁸ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande*.

vara svårt för vissa län att upprätthålla strukturerna på längre sikt med enbart finansiering från respektive kommunerna och regionerna. Det innebär att regionala och kommunala verksamheterna har en ojämlig tillgång till kunskapsspridning, stöd och kunskapsutveckling inom landet. Det minskar möjligheten till att skapa mer likvärdiga verksamheter.

Informella nätverk för kunskapsdelning kan också underlätta kunskapsutveckling

Vi ser också exempel på att mindre formaliserade nätverk för kunskapsutbyte kan vara betydelsefulla för kunskapsutveckling och kunskapsspridning. Det gäller återigen särskilt för små kommuner som ofta saknar resurser för att till exempel omvärldsbevaka kunskapsutvecklingen och de nya kunskapsstödet som statliga myndigheter tar fram inom ett område. Kommuner kan genom ett sådant nätverk även lära av andra kommuner som har kommit längre med att arbeta kunskapsbaserat inom ett område.

I synnerhet tvärssektoriella områden har ofta begränsade resurser för kunskapsutvecklingen regionalt och lokalt. Statskontorets uppföljning av insatser inom mänskliga rättigheter visar till exempel att nätverket för mänskliga rättigheter har spelat en viktig roll för kommunerna när det gäller att utbyta kunskaper, bland annat om rättighetsbaserade arbetsätt.¹⁰⁹

Nätverk kan också fungera som en kanal för statliga myndigheter att enklare nå ut till den regionala eller lokala nivån med aktuell kunskap. Till exempel kan det säkerställa att kunskapen i ett första steg når berörd mottagare på de regionala och lokala nivåerna. Dessa mottagare kan i sin tur sprida kunskapen till berörda verksamheterna.

¹⁰⁹ Se Statskontoret (2022:12). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*; Statskontoret (2023:4). *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*.

Många parallella nätverk belastar särskilt små kommuner

Men det kan kräva mycket resurser att delta i många och överlappande nätverk inom ett område. Det gäller särskilt för små kommuner, där en och samma person ofta ska delta i flera nätverk. Det konstaterade Statskontoret i utvärderingen av överenskommelsen om evidensbaserad praktik inom socialtjänsten.¹¹⁰

SKR samordnar flera nätverk för kunskapsstyrning inom social omsorg. Det stora antalet parallella nätverk riskerar att belasta kommuner och regioner alltför hårt. Vidare kan det vara otydligt vilket mandat, vilken roll och vilket ansvar som deltagarna i nätverken har. Det gäller särskilt när det är samma personer som sitter i olika nätverk på till exempel både nationell och regional nivå.¹¹¹ Det kan generellt vara svårt att få en överblick över nätverken och deras syften. I vår tidigare utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKR lyfter vi bland annat fram att SKR behöver se över floran av nätverk inom området.¹¹²

¹¹⁰ Statskontoret (2013:17). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten*.

¹¹¹ Statskontoret (2013:17). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten*; Statskontoret (2021:17). *Vision E-hälsa 2025*.

¹¹² Se t.ex. Statskontoret (2013:17). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten*.

6 Hur den statliga kunskapsstyrningen kan utvecklas

I det här kapitlet redogör vi för våra slutsatser och de huvudsakliga utvecklingsbehov som vi har identifierat för att den statliga kunskapsstyrningen ska bli mer effektiv och ändamålsenlig. Med det menar vi en kunskapsstyrning som leder till att kunskapen faktiskt används i de regionala och lokala verksamheterna, och att det i förlängningen bidrar till att öka kvaliteten, effektiviteten och likvärdigheten.

Ett gemensamt arbete och en sammanhållen styrkedja underlättar en effektiv kunskapsstyrning

Vår studie visar att vissa grundläggande faktorer underlättar en effektiv och ändamålsenlig kunskapsstyrning. Det behöver finnas ett gemensamt arbete och samspel mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner när det gäller att identifiera vilken kunskap som behövs och utveckla kunskap som är anpassad till användarna. Det behöver även finnas en tydlig och sammanhållen styrkedja för att kunskapen ska kunna användas effektivt av verksamheterna, hela vägen från regeringens styrning av myndigheterna till tydliga mottagare av kunskapen på regional och lokal nivå. Slutligen behövs det information från kommunsektorn om hur kunskapen används och fungerar genom uppföljningar och utvärderingar.

Förutsättningarna för kunskapsstyrning ser olika ut

Vår analys visar att förutsättningarna för att arbeta kunskapsbaserat varierar mellan de områden vi har studerat, och att det innebär olika utmaningar för den statliga kunskapsstyrningen. Vissa av utmaningarna rör också i högre grad kommunerna än regionerna, särskilt små kommuner.

Hälso- och sjukvården har mer formaliserade strukturer för samverkan och kunskapsutveckling och har utvecklat strukturer för att inventera vilka behov som finns i verksamheterna på regional och lokal nivå. Men det är också ett område där behoven av statlig samverkan är större eftersom flera myndigheter styr med kunskap, jämfört med exempelvis

skolan. Hälso- och sjukvården har också tillgång till forskning och beprövade erfarenheter, men även professioner, som underlättar kunskapsstyrningen.

Inom social omsorg finns sämre förutsättningar för att arbeta kunskapsbaserat. Det beror bland annat på att det till viss del saknas kunskap, men även att det saknas data och förutsättningar för att följa upp insatser. Det är också en större utmaning att samordna och stödja 290 kommuners olika behov av kunskapsutveckling, även om det pågår insatser för att skapa strukturer för detta på nationell och regional nivå.

Inom skolområdet finns också utmaningen att nå ut med kunskap till skolhuvudmän med olika förutsättningar och behov. Skolmyndigheterna arbetar alltmer med regionalt stöd och dialog för att anpassa kunskapsstödet efter lokala behov. Samtidigt finns även inom skolan behov av mer uppföljning och utvärdering inom vissa områden som är eftersatta. Att systematiskt fånga upp och sprida kunskap utifrån beprövade erfarenheter är också något som kan utvecklas.

I följande avsnitt går vi igenom de huvudsakliga utvecklingsbehov vi har identifierat i den statliga kunskapsstyrningen. Vi ser att dessa utvecklingsbehov är gemensamma för de områden vi har studerat närmare, men att de finns i olika utsträckning inom dessa områden. Det handlar om att:

-
- Kunskapsstyrningen behöver tydligare utgå från identifierade behov.
 - Regeringen och myndigheterna behöver prioritera att samordna kunskapsstyrningen.
 - Myndigheterna behöver ge mer stöd till att tillämpa kunskapen i särskilt de kommunala verksamheterna.
 - Regeringen och myndigheterna behöver tydligare fokusera på effekterna av kunskapsstyrning.
-

Kunskapsstyrningen behöver utgå från identifierade behov

En grundläggande förutsättning för en effektiv och ändamålsenlig kunskapsstyrning är att kunskapen utgår från identifierade behov av ny eller utvecklad kunskap hos verksamheterna på regional och lokal nivå. Det

ökar sannolikheten för att kunskapen faktiskt används och kommer till nytta i verksamheterna. Därför behöver myndigheterna involvera professioner och andra yrkesverksamma i verksamheterna tidigt i processen, och inte enbart under själva arbetet med att ta fram kunskapsstöd. Det underlättar även för myndigheterna att tidigt fånga upp relevanta erfarenheter som kan bidra till kunskapsutvecklingen, men även att användaranpassa kunskapsstödet.

Ett systematiskt arbete för att fånga upp behov pågår inom flera områden

Vår studie visar att det har skett en utveckling mot en mer behovsinriktad kunskapsstyrning inom de områden som vi har studerat. Ett exempel är de strukturer för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården och social omsorg som finns på nationell och regional nivå. Aktörer på kommunal och regional nivå upplever även att bland annat Socialstyrelsen arbetar mer behovs- och målgruppsanpassat sedan de fick sitt kunskapsstyrande uppdrag. Inom skolområdet har skolmyndigheterna stärkt sitt regionala stöd och dialogerna med huvudmännen, vilket bland annat bidrar till att de kan fånga upp olika kunskapsbehov.

Involvera yrkesverksamma effektivt via redan existerande nätverk

Vi konstaterar att formaliserade strukturer och processer mellan statliga myndigheter och kommunsektorn bidrar till en mer behovsinriktad kunskapsstyrning. Det kan också höja kvaliteten och förbättra förtroendet för kunskapsstöden bland yrkesverksamma. Strukturer för att fånga upp behov och beprövade erfarenheter hos verksamheterna är särskilt centrala inom områden där det finns mer begränsad kunskap om vilka metoder och insatser som ger resultat, till exempel social omsorg.

Men vi ser en risk för att alltför många överlappande nätverk och strukturer kan bli tidskrävande, och att det tar tid från chefer och yrkesverksammas arbetsvardag på regional och lokal nivå. Det finns därför ett behov av att se över existerande nätverk för att undvika att det sker dubbelarbete och att gränser blir otydliga vad gäller ansvar och roller.

Inom vissa områden finns bara ett litet antal specialister, men ett stort antal nätverk och andra grupperingar där dessa personer ska delta. Samma problematik gäller till exempel verksamhetschefer i små kommuner som ofta deltar i flera olika nätverk. Särskilt inom hälso- och sjukvård och social omsorg finns det många parallella grupperingar och nätverk på nationell nivå, som bland annat SKR ansvarar för. Myndigheter och SKR behöver därför i större utsträckning återanvända existerande strukturer och nätverk, i stället för att skapa nya.

Regeringens kunskapsstyrning behöver bli mer långsiktig och behovsriktad

Vi anser att det kan finnas skäl för regeringen att föra in kunskapsutvecklande och kunskapsspridande uppgifter i en myndighets instruktion om myndigheten under en längre tid fått många kunskapsspridande regeringsuppdrag. Det skulle underlätta för myndigheten att arbeta långsiktigt och behovsriktat med sin kunskapsstyrning.

Kunskapsutvecklande uppgifter i myndigheternas instruktion ger större möjlighet att arbeta långsiktigt och systematiskt. Myndigheten kan då bygga upp processer och strukturer för att inventera och prioritera bland behoven av kunskapsutveckling regionalt och lokalt. Regeringsuppdragens begränsade längd kan också innebära att det inte finns tillräckligt med tid för myndigheten till att involvera yrkesverksamma.

Vi ser i studien att en stor mängd kunskapsspridande regeringsuppdrag kan hindra myndigheter från att arbeta mer behovsriktat i sin kunskapsstyrning. Regeringens styrning har en politisk logik som inte alltid överensstämmer med regionala och kommunala kunskapsbehov. Samtidigt kan regeringsuppdragen bidra med resurser till arbetet. Genom en aktiv dialog mellan myndigheten och Regeringskansliet ökar möjligheten att regeringsuppdragen utgår mer från prioriterade och redan identifierade kunskapsbehov inom ett område.

Regeringen och myndigheterna behöver prioritera att samordna kunskapsstyrningen genom hela styrkedjan

Vår studie visar att det finns en risk för att mycket av den kunskap som myndigheterna lägger resurser på att ta fram aldrig kommer till användning. Samhällsutvecklingen går inom vissa områden snabbt och

med den även utvecklingen av ny kunskap. Det bidrar till att utbudet av kunskapsstöd ständigt ökar. Inom vissa områden finns också ett stort antal myndigheter som styr med kunskap. Vi konstaterar att många verksamheter, särskilt i små kommuner, har begränsad kapacitet när det gäller att omvärldsbevaka och tillämpa relevant kunskapen i verksamheterna.

Det är inte effektivt att ett stort antal myndigheter lägger resurser på att ta fram olika typer av kunskapsstöd när vissa kommuner och regioner har små möjligheter att ta emot kunskapen. Vi anser därför att regeringen och myndigheterna i större utsträckning behöver prioritera att samordna kunskapsstyrningen mellan berörda myndigheter.

Samordningen behöver tydligare utgå från ett verksamhetsperspektiv

Vår studie visar att regeringens och myndigheternas kunskapsstyrning inte är tillräckligt samordnad utifrån regionernas och kommunernas perspektiv, även om det inom flera områden pågår insatser för att stärka samordningen. Det handlar framför allt om kunskapsstöden i större utsträckning behöver utgå från ett lokalt eller regionalt verksamhetsperspektiv, snarare än utifrån statliga myndigheters ansvarområden och uppdrag.

Ett sätt att öka samordningen är att regeringen tydligare utgår ifrån vilka myndigheter som styr en viss kommunal eller regional verksamhet och ger myndighetsgemensamma regeringsuppdrag utifrån den verksamhet som kunskapsstödet riktar sig till. Gemensamma uppdrag är särskilt viktiga när det gäller tvärsektoriella områden, där det ofta är många myndigheter som tar fram olika kunskapsstöd inom området.

I vår studie finns flera exempel på hur regeringen och myndigheterna har samordnat sin kunskapsstyrning. Inom hälso- och sjukvård och social omsorg valde regeringen att genom en förordning ställa tvingande krav på de berörda myndigheterna att samverka inom ramen för Rådet för styrning med kunskap. Men de är också sektorer där behoven av samverkan är stora, eftersom flera myndigheter är delaktiga i kunskapsstyrningen. Det finns även mindre genomgripande sätt att samordna myndigheternas kunskapsstyrning. Ett exempel är att regeringen kan ge myndigheterna gemensamma regeringsuppdrag att ta fram kunskapsstöd, eller att förbättra samordningen av kunskapsspridningen.

Myndigheter kan också själva ta initiativ till att samordna sin kunskapsstyrning med andra myndigheter.¹¹³ Men vi bedömer att myndighetsgemensamma uppdrag kan underlätta för myndigheterna att etablera gemensamma processer för att samordna kunskapsutveckling och kunskapspridning. Det gäller i synnerhet när uppdragen innehåller särskilda medel till de berörda myndigheterna. Vi ser att samordning med andra myndigheter kan kräva mycket tid och resurser, särskilt om det inte finns någon upparbetad process för samarbete. Gemensamma uppdrag kan också göra det tydligare för myndigheterna inom vilka områden det finns överlappande kunskapsstöd, behovsinventeringar eller andra uppföljningar mellan myndigheterna.

Samordningen behöver finnas genom hela styrkedjan

Vi ser även att samordningen av myndigheternas arbete behöver finnas genom hela styrkedjan för kunskapsstyrning – från behovsinventering och återföring av erfarenheter från kommunsektorn, till att utveckla och kommunicera kunskapen. Det är alltså inte enbart i utvecklingen av kunskapsstödet som samordning är relevant. Myndigheter kan till exempel i ett första steg behöva undersöka om det redan finns upparbetade processer för att involvera kommuner och regioner, existerande kunskap eller behovsinventeringar hos andra myndigheter. Att även kommunikationen och spridningen av kunskapsstödet är samordnad är centralt för att underlätta för kommuner och regioner att enklare ta till sig kunskapsstödet. Vi ser därför att regeringen i vissa fall kan behöva ge myndigheter gemensamma uppdrag att även samordna spridningen och kommunikationen av sina existerande kunskapsstöd inom ett område. Det gäller till exempel när det finns flera myndigheter inom ett område med en stor flora av olika kunskapsstöd.

En mer aktiv och regelbunden översyn av kunskapsstöd

Men myndigheterna behöver även enskilt bedriva ett aktivt och kontinuerligt arbete att se över sina egna kunskapsstöd. Det handlar främst om att säkerställa att det tillgängliga materialet är uppdaterat

¹¹³ Myndigheter ska enligt myndighetsförordningen verka för samarbete med andra myndigheter för att vinna fördelar för staten som helhet.

utifrån aktuell kunskap och relevant för de regionala och lokala verksamheter som materialet berör. Vår studie visar att vissa myndigheter har många kunskapsstöd, både gamla och nya, och att det kan vara svårt för kommuner och regioner att veta vilka som är aktuella.

Myndigheterna behöver ge framför allt små kommuner mer stöd att tillämpa kunskapen

Vår studie visar att det inom flera områden finns ett glapp i styrkedjan för kunskapsstyrningen. Det innebär att myndigheterna till stor del fokuserar på att ta fram kunskap, men att de lägger mindre fokus på att ge stöd till kommuner och regioner för att kunna tolka och praktiskt tillämpa kunskapen i verksamheterna. Det riskerar leda till att kunskapen inte används av vissa verksamheter.

Det är tydligt att kommunerna, särskilt små kommuner, har större utmaningar än regionerna när det gäller att tillämpa den statliga kunskapsstyrningen. Regioner har i större utsträckning resurser och strukturer för att omhänderta kunskapsstyrningen. De har också professioner som själva driver kunskapsutvecklingen. Vår studie visar att flera kommuner efterlyser ett mer praktiskt och konkret stöd från statliga myndigheter. Det handlar inte enbart om små kommuner med begränsade resurser. Verksamheterna på lokal och regional nivå kan ha olika förutsättningar och behov, exempelvis beroende på den lokala demografin.

Om inte stödet från myndigheterna till användarna att tillämpa kunskapen är verksamhetsanpassat finns det en risk att kunskapsstyrningen leder till att olikheter mellan verksamheter i landet förstärks. Det vill säga, tvärt emot emot kunskapsstyrningens syfte att öka likvärdigheten.

Myndigheternas kunskapsstödjande uppdrag behöver bli tydligare

Regeringen kan också behöva tydliggöra vissa myndigheters kunskapsstödjande uppdrag och ställa krav på myndigheterna att kommunicera och nå ut med kunskapen till kommunsektorn. Det behöver vara tydligt utpekat vilken myndighet som har ansvar att sprida kunskap och stödja kommunala och regionala verksamheter inom ett visst område. Det är särskilt viktigt inom tvärssektoriella områden.

Vi ser att det behöver finnas en finansiering kopplad till det kunskapsstödjande uppdraget, eftersom myndigheterna annars riskerar att prioritera ned uppdraget. Myndigheterna behöver tänka till kring hur kunskapen bäst förmedlas till den berörda målgruppen, till exempel om det utifrån rådande kunskap behövs konkreta vägledningar, handböcker eller utbildningar. I ett kunskapsstödjande uppdrag kan även stöd för att tillämpa kunskapen i berörda verksamheter ingå, till exempel utbildningar för metodutveckling, samt metodstöd.

Vi ser i våra studier flera exempel på myndigheter som ger verksamhetsanpassat stöd på den regionala nivån. Det gäller till exempel myndigheterna inom skolområdet, men även länsstyrelserna inom flera tvärsektoriella områden. Ett verksamhetsnära stöd ökar möjligheten till att få en bild av vilka lokala förutsättningar och behov som finns, och att anpassa stödet efter dessa.

Verksamhetschefer ett viktigt led i att tillämpa kunskap

För att den statliga kunskapsstyrningen ska kunna omsättas i praktiken behövs också tydliga mottagare och omvandlare av kunskapen på regional eller lokal nivå. Mottagarna har en central roll i att översätta kunskapen i den praktiska verksamheten och anpassa den till lokala förutsättningar och behov.

Vår studie visar att det är särskilt viktigt att det kunskapsutvecklande arbetet är förankrat hos chefer i kommuner och regioner för att yrkesverksamma ska få tid och resurser till att arbeta med kunskaps- och metodutveckling. Men det arbetet kan även utföras av andra personer med en strategisk funktion, som ser till att driva och förankra arbetet inom resten av verksamheten. I vissa fall kan det kunskapsutvecklande arbetet även behöva vara förankrat hos den politiska ledningen för att det ska få genomslag i verksamheten.

Myndigheter och regeringen behöver tydligare fokusera på effekterna av kunskapsstyrning

Det är svårt att säga exakt hur mycket resurser som staten och kommunsektorn lägger på kunskapsstyrningen. Men det är rimligt att anta att det är en verksamhet som tar mycket resurser och som i vissa fall bidrar till att öka den administrativa bördan i kommunsektorn. Det är därför viktigt

att väga insatserna som krävs för att utveckla och sprida kunskapen mot den förväntade effekten av insatsen. Men det är samtidigt inte något som är enkelt att göra.

Myndigheterna följer sällan upp kunskapsstyrningens effekter

Vår analys visar att det finns få studier av vad kunskapsstyrningen leder till i form av resultat och effekter. Myndigheterna följer ofta upp i vilken utsträckning som kommuner och regioner använder deras kunskapsstöd. Men det stannar i regel vid enkla undersökningar som exempelvis mäter hur ofta ett visst kunskapsstöd har blivit nedladdat, eller hur många deltagare som deltog i en utbildning. Den generella bristen på mer långtgående utvärderingar av potentiella effekter gör att det inte med säkerhet går att säga om kunskapsstyrningen bidrar till att uppnå syftet och målen med styrningen, till exempel när det gäller bättre kvalitet samt högre effektivitet och likvärdighet.

Vi konstaterar samtidigt att det inte alltid finns rätt förutsättningar på plats för att utvärdera en insats. Det är generellt svårt att fastställa kausala samband mellan ett visst kunskapsstöd och resultatet av stödet, till exempel i form av en mer träffsäker medicinsk behandling eller förbättrade studieresultat. I många fall saknas det också heltäckande datakällor på nationell nivå för att göra uppföljningar, men även juridiska och tekniska förutsättningar. Men vi ser att det är utveckling på gång inom detta område, exempelvis inom socialtjänsten. Även utvecklingen av en gemensam digital infrastruktur för hälso- och sjukvården kan bidra till att underlätta kunskapsutvecklingen inom området.

Det behövs en mer strategisk utvärdering av vilken nytta kunskapen skapar

Vi anser att regeringen och myndigheterna behöver arbeta mer strategiskt med att prioritera vilka områden och kunskapsstöd som ska utvärderas. Det är av resursskäl inte rimligt att en utvärdering alltid ska göras när en myndighet tar fram ett kunskapsstöd. Men genom att prioritera uppföljningar och utvärderingar inom vissa utvalda områden skulle vi komma närmre svaret på frågan om den ökade kunskapen gör skillnad eller inte. Regeringen skulle exempelvis kunna ge uppdrag till verksamhets-

ansvariga myndigheter och analys- och utvärderingsmyndigheterna att i högre utsträckning än i dag följa upp vilken skillnad som kunskapsstöd gör i verksamheterna.

Ett annat sätt vore att i större utsträckning införa och följa upp kunskapsstöd i vissa enskilda pilotkommuner eller regioner. Då skulle det gå att studera utfallet i pilotverksamheterna och jämföra med andra verksamheter som inte arbetar utifrån kunskapsstödet.

Kunskap är inte alltid lösningen på regionala och lokala utmaningar

Det finns generellt en hög tilltro till att det går att göra skillnad genom att öka kunskapen. Att koppla den statliga styrningen till kunskapsutveckling sänder positiva signaler, vilket gör att önskemål om mer kunskap lätt får gehör. Samtidigt är kunskapsutveckling inte alltid svaret på de utmaningar som kommuner och regioner står inför.

Det kan till exempel behövas andra, mer genomgripande insatser för att stärka verksamheternas kvalitet och effektivitet. Det gäller inte minst de utmaningar kring kompetensförsörjning som många kommuner och regioner möter inom flera verksamheter. De behöver ofta tillgång till en viss kompetens eller till och med en viss professionstillhörighet för att kunna hantera viss kunskap och omsätta den i praktisk verksamhet.

Det kan också vara så att bästa tillgängliga kunskap är svår att förena med de regionala eller lokala förutsättningarna. Det kan till exempel vara för kostsamt att omsätta vissa metoder i verksamheten, eller så saknas det resurser eller kompetens för arbetet. I vår studie efterlyser vissa kommunala företrädare att myndigheterna ibland fokuserar på att ta fram ”näst bästa tillgängliga kunskap”, det vill säga kunskap som i större utsträckning utgår från de ekonomiska realiteter som särskilt små kommuner befinner sig i.

Referenser

Castillo, D., & Ivarsson Westerberg, A. (2019). *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker?*

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

Hedlund, S., & Montin, G. (red.). (2009). *Governance på svenska.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Vägledning. Våldshandlingar med stora konsekvenser i skolan. En vägledning för skolledning, skolpersonal och säkerhetsansvariga.*

Partnerskapet för stöd till kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvården (2021). *Uppföljning av regioners och myndigheters samverkan.*

Pierre, J., & Sundström, G. (red.). (2009). *Samhällsstyrning i förändring.*

Prop. 2023/23:1. *Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

Regeringsbeslut 2021-09-23. *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. U2021/03837.*

Regeringsbeslut 2022-09-01. *Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet. U2022/02901.*

Regeringsbeslut 2023-06-22. *Uppdrag att analysera kommuners förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänst-dataregisterlag. S2023/02123 (delvis).*

Regeringsbeslut 2023-06-29. *Uppdrag om en översyn av stöd och information via webbplatser samt om utveckling och samordning av forskningspridning. U2023/02135.*

Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Överenskommelse mellan staten och SKR om äldreomsorg – teknik, kvalitet och effektivitet med den äldre i fokus.*

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

Skolverket (2021). *Redovisning av förslag till uppföljning och utvärdering av kvalitetsdialoger. Dnr. 2021:1874.*

Skolverket (2022:6). *Utvärdering av Samverkan för bästa skola. Utvecklingen hos huvudmännen i två urvalsomgångar.*

Socialstyrelsen (2023). *Statlig styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Redogörelse för arbetet inom Rådet för styrning med kunskap och Huvudmannagruppen under 2022.*

Statskontoret (2013:16). *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Delrapport 4.*

Statskontoret (2013:17). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten. Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Delrapport 3.*

Statskontoret (2014). *Överenskommelser som styrmedel.*

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

Statskontoret (2015:18). *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre.*

Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommunerna.*

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

Statskontoret (2018:13). *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering.*

Statskontoret (2018:23). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Slutrapport.*

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

Statskontoret (2019:12). *Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar.*

Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport.*

Statskontoret (2021). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor.*

Statskontoret (2021). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020.*

Statskontoret (2021:2). *Uppdrag att utvärdera statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.*

Statskontoret (2021:3). *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheters arbete med den nationella strategin.*

Statskontoret (2021:17). *Vision E-hälsa 2025 – ett försök att styra genom samverkan.*

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.*

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

Statskontoret (2022:12). *Uppföljning av vissa insatser inom mänskliga rättigheter.*

Statskontoret (2023). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.*

Statskontoret (2023:4). *Kommuner och regioners arbete för att minska och motverka segregation.*

Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

SOU 2012:33. *Gör det enklare!*

SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård.*

SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

SOU 2020:36. *Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård.*

SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*

Vårdanalys (2015:7). *Lång väg till patientnytta – en uppföljning av nationella riktlinjers inverkan på vården i ett decentraliserat system.*

Vårdanalys (2016:2). *Missar vi målen med missbruks- och beroendevården? Om uppföljning av resultat ur ett patient- och brukarperspektiv.*