

Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag

Ds 2024:14



Regeringskansliet
Socialdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0976-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0977-7 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	6
DEL 1 INLEDNING	10
1 Inledning	11
1.1 Utredningsuppdraget	11
1.2 Vägledande perspektiv	12
1.3 Disposition	13
1.4 Dataunderlag	13
1.5 Tidigare analyser av riktade bidrag	14
2 Bakgrund om statens ekonomiska styrning av kommuner och äldreomsorgen	17
2.1 Relation mellan stat och kommun	17
2.1.1 Varför lokalt självstyre?	18
2.1.2 Kommunsektorns finansiering	19
2.2 Riktade statsbidrag inom äldreomsorgen	21
DEL 2 ANALYS AV RIKTADE BIDRAG INOM ÄLDREOMSorgen	24
3 Den statliga policycykeln	25
3.1 Beslutsprocessen för riktade bidrag	26
3.1.1 Styrning av kommunsektorn genom lagar och förordningar	27

3.1.2	Styrning av kommunsektorn genom riktade bidrag	27
3.1.3	Myndighetsstyrning	28
3.1.4	Riktade bidrag hanteras som myndighetsstyrning	29
3.1.5	Riksdagsinitiativ har blivit vanligare	29
3.2	Riktade bidrag utifrån ett policycykelperspektiv	30
3.2.1	Saknas ofta explicit problembeskrivning och behovsanalys	31
3.2.2	Satsningar som utformas iterativt	32
3.2.3	Information till kommunerna	33
3.2.4	Utvärdering och lärande	37
3.3	Bedömning och rekommendationer	38
4	Statsbidrag till äldreomsorgen	40
4.1	Vad vill staten uppnå? – Satsningarnas syfte	43
4.1.1	Breda stöd	44
4.1.2	Bidrag för kompetensförsörjning	44
4.1.3	Breda utvecklingsstöd	45
4.1.4	Prestationsbaserade bidrag	46
4.2	Vilka styrningsmekanismer använder de riktade bidragen?	46
4.2.1	Bidrag med öronmärkta medel	46
4.2.2	Projektmedel – Återhämtningsbonusen	48
4.2.3	Belöna prestation	48
4.3	Styrning baserat på aktivitet eller prestation	49
4.3.1	Staten tar på sig ett stort ansvar genom styrning på aktivitetsnivå	52
4.3.2	... och lite mindre ansvar vid styrning via prestation	52
4.3.3	Styrning av resurser	54
4.4	Bidragsmedlens roll	54
4.4.1	Bidraget som en del av kommunernas finansiering	54
4.4.2	Vilken fördelningsprincip – Behov eller färdighet?	56

4.4.3	Förutsägbarhet i fördelning av medel	59
4.4.4	Träffbild – Fördelning av medel	60
4.4.5	Små kommuner kan missgynnas av små bidrag	65
4.5	Bedömning och rekommendationer	70
4.5.1	Syfte och behov	70
4.5.2	Fördelning av medel	73
5	Sektorsbidraget och Äldreomsorgslyftet.....	76
5.1	Bakgrund	77
5.2	Sektorsbidraget	78
5.2.1	Implementering av sektorsbidraget	78
5.2.2	Användning av sektorsbidraget	79
5.2.3	Sker undanträngning av kommunens egna medel till äldreomsorgen?	84
5.2.4	Kan undanträngning observeras?	88
5.3	Äldreomsorgslyftet	90
5.3.1	Användning av medel	91
5.4	Bedömning och rekommendationer	95
5.4.1	Sektorsbidraget	95
5.4.2	Äldreomsorgslyftet	98
6	Kommunperspektivet	102
6.1	Statsbidrag i den kommunala budgetprocessen	103
6.1.1	Den statliga och kommunala budgetprocessen är inte synkroniserade	103
6.1.2	Synen på riktade bidrag skiljer sig mellan kommun och staten	106
6.1.3	Villkor för när bidragsmedel får användas	109
6.2	Långsiktig verksamhetsplanering	110
6.2.1	Planerbarhet är viktigt för effektivitet	111
6.2.2	Planerbarhet av riktade bidrag	112
6.2.3	Satsningarna på prestationsbaserade medel har varit särskilt utmanande planeringsmässigt	115
6.2.4	Kommuner har olika förutsättningar för att planera	116

6.3	Bedömning och rekommendationer.....	118
6.3.1	Styr inte mer än nödvändigt	118
6.3.2	En process för mer ambitiösa bidrag som införs med kort framförhållning	118
6.3.3	Egenskaper hos bidrag för ökad planerbarhet.....	120
6.3.4	Villkor för när bidragsmedel får användas.....	122
7	Friktionskostnader	124
7.1	Om samhällsekonomisk analys.....	124
7.2	Friktionskostnader är bredare än bara administration	125
7.3	Identifierade friktionskostnader.....	125
7.3.1	Administrativa kostnader	126
7.3.2	Svårighet att planera verksamheten.....	129
7.3.3	Risk för suboptimal användning av medlen.....	130
7.3.4	Staten signalerar breda användningsområden	130
7.3.5	Kostnad av outnyttjade medel.....	131
7.4	Bedömning och rekommendationer.....	131
8	Statsbidrag och enskilda utförare	133
8.1	Enskilda utförare inom äldreomsorgen.....	134
8.1.1	Kommunen är ensam huvudman för äldreomsorgen	134
8.1.2	Enskilda utförare organiseras inte utifrån kommungränser	137
8.2	Statsbidragen och enskilda utförare	138
8.2.1	Bidragsvillkor har tolkats som att kommunen ska ge enskilda utförare möjlighet att ta del av bidrag	138
8.2.2	Statsbidragen används på olika sätt i relation till enskilda utförare	139
8.2.3	Flera faktorer försvårar att kommunen säkerställer att medel används effektivt.....	142
8.2.4	Vissa kommuner har inte gett enskilda utförare möjlighet att ta del av statsbidrag.....	144
8.3	Bedömning och rekommendationer.....	147

DEL 3 BESLUTSSTÖD FÖR STYRNING AV ÄLDREOMSorgen VIA RIKTADE BIDRAG	150
9 Beslutsstöd för styrning av äldreomsorgen via riktade bidrag	151
9.1 Problemformulering och behovsanalys	153
9.2 Utformning av intervention	154
9.2.1 Syfte – Varför genomförs insatsen?	155
9.2.2 Mekanism – Hur ska insatsen fungera?	155
9.2.3 Mål och indikatorer	161
9.3 Konsekvensanalys	163
9.4 Implementering.....	165
9.5 Uppföljning och lärande.....	167
Referenser	170
Bilaga: Utredningsuppdrag	173

Sammanfattning

Riktade statsbidrag inom äldreomsorgen har ökat i omfattning under de senaste åren. Denna rapport analyserar dessa bidrag ur ett styrningsperspektiv och hur de påverkar kommunernas möjlighet att bedriva verksamheten effektivt.

Riktade bidrag både styr och finansierar kommunal verksamhet

Riktade bidrag har två generella syften: dels syftar de till att styra kommunal verksamhet, dels finansierar de kommunal kärnverksamhet i olika omfattning. I diskussionen kring riktade bidrag fokuseras ofta på endera av dessa två aspekter, men de behöver beaktas samlat eftersom styrningen och finansieringen är intimt sammanknutna.

Formlös process vid styrning av äldreomsorgen genom riktade bidrag

Vid införande av nya riktade bidrag finns det inte, på samma sätt som vid beredning av ny lagstiftning, tydliga beredningskrav. Bidragen fördelas i regel till kommunerna efter ett budgetbeslut av riksdagen och ett regeringsuppdrag till utbetalande myndighet. Denna formlösa process har sannolikt bidragit till att bidragen inom äldreomsorgen ofta har saknat ett tydligt formulerat syfte och en officiell behovsanalys, haft en begränsad struktur för informationsförsörjning till kommunerna om bidragen och kunnat ändras med kort framförhållning. Det har också saknats förutsättningar och strukturer för uppföljning och lärande av bidragen. Dessa resonemang utvecklas i kapitel 3.

I kapitel 9 presenteras ett förslag på en informell process som kan användas som stöd vid beredning av riktade bidrag för att säkerställa att centrala frågor tas i beaktande i beredningsfasen.

Planerbarhet skapar förutsättningar för effektiv användning av bidrag

Riktade bidrag upplevs av företrädare för kommuner som svåra att planera verksamhet utifrån eftersom de ofta införs med kort framförhållning och det är svårt att veta om de initiativ som sker i den egna kommunen kommer att kunna fortsätta över åren. Ökad planerbarhet ger förutsättningar för att bidragsmedel används effektivt. Vad som kan göras för att öka planerbarhet diskuteras i avsnitt 6.3. Huvudsakligen konstateras där:

- **Staten bör inte styra mer än nödvändigt** och inte inskränka användningen av medel mer än vad som behövs för att uppnå syftet med åtgärden.
- **Staten kan göra bidrag mer planerbara** genom att vara konsekvent och transparent med vad som gäller för bidragen samt genom att utforma villkoren för användning av medel så att det passar den form av verksamhet staten vill åstadkomma.
- I avsnitt 6.3.2 föreslås en enkel **process för införandet av nya riktade bidrag** som syftar till att möjliggöra statlig styrning i kombination med goda förutsättningar för planerbarhet.

Öka tydligheten i de riktade bidragen

Det saknas ofta ett tydligt uttryckt syfte och mål för bidragen inom äldreomsorgen. Detta innebär att det kan vara otydligt för kommunerna vad de förväntas göra för att leva upp till bidragens ambition. Det innebär också att det är svårt att i efterhand bedöma om satsningarna har varit framgångsrika eller inte.

Regeringen bör vara tydligare med vad syftet med olika bidrag är och tydligare beskriva hur bidragen ska leda till önskat utfall samt utforma och kommunicera mål för satsningarna. Detta diskuteras mer ingående i avsnitt 4.5.

Ju högre ambition staten har att styra kommunal verksamhet, desto högre bör förväntningar och krav ställas på att reformerna är väl beredda och genomarbetade innan de implementeras.

Regeringen vill styra genom ett sektorsbidrag och bidrag till ett strategiskt viktigt område

Regeringen vill framgent arbeta med två typer av riktade bidrag inom äldreomsorgen, ett brett sektorsbidrag och ett bidrag som kan användas för att adressera strategiska utmaningar inom sektorn. Dessa två typer av bidrag har olika ambition att styra kommunal verksamhet. I kapitel 5 analyseras dessa bidrag och rekommendationer ges om hur bidragen kan utvecklas.

Sektorsbidraget (statsbidrag för att säkerställa god vård och omsorg om äldre personer) har låga administrativa kostnader och är enkelt att hantera men skapar ändå vissa utmaningar för kommunerna. Framför allt beror friktionen på att många kommuner är osäkra på vad syftet med bidraget är och hur länge det kommer finnas kvar.

Det är svårt att säga vad som kan anses vara ett lyckat utfall för bidraget eftersom det ska användas brett inom sektorn men utan avgränsat syfte. I rapporten konstateras att det är sannolikt att kostnaderna för äldreomsorg har ökat mer än om bidraget inte hade betalats ut, men att det sannolikt även skett viss undanträngning. Detta diskuteras i avsnitt 5.4

Äldreomsorgslyftet uppskattas av kommunerna och satsningen uppfattas generellt som att den adresserar en angelägen utmaning för omsorgen. Satsningen finansierar lön för omsorgspersonal som deltar i vissa specifika utbildningar. Vid införandet 2020 låg fokus på att öka antalet utbildade undersköterskor men med tiden har satsningens fokus kommit att breddas i syfte att göra den mer attraktiv för kommunerna. Att insatsen har breddats över tid har också gjort den mer frikopplad från övergripande statliga initiativ om att öka tyngden och betydelsen av undersköterskeutbildningen, vilket aktualiserar frågan om vad som bör vara statens åtagande samt vilken roll satsningen är tänkt att fylla. Äldreomsorgslyftet infördes med stor skyndsamhet under pandemin men nu när bidraget ska fortsätta ytterligare en tid bör vissa grundläggande frågor ställas om

vilken roll satsningen bör ha idag och i framtiden och vilket behov den ska fylla. Detta diskuteras i avsnitt 5.4.2.

Statsbidrag och enskilda utförare – Tydliggör kommunernas roll

I instruktionerna till statsbidragen inom äldreomsorgen har staten särskilt efterfrågat att enskilda utförare tar del av bidragsmedel. Inom äldreomsorgen är kommunen ensam huvudman och har hela ansvaret för att organisera äldreomsorgen inom kommunen där enskilda utförare kan vara ett värdefullt verktyg för att bedriva en kvalitativ omsorgsverksamhet. Vilken funktion enskilda utförare ska fylla i olika kommuner bestäms av kommunen själva och ersättningen till enskilda utförare kan vara högre eller lägre än ersättningen till egenregin.

I avtalen mellan kommunen och utföraren regleras uppgifter och ersättning och där bestäms även hur ersättningen ska påverkas av en förändring av uppgifter eller om den ska skrivas upp med kostnadsindex.

Staten bör inte störa den ordning som råder genom att kräva att breda statsbidrag ska fördelas på ett visst sätt till enskilda utförare eftersom det inte finns några andra statliga regler om hur ersättningarna till enskilda utförare ska se ut eller att de ska anpassas till kommunernas intäkter. När staten kräver att kommunerna fördelar statsbidrag till enskilda riskerar det skapas ett oklart ansvarsförhållande till bidragsmedlen och uppföljningen av användningen av bidragen. Detta resonemang utvecklas i avsnitt 8.3.

DEL 1 INLEDNING

1 Inledning

I kapitlet beskrivs uppdraget och hur jag tagit mig an uppdraget, vägledande perspektiv för studien samt bakgrund om vad tidigare analyser av användningen av riktade bidrag har kommit fram till.

1.1 Utredningsuppdraget

Regeringskansliet fattade den 29 augusti 2023 beslut om att uppdra till departementssekreteraren Karl Kjäll att biträda Socialdepartementet med att analysera statsbidrag inom äldreområdet och resultaten av dessa. (se bilaga 1). Bakgrunden till uppdraget är att de riktade bidragen inom äldreomsorgsområdet ökat, både till antal och omfattning, till följd av coronapandemin. Vidare aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2024 att avsikten är att på sikt arbeta med två typer av statsbidrag. Det ena är ett långsiktigt sektorsbidrag som kommunerna kan använda fritt inom verksamhetsområdet för att säkerställa en god vård och omsorg om äldre personer. Det andra statsbidraget ska riktas mot ett strategiskt viktigt område inom äldreområdet som tillfälligt behöver ökat stöd och motsvaras idag av Äldreomsorgslyftet.¹

Syftet med utredningen är att dra lärdomar från de bidrag som funnits inom området för att i framtiden kunna arbeta mer effektivt med statsbidrag inom äldreomsorgen. Särskilt fokus har lagts på:

- att öka förståelsen för hur bidragen fungerar utifrån ett statligt styrningsperspektiv och hur de påverkar kommunernas verksamhet.

¹ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 9.

- att särskilt analysera användningen av sektorsbidraget och Äldreomsorgslyftet samt ta fram förslag på hur tillgängligheten till bidragen för kommuner och enskilda utförare kan ökas.
- att ta fram förslag på principer för styrning av äldreomsorgen via riktade bidrag som kan användas i beredningsprocessen för att få med lärdomar från tidigare satsningar in i beredningen av framtida bidrag.

Utredaren svarar ensam för innehållet i promemorian.

1.2 Vägledande perspektiv

Utredningens arbete har utgått från några centrala perspektiv som vägleder de bedömningar som görs i rapporten:

- **Effektivitet:** Effektivitet ska enligt budgetlagen vara ett centralt perspektiv i statens verksamhet. Effektivitet definieras som att åstadkomma största nytta till lägsta kostnad.
- **Effekt:** Frågan om statliga åtgärder leder till avsett resultat är också grundläggande för att analysera statliga insatser.
- **Demokrati och rollfördelning mellan stat och kommun:** Att rollfördelningen mellan stat och kommun är transparent och konsekvent är viktig för att bibehålla kommunernas demokratiska mandat och skapa goda förutsättningar för effektiv verksamhet.

Utredningen är ingen utvärdering av samtliga bidrag som finns inom området. Stor vikt läggs dock vid att dra lärdom av hur olika egenskaper hos bidragen fungerat för att kunna använda sig av erfarenheterna från tidigare bidrag i användningen av riktade bidrag framgent.

1.3 Disposition

Rapporten består av tre delar som beskrivs nedan.

- **Del 1: Inledning**

Kapitlet beskriver uppdrag och utgångspunkter för analysen. I kapitel 2 ges en bakgrund om dels riktade bidragens funktion i relationen mellan stat och kommun, dels en överblick över utvecklingen inom äldreomsorgen under senare år.

- **Del 2: Analys av riktade bidrag inom äldreomsorgen**

Denna del av rapporten belyser riktade bidrag utifrån olika perspektiv.

- Kap 3: Processen för beredning och beslut av riktade bidrag
- Kap 4: Bidragens utformning och egenskaper
- Kap 5: Särskild analys av sektorsbidraget och äldreomsorgslyftet
- Kap 6: Kommunperspektivet (planering, redovisning m.m.)
- Kap 7: Friktionskostnader av riktade bidrag
- Kap 8: Riktade bidrag och enskilda utförare av äldreomsorg

- **Del 3: Principer för styrning av äldreomsorgen via riktade bidrag**

Den sista delen av rapporten innehåller konkreta förslag på principer som kan användas som stöd vid beredning och bedömning av framtida riktade bidrag inom äldreomsorgen.

1.4 Dataunderlag

Jag har baserat studien på ett omfattande datamaterial av intervjuer, statistik och tidigare rapporter. Jag har genomfört intervjuer med:

- socialchefer, förvaltningschefer, verksamhetschefer m.fl. i 27 kommuner.
- ekonomichefer i 10 kommuner.

- enskilda utförare: 4 regionchefer i bolagen Attendo, Humana och Vardaga som bidragit med sina erfarenheter från verksamhet i ett stort antal kommuner.

Inom ramen för uppdraget har jag också genomfört ett antal intervjuer med andra intressenter i statsbidragsfrågor. Främst Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Ekonomistyrningsverket (ESV), Rådet för kommunal redovisning (RKR), handläggare på Regeringskansliet, kansliet för Utjämningskommittén (Fi 2022:03) och flera forskare i kommun- och styrningsfrågor.

Jag har också haft förmånen att få texter granskade och analyserade av ett antal referenspersoner, vilket haft stor betydelse för att få in viktig expertkunskap och värdefulla perspektiv i utredningen.

1.5 Tidigare analyser av riktade bidrag

Frågan om riktade statsbidrag har analyserats av en rad aktörer under de senaste decennierna, bl.a. av Statskontoret², Riksrevisionen³, Kommunutredningen⁴, Produktivitetskommissionen⁵, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och SKR. Frågan har också fått ett stort utrymme i den allmänna diskussionen om statens relation till kommunsektorn. Nedan framgår några av de förslag på förhållningsregler som olika aktörer framfört.

Beredningskrav

- Statsbidragen bör motiveras utifrån samhällsekonomi och förhållande till andra styrsystem. (Produktivitetskommissionen)
- Statsbidragen bör konstrueras på ett sätt som underlättar uppföljning, utvärdering och lärande. (Produktivitetskommissionen)

² Statskontoret har diskuterat statsbidrag i flera rapporter, se bland annat Statskontoret 2022 där rekommendationerna nedan framgår.

³ Riksrevisionen har berört statsbidrag i flera granskningar, se bland annat Riksrevisionen 2022 där rekommendationerna nedan framgår.

⁴ SOU 2020:8

⁵ SOU 2024:29

Bättre planeringsförutsättningar över tid

- Statsbidragen bör ha en nedre och övre gräns för hur många år de kan finnas. Utfasningen bör vara känd på förhand. (Statskontoret och kommunutredningen, Produktivitetskommissionen)
- Som huvudregel bör fördelning av medel ske enligt på förhand kända belopp per kommun. (Riksrevisionen)
- Krav bör införas på tidig avisering av nya riktade bidrag. (Statskontoret)
- Krav bör finnas på att statsbidragen ska börja gälla tidigast ett år efter budgetåret i aktuell budgetproposition (produktivitetskommissionen).

Minskade administrativa kostnader

- Begränsad omfattning av ansökningsförfarande och uppföljningar (Statskontoret, Produktivitetskommissionen)
- Det bör finnas en nedre gräns för hur stort belopp en kommun kan få från ett riktat bidrag. (Kommunutredningen)
- Myndigheter som administrerar riktade bidrag bör i högre utsträckning standardisera ansöknings- och avrapporteringsförfaranden. (Statskontoret)

Öka användbarhet

- Bidragens användningsområden bör vara breda för att öka möjligheten till anpassning till lokala förutsättningar. (Statskontoret)
- Riktade bidrag som riskerar leda till långsiktiga kostnadsökningar bör inte införas. (SKR)
- Bidragen bör vara tillräckligt stora för att vara relevanta för små kommuner samt ta hänsyn till kommunernas varierande kapacitet att uppnå syftet med åtgärden. (Produktivitetskommissionen)

Rapportens slutsatser och rekommendationer utgår från ett användarperspektiv på riktade bidrag

Flera aktörer har i olika analyser av statens användning av riktade bidrag lyft fram olika förslag på grova ramar för bidragens utformning som syftar till att begränsa möjligheterna för regeringar att införa allt för många, kortsiktiga eller bristfälligt beredda bidrag. Många av dessa förslag framgår i avsnittet ovan.

I denna rapport antas ett delvis annat perspektiv på frågan, nämligen ett användarperspektiv på riktade bidrag. Givet att regeringen vill styra kommuner för att uppnå vissa utfall och givet att man vill göra detta på ett effektivt sätt, hur bör man då agera?

I kapitel 9 presenteras en modell för beredning av riktade bidrag med olika perspektiv som bör tas upp och finnas med i utformningen av nya riktade bidrag till äldreomsorgen. Processen syftar till att staten ska få tillräckligt med underlag för att besluta om nya bidrag som ger långsiktiga planeringsförutsättningar för kommunerna och samtidigt möjliggör för en skarp och effektiv statlig styrning. Processen tar också upp frågor om implementering, uppföljning och lärande.

2 Bakgrund om statens ekonomiska styrning av kommuner och äldreomsorgen

I kapitlet ges en introduktion till det institutionella system som riktade bidrag verkar inom och de övergripande strukturer som gäller för statens styrning av kommunsektorn och äldreomsorgen. I kapitlet beskrivs också den inriktning statens styrning av äldreomsorgen haft under senare år.

2.1 Relation mellan stat och kommun

Relationen mellan staten och kommunerna utgår från kommunala självstyret som är grundlagsfäst i regeringsformen⁶. Det kommunala självstyret kan beskrivas som tvådelat. Det består av:

- ett demokratiskt mandat att självständigt besluta om vissa frågor: dels att fatta beslut om hur kommunerna genomför de uppgifter som ålagts dem från staten, dels att självständigt fatta beslut om vilka övriga uppgifter kommunen vill åta sig.
- ett finansiellt ramverk som möjliggör att kommunerna kan åstadkomma det som ålagts dem.

Kommunsektorn är beroende av de övergripande ekonomiska ramarna som staten sätter för sektorn.⁷ Staten justerar dessa ramar löpande genom att justera nivån på statsbidragen till sektorn och genom åtgärder för att tillse att fördelningen av medel står i rimlig

⁶ 1 kap. 1 § regeringsformen

⁷ Se bland annat SOU 2020:8 s.107 och SOU 2021:75 s.53

proportion till kommunernas uppgifter. Inom den övergripande ramen har kommunerna ett stort handlingsutrymme för att kunna anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och behov men också ett ansvar att hushålla med sina resurser inom de ramar som staten givit.

2.1.1 Varför lokalt självstyre?

Principen om lokalt självstyre är grundlagsfäst i regeringsformen och framgår redan i portalparagrafen.

Självstyret motiveras i regeringsformen och dess förarbeten främst av demokratiska skäl. Kommunerna har sitt eget demokratiska mandat och skapar en lokal länk till folkviljan.

Ett annat viktigt motiv för kommunalt självstyre som ofta anförs är att detta leder till ett mer effektivt genomförande av offentlig verksamhet. Vanliga argument är att om beslut fattas på lägre nivå kan lösningar anpassas till lokala förutsättningar och att lokala organisationer blir mer handlingskraftiga och initiativrika i förhållande till förändrade förutsättningar i relation till om beslut på hög detaljnivå fattas på nationell nivå.

Det kommunala självstyret innebär att kommunerna ska åtnjuta stor självständighet i genomförandet av de uppgifter som staten ålägger kommunerna och att de har relativt stor frihet att åta sig nya uppgifter.

För att självstyret ska realiseras behöver lagstiftning som reglerar kommunens uppgifter vara utformade med utgångspunkt i självstyret. Exempelvis i socialtjänstlagen, som ligger som grund för verksamheten inom äldreomsorgen som är i fokus i denna utredning, har man medgivit ett stort lokalt handlingsutrymme för att ge möjlighet till lokala anpassningar av insatser och ambitionsnivå. Gränserna för vad som ingår i det kommunala åtagande och vad som inte gör det är inte alltid tydlig, vilket innebär att det ibland blir diskussioner mellan statliga och kommunala företrädare om huruvida en uppgift redan ingår i kommunens åtagande eller ej.

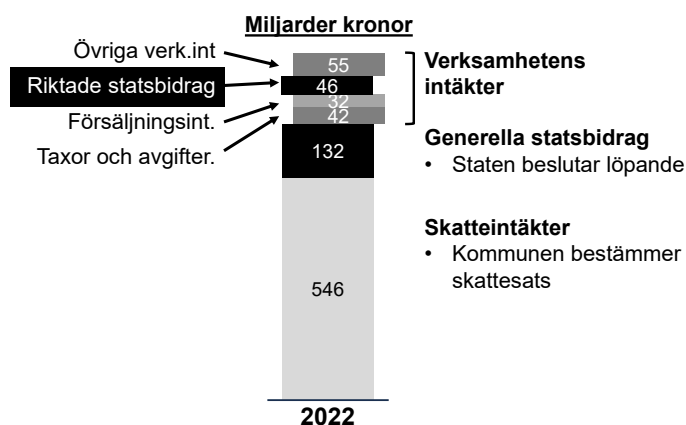
2.1.2 Kommunsektorns finansiering

Det kommunala självstyret är grundlagsfäst och kan anses vara okontroversiellt. Men utan tillräckliga finansiella förutsättningar går det inte förverkliga de ambitioner som staten ålagt kommunerna.

I figuren nedan visas kommunernas intäkter där statens direkta bidrag i form av generella och riktade bidrag framgår i svart. Utöver detta bestämmer riksdagen ramarna för hela sektorns finansiering genom att reglera exempelvis hur skattesystemet ska se ut och vad kommunerna får ta ut avgift för.

Figur 2.1 Kommunernas intäkter

Summa av kommunernas intäkter 2022 (exklusive finansiella intäkter)



Källa: Räkenskapssammandraget, egna beräkningar

Kommunernas basfinansiering

Kommunernas grundfinansiering består av intäkter från skatter och generella statsbidrag.

Skatteintäkter

Kommunerna får intäkter från den kommunala inkomstskatten som utgör en hörnsten i kommunernas finansiering. Skattesatserna sätts

av kommunerna själva vilket gör att kommunerna kan anpassa intäkterna om den har högre eller lägre ambition än övriga kommuner vad gäller verksamheten och för att i övrigt skapa handlingskraft för kommunen för att lösa lokala utmaningar.

Generella statsbidrag

Generella statsbidrag utgår främst från utgiftsområde 25 i statens budget som fördelas som en del av det kommunala utjämnings-systemet. De generella statsbidragen kan liknas främst vid skatteintäkter och kommunen har i princip full kontroll över deras användning. Med de generella statsbidragen justerar staten ramen för vad det kommunala åtagandet ska vara. Statsbidragen fördelas via det kommunala utjämningsystemet, vilket främst syftar till:

- **Fördela generella statsbidrag**
- **Inkomstutjämning:** fördela medel mellan kommuner för att kompensera för skillnader i skattekraft
- **Kostnadsutjämning:** fördela medel mellan kommuner för att kompensera för skillnader i demografiska förutsättningar och andra förutsättningar som påverkar kostnaderna för det kommunala uppdraget.

Kommunala finansieringsprincipen

Sedan 1993 tillämpas den kommunala finansieringsprincipen när staten tillför nya uppgifter till kommuner eller regioner. Enligt huvudregeln ska kostnaderna för en ny uppgift som staten (eller EU) beslutar kompenseras genom att ett belopp motsvarande kostnaden på uppgiften tillförs de generella statsbidragen på utgiftsområde 25. Bidraget höjs enligt huvudregeln med en permanent årlig nominell ökning av statsbidraget, sedan ingår uppgiften bland alla andra uppgifter som ska bekostas med generella kommunala intäkter.⁸

⁸ SKR 2007

Verksamhetens intäkter

Intäkter på verksamhetsnivå kan se olika ut i olika kommuner och till verksamhetens intäkter hör statsbidrag som inte är generella. Övriga verksamhetsintäkter är exempelvis taxor och avgifter, försäljningsintäkter, reavinster, hyror och arrenden m.m.

Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar

Riktade statsbidrag har ingen tydlig roll i strukturen kring finansieringen av kommunernas kärnuppdrag, samtidigt som bidragen i olika grad finansierar kärnverksamhet. Statsbidragen har en dubbel roll då de både kan syfta till att styra kommunala prioriteringar samt finansiera kommunal verksamhet. Båda dessa aspekter kan vara olika framträdande hos olika bidrag vilket gör att bidragen i praktiken får olika roll i förhållande till det kommunala åtagandet och grundfinansieringen av verksamheten.

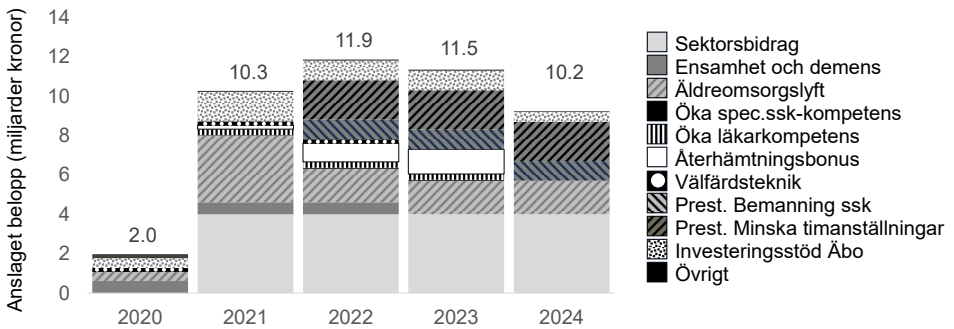
Bidragen är frivilliga för kommunerna att söka och använda, samtidigt kan frivilligheten ifrågasättas om bidragens volym blir allt större och om de finansierar en allt större del av det kommunala grundåtagandet.

2.2 Riktade statsbidrag inom äldreomsorgen

Under coronapandemin ökade statens styrning av äldreomsorgen genom riktade statsbidrag avsevärt. Statsbidragen ökade från att under lång tid legat mellan 1–3 miljarder per år fram till och med 2020 och ökade år 2021 till att överstiga 10 miljarder per år. I figur 2.2 visas utvecklingen av anslagna belopp för bidrag som riktas särskilt mot äldreomsorgen. År 2021 infördes flera bidrag, varav sektorsbidraget och Äldreomsorgslyftet är de beloppsmässigt största insatserna. 2021 infördes även de prestationsbaserade bidragen för ökad sjuksköterskebemanning på särskilt boende och minskade andel timanställda inom äldreomsorgen. Dessa betalades dock ut först 2022 baserat på prestationer som skett under 2021 vilket gjorde att nivåerna ökade ytterligare under 2022. I kapitel 4 beskrivs och analyseras bidragen mer utförligt.

Figur 2.2 Riktade statsbidrag till äldreomsorgen

Anslagen nivå per år



Anm: Uppgifterna avser statsbidrag som riktas direkt mot äldreomsorgen och sorterar på anslag 4:5 inom utgiftsområde 9. Det finns ytterligare statsbidrag som riktar sig mot äldreomsorgen bland andra verksamheter såsom ex U010 anslag 1:7 Ersättning för höga sjuklönkostnader.

Källa: Regleringsbrev för anslag 4:5 2020-2024.

I figuren ovan framgår en översiktlig bild av bidragsbeloppen för statsbidragen som särskilt riktats mot äldreomsorgen under perioden 2020–2024. Bidragen kan kortfattat beskrivas enligt följande:

- **Sektorsbidrag** (*statsbidrag för att säkerställa god vård och omsorg om äldre personer*): Ett stort statsbidrag till äldreomsorgen med ett brett användningsområde.
- **Statsbidrag för arbete mot ensamhet och demens** (*statsbidrag för att motverka ensamhet bland äldre och för ökad kvalitet i vården och omsorgen om personer med demenssjukdom*): Stort bidrag till äldreomsorgen med brett användningsområde, men särskilt riktat mot demens och/eller arbete mot ofrivillig ensamhet.
- **Äldreomsorgslyftet**: Ersätter lön för att möjliggöra vårdpersonal att på arbetstid vidareutbilda sig till bl.a. undersköterskor.
- **Bidrag för att öka specialistundersköterskekompetens** (*statsbidrag till kommuner för att öka specialistundersköterskekompetens inom vård och omsorg om äldre och inom vård och omsorg om personer med demenssjukdom*): Ersätter lön för att undersköterskor på arbetstid ska kunna vidareutbilda sig till specialistundersköterska.

- **Återhämtningsbonus:** Projektmedel för att möjliggöra projekt som syftar till att förbättra arbetsmiljön inom äldreomsorgen
- **Välfärdsteknik** (*statsbidrag inom överenskommelsen – teknik, kvalitet och effektivitet med den äldre i fokus*): Brett stöd för investeringar i välfärdsteknik.
- **Ökad sjuksköterskebemanning på SÄBO** (*prestationsbaserade medel till kommuner som utökat bemanningen av sjuksköterskor på särskilda boenden*): Prestationsbaserat bidrag för att stimulera en högre förekomst av sjuksköterskor på särskilt boende.
- **Minska andelen timanställningar** (*prestationsbaserade medel i syfte att minska andelen timanställningar inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre*): Prestationsbaserat bidrag med syfte att uppmuntra kommuner till att minska andelen timanställda inom äldreomsorgen.
- **Investeringsstöd för äldreboäder:** Ett stimulansbidrag som löpt sedan 2007 och subventionerar investeringar i nybyggnation eller renovering av befintliga äldreboenden. Bidraget behandlas inte vidare i rapporten eftersom det inte riktas till äldreomsorgs-verksamhet eller utförare av äldreomsorg utan investering i byggandet av äldreboenden.

DEL 2 ANALYS AV RIKTADE BIDRAG INOM ÄLDREOMSORGEN

3 Den statliga policycykeln

I kapitlet analyseras de övergripande strukturerna och processerna för beredning och implementering av riktade bidrag. Kapitlet består av två delar:

- Beslutsprocessen för riktade bidrag jämförs med andra jämförbara beslutsprocesser.
- Styrningen av äldreomsorgen via riktade bidrag analyseras utifrån en idealtypisk policycykel.

I slutet av kapitlet lämnas slutsatser och rekommendationer för att göra styrningen mer effektiv och ändamålsenlig (se avsnitt 3.3). Mina slutsatser och rekommendationer kan sammanfattas enligt följande:

- Riktade bidrag är en relativt formlös styrform som erbjuder flexibilitet för regering och riksdag men innebär risker för att vissa relevanta steg inte genomförs i beredningen av reformerna.
- Regering och riksdag har i begränsad omfattning skapat sig en djupare förståelse för kommunernas behov och förutsättningar vid genomförandet av nya satsningar till äldreomsorgen.
- Regeringen bör säkerställa att det finns ett relevant beredningsunderlag vid beslut om riktade bidrag inom äldreomsorgen samt att implementeringen sker på ett strukturerat sätt.
- I kapitel 9 presenteras ett förslag på beslutsstöd som kan användas vid beredning av riktade bidrag för att säkerställa att centrala frågor ställs i beredningsfasen.

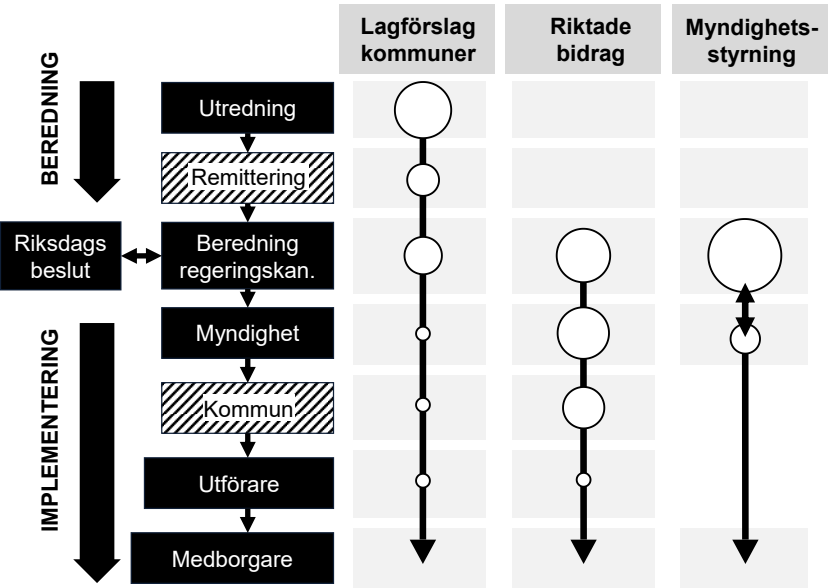
3.1 Beslutsprocessen för riktade bidrag

Riktade statsbidrag till kommuner och regioner ser olika ut till omfattning och innehåll. I avsnittet jämförs beslutsprocessen kring riktade bidrag med andra typer av beslut. Detta för att illustrera vilka skillnader i förutsättningar för analys, förankring och implementering som finns i beslutsprocesserna för olika typer av beslut.

I figuren illustreras processer för tre typer av beslut. Bubblornas storlek bygger på utredningens bedömning av ungefär hur stor del av utformningen av styrningen som sker i de olika beslutsstegen. Jämförelsen fokuserar på strukturerna för beredning och återkoppling.

Användningen av statsbidrag har varierat över tid och mellan olika politikområden. Det finns därför sannolikt flera undantag till beslutskedjan nedan.

Figur 3.1 Typiska beslutskedjor



Anm: Storlek på cirkel indikerar hur stor del av utformningen som sker i respektive skede enligt utredningens bedömning. Figuren illustrerar övergripande drag och anger inga exakta förhållanden mellan olika beslutssteg.

3.1.1 Styrning av kommunsektorn genom lagar och förordningar

Den största delen av statens styrning av kommunsektorn sker genom lagar och förordningar. Det finns en strukturerad och väletablerad process för hur nya lagförslag ska tas fram och vilka krav som ställs på beredningsunderlaget. Detta styrs ytterst av regeringsformen som reglerar riksdagens och regeringens uppgifter samt sätter upp beredningskrav och krav på att nya lagförslag ska remitteras till myndigheter och kommuner.⁹

Föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas genom lag¹⁰. Om regeringen vill förändra lagbestämmelser som påverkar kommunsektorn utreds och bereds detta i regel noggrant innan regeringen lägger fram ett förslag till riksdagen. Beredningen omfattar konsekvensanalyser av hur kommunsektorn påverkas och vilka effekter som kan förväntas av förslaget. Förslaget remitteras till kommunsektorn och både enskilda kommuner och SKR ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget.

Om statlig reglering leder till ökade kostnader för kommuner ska detta enligt den kommunala finansieringsprincipen (fip) finansieras. Huvudregeln är att det ska ske genom att staten höjer de generella bidragen till kommuner och regioner som i statsbudgeten sorterar inom utgiftsområde 25. De generella bidragen betalas ut till kommuner via det kommunala utjämningsystemet och kan fritt användas av kommunerna för att de ska kunna lösa sina åtaganden (se avsnitt 2.1.2). Fördelen med detta tillvägagångssätt är att kommuner endast behöver förhålla sig till vilka krav som ställs på verksamheten och utifrån detta planera budgeten och verksamheten efter vilka uppgifter som ska utföras snarare än att staten på förhand bestämt hur mycket olika verksamheter ska få kosta.

3.1.2 Styrning av kommunsektorn genom riktade bidrag

Styrning genom riktade bidrag har få givna former och krav. Vissa riktade bidrag föreslås i utredningar som remitteras till kommunsek-

⁹ 7 kap. 2 § regeringsformen

¹⁰ 8 kap. 2 § regeringsformen

torn, men det är mer vanligt att nya förslag på bidrag som läggs fram i budgetpropositionen saknar offentliggjort beredningsunderlag samt inte heller har remitterats innan beslutet fattas.

Regeringen presenterar budgetpropositionen varje år i september. Detta är ofta den första informationen kommunerna får om nya bidrag och i detta läge finns det inget utrymme för kommuner att återkoppla kring behovet eller utformning av bidraget inför att riksdagen beslutar om bidraget.

I budgetpropositionen presenteras bidragets övergripande syfte och hur mycket medel som bidraget avser. Det finns sällan mer ingående beskrivningar av hur satsningen ska fungera och hur mycket medel som kommer tilldelas per kommun och därför finns det sällan möjligheter för kommuner att i detta led göra några särskilda åtgärder för att planera verksamheten.

Regeringen måste invänta att riksdagen beslutar om budgeten innan regeringen går vidare med att besluta om regleringsbrev eller särskilda uppdrag till myndigheterna om att administrera de satsningar som beslutats i budgeten. Detta sker normalt tidigast i december innan budgetåret börjar.

Riktade bidrag administreras i regel av en myndighet och inom äldreomsorgsområdet har Socialstyrelsen hand om de flesta bidragen. Först i början av budgetåret kan Socialstyrelsen skicka ut utlysningar till kommuner om riktade bidrag som är möjliga att söka. Detta är den första mer detaljerade information om bidraget som kommuner får till sig och ofta är det först i detta skede som kommunerna kan planera verksamhet som kan bedrivas med statsbidragen. (i avsnitt 6.1 beskrivs hur statsbidragen kommer in i den kommunala budgetprocessen)

3.1.3 Myndighetsstyrning

För regeringens direkta styrning av myndigheter under regeringen finns få formella beredningskrav. Utöver den formella styrningen i form av förordningar, regleringsbrev och enskilda regeringsbeslut finns också utrymme för löpande dialog som gör det möjligt att löpande förtydliga och vässa innehållet i styrningen. Det finns i regel utrymme för att diskutera regeringsuppdrag innan beslut och att lämna förtydliganden efter beslut. Tjänstemannadialoger kan hållas

löpande på olika nivåer. Det finns relativt få steg mellan regeringen och slutanvändaren, dvs. myndigheten, vilket gör att myndigheten har förutsättningar att överblicka hela beslutskedjan och komma med återkoppling om vad som inte fungerar.

Möjligheten till dialog kan minska behovet av omfattande beredning i förhand. Om regeringen kan få återkoppling under implementeringen och möjlighet att förtydliga målsättning och budskap kan det sannolikt åtminstone delvis överbrygga behovet av att i beredningsstadiet säkerställa att alla brister och frågor i beredningsunderlaget är utredda.

3.1.4 Riktade bidrag hanteras som myndighetsstyrning

De beslutsvägar som används vid riktade bidrag liknar mer de som används vid myndighetsstyrning än lagstiftning och oftast sker själva implementeringen av ett bidrag via ett uppdrag till en myndighet om att betala ut medel på ett visst sätt för ett visst ändamål. Det finns dock skillnader mellan styrning av kommuner och ordinarie myndighetsstyrning, bland annat att förutsättningarna för dialog är mer begränsade vid styrningen av kommuner än vid myndighetsstyrning.

3.1.5 Riksdagsinitiativ har blivit vanligare

Det senaste decenniet har riksdagen tagit en mer aktiv roll i statens styrning vilket bland annat har påverkat bidragen till kommunerna. Detta har tagit sig uttryck genom att det över tid har blivit vanligare med tillkännagivanden från riksdagen om att regeringen ska vidta olika åtgärder och det har även blivit vanligare att riksdagen fattar bindande beslut som direkt ska implementeras av staten.¹¹

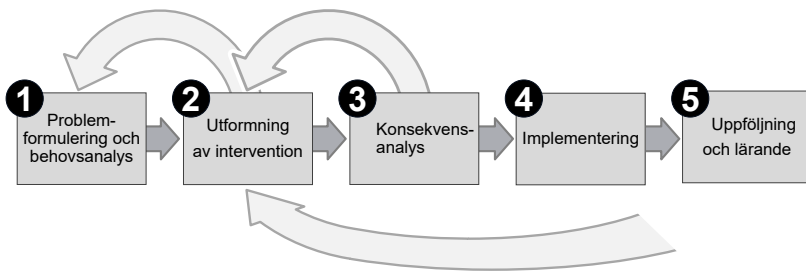
Av de bidrag som studerats i denna utredning har flera tillkommit just genom ett initiativ från riksdagen. De beloppsmässigt största bidragen har varit de prestationsbaserade bidragen för att minska andelen timanställda samt öka sjuksköterskebemanningen på särskilt boende inom äldreomsorgen. Dessa är stora reformer som syftar till att långsiktigt förändra drivkrafterna för verksamhetsutveckling och organisering inom äldreomsorgen.

¹¹ Detta beskrivs mer ingående bland annat i Statskontoret (2023) kap 6.

3.2 Riktade bidrag utifrån ett policycykelperspektiv

I detta avsnitt analyseras beslutsprocessen för riktade bidrag utifrån ett policycykelperspektiv som syftar till att illustrera olika delar av en beslutsprocess och vilka åtgärder som kan genomföras i respektive fas för att förbättra förutsättningarna för effektiv styrning.

Figur 3.2 Policycykelmodell



Anm. Egen bearbetning av förlaga från Vedung (2016). Denna typ av modeller är vanliga illustrationer av policyprocessen. Viss variation förekommer i vilka delar som betonas och lyfts fram.

I figuren ovan framgår en modell för en övergripande policyprocess. Denna typ av modell används i olika sammanhang och kan utformas på olika sätt beroende på vilka beslutssteg man vill betona. Beredningsprocessen beskrivs enligt figuren ovan som en process i fem steg:

1. **Problemformulering och behovsanalys:** Här besvaras frågor om varför insatsen genomförs, vilket problem som ska bemötas och vem som insatsen ska riktas mot.
2. **Utformning av intervention:** Här avses utformningen av åtgärdens funktionssätt, villkor och den logiska strukturen i åtgärden. Utformningen kan ses som kärnan i beredningsprocessen.
3. **Konsekvensanalys:** Här görs en analys bland annat av hur insatsen påverkar målgruppen, vilka effekter den kan tänkas få och vilka indirekta konsekvenser insatsen kan tänkas få för olika aktörer.

4. **Implementering:** I implementeringsfasen genomförs åtgärden. I fallet med riktade bidrag handlar genomförandet från statens sida framför allt om att fördela medel och säkerställa ett fungerande informationsflöde till kommunerna.
5. **Uppföljning och lärande:** Uppföljning syftar i regel till lärande. Lärandet kan vara riktat mot framtida insatser eller mot framtida perioder av den nuvarande insatsen.

Processen är kronologisk och går i riktning mot implementeringen. Uppföljning och lärande skapar en länk inför framtida åtgärder. Varje steg bygger på vad som skett tidigare i processen och om exempelvis konsekvensanalysen visar ett oönskat resultat så är det lämpligt att ta ett steg tillbaka och ändra utformningen av insatsen. Poängen med modellen är att fungera som en utgångspunkt och ram för att diskutera behovet av att olika steg genomförs under beredning och implementering av riktade bidrag.

3.2.1 Saknas ofta explicit problembeskrivning och behovsanalys

Satsningar på kommunsektorn via riktade bidrag sker ofta utan att regeringen kommunicerat mer ingående information om åtgärden. I budgetpropositionen presenteras satsningarna oftast med en beskrivning på en eller två rader och det finns inte utrymme i budgetpropositionen för att exempelvis mer ingående beskriva vem satsningarna riktar sig till och vilka resultat som eftersträvas och vilka resultat som kan förväntas. Ofta saknas därför beskrivningar av:

- Vilket behov som finns hos målgruppen
- Vilket problem som bör åtgärdas
- Vilka resultat åtgärden syftar till
- Förväntade konsekvenser av åtgärden

Detta kan ha flera oförutsägbara konsekvenser. Exempelvis kan det leda till att det krävs mer av tolkning på alla nivåer i implementeringsfasen vilket kan leda till dels osäkerhet hos kommunerna i

planeringsstadiet om vilka typer av åtgärder som är förenliga med bidragets syfte, dels skillnader i satsningens innehåll från kommun till kommun. Det är också svårare att bedöma i vilken grad satsningens intention har uppnåtts om det inte finns något tydligt formulerat syfte eller mål.

3.2.2 Satsningar som utformas iterativt

Eftersom det inte finns några beredningskrav och sällan görs publika utredningar innan satsningar via riktade bidrag genomförs saknas ibland viss information initialt som kan krävas för genomförandet. Dessa informationsgap kan delvis klargöras mellan budgetpropositionen presenteras och utlysningen av bidraget sker. I vissa fall förändras även förutsättningarna för bidraget i efterhand och med mer eller mindre kort framförhållning. Det finns flera exempel på detta, varav några exempel framgår nedan.

Villkor för användning av bidragen har ändrats med kort framförhållning.

I avsnitt 6.1.2 beskrivs hur kommunikationen kring sektorsbidraget har kommit att göra att bidraget gått fram och tillbaka från riktat till generellt ur ett kommunalt redovisningsperspektiv efter införandet 2021.

I avsnitt 6.2.3 beskrivs utmaningar med att de prestationsbaserade bidragen förändrats med kort framförhållning och då inte minst att villkoren för ersättningen ändrats med kort framförhållning vilket påverkat förutsättningarna för ekonomisk planering i kommunerna.

Satsningarna med prestationsbaserade bidrag utformades till stor del av Socialstyrelsen

I ett särskilt utskottsinitiativ i februari 2021 införde den dåvarande oppositionen flera nya riktade bidrag varav två satsningar byggde på prestationsbaserade bidrag. Riksdagen fattade ett budgetbeslut om en relativt omfattande satsning, både sett till ekonomiska resurser

och till ambition för styrningen av kommunerna. Satsningen riksdagen fattade beslut om var dock beskriven i relativt begränsad omfattning, vilket gjorde att mycket av utformningen av satsningen skedde på Socialstyrelsen.

Oförutsedda administrativa krav inom Äldreomsorgslyftet

Äldreomsorgslyftet är en av de mer administrativt krävande av satsningarna som studerats inom ramen för denna utredning. De administrativa kraven har förändrats under satsningens gång och många kommunrepresentanter har uttryckt att det har varit svårt att på förhand förutse vilka uppgifter som skulle samlas in under användningen av bidraget för att leva upp till de administrativa kraven.

Äldreomsorgslyftet har delfinansierats med resurser från EU:s återhämtningsplan vilket inneburit att krav på återrapportering utformats både för att fylla ett informationsbehov från Socialstyrelsen och från EU. Återrapporteringen har i båda fall gått via Socialstyrelsen men har skett vid olika tidpunkter. Särskilt utmanande tycks ha varit de administrativa kraven som kommer från EU. Många kommuner har uppgett i intervjuer att det under somrarna och semestertider kommit krav från Socialstyrelsen på ytterligare detaljerad redovisning av tidigare beslutade medel och att denna ytterligare redovisning inte föregåtts av någon information från myndigheten.

3.2.3 Information till kommunerna

I intervjuer med kommuner och andra aktörer har framkommit att informationsförsörjningen relaterade till statsbidragen inte alltid fungerar optimalt. Det finns mycket information att tillgå, men informationen är inte alltid anpassad efter kommunernas behov (i avsnitt 6.2.1 utvecklas resonemang om planerbarhet utifrån kommunernas perspektiv). Bilden från kommunerna om vad som saknas är inte samstämmig utan olika kommuner och personer i kommunerna ser olika brister och luckor. Bland annat har följande områden framkommit:

- Det saknas aktör som är utpekad som ansvarig för att försörja kommunerna med information.
- Nuvarande informationskällor är inte anpassade för kommunernas behov.

Det finns ingen tydlig ansvarig för att försörja kommunerna med information

Det finns ingen aktör som har uppdraget att hålla kommuner uppdaterade med information om vilka statsbidrag som är beslutade och hur mycket medel som ska tillfalla varje kommun. Socialstyrelsen har uppdraget att besluta och fördela de flesta av bidragen till äldreomsorgen. I samband med detta informerar myndigheten också kommunerna om vilka bidrag som går att söka. Men informationen är snävt avgränsad till information som följer av de uppdrag som är aktuella och beslutade som uppdrag till myndigheten.

SKR har tagit på sig rollen att sammanställa information till kommunerna baserat på den information som framgår av budgetpropositionen. SKR sammanställer information i två produkter: dels ett cirkulär som beskriver satsningarna som sker i budgeten och som normalt publiceras inom en vecka efter budgeten, dels en sammanställning som kommer senare under hösten som innehåller nivåer av bidrag över tid på nationell nivå. Dessa produkter är uppskattade informationskällor för kommunerna och fyller en stor del av deras informationsbehov. SKR menar att det krävs en del tolkning från SKR:s sida för att sammanställa uppgifterna i budgetpropositionen och det finns exempel när det skett feltolkningar och felaktiga uppgifter spridits även om detta tycks vara ovanligt.

Budgetpropositionen och regleringsbrev är inte anpassade för kommuner

Budgetpropositionen och regleringsbrev är de huvudsakliga källorna till information om nya statsbidrag, men dessa produkter är inte riktade till kommuner eller anpassade för att informera kommuner om vilka statsbidrag som finns och är planerade.

Budgetpropositionen är utformad och strukturerad för att bistå riksdagen och allmänheten med information om vilka nya satsningar som regeringen vill genomföra och vilka anslagsnivåer som regeringen föreslår. Informationen i budgetpropositionen kretsar kring indelningen av statsbudgeten i anslag. Riktade bidrag till kommuner kan ligga på ett anslag tillsammans med andra satsningar, de kan i undantagsfall ligga på flera anslag och ibland kan de utgöra ett helt anslag. Riktade bidrag till äldreomsorgen ligger i regel på anslag 4:5 inom utgiftsområde 9 tillsammans med andra satsningar som staten gör inom äldreomsorgen.

I budgetpropositionen framgår regelmässigt för varje anslag:

- Information om anslagsnivå innevarande och kommande år
- Information om nya satsningar (om de innebär anslagsförändring) och förväntad nivå på satsningarna aktuellt budgetår samt för två prognos-år

I budgetpropositionen framgår inte regelmässigt vilka satsningar som fortlöper eller vilka satsningar som upphör innevarande år.

Ser man endast till anslagsnivån är det svårt att veta vilka satsningar som anslaget ska användas till. Vid införandet av en satsning aviseras en planerad bana för medlen inom en prognoshorisont på tre år. Vad som händer därefter går inte att se i den aktuella budgetpropositionen eller framtida budgetpropositioner eftersom enskilda satsningar endast regelmässigt redovisas när de införs. Efter en satsning presenterats och beräknats ligger de i basen för anslaget.

Om någon vill få en komplett bild över vilka satsningar som sker på ett anslag över tid kan man alltså behöva läsa budgetpropositionerna för flera år för att pussla ihop en helhetsbild. Ytterligare en dimension av komplexitet uppkommer när riksdagen fattar bindande beslut om budgetsatsningar eftersom dessa mellanliggande beslut vid nästa budget kommer att ingå i basen för anslaget utan att det nödvändigtvis framgår att det som ingår i anslagsbasen inte presenterats i en tidigare budgetproposition.

Regleringsbrevet är regeringens konkreta implementering av riksdagens budgetbeslut. Där finns information om hur mycket medel som ska användas till olika ändamål, bland annat vilka riktade bidrag som ska betalas ut. Inte heller regleringsbrevet är utformat för att bistå kommuner med information utan främst för att ansvarig

myndighet ska få instruktioner om vad som ska ske. Informationen som finns att tillgå är inte enhetligt utformad. I vissa fall aviserar regeringen belopp per kommun, men i de flesta fall framgår detta inte. För den som inte är van vid att läsa regleringsbrev kan det vara komplicerat att hitta informationen och tillgodogöra sig de informationen. Regleringsbreven ger heller ingen information om hur satsningarna förändras över tid. Regleringsbreven kommer också relativt sent på året så tidsvinsten är liten i relation till att vänta på utlysningssinformation från Socialstyrelsen.

Konsekvent kommunikation

Det faktum att det inte finns någon aktör som är ansvarig för kommunikationen kring de riktade bidragen inom äldreomsorgen samt att budgetpropositionen och regleringsbreven inte riktar sig till kommunerna som målgrupp innebär att det kan vara svårt för en kommun att tillgodogöra sig informationen. I intervjuer med kommuner har framkommit en viss osäkerhet i vissa kommuner kring vilka satsningar som fortsätter och vilka satsningar som upphör mellan år.

Informationsförsörjning, ett exempel från verkligheten

En controller med ansvar för statsbidrag inom äldreomsorgen fick under hösten 2023 höra i ett regionalt nätverk för verksamhetskontrollers att sektorsbidraget, vilket är det största statsbidraget till äldreomsorgen, skulle upphöra kommande år. Detta är förstås viktig information eftersom det för kommunen handlar om ett inkomsttapp på många miljoner. Han mejlade då Socialstyrelsen för att efterforska vad som gällde för det aktuella bidraget. Socialstyrelsen svarade då att myndigheten inte hade någon information om kommande budgetår och kunde inte säga något om frågan innan beslutet om regleringsbrevet för 2024.

Läser han budgetpropositionen för 2024 används på bidraget för första gången benämningen *sektorsbidrag* utan närmare förklaring att det är detsamma som det tidigare bidraget för att *säkerställa god vård och omsorg om äldre*.

Läser han cirkuläret från SKR som sammanställer budgetpropositionen finns det ingen information om att sektorsbidraget fortsätter på samma nivå som tidigare och i SKR:s tabellunderlag med satsningar är benämningen av satsningen ”Äldreomsorg – riktade medel”.

Frågan om benämning och konsekvens i informationen kan tyckas trivial. Det går ofta, om än med viss ansträngning, att få ihop en samlad bild över vilka bidrag som finns. Men eftersom det finns 290 kommuner med olika förutsättningar finns det risk att dels information missas och missförstås, dels att kostnaderna för att tillgodogöra sig information från staten är onödigt höga.

3.2.4 Utvärdering och lärande

I policycykelmodellen har utvärdering och lärande en roll och bör som perspektiv finnas med i statliga satsningar. Behovet av lärande avser alla delar av interventionen och kompletterar analysen av behov, syfte och konsekvenser som i bästa fall gjorts innan implementering.

Minimera administrativa krav

Utvärdering har inget självändamål och omfattningen av utvärderingsinsatser bör ställas mot nyttan och kostnaderna som är förknippade med olika omfattning av uppföljning och administrativa krav. Varje administrativt krav eller information som efterfrågas leder till en genomförandekostnad gånger 290 kommuner. Kraven bör vara väl övervägda och kopplade till en konkret nytta. Åtterrapporeringen bör motiveras utifrån ett tydligt syfte med utvärderingen.

Utvärdering och lärande kräver utfästelser

Att tydligt uttrycka syfte med satsningar och sätta upp konkreta mål underlättar styrning och implementering. Det ökar också förutsättningarna för utvärdering och lärande. Detta understryker behovet av en behovsanalys och att insatsen är tydligt definierad. Ett

tydligt syfte och skarpa mål gör det möjligt att ställa kritiska frågor om hur man på ett bättre sätt uppnår dessa mål och syften. I dagsläget saknas detta i de flesta fall och då blir det upp till utvärderaren att återskapa en implicit logik i satsningarna.

3.3 Bedömning och rekommendationer

Risker med formlös beslutsprocess

Styrning av kommunsektorn genom riktade bidrag är i jämförelse med exempelvis styrning genom lagstiftning en formlös process. Riktade bidrag är ett attraktivt sätt att styra kommunsektorn eftersom det går snabbt mellan att ett initiativ tas och att implementering kan ske men det innebär också risker för att alla relevanta perspektiv inte framkommer i beredningen av bidraget. De krav på beredning och process som är knutna till den ordinarie lagstiftningsprocessen syftar till att öka sannolikheten att besluten som fattas håller en hög kvalitet och leder till önskat utfall. För att säkerställa att alla frågor och perspektiv kommer fram finns det krav på beredning, konsekvensanalys och remittering. Eftersom det inte finns några sådana beredningskrav när det gäller införandet av nya riktade bidrag riskerar också viktiga aspekter att missas.

Att beslutsprocessen är formlös har sannolikt bidragit till följande:

- Det saknas ofta beskrivning av behov och syfte med satsningar
- Satsningar utformas iterativt
- Ansvaret för att informera kommunerna är otydlig
- Det saknas förutsättningar för utvärdering och lärande av satsningar som genomförs

Se över besluts- och implementeringskedja

Avsaknaden av formella beredningskrav innebär att alla relevanta frågor inte kommer att ställas *automatiskt* utan styrformen ställer större krav på den styrande för att det ska fungera väl än lagstiftning

där det finns processer som alla förslag ska genomgå. Regeringen bör skapa tydligare interna processer för beredning av riktade bidrag inom äldreomsorgen. Dessa behöver inte vara lika strikta som vid exempelvis ny lagstiftning utan kan fungera som underlag för att säkerställa att alla relevanta frågor ställs i beredningsprocessen. I kapitel 9 presenteras ett förslag på beslutsstöd för beredning och implementering av riktade bidrag som syftar till att säkerställa att bidragen har ett tillräckligt beredningsunderlag och att det finns en fungerande informationsförsörjning.

Statskontoret har lämnat förslag om förutsättningarna för att samla information om riktade bidrag i en informationsportal

Statskontoret har analyserat förutsättningarna för att samla information om aktuella riktade statsbidrag till kommuner och regioner i en digital informationsportal och rapporterade sitt förslag i maj 2024¹². Jag bedömer att en gemensam portal inte enskilt kan lösa hela problematiken kring kommunernas informationsbehov, inte minst för att plattformen behöver bygga på den information som ansvariga myndigheter levererar till plattformen. Men en samlad plattform ökar sannolikt förutsättningar för att se en helhetsbild och arbetet med att ta fram en plattform kan förhoppningsvis lyfta fokus på frågor kring kommunernas informationsbehov.

¹² Statskontoret 2024

4 Statsbidrag till äldreomsorgen

I avsnittet presenteras min analys av utformningen av de riktade bidragen inom äldreomsorgen som använts under senare år. Kapitlet består av följande delar:

- Mål och syfte i bidragen – Vad vill staten uppnå med de riktade bidragen inom äldreomsorgen?
- Styrningsmekanismer – Vilka styrningsmekanismer används i bidragen?
- Styrning baserat på aktivitet eller prestation – Vilka antagande gör staten om behov och värdeskapande inom äldreomsorgen genom att styra olika delar av värdekedjan?
- Bidragsmedlens roll – Vilka principer gäller för bidragens fördelning, vilka aspekter bör beaktas och hur ser utfallet ut av fördelningen för de bidrag som funnits under senare år?

Avslutningsvis presenteras slutsatser och rekommendationer om vad regeringen bör ta i beaktande vid beredning av riktade bidrag. (se avsnitt 4.5). Sammanfattningsvis:

- Regeringen bör förtydliga satsningarnas syfte och mål. Detta bör ske bland annat för att öka förutsättningarna för kommuner att leverera ett resultat i linje med regeringens ambitioner men även för att minska osäkerheten i om vad medel kan användas till och öka användbarheten av bidragsmedlen.
- Sektorsbidraget är ett brett stöd som ersätter generella medel till kommunerna utan avsikten att särskilt styra kommunernas agerande utöver att prioritera äldreomsorgen högre. För denna typ av breda verksamhetsstöd bör fokus ligga på att minska

kostnader och öka tydlighet, tillgänglighet och användbarhet av bidraget.

- Ju högre ambitionerna i en satsning är att styra kommunernas verksamhet desto högre krav bör ställas på att reformerna är väl genomarbetade och förberedda, långsiktiga, att implementeringskedjan är genomtänkt och att konsekvenser är belysta innan satsningarna genomförs.
- För satsningar som finansierar ett kommunalt åtagande bör utgångspunkten vara att fördela medel via kostnadsutjämningsystemets standardkostnad för äldreomsorg.
- För satsningar som finansierar något som inte främst är ett kommunalt åtagande bör fördelning av medel styras av en teori om vad som ska åstadkommas och var förändring bör ske.
- Mindre kommuner har andra förutsättningar än stora kommuner. Det bästa sättet att öka sannolikheten att alla kommuner kan ta del av bidrag på samma villkor är att minimera kostnader och öka användbarhet av bidragen inom ramen för dess syfte. Det bör även säkerställas att bidragen är tillräckligt stora för att vara relevanta för alla kommuner.

Tabell 4.1 Sammanställning av satsningar i studien

Satsning	Budgeterat belopp			Syfte	Mekanism	Efterfrågat utfall	Användning av bidragsmedel	Fördelning av medel
	2021	2022	2023					
1. Sektorsbidrag (säkerställa god vård och omsorg om äldre)	4 000	4 000	4 000	Öka generell ambition	Öronmärkta medel	Ospecificerat	Generell	Bred nyckel
2. Statsbidrag för arbete mot ensamhet och demens	610	610		Öka generell ambition	Öronmärkta medel	Ospecificerat	Generell	Bred nyckel
3. Äldreomsorgslyftet	3 400	1 700	1 700	Öka utbildningsnivå	Öronmärkta medel	Specifikt	Specifik	Bred nyckel
4. Bidrag för att öka specialistunder-sköterskekompetens	21	47	47	Öka utbildningsnivå	Öronmärkta medel	Specifikt	Specifik	Blandmodell (m. minimibelopp)
5. Valfärdsteknik	184	182		Öka användning av valfärdsteknik	Öronmärkta medel	Ospecificerat	Specifik	Bred nyckel (m. minimibelopp)
6. Återhämtningsbonus (+delade turer)	195	950	1250	Förbättrad arbetsmiljö	Projektmedel	Ospecificerat	Specifik	Blandmodell
7. Ökad sjuksköterskebemannning på SÄBO	1 000*	1 000*	1 000*	Öka bemanning	Belöna prestation	Specifikt	Generell	Blandmodell
8. Minska andelen timanställningar	2 000*	2 000*	2 000*	Minska andel timanställda	Belöna prestation	Specifikt	Generell	Blandmodell

*Betalas ut året efter prestationen uppmäts.

I tabellen ovan framgår en sammanställning av de bidrag som ingår i studien samt dess övergripande egenskaper. Dessa analyseras mer utförligt i kapitlet. Investeringsstöd för äldreboenden ligger på samma anslag i statsbudgeten för statliga satsningar på äldreomsorgen men analyseras inte i kapitlet eftersom det inte riktas till äldreomsorgsverksamhet eller utförare av äldreomsorg utan mot investering i byggandet av äldreboenden.

4.1 Vad vill staten uppnå? – Satsningarnas syfte

Statsbidragen till äldreomsorgen har tillkommit olika år och till följd av olika förutsättningar i samhället och den politiska debatten och syftar därav också till att adressera olika utmaningar inom äldreomsorgen. Bidragen kan grovt delas in i typer utifrån deras syfte: Breda stöd, kompetensförsörjning, breda utvecklingsstöd och specifika utfall (prestationsbaserade bidrag). Dessa fyra kategorier beskrivs i avsnitten nedan och framgår i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Syftet med riktade bidrag till kommuner inom äldreomsorgen

Typ	Bidrag	Syfte
Breda stöd	Sektorsbidrag Statsbidrag för arbete mot ensamhet och demens	Syftar till att styra prioritering av kommunens resurser mot mer äldreomsorg
Kompetens försörjning	Äldreomsorgslyftet Bidrag för att öka specialistundersköterskekompetens	Syftar till ökad tillgång till utbildad personal
Breda utvecklingsstöd	Återhämtningsbonus Välfärdsteknik	Syftar till ospecificerad utveckling inom specifika områden: arbetsmiljö och ökad användning av välfärdsteknik
Specifika utfall (Prestationsbaserade)	Minska andelen timanställningar Ökad sjuksköterskebemanning på SÄBO	Syftar till att uppnå specifika utfall: Minskad andel timanställda inom äldreomsorgen Ökad sjuksköterskebemanning i särskilt boende för äldre

Källa: Bidragsanvisningar

4.1.1 Breda stöd

Sektorsbidraget och statsbidraget för arbete mot ensamhet och demens är breda bidrag som ska ge möjlighet för kommunerna att öka ambitionsnivån inom äldreomsorgen genom ökade resurser. Satsningarna är breda och skapar därför möjligheter för kommunal verksamhet att anpassa bidragen till verksamhetens behov.

Sektorsbidraget ska enligt instruktionerna till kommunerna användas *utifrån lokala behov i syfte att möjliggöra förbättringar och utveckling av verksamheten*. Sedan ges ett antal exempel på möjliga utvecklingsområden som kommunerna kan satsa på. Denna formulering antyder att det finns en ambition hos staten att uppmuntra till utveckling av verksamheten men samtidigt finns ingen definition av vad som är att betrakta som utveckling eller förbättring. Utveckling kan tolkas som att något i verksamheten ska förändras mer långsiktigt. Förbättring är ett bredare begrepp som gör att nästan all ökning av ambitionsnivån inom verksamheten kan omfattas om syftet med den är att något ska bli bättre för någon. Hur syftet med satsningen uppfattas hos kommunerna diskuteras med ingående i avsnitt 5.2.2.

Statsbidraget för arbete mot ensamhet och demens är bred och användningsområdet är brett, men regeringen specificerar ändå att medel ska gå till vård och omsorg av demenssjuka och/eller åtgärder mot ofrivillig ensamhet. Utöver detta finns ingen anvisning om hur mycket som bör gå till respektive grupp. Personer med demenssjukdom är en stor målgrupp för äldreomsorgen i alla kommuner och de flesta verksamhetsgrenar inom äldreomsorgen arbetar mer eller mindre med målgruppen. Det finns därför ingen för kommunen extern aktör på lokal eller central nivå som har möjlighet att skilja medel som ägnas åt vård av demenssjuka från medel som läggs på övriga målgrupper och därför kan kommunen i princip använda medlen fritt inom omsorgen. Satsningen är sannolikt i praktiken nästan lika bred som sektorsbidraget.

4.1.2 Bidrag för kompetensförsörjning

Det finns två bidrag som finansierar lönekostnader för personal som deltar i utbildning och annan kompetensutveckling relaterat till omsorgsyrket: Äldreomsorgslyftet och bidrag för att öka specialist-

undersköterskekompetens. Bidragen fungerar på liknande sätt men Äldreomsorgslyftet infördes tidigare, har ett bredare användningsområde och erbjuder större bidragsbelopp. Bidrag för att öka specialistundersköterskekompetens beslutades av riksdagen i ett budgetbeslut efter ett utskottsinitiativ (2020/21:FiU46). När bidraget infördes överlappade ändamålen med de två bidragen för kompetensförsörjning inte varandra. Det nya bidraget för att öka specialistundersköterskekompetens inom äldreomsorgen gav möjlighet att ersätta lön för personal som vidareutbildade sig till specialistundersköterskor vilket inte omfattades av Äldreomsorgslyftet. Men inför Äldreomsorgslyftets andra år breddades bidraget avsevärt till att även omfatta utbildning till specialistundersköterska utan att bidraget för specialistundersköterskekompetens justerades. Därför har bidragens användningsområde överlappat varandra.

4.1.3 Breda utvecklingsstöd

Det som här kallas breda utvecklingsstöd delar egenskapen att de är breda stöd med stor frihet för kommunerna att själva välja hur medel ska prioriteras men avgränsat till specifika områden. Staten signalerar att man vill se att medel satsas på vissa avgränsade områden men definierar inte närmare vad staten vill att kommunerna ska använda medel till. Bidragen som här kategoriseras som breda utvecklingsstöd är satsningen Återhämtningsbonusen och statsbidraget för välfärdsteknik.

Återhämtningsbonusen syftade till att möjliggöra åtgärder inom kommunerna för att förbättra arbetsmiljön för personal inom vård och omsorg. Bidraget kunde sökas hos Socialstyrelsen och projektmedel betalades ut efter individuell bedömning. Statsbidraget kan beskrivas som att det är brett eftersom kommunerna själva får definiera vilka utmaningar som de vill adressera i kommunen och söka projektmedel utifrån detta.

Satsningen på välfärdsteknik syftade till att öka användningen av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. Medel kunde rekvideras utifrån en nyckel baserad på antalet äldre i kommunen och kommunen kunde sedan använda medel relativt fritt inom ramarna för ändamålet. Efter bidragsåret rapporterade kommunerna om

användningen av bidraget och betalade tillbaka medel som inte använts inom ramarna för ändamålet.

4.1.4 Prestationsbaserade bidrag

De prestationsbaserade bidragen inom äldreomsorgen infördes 2021 efter ett budgetbeslut som initierats av oppositionen¹³. Det handlar om två bidrag som styrs enligt en modell liknande tidigare satsningar på prestationsbaserade bidrag inom sjukvården. Bidragen omfattar totalt 3 miljarder per år som fördelas som generella bidrag till kommuner som levt upp till prestationskrav för andel timanställda inom äldreomsorgen i kommunen och andel sjuksköterskor per plats på särskilt boende i kommunen. Bidragen styr på en hög detaljnivå i jämförelse med andra bidrag. Staten efterfrågar konkreta resultat men säger inte hur dessa ska uppnås vilket ger en stor frihet och anpassningsbarhet i hur kommunen väljer att uppnå ambitionerna med bidraget.

4.2 Vilka styrningsmekanismer använder de riktade bidragen?

De riktade bidragen inom äldreomsorgen styr kommunerna i huvudsakligen tre spår: genom att på ekonomisk administrativ väg viga resurser åt vissa ändamål, genom att staten finansierar projekt i kommunerna eller genom prestationsbaserade medel som innebär att kommunerna ska agera och få en belöning i efterhand.

4.2.1 Bidrag med öronmärkta medel

Många av bidragen inom äldreomsorgen fungerar främst genom att öronmärka medel till olika syften. Det finns inget tydligt angivet mål med satsningarna utan syftet med satsningarna kan antas vara att öka ambitionen inom en viss fråga genom att öronmärka medel till området.

¹³ 2020/21:FiU46

Breda bidrag med öronmärkta medel: Sektorsbidraget och statsbidraget för arbete mot ensamhet och demens

Som konstaterats ovan är sektorsbidraget och statsbidraget för arbete mot ensamhet och demens exempel på bidrag med ett brett användningsområde. Syftet med bidragen är att möjliggöra en ambitionsökning för äldreomsorgen. Även om bidraget är riktat med ett formellt krav på återbetalning av medel som inte använts enligt kraven i bidraget, finns det mycket små möjligheter för Socialstyrelsen att underkänna kommunernas användning och återkräva medel så länge kommunerna använder medel inom äldreomsorgen.

Snävare bidrag med öronmärkta medel: Äldreomsorgslyftet och välfärdsteknik

Satsningarna Äldreomsorgslyftet och statsbidrag för välfärdsteknik har fungerat på ungefär samma sätt, dvs. kommunerna får medel för att genomföra vissa ändamål och om de inte har möjlighet att använda medlen till avsett område så ska de återbetalas.

Principiellt är de bredare och de snävare öronmärkta medlen lika men i praktiken får de olika konsekvenser för hur stor handlingsfrihet kommunerna har och vilka möjligheter det finns att följa upp att medel använts på ett visst sätt. Bidrag med öronmärkta medel får tydligare styrningseffekter när användningsområdet är snävt och när det går att tydligare definiera vad som ligger innanför användningsområdet och vad som ligger utanför.

Äldreomsorgslyftet får användas för att täcka lönekostnader för omsorgspersonal som deltar i vissa angivna utbildningar. I instruktionerna är det tydligt angivet vilka utbildningar som är godkända och som ger rätt till ersättning.

Satsningen på välfärdsteknik är öppen och bred avseende vilka åtgärder som kommunen väljer att genomföra, men det är samtidigt lätt att avgränsa vad som sker i satsningen från kommunens övriga verksamhet, eftersom välfärdsteknik inte är en avgörande del av kommunens kostnader för äldreomsorg.

4.2.2 Projektmedel – Återhämtningsbonusen

Återhämtningsbonusen kan ses som en egen kategori av styrmodell eftersom grundmodellen bygger på en mer närgående statlig styrning. I stället för att betalas ut i förhand utifrån en given nyckel fördelar staten medel diskretionärt efter ansökan från kommunerna. Ansökningarna bedöms från fall till fall av Socialstyrelsen. Kommunerna sänder in en ansökan till myndigheten varje år och får besked några månader senare om vad kommunen kan använda medel till under året. Bedömningarna Socialstyrelsen gjort har i princip endast handlat om ansökan faller inom syftet med åtgärden och en bedömning av projektets kvalitet har inte kunnat göras. Bortsett från att processen lägger större vikt vid att de lokala projekten faller inom bidragets syfte och att bidraget administrativt fungerar annorlunda från övriga bidrag, så verkar bidraget styrningsmässigt ha fungerat på liknande sätt som övriga breda utvecklingsstöd, dock med mer administrativa krav och kortare tidsfönster för att genomföra projekten under varje enskilt år.

4.2.3 Belöna prestation

De prestationsbaserade bidragen inom äldreomsorgen (se avsnitt 4.1.4) fungerar på ett annat sätt än övriga statsbidrag och kan sannolikt både vara kraftfulla verktyg för statlig styrning men också innebära vissa risker om de inte tillämpas ändamålsenligt. Dåvarande myndigheten för Vårdanalys, numera vård- och omsorgsanalys, analyserade 2013 det väl utbredda användandet av prestationsbaserade bidrag inom hälso- och sjukvården. I rapporten anges bland annat att prestationsbaserade bidrag var ett potentiellt kraftfullt verktyg men ett verktyg som innebär risker för oönskade sidoeffekter och som ställer stora krav på att ersättningssystemet är väl planerat och genomtänkt (Vårdanalys 2013). En central fråga när det gäller prestationsbaserade bidrag i den och andra studier har varit risken för att prioriteringen av det som ersätts kan bli så stark att det tränger undan andra ändamål som inte ingår och belönas i systemet eller risken att kommuner och regioner bygger suboptimala lösningar som inte hänger ihop med en helhetssyn på verksamheten.

4.3 Styrning baserat på aktivitet eller prestation

Den statliga styrningen tar sikte på att påverka de kommunala processerna. Detta kan belysas genom ett programteoriperspektiv (se faktaruta på nästa sida).

Genom riktade bidrag finansierar staten initiativ som ska ske i de kommunala verksamheterna. Givet ett av bidragens huvudsyften, att finansiera kommunal kärnverksamhet, bör bidragens styrning av kommunens prioriteringar analyseras utifrån alternativscenariot att kommunerna själva styr användningen av medel (dvs. medel fördelas som generella).

Statens styrning är enligt detta synsätt inte bara finansiering av verksamhet utan styrning av kommunens prioriteringar. Genom att styra om i kommunens prioriteringar tar staten på sig ett ansvar för att de antaganden som staten gör om behovet i de olika kommunala verksamheterna är korrekta och att statens styrning av prioriteringar i kommunerna leder till en mer effektiv eller ändamålsenlig användning av statens resurser än vad som varit fallet om bidrag hade givits som generella medel.

Ansvaret den styrande tar på sig ser olika ut beroende på hur satsningen utformas och vilken typ av prioritering staten efterfrågar i bidragsvillkoren. Detta illustreras i figur 4.2.

Faktaruta: Programteori – Ett verktyg för analys och strategisk planering

Programteori handlar om att på ett tydligt sätt åskådliggöra logiken som finns i en mer eller mindre komplex policyåtgärd. Det är ett teoretiskt ramverk som har utvecklats för att kunna användas både som strategisk planering av åtgärder på förhand eller för att i efterhand skapa mening av insatserna för ett projekt i utvärderingssyfte. Syftet är att förstå, analysera och kommunicera helheten av en tänkt insats eller reform, de förväntade effekter som ska uppnås samt synliggöra de antaganden som görs om kopplingar mellan insatser och effekt för medborgare och samhälle. Ofta läggs stor vikt vid¹⁴:

- att skapa en logisk struktur mellan åtgärd och konsekvens, och
- att åskådliggöra den logiska strukturen grafiskt.

Programteorin skiljer ofta mellan det som sker inom organisationen, det som direkt går att påverka och det som sker utanför organisationen. Verktöget är flexibelt och kan appliceras på alla abstraktionsnivåer. Det mest centrala är att synliggöra antaganden om kausala samband.

- **Resurser** är en förutsättning för att bedriva verksamhet och startar varje effektkedja.
 - **Aktiviteter** är det verksamheten gör för att i nästa led uppnå prestationer. Exempel på aktiviteter kan vara att anställa personal, köpa in produktionsmedel och bedriva fortbildning.
1. **Prestationer** är det som verksamheten producerar. Exempelvis tid av service från sjuksköterska, hemtjänst eller service, leveranser av mat, m.m.
 2. **Effekter** är den förändring som verksamheten ska leda till hos målgruppen. Effekter som sker på kortare sikt avser bidra till effekter som förväntas på längre sikt. Att uppnå effekter kan vara förknippat med osäkerhet, inte minst för att det kan vara svårt att mäta, men programteoriperspektivet understryker behovet av att ha en logisk teori kring hur effekter förväntas uppstå.

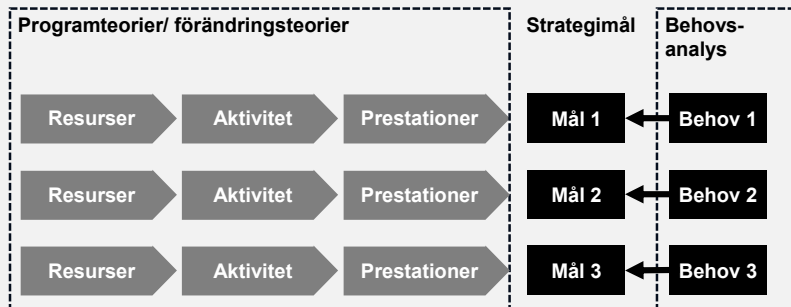
¹⁴ Se ex Mayne J. (2017) och ESV (2012)

Figur 4.1 Programteori en viktig hörnsten i Sidas strategiska planering

Sveriges bistånd styrs av strategier som regeringen beslutar om. Idag finns det 45 strategier för länder, regioner och teman som Sverige prioriterar i vårt bistånd. Strategierna tas fram i en gemensam process mellan Sida och Utrikesdepartementet.

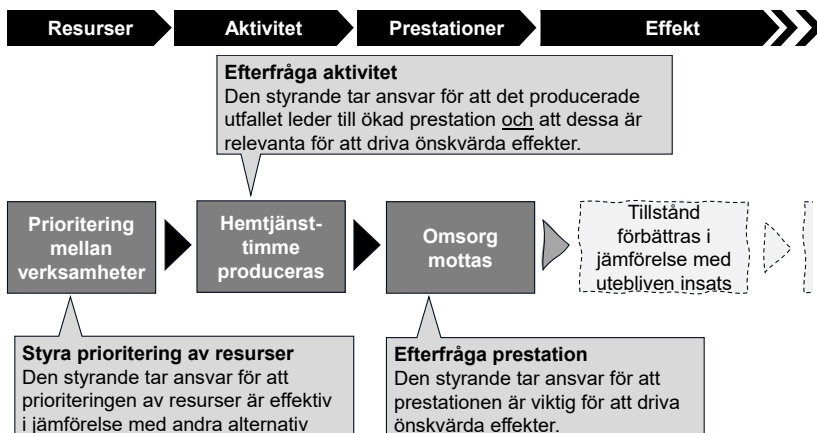
- Sida genomför en fattigdoms- och behovsanalys där de huvudsakliga hindren för utveckling och behoven för att minska fattigdom m.m. i ett givet mottagarland identifieras.
- Regeringen beslutar om strategier som anger inriktning, mål och omfattning.
- När en strategi är beslutad ska den operationaliseras. I denna process tar Sida fram förändringsteorier(programteorier) för varje strategimål för att visa att det finns en tydlig koppling mellan de projekt som genomförs och resultat som kan knytas till uppfyllande av de övergripande strategimålen.

Skiss över Sidas arbete med programteori



Figur 4.2 Programteori

Exempel på överförenklad programteori för hemtjänst



4.3.1 Staten tar på sig ett stort ansvar genom styrning på aktivitetsnivå...

Om staten styr genom ett bidrag som specificerar en avgränsad aktivitet som ska genomföras åtar sig staten ett ansvar för att resten av den logiska kedjan är korrekt och rimlig, dvs. att de aktiviteter som beslutats sannolikt leder till önskat utfall och att detta specifika utfall är relevant för målgruppen.

Exempelvis i fallet med Äldreomsorgslyftet fördelar staten medel till dem som vill vidareutbilda sig på olika sätt. Staten tar då ansvar för att det just är fortbildning de kommunala verksamheterna behöver, att detta leder till önskat utfall för organisationerna och på sikt effekter för brukare, samt att dessa medel inte gör större nytta i andra delar av organisationen.

4.3.2 ... och lite mindre ansvar vid styrning via prestation

Styrning via ett prestationsbaserat perspektiv handlar om att efterfråga resultat snarare än att specificera att verksamheten ska se ut eller ske på ett visst sätt. Prestationsbaserade bidrag är ett exempel på åtgärd som införs för att styra med ett resultatfokus men prestat-

ionsbaserade bidrag är inte det enda sättet att styra genom att efterfråga resultat. Man kan exempelvis argumentera för att mycket av den breda lagstiftning som ligger till grund för socialtjänstens arbete ofta uttrycker sig i form av vilket resultat den kommunala socialtjänsten ska leverera, exempelvis:

Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.¹⁵

Det finns många delar av lagstiftningen som styr på aktivitetsnivå också. Prestationsbaserade bidrag försöker genom ekonomiska styrmedel uppnå ungefär samma fördelar som utfallsorienterad lagstiftning. Dessa fördelar är alltså att man kan efterfråga konkreta resultat som värderas av medborgare utan att detaljstyra verksamheterna för att möjliggöra lokala anpassningar och lösningar. En skillnad är dock att det krävs snäva och tydliga kriterier för att det ska kunna vara möjligt att fördela ekonomiska resurser utifrån prestationen, men lagstiftningen kan vara något mer övergripande eftersom uppfyllnad alltid bedöms från fall till fall snarare än enkla beslutsregler. Ytterst är det domstolar som bestämmer vart gränserna går för när ett krav är uppfyllt eller ej.

Är prestationen en prestation?

Prestationsbaserade ersättningssystem styr snävt och skarpt på vissa avgränsade prestationer såsom andel timanställda och andel sjuksköterskor inom särskilt boende. En viktig aspekt av att styra snävt på denna typ av prestation är att säkerställa att prestationen som efterfrågas verkligen är central för att producera något som otvetydigt bidrar till att skapa värde inom äldreomsorgen. För att uttrycka det i sammanhanget programlogik är det inte alltid otvetydigt vad som är en prestation och vad som är en aktivitet. Som exempel, i ett av de prestationsbaserade bidragen inom äldreomsorgen efterfrågas en viss nivå på sjuksköterskebemanningen på alla särskilda boenden i alla kommuner. I ett programlogiskt sammanhang kan detta betraktas som att staten styr snävt på ett utfall som ligger på

¹⁵ 5 kap 4§ SoL

aktivitetsnivå snarare än en prestation som kännetecknas av att något produceras för någon. Risken med att styra snävt på detaljerade aktiviteter snarare än centrala prestationer är att staten riskerar låsa in kommunen i särskilda organisatoriska lösningar som inte nödvändigtvis passar förutsättningarna i alla kommuner och organisationer.

4.3.3 Styrning av resurser

Bidragen som här kallas breda stöd syftar till att styra resurser till äldreomsorgen och om man jämför detta med huvudalternativet som är att fördela medel via generella bidrag så innebär det att staten styr prioritering av resurser inom kommunen. Staten kan då sägas ta ansvar för att äldreomsorgen är det mest effektiva användningsområdet av kommunens resurser och att det är så i alla kommuner. Detta gäller även exempelvis satsning på välfärdsteknik där regeringen inte bara öronmärker medel åt äldreomsorgen generellt utan specificerar särskilt att medel ska satsas på ändamål som är kopplade till välfärdsteknik.

Satsningarna ger ett stort handlingsutrymme för kommunerna att hitta lokalt anpassade användningsområden och kommunerna får helt och hållet bestämma vad som bör prioriteras inom den breda ramen satsningarna täcker.

4.4 Bidragsmedlens roll

I avsnittet analyseras bidragsmedlens funktion i styrningen, fördelning bidragsmedel samt fördelningseffekter som uppstår till följd av kommunernas agerande och användning av bidragen.

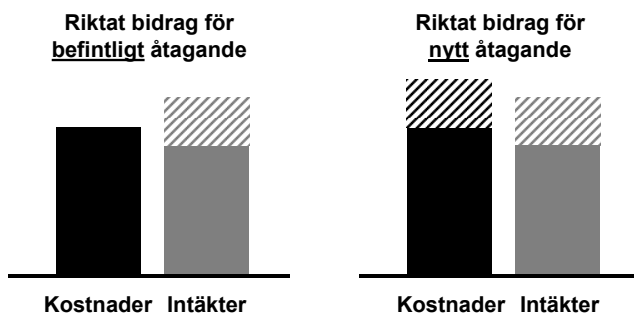
4.4.1 Bidraget som en del av kommunernas finansiering

I avsnitt 2.1.2 konstateras att staten har ett övergripande ansvar för att kommunsektorn har tillräckliga resurser för att leva upp till det åtagande som kommunerna fått. Större bidrag som ges till kommuner och regioner bör därför analyseras och tolkas utifrån detta perspektiv.

Ska bidraget finansiera ett nytt åtagande eller avser bidraget ett befintligt åtagande?

Hur ändamålen för de riktade bidragen förhåller sig till kommunernas befintliga uppgifter kan vara relevant att förhålla sig till vid styrning via riktade bidrag. Eftersom kommunerna har ett omfattande självbestämmande och det kommunala åtagandet inte alltid är tydligt avgränsat är gränsen mellan ett nytt och befintligt åtagande inte heller alltid helt tydligt. I figuren nedan illustreras den enkla poängen att om staten för ett riktat bidrag har tydliga villkor för vad bidragen får användas till som inte ligger i linje med kommunens åtagande så finansierar staten kommunal verksamhet, men man ökar inte den ekonomiska kapaciteten för kommunerna att uppfylla sitt åtagande.

Figur 4.3 Finansierar bidraget ett befintligt åtagande eller ett nytt åtagande?

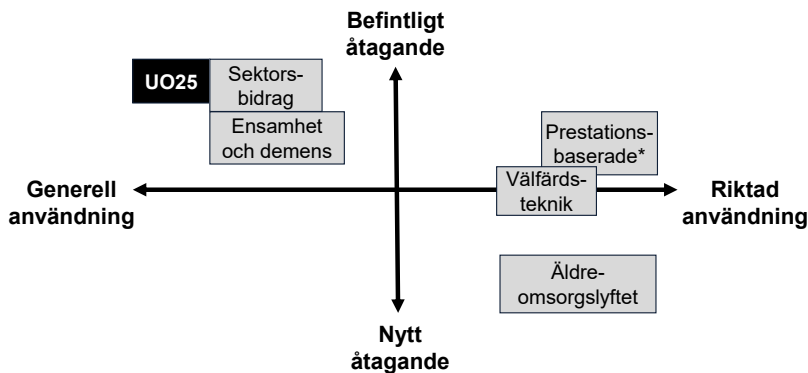


Sektorsbidraget och statsbidraget för arbete mot ensamhet och demens går direkt till verksamheten för att öka ambitionsnivån inom den verksamhet som kommunen redan har i uppgift att sköta. Bidraget kan därför ses som att staten stärker kommunens finansiella kapacitet samtidigt som man forcerar fram en prioritering av äldreomsorgen som kanske inte skett om medel exempelvis fördelats via generella bidrag.

Äldreomsorgslyftet å andra sidan ska finansiera löner för personal som vill utbilda sig till bland annat undersköterska eller specialistundersköterska. I grunden kan det inte anses vara ett kommunalt

åtagande att avlöna personal för att vidareutbilda sig till undersköterska för att få till stånd en bättre kompetensförsörjning på den lokala arbetsmarknaden. Ansvar för arbetsmarknadspolitiken ligger främst på staten och kommunens uppgift blir i detta bidrag att sörja för en fungerande kompetensförsörjning på lokal nivå. Detta innebär att bidraget får en annan roll i förhållande till kommunens uppgift och verksamhet eftersom kommunen kan sägas utföra en uppgift åt staten.

Figur 4.4 Bidragens syfte i förhållande till kommunernas åtagande



Anm: Prestationsbaserade bidrag är ett särskilt fall eftersom själva användningen av medel inte styrs samtidigt som bidragen styr verksamheterna på en hög detaljnivå.

Figuren ovan illustrerar en bedömning av hur bidragen hänger samman med det kommunala åtagandet. Ju längre till höger i figuren ett bidrag placeras desto starkare är den statliga styrningen och ju längre upp bidraget sorteras i figuren desto högre grad av kapacitetsförstärkning innebär bidraget för den befintliga verksamheten.

4.4.2 Vilken fördelningsprincip – Behov eller färdighet?

I fördelningen av bidraget möts olika aspekter av den statliga styrningen. Staten ska ge kommuner lika förutsättningar men staten kan också vilja premiera kommuner som är framgångsrika i olika avseenden. I avsnittet sammanfattas några av de principiella utgångspunkterna för fördelning av medel.

Tabell 4.3 Fördelningsprinciper för riktade bidrag

Typ	Syfte	Fördelningsprincip	Frågor
Breda stöd	Styra resurser till äldreomsorgen	Behov inom äldreomsorgen	• Är fördelningen bästa skattningen av behovet av resurser?
Kompetensförsörjning	Ökad tillgång till personal	Behov inom äldreomsorgen	• Är behovet av äldreomsorg per kommun detsamma som behovet av insatser för att öka kompetens?
Projektmedel (återhåtningsbonus)	Ospecifik utveckling	Färdighet	• Vilken roll har bidraget i förhållande till kommunsektorns finansiering? • Vilken roll ska projekten fylla?
Prestationsbaserade (specifika utfall)	Specifika utfall	Färdighet	• Vilken roll har bidraget i förhållande till kommunsektorns finansiering? • Förstärker bidraget skillnader?

Vilket behov?

Vanligast för riktade bidrag inom äldreområdet har varit att bidrag har fördelats utifrån antalet personer i kommunen som är över 70 år gamla och efter 2023 justerades detta till att de flesta bidrag i stället fördelades utifrån antalet personer i kommunen som är över 80 år gamla. Detta är tänkt att ge en grov indikation av det generella behovet av äldreomsorg i kommunen. Det finns inga riktade bidrag inom området där fördelningen baseras på en annan tydligt definierad behovsanalys.

Fördelning utifrån färdighet: Bidraget som motor eller morot?

I de flesta fall är syftet med bidragen till kommunerna att finansiera en specifik eller generell åtgärd som staten önskar eller som kommunen söker medel för. I de fallen är själva bidragsmedlens roll klar och tydlig. När det kommer särskilt till prestationsbaserade medel har bidragen ingen roll i själva utförandet av den aktuella åtgärden eftersom kommunen får ersättning först efter att den lever upp till de prestationskrav som staten utfäst. Kommunen får

belöning för att uppnå vissa åtaganden. Bidragen som mottas är generella och kan användas helt fritt av kommunen.

Återhämtningsbonusen (se avsnitt 4.2.2) är ett bidrag som består av projektmedel och projekt ska bedömas individuellt av Socialstyrelsen utifrån hur väl projektet lever upp till syftet med insatsen.

Fördelningsprincipen bygger på att få fram och finansiera kvalitativa utvecklingsprojekt. Fördelningen ska då i bästa fall spegla kommunernas färdighet att bedriva projekt. Det finns sannolikt en tanke i grunden om att staten ska efterfråga effektiva projekt där man får ett stort genomslag per satsad krona. I praktiken har Socialstyrelsen inte kunnat göra en bedömning av kvaliteten på projekten utan bara en bedömning om innehållet ligger i linje med satsningens ändamål.

Bidrag som fördelar utifrån färdighet kan innebära förändring i vissa kommuner samtidigt som de kan leda till skev fördelning av bidragsmedel och öppna för frågor om vilken roll staten har i förhållande till helheten av kommunsektorn. Ska den utjämna skillnader eller premiera framgång? Om framgång premieras, finns det en möjlig återkopplingsloop där mindre framgångsrika kommuner lär sig av mer framgångsrika kommuner?

Olika sätt att hantera bidrag som inte går åt

I alla bidrag där alla kommuner inte tar del av sina kvoter aktualiseras frågan om hur man ska organisera och fördela medel som inte "går åt". Detta gäller inte breda stöd eftersom den största delen av budgeten fördelas och används av kommunerna. Men ju högre krav och kostnader som är förknippade med bidraget ju högre andel kommuner kommer välja att avstå vilket leder till att medel blir över. Detta har hanterats på olika sätt i olika bidrag. I fallet med Äldreomsorgslyftet har medel som inte gått åt helt enkelt inte fördelats. I fallet med återhämtningsbonusen och prestationsbaserade bidrag har kvoter fördelats till alla kommuner för att de ska veta hur mycket medel som varit aktuellt för respektive kommun att få del av om man lever upp till kraven för bidragen. Medel som sedan avstått från andra kommuner har sedan fördelats bland de kommuner som levt upp till kraven som ställts upp. Detta

kan å ena sidan ge en morot för kommuner att leva upp till statens önskemål, men det finns samtidigt risk för att dessa medel inte går att planera med på samma sätt som den mer förutsägbara ursprungliga potten. Det riskerar att skapa en otydlighet i den statliga styrningen där kommunernas kalkyl blir beroende av andra kommuners beteende.

4.4.3 Förutsägbarhet i fördelning av medel

Hur medel fördelas och förutsägbarheten i fördelningen har också stor betydelse för hur planerbar en satsning är eftersom det avgör hur mycket verksamhet kommunen kan bedriva och när (i avsnitt 6.2 diskuteras planerbarhet utifrån kommunernas perspektiv). Aspekter som rör planerbarhet i fördelningen av medel kan grovt delas in i två delar.

- **Förutsägbarhet på kort sikt:** Hur tidigt vet kommunen hur mycket medel som tillfaller den egna verksamheten?
- **Förutsägbarhet på lång sikt:** Hur länge kommer satsningen pågå och hur tidigt får kommunen en bra bild av hur mycket medel som tillfaller dem kommande år?

För att planera verksamheten behöver kommunen dels veta vad den ska åstadkomma, dels veta hur mycket bidragsmedel kommunen kommer ha till sitt förfogande. Detta gäller på kort sikt för att planera verksamheten över året och på längre sikt för att planera för uppskalning och nedskalning av verksamheten över tid.

Hur viktigt denna framförhållning är beror, som många andra av bidragens egenskaper på hur stark statens styrning är och hur stor bidragsbeloppet är. Små bidrag som är enkla att hantera innebär sannolikt inte ett stort problem för planeringen av verksamheten. Osäkerheten kring sektorsbidraget är något som flera kommunföreträdare tar upp som ett problem, vilket kan upplevas som överraskande eftersom det enligt gällande budgetbeslut ska finnas tills vidare och följer en enkel fördelningsprincip. Men eftersom det är ett omfattande bidrag och eftersom många kommunföreträdare inte har kunskap om att beslutet är tills vidare samt i kombination med en viss misstro mot statens besked blir den upplevda osäkerheten kopplade till bidraget ändå ett problem.

I avsnitt 6.2 diskuteras olika aspekter som påverkar planerbarheten av bidraget och vilken betydelse det har för möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet.

4.4.4 Träffbild – Fördelning av medel

Bidragen har olika egenskaper vilket gör att träffbilden varierar mellan bidrag och bidragstyper. Detta kan både vara avsiktliga skillnader som kan knytas till bidragets fördelningsprincip men det kan också vara oavsiktliga skillnader som kan leda till oönskade likvärdighetsproblem med vissa bidrag. I figur 4.5 och figur 4.6 nedan framgår sammanfattande illustrationer över träffbilden för olika bidrag utifrån fördelningen mellan alla kommuner samt fördelningen av bidrag i olika kommuntyper. Båda figurerna utgår från uppgifter från fördelningen av bidrag för 2022.

I avsnittet används två olika mått på bidragsfördelning.

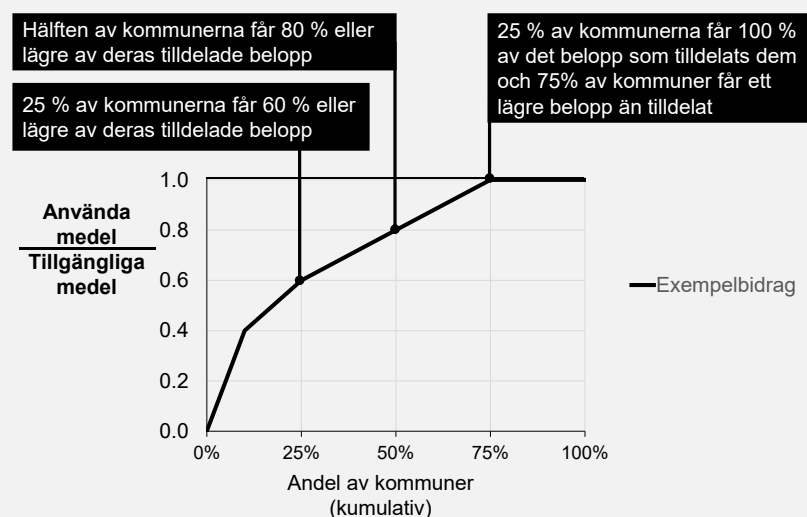
- **Erhållna bidrag** som andel av **fördelade bidrag**: Måttet anger hur mycket bidrag en kommun fått i jämförelse med tillgängliga bidrag enligt ursprunglig fördelning. I vissa bidrag ges en ursprunglig fördelning med en möjlighet att få mer bidrag efter att bidrag omfördelats från kommuner som inte fått medel. Detta innebär att kommuner kan få mer medel än det som ursprungligen fördelats till dem.
- **Erhållna bidrag** som andel av **normfördelade bidrag**: Måttet jämför hur mycket bidrag en kommun erhållit i jämförelse med om bidraget fördelats utifrån standardkostnadsmodellen för äldreomsorg enligt kommunala utjämningssystemet. Detta mått fyller ungefär samma funktion som måttet ovan men tar också in medvetna eller omedvetna skevheter i den ursprungliga fördelningen av bidraget.

Faktaruta Fördelningsdiagram – Förklaring till återkommande diagram

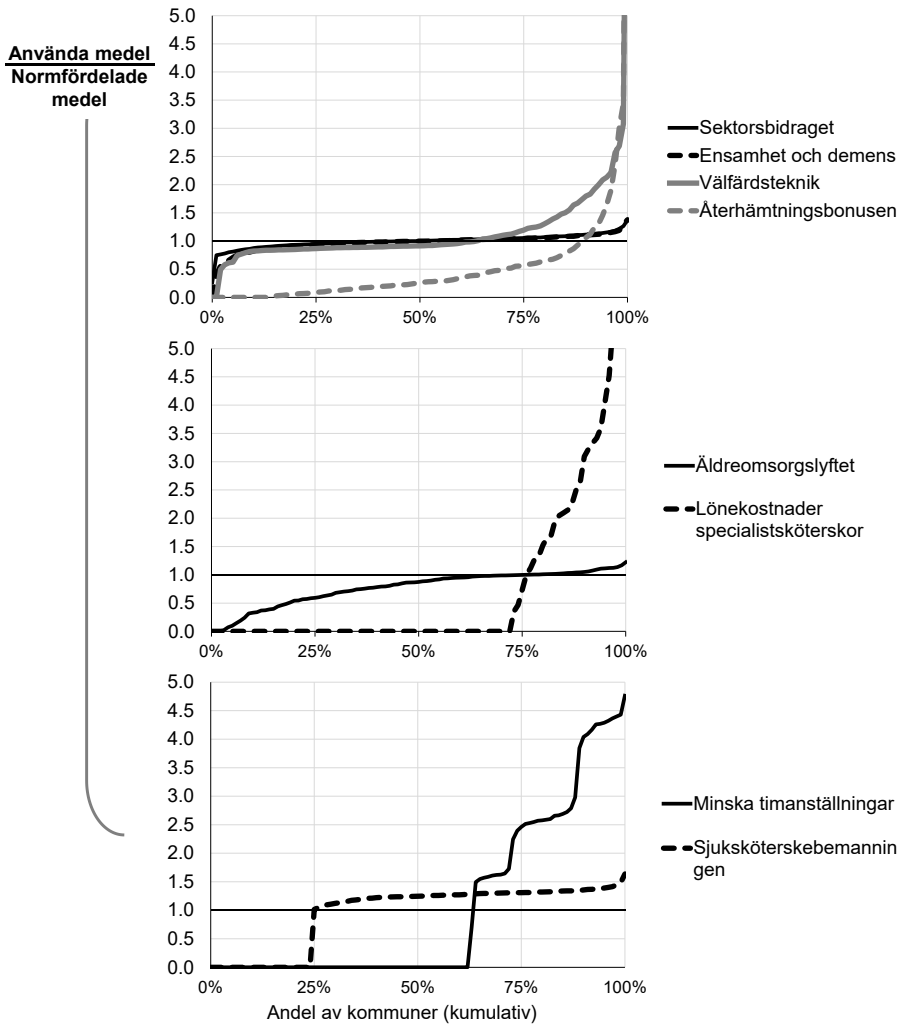
I rapporten förekommer en typ av fördelningsdiagram som ger en övergripande bild av fördelningen av bidrag mellan kommuner.

- Y-axeln anger hur stor del av bidraget en given kommun använt av tilldelade medel (eller normbaserad fördelning)
- X-axeln visar andel av kommuner som fått respektive värde.

I figuren nedan framgår ett illustrativt exempel på en fördelningskurva för ett statsbidrag.



Figur 4.5 Fördelning av medel över kommunkollektivet

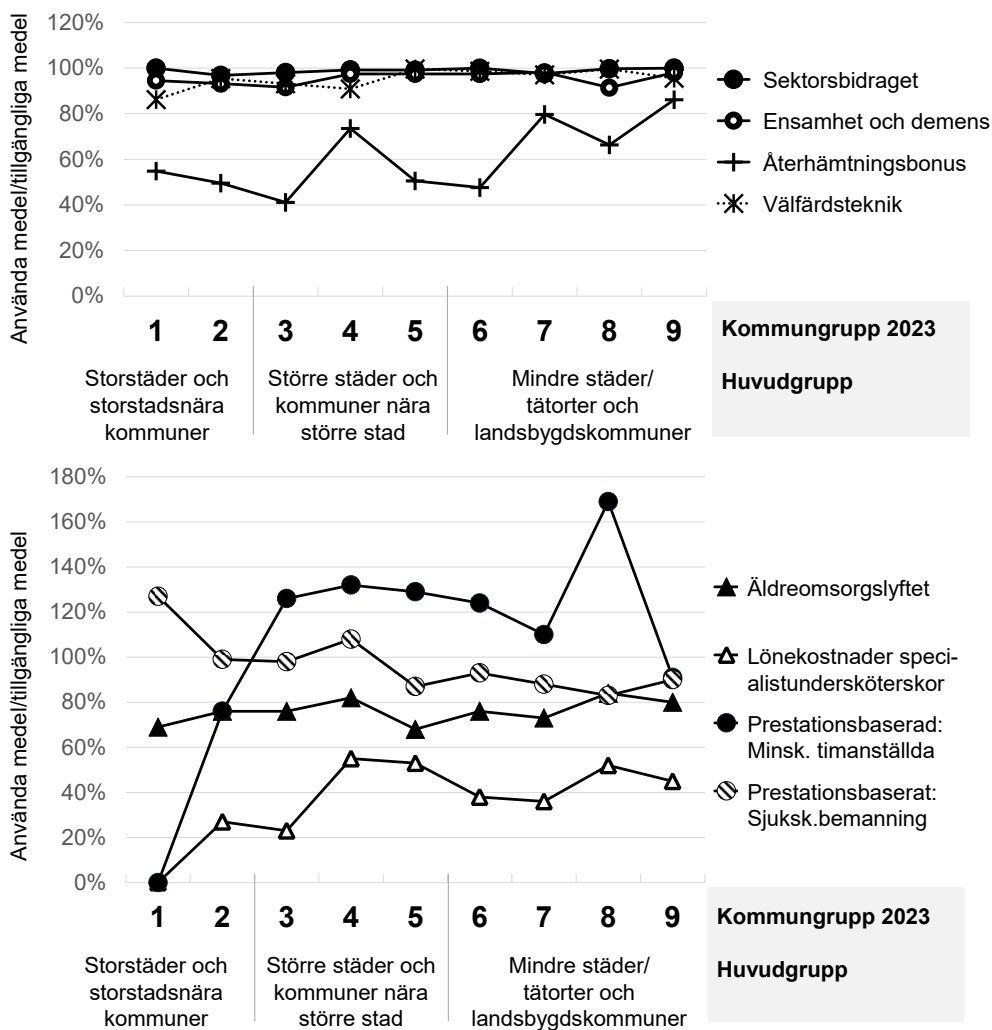
Använda medel av normfördelade medel

Anm: Se faktaruta på föregående sida för vägledning för tolkning av diagrammet. Kurvan visar andel av 290 kommuner som har ett värde lägre eller lika med punkten på kurvan. Normfördelade medel avser storleken bidrag per kommun om de fördelats enligt utjämningssystemets äldreomsorgsmodell.

Källa: Socialstyrelsen, egna beräkningar

Figur 4.6 Träffbild – Kommungrupp

Slutligt använt bidragsbelopp 2022 som andel av fördelade medel per bidrag och kommungrupp



Anm: Siffrorna avser undergrupper enligt SKR:s kommunindelning: (1) Storstäder, (2) Pendlingskommun nära storstad, (3) Större stad, (4) Pendlingskommun nära större stad, (5) Lågpendlingskommun nära större stad, (6) Mindre stad/tätort, (7) Pendlingskommun nära mindre tätort, (8) Landsbygdskommun med besöksnäring, (9) Landsbygdskommun

Källa: Socialstyrelsen, egna beräkningar

I avsnitten nedan beskrivs de övergripande slutsatser som kan dras om bidragens fördelning mellan kommuner. Dessa slutsatser dras främst utifrån diagrammen på sidorna 62 och 63.

Breda stöd (sektorsbidrag och bidraget för arbete mot ensamhet och demens)

Breda stöd har varit stora bidrag med breda användningsområden. Spridningsprofilen för dessa bidrag är jämn och stor andel av medlen av använts.

Äldreomsorgslyftet

Äldreomsorgslyftet har använts av de allra flesta kommuner även om flertalet inte nyttjat alla medel. Satsningen har nyttjats relativt jämnt mellan kommungrupper vilket tyder på att det inte finns några systematiska skevheter i fördelningsutfallet. I avsnitt 5.3.1 diskuteras användning av medel inom äldreomsorgslyftet i relation till behovet av åtgärder för att öka kompetensförsörjningen för kommunerna.

Bidrag för att öka specialistundersköterskekompetens

Satsningen på att öka specialistundersköterskekompetensen har nyttjats i lägre omfattning generellt och helt valts bort av storstäderna, möjligen för att Äldreomsorgslyftet har använts i första hand. År 2022 var det ca tre fjärdedelar av kommunerna som valde bort detta bidrag helt. Bidraget har en fördelningsprofil som gynnar mindre kommuner eftersom alla kommuner tillförsäkrats ett minimibelopp på 50 tusen kronor, vilket diskuteras i nästa avsnitt.

Återhämtningsbonusen

Bidraget har en ojämn fördelningsprofil och verkar ha gynnat landsbygdskommuner i något större utsträckning. Orsaken till detta är inte uppenbar. Endast ca 40 kommuner har dock helt avstått från att söka medel från återhämtningsbonusen.

Välfärdsteknik

Satsningen på välfärdsteknik har haft en jämn fördelningsprofil och ett högt nyttjande, vilket sannolikt beror på att bidraget har varit brett och tillgängligt och att ändamålet av många kommuner uppfattats som relevant. Bidraget har en fördelningsprofil som gynnar små kommuner, vilket diskuteras i nästa avsnitt.

Prestationsbaserade bidrag

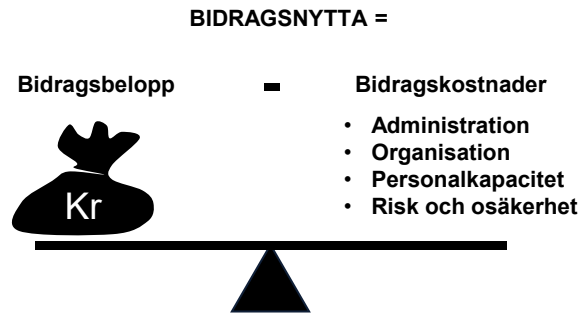
Bidraget för att minska andelen timanställningar har utfallsmässigt missgynnat kommungrupperna *storstäder* och *kommuner näraorstäder* varav kommuner i den tidigare gruppen valt att helt stå utanför satsningarna under 2022. Bidraget för sjuksköterskebemannning i särskilt boende har i stället gynnat storstäderna något, om än i lägre omfattning.

4.4.5 Små kommuner kan missgynnas av små bidrag

Att små riktade bidrag kan missgynna små kommuner med små resurser har beskrivits i flera tidigare studier. Vilken nytta kommunen har av bidraget beror på förhållandet mellan bidragets kostnader och bidragets storlek där bidragsbeloppet allmänt ska vara större än kostnaderna för att hantera bidraget. Bidragskostnader är såväl administrativa kostnader som andra kostnader som följer av att kommunen måste ställa om till ett annat arbetssätt.¹⁶

¹⁶ Detta tas ofta upp i analyser av hur kommuner påverkas av riktade bidrag, se exempelvis Kommunutredningens betänkande (SOU 2020:8 s.114)

Figur 4.7 Bidragsnytta

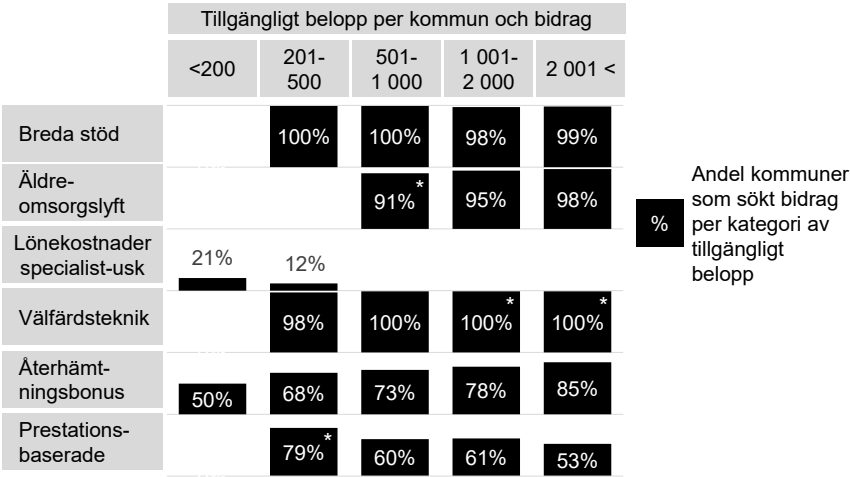


Storleken på bidrag har betydelse för hur intressant bidraget är för kommunerna, men bidragets storlek per kommun hänger ihop med kostnaden för bidraget. I allmänhet kan man anta att det finns en viss samvariation mellan bidragskostnaderna och bidragsstorlek som i regel beror på att större kommuner får större bidragsbelopp samtidigt som bidragen kräver mer av större kommuner än av små kommuner. Det finns sannolikt också stordriftsfördelar som gör att administrativa kostnader inte ökar med kommunstorlek i samma takt som bidragsbelopp och därför blir bidragen i regel mer intressanta för stora kommuner än små. Att riktade bidrag till kommuner i allmänhet riskerar att missgynna mindre kommuner är en risk som ofta förekommer i debatten om riktade bidrag.¹⁷

¹⁷ Kommunutredningen(SOU 2020:8) föreslog bland annat en nedre beloppsgräns skulle gälla för riktade bidrag för att värna mindre kommuners intressen.

Figur 4.8 **Betydelsen av storlek på bidrag**

Andel kommuner som sökt bidrag utifrån storlek på aviserat tillgängligt belopp 2021 och 2022.



* Baseras på färre än 50 observationer [Äldreomsorgslyft 11st, Valfärdsteknik 48 respektive 34st, Prestationsbaserade 14st].

Anm: Uppgifterna avser andel bidrag per kommun och år som en kommun tagit del av utifrån aviserat tillgängligt belopp. I vissa fall har det reella tillgängliga beloppet varit högre än det som ursprungligen aviserats.

Källa: Socialstyrelsen och egna beräkningar

Figuren visar andel kommuner som sökt bidrag utifrån tillgängligt belopp för det aktuella bidraget för åren 2021 och 2022. Det visar inte hur stor andel av bidraget som använts utan bara hur stor andel kommuner inom respektive kategori som har tagit del av bidragen. Kriterierna för att ta del av bidragen varierar men för samtliga bidrag krävs någon form av agerande från kommunens sida. Indelningen av belopp baseras på det kommunicerade beloppet per kommun. I flera fall har beloppet kunnat bli högre än det ursprungliga beloppet, men dessa intäkter har varit mindre säkra intäkter.

Breda stöd (sektorsbidraget och statsbidraget för arbete mot ensamhet och demens) är breda och kan användas flexibelt i verksamheten. Även på relativt låga bidragsnivåer söks och används bidraget av i princip alla kommuner. Bidragen har dock haft tillräcklig volym för att inga kommuner erbjudits belopp under 200 tkr per år.

Äldreomsorgslyftet och bidraget för ökad **specialistundersköterskekompetens** syftar båda till att finansiera lön för personal som

ska ges möjligheten att vidareutbilda sig på arbetstid. Bidragen har liknande syfte men Äldreomsorgslyftet har flera egenskaper som gör att kommunerna föredrar det framför bidraget för att öka specialistundersköterskekompetens. Äldreomsorgslyftet erbjuder större belopp per kommun, mindre administration och ger ett bredare användningsområde. Den låga sökfrekvensen av bidraget för ökad specialistundersköterskekompetens beror sannolikt på mer än bara låga belopp per kommun. Man kan konstatera att Äldreomsorgslyftet ändå används av de flesta kommuner även om många kommuner inte använder hela beloppet. Utrullningen beror sannolikt mer på kommunernas kapacitet och efterfrågan hos personal än att bidraget som sådant inte skulle vara efterfrågat.

Satsningen på **välfärdsteknik** söks och används nästan helt och hållet. Regeringen satt en nedre beloppsgräns på 250 tkr finns ingen kommun som erbjuds låga belopp, vilket sannolikt bidragit till att bidraget använts i stor omfattning även bland små kommuner.

I utlysningen av **återhämtningsbonusen** aviserades en fördelning per kommun som innebar ett relativt lågt belopp för många kommuner vilket har gjort bidraget mindre attraktivt och sökts i lägre utsträckning av små kommuner. Utöver små belopp var beloppen osäkra och oförutsägbara vilket kan förklara att beloppen sökts i låg utsträckning även vid större tillgängliga belopp.

För de **prestationsbaserade bidragen** kan noteras att sökmönstret tycks vara omvänt vad som är fallet i många andra bidrag som ställer större krav på kommunerna. Större kommuner har tagit del av bidraget i lägre omfattning än mindre kommuner. De prestationsbaserade bidragen ställer dock krav på att särskilda åtgärder har genomförts och det tycks ha varit lättare för mindre kommuner att ställa om verksamheten för att uppnå de prestationer som efterfrågats så att bidraget på så sätt varit intressant för kommunen.

Bidrag som fördelas med minimibelopp

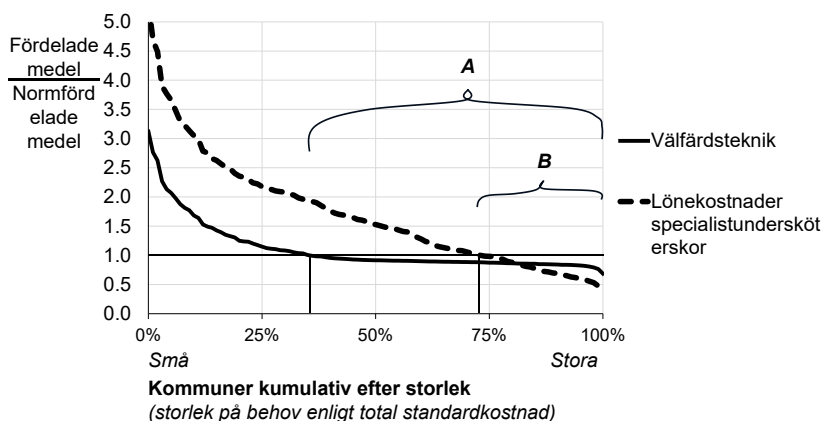
Ett sätt att minska risken för att små kommuner missgynnas av riktade bidrag är att på olika sätt skapa särskilda regler för små kommuner som har det gemensamt att den totala bidragsnyttan blir större för små kommuner. Detta kan ske antingen genom att öka

bidragsbeloppet eller minska kostnaderna för bidraget. Exempel på ett aktuellt förslag är ett förslag från Försöksverksamhetskommittén¹⁸ som går ut på att undanta krav kopplade till riktade bidrag från befolkningsmässigt små kommuner. Ett annat sätt att göra detta är att garantera ett minimibelopp för kommunen vilket tillämpats på bidraget för investeringar i välfärdsteknik och bidrag för att öka specialistundersköterskekompetens.

Satsningen på välfärdsteknik nyttjades relativt jämnt oberoende av kommunstorlek. Det fanns ingen strukturell skillnad mellan små och stora kommuner i sökmönstret. I bidraget för att öka specialistundersköterskekompetens var sökmönstret generellt lågt men små kommuner sökte bidraget i något högre omfattning än stora kommuner.

I båda fallen åstadkoms utvecklingen genom att små kommuner gynnas i förhållande till andra kommuner vilket i stället skapar frågor kring likabehandlingen av kommunerna.

Figur 4.9 Fördelning av satsningar med minimibelopp 2022



Anm. Normfördelat belopp avser fördelning av belopp om det fördelats enligt standardkostnaden för äldreomsorg enligt kommunala utjämningsystemet (beskrivs i avsnitt 4.4.4).

I satsningen för välfärdsteknik är s.k. modellkommuner exkluderade eftersom deras uppgift i satsningen såg något annorlunda ut i jämförelse med andra kommuner.

I figuren visas fördelningen av belopp per kommun i relation till fördelningen av belopp om den skett via standardkostnaden enligt kommunala utjämningsystemet, här kallad kostnadsnorm. Kurvorna visar den kumulativa fördelningen från små till stora

¹⁸ SOU 2023:94

kommuner och varje punkt på kurvan avser värdet för en kommun. Båda satsningarna, välfärdsteknik och bidraget för att öka specialistundersköterskekompetens, viktas upp fördelningen till små kommuner. Men eftersom bidraget för ökad specialistundersköterskekompetens i sig är så litet så är det fler kommuner som måste överkompenseras. Utifrån figuren kan noteras:

Välfärdsteknik: drygt 200 kommuner får ett tilldelat belopp som understiger nivån som blivit om bidraget fördelats enligt kostnadsnorm och ca 90 kommuner blir överkompenserade. Vissa små kommuner kan få över tre gånger mer än övriga kommuner om medel fördelas med ett minimibelopp i jämförelse med om de fördelas enligt en nyckel som baseras på kostnadsnorm.

Bidrag för att öka specialistundersköterskekompetens: Ca 80 kommuner får ett tilldelat belopp som understiger det som blivit om bidraget fördelats enligt kostnadsnorm. Den kommun som får lägst andel får en tredjedel av vad medlen blivit om de fördelats enligt kostnadsnorm. Man kan se det som att 80 kommuner betalar medel för att överkompensera ca 200 kommuner. Vissa små kommuner kan få fem gånger mer enligt fördelningen än om fördelningen skett utifrån kostnadsnorm.

4.5 Bedömning och rekommendationer

4.5.1 Syfte och behov

De riktade bidragen som funnits under senare år inom äldreomsorgen är olika till utformning och syfte. Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 aviserat att man framgent kommer att arbeta främst med två riktade bidrag till äldreomsorgen. Dels ett brett sektorsbidrag, dels ett bidrag som ska riktas mot ett strategiskt viktigt område inom äldreomsorgen och kan ändra fokus över tid. I dagsläget är detta bidraget Äldreomsorgslyftet. Enkelhet genom få men stora riktade bidrag och tydlighet genom tydliga politiska projekt är sannolikt en bra grund för den långsiktiga planeringen inom äldreomsorgen och ger sannolikt goda förutsättningar för en

långsiktig styrning genom riktade bidrag. Nedan diskuteras ytterligare åtgärder som kan genomföras för att göra den statliga styrningen genom nuvarande och framtida riktade bidrag skarpare och mer ändamålsenlig.

Förtydliga syfte och mål med bidragen

I avsnitt 3.2.1 konstateras att det för de senaste årens riktade bidrag saknas en explicit behovsanalys och konsekvensanalys samt att beskrivningen av mål och syfte med bidragen är begränsad. Detta innebär att bidragens syfte tolkas olika av olika kommuner och olika kommuner agerar på olika sätt i förhållande till bidragen.

En tydlig **beskrivning av syfte** med en åtgärd kan vara värdefullt. Om syftet beskrevs tydligare i bidragen skulle detta ge kommunerna och eventuellt även myndigheten bättre förutsättningar att agera i linje med insatsens intention även då kommunen stöter på situationer där de uppfattar att själva instruktionerna är begränsande eller motsägelsefulla.

Formulering av mål för insatsen underlättar uppföljning och lärande av åtgärden samt ansvarsutkrävande. En process där man arbetar fram mål med åtgärden är också en del av planeringen av insatsen som skapar förståelse för området som är föremål för styrning. Vid styrning via mål krävs uppföljning och då bör också hänsyn tas till administrativa kostnader för uppföljning.

Olika syfte kräver olika målstruktur

Regeringen avser att vidare arbeta med två typer av bidrag, sektorsbidraget och Äldreomsorgslyftet som också representerar två olika typer av syfte och ambitionsnivå med den statliga styrningen. Detta gör också att ingången vad gäller uppföljning och användning bör se olika ut för de två bidragen.

Bidrag som syftar till att styra resurser till äldreomsorgen

- Tydligt syfte för att sänka trösklar
- Maximera användningsområde
- Minimera kostnader

**Bidrag som syftar till att uppnå specifik utveckling**

- Tydligt syfte för öka följsamhet
- Tydliga mål för uppföljning och lärande

Sektorsbidraget kan tolkas som ett brett ekonomiskt stöd till sektorn för att kommunerna ska få förutsättningar att långsiktigt förstärka äldreomsorgen. Det finns inget särskilt syfte med användningen av bidraget annat än att mer medel ska satsas på äldreomsorgen. Därför behövs heller inga mål för användningen av medlen. I stället bör regeringen fokusera på att kommunicera det faktiska syftet med åtgärden och förenkla bidragskriterierna för att kommunerna inte ska fastna på enskilda paragrafer som begränsar användandet av bidraget.

Äldreomsorgslyftet däremot syftar till att något mer specifikt ska ske, bland annat att fler ska utbilda sig till undersköterskor. Med en tydligare beskrivning av syfte och mål kan insatsen skärpas ytterligare. I avsnitt 5.4 diskuteras specifikt slutsatser och rekommendationer kopplade till utformningen av sektorsbidraget och Äldreomsorgslyftet.

Programteori är ett bra redskap för att planera åtgärder

I avsnittet presenteras kort verktyget programteori som kan vara ett värdefullt redskap för att planera och kommunicera åtgärder internt och externt. Programteorin blottlägger den teoretiska kopplingen mellan insatsen och utfallet på kort och lång sikt vilket kan fungera som ett stöd för val av målstruktur samt även utgångspunkt för utvärdering och lärande.

Ambitiösa satsningar bör förberedas ambitiöst

Satsningarna via riktade bidrag har haft olika ambitionsnivå med avseende på hur stora förhoppningarna är att åstadkomma en förändring av kommunernas prioriteringar. Från sektorsbidraget å ena sidan som endast syftar till att förstärka de ekonomiska resurserna till å andra sidan prestationsbaserade bidragen som syftar till att styra skarpt på konkreta utfall. Ju högre ambitioner bidraget har att styra kommunernas verksamhet desto högre krav bör ställas på att reformerna är väl genomarbetade och förberedda, långsiktiga, att implementeringskedjan är genomtänkt och att konsekvenser är belysta innan satsningarna genomförs.

4.5.2 Fördelning av medel

Kostnadsutjämningsens äldreomsorgsmodell - nyckel som fångar brett behov av äldreomsorg

Bidragen har över tid fördelats med fördelningsnycklar baserat på antalet äldre i kommunen, ett enhetligt belopp per antal personer 70 år och uppåt eller per personer 80 år och uppåt. De förväntade demografiska kostnaderna stiger dock kraftigt med ökad ålder. Om syftet är att fånga behov av äldreomsorg är nyckeln för standardkostnad enligt kostnadsutjämningsystemets äldreomsorgsmodell¹⁹ den mest etablerade nyckeln för generellt demografiskt betingat behov av äldreomsorg. Denna nyckel kan med fördel vara utgångspunkten för fördelning av medel för breda stöd till äldreomsorgen. Skillnaderna mellan olika beräkningssätt är inte stor för sektorn som helhet, men för enskilda kommuner kan beloppen variera avsevärt mellan olika beräkningsmetoder.

¹⁹ I kostnadsutjämningsystemet som används för att fördela generella statsbidrag och omfördela medel mellan kommuner utifrån strukturella behov finns en särskild äldreomsorgsmodell som används för att omfördela medel baserat på ett beräknat behov av äldreomsorg.

Fall där fördelning av medel efter annat än behov kan övervägas

Regeringen har hittills valt att för de flesta bidragen fördela medel utifrån ett generellt behov av äldreomsorg i kommunerna. Detta är rimligt givet att bidraget syftar till att finansiera kommunal kärnverksamhet. Om bidragen skulle fördelas med en annan nyckel som baseras på behoven inom ett särskilt område, exempelvis fördelning baserat på behov av investeringar i välfärdsteknik, skulle detta kunna uppfattas som att staten belönar kommuner som inte tagit eget ansvar.

Äldreomsorgslyftet skiljer sig från andra riktade bidrag inom äldreomsorgen på det sättet att det finansierar ett syfte som ligger utanför det kommunala åtagandet. Eftersom bidraget inte finansierar ett kommunalt åtagande det finnas skäl att överväga om bidraget bör fördelas efter en fördelning som baseras på behovet av denna specifika åtgärd snarare än ett generellt behov av äldreomsorg. Eftersom bidraget finansierar något som inte ligger inom det kommunala åtagandet finns inte samma fog för invändningen att staten riskerar belöna kommuner som själva inte agerat.

Medel som inte går åt

I vissa satsningar uppstår ett stort överskott av medel som inte söks av kommunerna eller som i fallet med prestationsbaserade medel där kommuner inte lever upp till kraven och därför inte får del av bidraget. Bidrag har i flera av dessa bidrag fördelats till de som sökt eller levt upp till kraven vilket i vissa fall har skapat stora och oväntade tillskott av medel för vissa kommuner. Detta skapar oförutsägbarhet i tilldelningen av medel. Det är dock inte tydligt att denna oförutsägbara överkompensation av kommunerna skulle innebära ett större incitament för kommunerna att agera och det är inte heller uppenbart att den mest effektiva användningen av medel som blivit över är att koncentrera dem hos de kommuner som redan har fått del av medel inom en satsning. Fördelningen av medel som blir över bör vägledas av en tydligare idé eller syfte.

- För satsningar som ska finansiera ett kommunalt åtagande kan en utgångspunkt vara att bidragsmedel som blir över fördelas jämnt över alla kommuner.

- För satsningar som inte finansierar ett kommunalt åtagande, i första hand Äldreomsorgslyftet, kan en utgångspunkt vara att medel som blir över inte fördelas alls, såsom det också fungerar i dagsläget för Äldreomsorgslyftet.

Få med små kommuner i satsningen

Ju mindre bidraget är desto mindre viktigt blir det enskilda bidraget för kommunerna. Hur intressant bidraget är påverkas av balansen mellan bidragets storlek och de uppfattade kostnaderna. Kostnaderna kan vara administrativa kostnader förknippade med hantering av bidraget men också begränsningar i organisatorisk kapacitet med mera. För att göra små bidrag mer intressanta för kommunerna har regeringen valt att i vissa fall överkompensera små kommuner. Det finns en inneboende motsättning mellan att vikta upp bidraget till små kommuner och utgångspunkten om att staten ska behandla kommunerna lika. Det är inte tydligt hur denna avvägning har gjorts i fallet med bidragen för välfärdsteknik och bidrag för att öka specialistundersköterskekompetens. Man kan argumentera för att det är rimligt att öka ersättningen till små kommuner för att de har strukturellt höga administrativa kostnader. Men det har inte skett någon analys av hur behov och administrativa kostnader hänger samman med storlek och därför är det svårt att avgöra om överkompensationen av små kommuner är rimlig. För att undvika denna typ av problematik och avvägningar kan regeringen:

- Eftersträva bidrag som är tillräckligt stora för att möjliggöra likabehandling.
- Minimera onödiga administrativa kostnader och underlätta hantering av bidragen.

5 Sektorsbidraget och Äldreomsorgslyftet

I detta kapitel presenteras en särskild analys av sektorsbidraget (bidrag för att säkerställa god vård och omsorg om äldre) och Äldreomsorgslyftet. Dessa bidrag analyseras separat eftersom de är bidragen som regeringen avser att arbeta vidare med. I kapitlet tas upp frågor om bidragens syfte, hur de tolkats och hur de använts av kommunerna.

I slutet av kapitlet diskuterar jag slutsatser från kapitlet och förslag på åtgärder för att vässa bidragen (avsnitt 5.4).
Sammanfattningsvis:

Sektorsbidraget

- Sektorsbidraget har ett brett användningsområde. Bidraget är lätt att hantera, men samtidigt kan beskrivningen av dess syfte förtydligas ytterligare då syftet i dagsläget kan tolkas på flera sätt vilket försvårar användningen av bidraget.
- De flesta kommuner tar del av bidraget, men eftersom bidraget kan tolkas som att det ersätter ett generellt bidrag bör även små skevheter i fördelningen uppmärksammas och åtgärdas.
- Den lilla skevhet i fördelningen som finns kan vara ett symptom på en bredare utmaning med bidraget, nämligen att det finns en otydlighet i hur bidraget ska ses och användas.
- De administrativa kostnaderna av bidraget är låga, men samtidigt finns vissa friktionskostnader bland annat eftersom många kommuner uppfattar att det är svårt att planera även med Sektorsbidraget.

Äldreomsorgslyftet

- Äldreomsorgslyftet uppskattas av kommunerna och många uppfattar att det möter ett angeläget behov av kompetensutveckling av omsorgspersonal.
- Satsningen infördes hastigt med begränsad beredning och beskrivning av syftet med åtgärden. Satsningen har breddats över tid för att öka användning och därav verkar syftet med åtgärden ha skiftat från att öka tillgången till undersköterskor till allmän kompetensutveckling inom äldreomsorgen. Regeringen bör i ljuset av detta förtydliga syftet och målet med Äldreomsorgslyftet och genomföra en förnyad behovsanalys.
- Äldreomsorgslyftet är administrativt krävande och särskilt gäller detta rapporteringen till EU. Rapporteringen till Socialstyrelsen uppfattas som rimlig. Staten kan sannolikt minska kostnader för kommuner även genom att bättre förbereda dem på vilken typ av rapportering som ska ske.

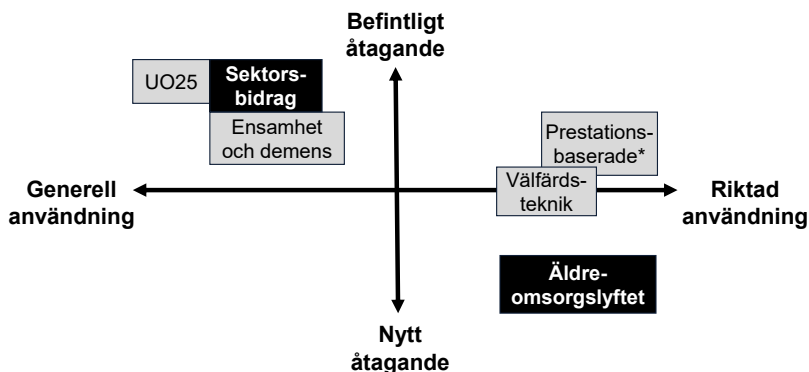
5.1 Bakgrund

I budgetpropositionen för 2024 uttryckte regeringen att man framgent ville arbeta med två typer av statsbidrag till äldreomsorgen.

- Ett brett sektorsbidrag som kommunerna kan anpassa efter lokala behov.
- Ett bidrag som kan riktas mot strategiskt viktiga områden inom äldreomsorgen. Idag är detta bidrag Äldreomsorgslyftet, men regeringen vill att detta ska kunna skifta fokus över tid för att adressera de mest angelägna frågorna.

Bidragen är olika på flera sätt. Sektorsbidraget är ett semigenerellt stöd till äldreomsorgen med brett användningsområde och syftar till att finansiera ett brett kommunalt åtagande och Äldreomsorgslyftet har ett relativt snävt användningsområde och finansierar något som ligger längre från kommunens kärnuppgift. Förhållandet mellan bidragens användningsområde och det kommunala åtagandet illustreras i figuren nedan.

Figur 5.1 Bidragen och det kommunala åtagandet



Anm: utredningens bedömning, korresponderar med figur 4.4

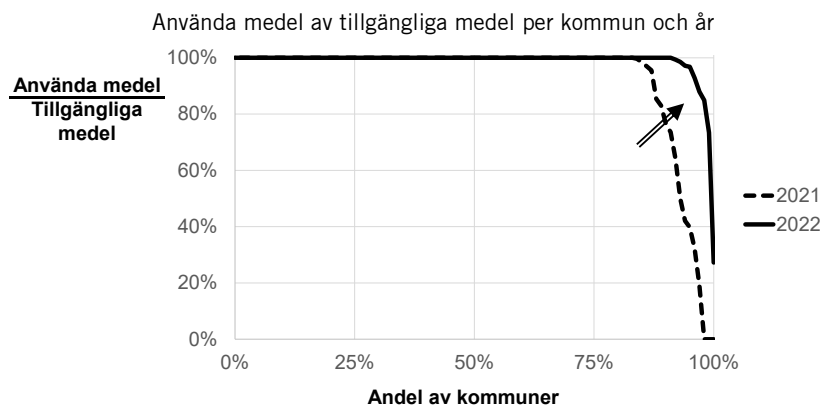
* Prestationsbaserade bidrag kan tolkas som både generellt och som riktade beroende på om man tar hänsyn till hela satsningens konstruktion eller endast de generella bidragsmedlen.

5.2 Sektorsbidraget

I budgetpropositionen för 2021 föreslogs det som sedan kom att kallas bidrag för att säkerställa god vård och omsorg om äldre och sedermera sektorsbidraget. Bidraget var en bred satsning på äldreomsorg. Beskrivningen av satsningen var dock begränsad i budgeten och regeringen redogjorde inte för en tydlig problembild men implicit bör satsningen kopplas till det ökade fokus på äldreomsorgen som kom i och med coronapandemin.

5.2.1 Implementering av sektorsbidraget

I figur 5.2 nedan framgår användningen av bidraget per kommun i relation till tillgängligt belopp under åren 2021 och 2022. Varje linje avser andelen kommuner som använt olika andelar av det totala tillgängliga beloppet för ett år. Om linjen skulle ligga i toppen av diagrammet skulle alla kommuner ha använt hela det tillgängliga beloppet och om linjen skulle ligga i botten av diagrammet skulle ingen kommun ha använt något av tillgängliga medel.

Figur 5.2 Implementeringen av sektorsbidraget

Anm. Diagrammen visar kurvor över den kumulativa frekvensen av kommuner som använder ett givet bidrag för ett visst år. Kurvan visar andel av 290 kommuner som har ett värde lägre eller lika med punkten på kurvan.

Sektorsbidraget är enkelt till sin struktur och syfte. I avsnitt 4.4.1 konstateras att det är rimligt att betrakta bidraget som att det ger en relativt generell resursförstärkning och att det på så sätt sker i stället för ett generellt bidrag givet att det ska vara ett brett stöd till äldreomsorgen som fördelas utifrån en beräkning av standardiserat behov inom omsorgen.

I figur 5.2 ovan framgår att sektorsbidraget trots sin enkelhet och bredd inte till fullo söktes och fördelats till alla kommuner. Det har dock skett en tydlig ökning mellan de två år som studerats.

- Antalet kommuner som inte tagit del av bidraget alls har minskat från sju år 2021 till noll år 2022.
- Antalet kommuner som inte tagit del av hela beloppet (inklusive de som inte sökt bidraget) har minskat från 47st år 2021 till 27st år 2022.

5.2.2 Användning av sektorsbidraget

Sektorsbidraget ska användas till att förstärka äldreomsorgen. Enligt instruktionerna ska bidraget användas *utifrån lokala behov i syfte att möjliggöra förbättringar och utveckling av verksamheten*. Socialstyrelsen har årligen följt upp vad kommunerna använt bidraget till med avseende på vilken typ av verksamhet som bekostats med

bidraget. Utifrån vad kommunerna uppgett framstår bilden av att bidraget gått till äldreomsorg i största allmänhet. De stora verksamhetsgrenarna särskilt boende (98 % av kommunerna uppger att de lagt bidragsmedel på verksamhet i särskilt boende) och hemtjänst (92 % har lagt bidragsmedel på hemtjänsten) har i regel omfattats. Dagverksamhet har enligt kommunerna omfattats i färre kommuner (46 %) och 13 % uppger att de riktat insatser mot anhörigvårdare. Det är svårt att säga något generellt om innehållet i de åtgärder som genomförts eftersom mångfalden är stor.

Administrativ hantering av bidraget

Bidraget har administrativt hanterats på olika sätt i kommuner vilket kan kopplas till olika syn på syftet med bidraget och kan i sin tur ha betydelse för hur bidraget används i verksamheten. Kommunerna kan delas in i tre olika grupper:

- **Bidraget hanteras centralt**, dvs. bidraget hanteras administrativt av äldreförvaltningen, men inkluderas i budgetramen för äldreförvaltningen som beslutas av fullmäktige.
- **Bidraget hanteras helt av förvaltningen** och ägnas åt att förstärka olika delar av verksamheten.
- **Specifika insatser formuleras och genomförs.**

Alla tre typer av användning framstår som förenliga med Socialstyrelsens instruktioner till kommunerna (givet att man betraktar starkt ekonomisk kapacitet som förbättring eller utveckling av verksamheten). I den första kategorin blir bidraget en del av budgetramen till verksamheten. I detta fall saknas en tydlig koppling till kostnader för insatsen och det är sannolikt inte lika lätt att härleda för kommunerna att det skett en ökning av ambitionen för äldreomsorgen. I de övriga två fallen styrs användningen av de specifika kostnader som kan knytas till insatsen vilket gör användningen snävare för kommunerna och ökar krav på kommunen att använda varje krona eller åtminstone knyta en kostnad till bidraget.

Bidraget hanteras centralt och ingår i budgetramen

I vissa kommuner fördelas bidraget som en del av budgetramen. Det har inte framkommit något fall där denna hantering gäller andra bidrag än just sektorsbidraget. I detta fall blir det svårt att tala om att bidraget används till något specifikt inom omsorgen i och med att bidraget förstärker den ekonomiska kapaciteten hos omsorgen generellt. Det finns fördelar för kommunen att hantera bidraget på detta sätt i och med att det innebär låg administration och att kommunen planerar verksamheten som helhet inte vad de ska göra med specifika medel. En intervjuperson beskriver det enligt följande:

Det har hanterats av ekonomikontoret. Fullmäktige tar beslut att vi får det i budgetramen. (..) Så har det varit hela tiden. (..) Normalt sett hanteras inte bidrag på det här sättet. (Socialchef kommun A)

Vissa verksamhetsföreträdare uttrycker dock att det kan vara svårt att veta om statsbidraget adderas utöver vad som hade blivit budgetramen utan bidraget.

Bidraget fördelas av förvaltningen

Andra kategorin av kommuner är de som behandlar bidraget administrativt som vilket annat bidrag som helst, men där åtgärderna inte är få och enhetliga över tid utan bidraget används på olika ställen i verksamheten där de uppfattar att det behövs en förstärkning. Kommuner i denna kategori skiljer sig inte avsevärt från den första i den praktiska verksamheten som bidraget finansierar, men de olika organisationssätten antyder olika syn på sektorsbidraget som finns bland kommunerna. Bland kommuner där bidraget går till förvaltningen bibehålls den normala rågången att bidrag är en verksamhetsintäkt som planeras av förvaltningen själv.

Specifika åtgärder formuleras och genomförs

Den sista kategorin av kommuner har synen att bidraget ska läggas på något som inte ingår i det som kommunen annars hade gjort.

Detta kan ske genom att ett tydligt projekt formuleras och genomförs mer strategiskt eller att enskilda insatser genomförs som inte har ett långsiktigt syfte. Citatet nedan kommer från en kommun som använder medlen till en mer tydligt formulerad och avgränsad satsning för att utveckla verksamheten inom demensområdet.

Vi valde att använda det till att tillsätta ett multiprofessionellt team som består av demenssjuksköterskor och demensundersköterskor. Demens är största växande diagnosen (..) Vi vet att de äldre blir fler och fler och fler, vi kommer förmodligen inte ha tillräckligt antal platser på boende. Hur gör vi då med just de som lider av kognitiv svikt? Underlätta för anhöriga och personer själv genom olika typer av samtalsstöd så att de håller längre. (..) Satsning i teamet att utbilda all personal med 9 timmars demensutbildning. (..) Nästa stora problem är psykisk ohälsa. (Socialchef kommun B)

En annan kommun använder medlen mer ad-hoc mässigt men till avgränsade insatser som de tänker ska förhöja kvaliteten på verksamheten på ett sätt som kanske inte skett utan bidraget.

[Om sektorsbidraget] Guldkantspengarna kallar jag dem. De har använts till att göra något särskilt för utöver det vanliga. Exempelvis anordna en raggarräff med äldre eller liknande. (Socialchef kommun C)

Vad innebär förbättringar eller utveckling av verksamheten?

Enligt Socialstyrelsens instruktioner till kommunerna för bidraget fram till och med 2023 ska bidraget användas till *förbättringar* eller *utveckling* av verksamheten. I intervjuer framgår att instruktionerna har tolkats på olika sätt och att det inte är helt tydligt om staten förväntar sig att något särskilt utvecklas eller om den ökade kapacitet som kommer av ökade resurser i sig är tillräcklig för att betrakta som utveckling. Citaten nedan illustrerar synen som vissa kommuner har om att bidraget ska finansiera något som ligger utanför det ordinarie åtagandet.

Statsbidragen är inte till för att täcka hålen i budgeten, de är till för att man ska kunna komma framåt inom vård och omsorg. De ska inte ligga och löpa bara. Det optimala vore att exempelvis om man har behov av en tjänst och samtidigt ser att det finns pengar över i bidraget, eller "hur ska vi utveckla den här verksamheten? Jag tror att det är så statsbidragen är tänkta att de ska vara pådrivande inom utvecklingen av vård och omsorg. (Socialchef kommun D)

Bidraget fastnar mer till att täcka en del hål. Det är min uppfattning. Så är det generellt med statsbidrag. Det hade varit roligt om de kunnat bidra till mer utveckling. Ännu mer blir det i dessa tider då det är mer knapert. (Socialchef kommun E)

Skillnaden mellan att medel ska gå till mer av samma eller om det ska gå till något som inte redan sker i verksamheten kan tyckas trivial, men samtidigt är det något som har betydelse för vilken användning som anses vara i linje med ändamålet och följaktligen vilken typ av verksamhet som anses kunna finansieras med bidraget.

Om kommunen gör tolkningen att bidraget inte får gå till ordinarie verksamhet så kommer verksamheten behöva identifiera åtgärder att satsa på som ligger utanför ordinarie verksamheten oavsett om dessa ändamål skapar störst nytta eller inte.

Riktat eller generellt bidrag och det kommunala åtagandet

Olika syn på bidraget har också konsekvenser för hur bidraget tolkas i förhållande till ägandeskapet och det kommunala åtagandet. Om bidraget hanteras av fullmäktige och fördelas som en del av budgetramen kan bidraget anses vara förbrukat genom att man lagt pengarna på äldreomsorgen genom budgetramen. Bidraget kan då betraktas som använt och inget behöver betalas tillbaka. Eventuellt sparande i verksamheten blir överskott i resultaträkningen. Denna hantering likställer bidraget i princip budgetmässigt med ett generellt bidrag även om det redovisas som ett riktat bidrag.

Om kommunen i stället använder bidraget löpande i verksamheten till små och stora utvecklingsprojekt som kostnader bokas mot, så är sannolikheten större för att bidrag förblir oanvända och

förväntas betalas tillbaka till staten. I det senare fallet används och organiseras bidraget som ett riktat statsbidrag. Denna hantering innebär att förvaltningen har mer information om vad som händer specifikt med bidraget. Hanteringen innebär sannolikt något mer administration, även om administrationen sannolikt inte är särskilt betungande i något av alternativen.

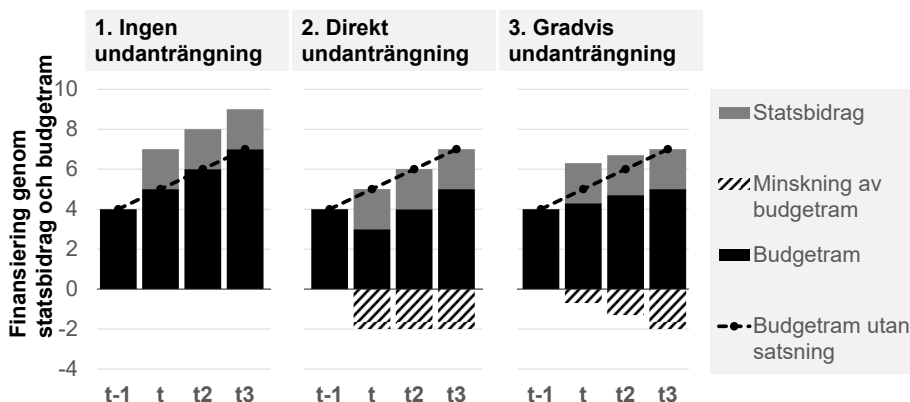
5.2.3 Sker undanträngning av kommunens egna medel till äldreomsorgen?

Sektorsbidraget och andra bidrag som är konstruerade som breda stöd kan tolkas som att de främst syftar till att öka kommunernas förutsättningar att bedriva äldreomsorg genom att öronmärka resurser till området och tvinga fram en prioritering av äldreomsorgen (avsnitt 4.1.1). Bidraget som kommunerna får ska satsas på äldreomsorgen, men frågan är då om bidragen för att uppnå sitt syfte måste lyckas med att öka resurserna till äldreomsorgen mer än vad som varit fallet utan bidraget eller om det räcker med att resurserna till äldreomsorgen ökar i jämförelse med exempelvis tidigare år. Undanträngning definieras här som att en kommun drar tillbaka sina egna resurser när den får ett statsbidrag vilket undergräver den prioritering som staten försöker skapa i kommunerna.

Typer av undanträngning

I figuren nedan visas några teoretiska typer av undanträngning. I figuren visas teoretiska idealtyper och syftar till att sätta kommunernas erfarenheter i ett sammanhang.

Figur 5.3 Typer av undanträngning



Anm: Figuren visar två idealbilder och baseras inte på verkliga data. År "t" avser första året som ett nytt statsbidrag införs.

Ingen undanträngning

Typen representerar fallet där kommunen svarar på insatsen och tillför budgetmedel till äldreomsorgen i samma omfattning som kommunen hade gjort även utan statsbidrag.

Direkt undanträngning

Direkt undanträngning är när kommunen drar bort lika mycket av sin egen tilldelade budgetram från verksamheten när ett statsbidrag tilldelas. Direkt undanträngning är möjligen lättare att identifiera för utomstående än det som här kallas gradvis undanträngning och ju större bidraget är ju lättare bör det vara att identifiera när det sker för intressenter kring äldreomsorgen som har ett intresse av att medel faktiskt ökar till äldreomsorgen.

Det finns exempel på när direkt undanträngning skett och där det finns en uttryckt ambition att omfördela medel på ett sätt som gör att äldreomsorgen får lika mycket medel som de annars hade fått, men det tycks inte vara särskilt vanligt att döma utifrån de intervjuer som genomförts.

Gradvis undanträngning

Gradvis undanträngning är när en permanent eller långsiktig satsning för att öka ambitionerna inom ett område successivt gröps ur av att området inte tillförs lika mycket medel som det annars hade gjort. I de flesta kommuner ökar intäkter från skatter och generella bidrag varje år vilket innebär att om varje verksamhet får lika mycket som året innan finns det ett överskott att fördela. Vetskapen om att det finns stora riktade bidrag inom ett område som på alla vis liknar budgetmedel kan göra att en verksamhet får mindre tillskott än den annars hade fått. För att bedöma om det skett en relativ minskning av kommunens egna medel till äldreomsorgen behöver man bilda sig en uppfattning om hur mycket kommunen satsat på äldreomsorgen om statsbidraget inte införts. Kommunala medel fördelas i en politisk process där beslut fattas utifrån dels underlag från facknämnder eller förvaltningarna som beskriver demografisk utveckling och förutsättningar, dels politiska bedömningar om vilken riktning kommunen vill gå. Därför går det inte att säga med någon grad av säkerhet huruvida gradvis undanträngning skett över tid.

Varför sker undanträngning?

Vilka skäl kan det finnas bakom att kommuner omfördelar resurser? Eftersom kommuner har ansvar för ett antal olika uppgifter finns det en naturlig konkurrens om kommunens resurser mellan olika områden. Eftersom varje kommun har en gemensam budget för all kommunal verksamhet kan budgetramarna för de olika verksamheterna alltid betraktas som kommunicerande kärl. Att kommunen som organisation har en lokal förankring och bra bild av medborgarnas och verksamheternas faktiska behov och därför med viss fingertoppskänsla kan effektivt allokera resurser mellan olika av dessa behov är en av de bärande idéerna bakom kommunalt självstyre. När staten fördelar bidrag som är generellt hållna men öronmärkta till äldreomsorgen försöker staten skapa en prioritering åt kommunen. Kommunen kan ha anledning att satsa medel på skolan eller kollektivtrafik, men staten vill att ambitionerna ökar inom just äldreomsorgen.

Undanträngning hos enskilda utförare

Det är svårare att direkt observera undanträngning hos enskilda utförare än offentliga eftersom enskilda aktörer inte har samma principer om öppenhet. Eftersom staten inte har någon direkt relation till de enskilda utförarna har den också mindre kontroll över hur medlen används i slutändan. Ansvar för att statsbidragen används effektivt på ett sätt som skapar värde för målgruppen ligger på kommunen. Detta diskuteras i Kapitel 8. Slutsatserna i avsnittet är bland annat att statsbidragets roll i relationen mellan kommun och enskilda utförare är tydlig. Konsekvensen blir i vissa fall:

- **Bristande uppföljning:** Vissa kommuner fördelar medel till enskilda utförare utan att ha en tydlig beställning och följer inte upp vad bidragen lett till, vilket innebär en risk för att de inte går till verksamhet som de avsetts för.
- **Vissa kommuner delar inte med sig av bidragen:** Kommuner följer inte alltid instruktionerna för bidragen som innebär att enskilda utförare ska ta del av bidragen.

Det går inte säga något om hur medel hos de privata utförarna används generellt och uppföljningen av bidragsmedel till enskilda utförare är sparsam. I många fall finns ingen beställning att följa upp och i många fall sker ingen uppföljning alls.

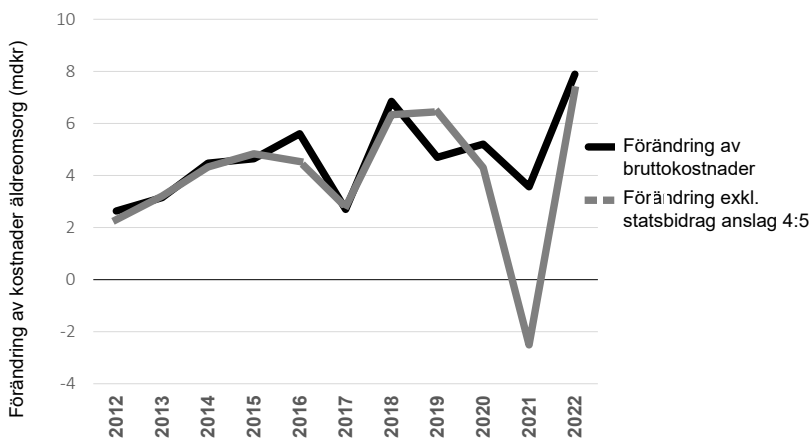
En viktig skillnad mellan undanträngning när det gäller medel som går till enskilda utförare och medel som går till kommuner är att kommuner är en offentlig instans som redan har breda mandat att förvalta skatteintäkter och generella statsbidrag i sina invånares intresse. Statens relation till kommunerna präglas av tillit och även om medel skulle användas till något annat än just äldreomsorgen är det mest sannolika att de används för någon av kommunens verksamheter. Även om de på marginalen skulle innebära att skatten sänks marginellt i kommunen så är även detta i kommuninvånarnas intresse. Enskilda aktörer som får medel för något som inte utförs leder till högre vinster för verksamheten, vilket innebär en omfördelning av medel från skattebetalare till aktieägare.

5.2.4 Kan undanträngning observeras?

Det är svårt att observera undanträngning, att med stor säkerhet fastställa att undanträngning har skett eller att bedöma och beräkna förekomsten av undanträngning. Givet att målvariabeln är kostnader inom äldreomsorgen och syftet med bidragen är att kostnaderna ska öka behöver man för att analysera undanträngningen beräkna hur höga kostnaderna varit utan bidrag. Det går inte att direkt observera en alternativ verklighet. Därför behövs ett alternativscenario konstrueras baserat på antaganden. En av de mest grundläggande analyserna är att göra en analys av före och efter förändringen, vilket implicerar att det alternativa scenariot är att utan förändring så fortsätter kostnaderna utvecklas som de gjort innan förändringen. Om statsbidraget fungerar på avsett sätt bör kostnaderna för äldreomsorg öka mer, dvs. kostnadsförändringen vid året för införandet vara högre än annars vore fallet.

Figur 5.4 Utveckling av kostnader för äldreomsorg

Utveckling av kostnader för äldreomsorg inklusive och exklusive transfereringar från staten från anslag 4:5 inom utgiftsområde 9



Källa: Räkenskapssammandraget, ESV samt egna beräkningar

Kostnaderna inom äldreomsorgen ökar inte i takt med riktade bidrag

I figur 5.4 visas en jämförelse mellan förändringstakten för kostnader inom äldreomsorgen med förändringen av statsbidrag. Den

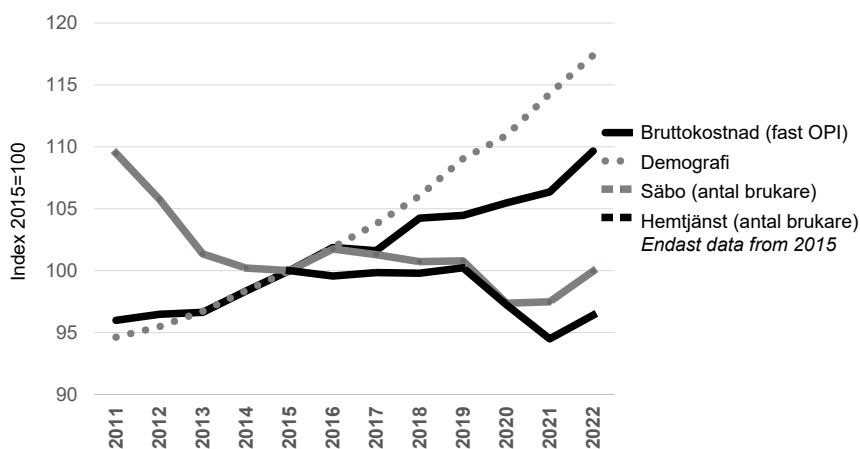
streckade linjen visar förändringstakten på kostnaderna om förändringen av utbetalade statsbidrag inom anslag 4:5 inom utgiftsområde 9 subtraheras från utgiftsökningen²⁰. År 2021 införs flera statsbidrag simultant som ökar tillskotten till äldreomsorgen där sektorsbidraget och Äldreomsorgslyftet är stora tillskott. Detta är en ökning av statsbidragen till äldreomsorgen på en nivå som tidigare inte skett. Utifrån figuren kan man konstatera att:

- Kostnaderna inom äldreomsorgen ökar i ungefär samma takt, till och med något lägre takt än tidigare år.
- Året efter 2022 sker en ovanligt stor ökning av kostnaderna för äldreomsorgen.

Pandemin ledde till minskad efterfrågan

Den huvudsakliga anledningen till att det inte säkert går att uttala sig om huruvida undanträngning faktiskt skett eller i vilken omfattning detta skett är att statsbidragen inom äldreomsorgen infördes under pandemin och denna period var extraordinär på flera sätt, vilket gör att det är svårt att skapa ett tydligt alternativscenario.

Figur 5.5 Utveckling av nyckelkomponenter över tid



Anm: Kurvan över demografiskt driven utveckling av behovet är ett sammanfattande index som baseras på antalet personer över 65 år och en åldersspecifik prislapp.

²⁰ Anslaget stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet.

I figur 5.5 visas övergripande utvecklingar av kostnader, demografi och antal personer som nyttjat hemtjänst och särskilt boende över tid. En tydlig effekt av pandemin var att efterfrågan på äldreomsorg minskade markant från att ha legat relativt stabilt sedan ungefär 2013. Under hela perioden ökade antalet personer i aktuella åldersgrupper, samtidigt som antalet personer som hade stöd av hemtjänst och särskilt boende var konstant eller minskande nästan varje år, vilket ledde till att andelen personer med stöd av hemtjänst och särskilt boende minskat över tid.

En möjlig delförklaring till att kostnadsutvecklingen fortsätter på samma nivå som tidigare är att kostnadsutvecklingen hålls uppe av statsbidrag i ett läge där de annars skulle minskat. Detta bekräftas av siffror över skillnad mellan budget och utfall för flera kommuner som kontaktats inom ramen för denna utredning. Denna typ av uppgifter finns inte på nationell nivå så därför kan inte ett tydligt svar på frågan om undanträngning skett i större eller mindre omfattning fastställas i denna studie.

5.3 Äldreomsorgslyftet

Äldreomsorgslyftet infördes 2020 i en av många extra ändringsbudgetar som följde av utbrottet av coronapandemin²¹. Syftet med åtgärder var enligt propositionen att:

- skapa förutsättningar för att behålla befintlig personal, attrahera yrkeserfaren personal och rekrytera ny personal.
- öka kompetensen och förbättra förutsättningar för att personalen kan utföra sitt arbete.
- förbättra de ekonomiska förutsättningarna för att öka bemanningen i äldreomsorgen.

För att uppnå detta fördelades 462 miljoner kronor till kommunerna första året 2020 och 1 694 miljoner kronor för 2021 för att kommunerna skulle ge möjlighet för personalen att genomgå utbildning till vårdbiträde eller undersköterska på betald arbetstid.

²¹ Prop. 2019/20:167

5.3.1 Användning av medel

Äldreomsorgslyftet får användas till att ersätta lönekostnader för personal som deltar i utbildning inom vårddyrket. Vilka utbildningar som omfattas av bidraget har ökat över tid efter att olika upplevda behov har synliggjorts i kommunerna, vilket illustreras i tabellen nedan.

Tabell 5.1 Möjlig användning av Äldreomsorgslyftet över tid

2020	2021	2022	2023	2024	Möjligt användningsområde
●	●	●	●	●	Yrkespaket till undersköterska (1500 p).
●	●	●	●	●	Yrkespaket till vårdbiträde (800 p).
●	●	●	●		Utbildningar på folkhögskolor som motsvarar yrkespaket till undersköterska respektive vårdbiträde.
				●	Validering av anställdas kunskap och arbetslivserfarenhet för att uppnå yrkeskompetens som undersköterska eller vårdbiträde.
	●	●	●	●	Annan utbildning som har relevans för arbetet med vård och omsorg om äldre enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12).
	●	●	●	●	Specialistutbildning för undersköterska inom ramen för Yrkeshögskolan.
	●	●	●	●	Ledarskapsutbildning på högskolenivå för första linjens chefer inom äldreomsorgen.
				●	Utbildning via Vård- och omsorgscollege till handledare.
				●	Utbildning via Vård- och omsorgscollege till språkombud.
				●	Kurser i vård- och omsorgssvenska.
				●	Kurser eller annan språkstödande insats i minoritetsspråken.
				●	Kurser i svenskt teckenspråk.

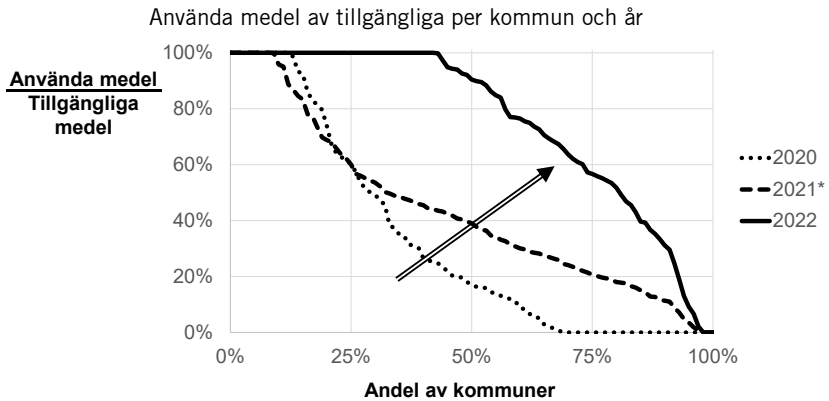
Källa: Socialstyrelsen anvisningar för Äldreomsorgslyftet 2020–2024.

Satsningen är en del av flera nationella åtgärder för att öka kompetensen inom äldreomsorgen. Aktuella reformer inom området är också:

- **Fast omsorgskontakt i hemtjänsten:** den 1 juli 2022 trädde bestämmelser i socialtjänstlagen i kraft om att alla brukare inom hemtjänsten ska erbjudas fast omsorgskontakt.
- **Undersköterska blir skyddad yrkestitel:** den 1 juli 2023 trädde bestämmelser i patientsäkerhetslagen i kraft om att undersköterska skulle bli en skyddad yrkestitel. Samtidigt tillkom bestämmelser om att den fasta omsorgskontakten inom hemtjänsten skulle vara en legitimerad undersköterska.

Användning av medel

Figur 5.6 Implementeringen av Äldreomsorgslyftet



* Bidragsnivån var dubbelt så hög 2021 än den långsiktiga nivån vilket försvårar jämförelse.

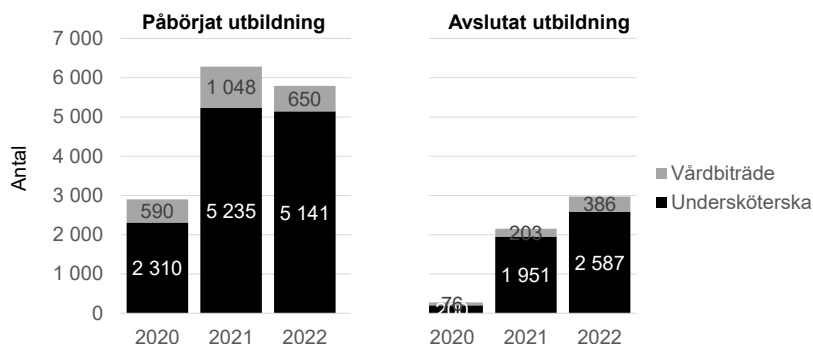
Anm. Diagrammen visar kurvor över den kumulativa frekvensen av kommuner som använder ett givet bidrag för ett visst år. Kurvan visar andel av 290 kommuner som har ett värde lägre eller lika med punkten på kurvan.

Äldreomsorgslyftet har implementerats och rullats ut i lägre takt än många andra statsbidrag vilket beror på att bidraget har ett relativt snävt användningsområde som ställer mer specifika krav för användande än andra bidrag. I figur 5.6 framgår en övergripande bild över användningen av medel per kommun utifrån tillgängliga medel. 2022 var det fortfarande bara knappt hälften av kommunerna som använt alla för kommunen tillgängliga medel inom Äldreomsorgslyftet.

I figur 5.7 nedan framgår det totala antalet personer som startat och avslutat utbildning till vårdbiträde eller undersköterska med stöd av Äldreomsorgslyftet åren 2020–2022. Äldreomsorgslyftet ersätter lön för personal som under en rad olika utbildningar med väldigt olika ambitionsnivå och underlaget omfattar bara antalet personer som påbörjat och avslutat respektive typ av utbildning.

Figur 5.7 Påbörjad och avslutad utbildning till undersköterska och vårdbiträde

Antalet personer som påbörjat och avslutat utbildning med ersättning från Äldreomsorgslyftet



Källa: Socialstyrelsen/kommunrapporter

Antalet som påbörjar en utbildning till undersköterska eller vårdbiträde med stöd från Äldreomsorgslyftet ökade markant 2021 vilket delvis beror på att anslaget ökade markant detta år. År 2022 låg antalet personer som inledde utbildning till undersköterska eller vårdbiträde kvar på samma nivå som 2021. Antalet som avslutar en utbildning ökade under samma period från år till år. Antalet som avslutar är långt färre än de som påbörjar utbildning med hjälp av stödet.

Det går utifrån uppgifterna inte att säga något om hur många som inte avslutar utbildningen eftersom en påbörjad utbildning ett år kan avslutas ett annat år. Det finns därför också en fördröjning i antalet som avslutar utbildningen. Utifrån uppgifterna går det inte heller att säga något om vad resurserna satsats på eller vilka utbildningar som kostat vad.

När det gäller påbörjade utbildningar till undersköterska och vårdbiträde kan konstateras att det finns ett relativt litet intresse för utbildning till vårdbiträde i relation till utbildning till undersköterska. Detta är väntat eftersom vårdbiträde inte har någon formell status i omsorgen samtidigt som staten arbetar mot att allt fler ska välja att bli undersköterskor.

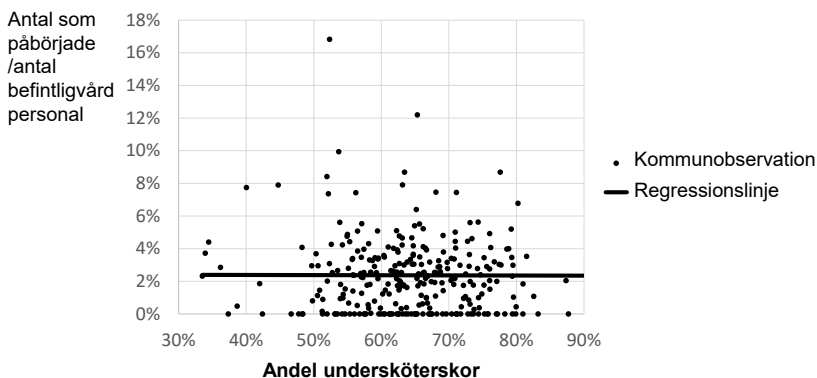
Användning i relation till behov

Äldreomsorgslyftet är en av flera reformer med syfte att stärka kompetensen inom äldreomsorgen. Regeringen har i flera steg velat lyfta fram undersköterskerollen genom bland annat införa skyddad yrkestitel samt ställa krav på utbildning för att kunna vara fast omsorgskontakt mm. Äldreomsorgslyftet infördes först med ett fokus på att öka antalet undersköterskor i kommunerna.

Därför är det intressant att titta på hur användningen av Äldreomsorgslyftet för att utbilda personal till undersköterskor träffar hos kommuner med olika andel undersköterskor av omsorgspersonalen i kommunen. I figur 5.8 illustreras sambandet mellan andel undersköterskor bland omsorgspersonalen och antalet som påbörjat utbildning som andel av totalt antal undersköterskor i kommunen.

Figur 5.8 Användning i relation till behov

Påbörjade utbildningar och befintliga undersköterskor 2022



Källa: SCB yrkesregistret, Socialstyrelsen/kommunrapporter, egna beräkningar
Anm: Alla uppgifter avser kommunanställd personal.

Man kan utifrån figuren ovan konstatera att variationerna är stora i kommunernas satsningar på utbildning till undersköterska med hjälp av Äldreomsorgslyftet. Det tycks också saknas ett samband mellan andelen undersköterskor i kommunerna och hur många som faktiskt deltar i utbildning till undersköterska med finansiering från Äldreomsorgslyftet. Detta är inget som regeringen styrt mot explicit och kommunernas agerande skapar inte heller ett sådant mönster.

5.4 Bedömning och rekommendationer

5.4.1 Sektorsbidraget

Sektorsbidraget är enkelt att hantera och tycks främst syfta till att styra resurser mot äldreomsorgen. Bidraget bygger på ett stort mått av tillit till kommunerna och handlingsfrihet, vilket ligger i linje med det kommunala självstyret. Signalvärdet hos bidraget bedöms vara en viktig del av dess funktion. Trots bidragets enkelhet och öppenhet kvarstår frågor om hur bidraget kan och bör användas vilket skulle kunna förtydligas i uppdraget till kommunerna. Om bidraget enbart syftar till att öka de ekonomiska resurserna till äldreomsorgen så kan detta uttryckas än tydligare för att minska risken för missförstånd och öka användbarheten av bidraget vilket också kan möjliggöra att medel används mer effektivt.

Alla medel fördelas inte

Trots att bidraget är relativt enkelt att hantera och stort och viktigt för kommuner att ta del av så var fördelningen något skev första året av bidraget, vilket sannolikt kan tillskrivas att vanan och beredskapen var låg inom äldreomsorgen för styrning via riktade bidrag. Det finns fortfarande några kommuner som inte förbrukade hela bidragsbeloppet även 2022.

Den lilla skevhet i fördelningen som återstår är sannolikt inte ett stort problem i sig förutom för någon enstaka kommun som tar del av en liten del av beloppet. Men det finns en risk att oklarheten och otydligheten i hur bidraget ska användas hänger ihop med olika bild av vad staten vill ha som gör att bidraget inte nödvändigtvis används på det mest produktiva sättet utan att många kommuner försöker finna ändamål som ligger utöver vad verksamheten annars gör.

Låga administrativa kostnader men viss friktion kvarstår

I kapitel 7 framgår en analys av de administrativa kraven som finns för sektorsbidraget. De strikt administrativa kraven som ställs är låga men ett större problem som kan skapa friktionskostnader i

kommunerna är om det finns osäkerhet kring framtiden för bidraget och fördelningen av medel. Vissa kommuner menar att de har svårt att binda upp kostnader trots att regeringen gör långsiktiga utfästelser. Trots att regeringen gjort ett långsiktigt åtagande finns fortfarande en osäkerhet hos kommuner om hur långsiktigt bidraget är vilket beror dels på ett informationsunderskott, dels på en hos vissa kommuner bristande tillit till staten.

Kan uppfattas som kontraproduktivt att staten strävar efter ökade kostnader inom äldreomsorgen

Kommunsektorn står inför en demografisk utmaning med förväntningar om stigande demografiskt driven efterfrågan på äldreomsorg. Flera kommunföreträdare tror att verksamheten i framtiden behöver effektiviseras eftersom resurstillväxten inte kommer att kunna hänga med i utvecklingen av behovet av äldreomsorg. I detta perspektiv uppfattas sektorsbidraget för vissa som något svårtolkat eller motsägelsefullt eftersom det kan uppfattas som att staten vill att kostnaderna ska öka för den omsorg som redan sker men utan att efterfråga någon specifik förändring. Samtidigt är bidragets instruktioner inte tydliga på det området eftersom det inte framgår explicit att kostnaderna ska öka utöver vad de hade ökat ändå. I de flesta kommuner ökar kostnaderna från år till år och för sektorn som helhet har kostnaderna för äldreomsorg ökat med omkring fem miljarder årligen de senaste åren. Vill regeringen att bidraget ska leda till en ökning av ökningstakten eller vill man säkerställa att den nuvarande ökningstakten upprätthålls?

Undanträngning

Undanträngning är ett potentiellt problem för staten om man antar att staten vill att bidraget ska leda till en ökning av kostnaderna inom äldreomsorg utöver vad som skett utan bidraget.

Sannolikt är det så att alla kommuner lägger bidraget på äldreomsorgen på så sätt att medel redovisas som en intäkt och att kommunen på ett eller annat vis kan visa att de tillfört medel till äldreomsorgen. Men det är inte säkert att bidraget leder till en annan kostnadsförändring än vad som vore fallet utan bidraget. Eftersom

äldreomsorgsbudgeten i de flesta kommuner behöver öka årligen på grund av inflation och demografisk utveckling så räcker det inte med att kommunen inte drar bort några egna medel från budgeten utan kommunen måste fortsätta tillföra egna medel i samma takt för att äldreomsorgens resurser ska öka mer än de hade gjort annars. Det är därför svårt att bedöma i vilken grad undanträngning har skett och i avsnittet presenteras både tecken på undanträngning samt sådant som tyder på motsatsen.

Staten kan sannolikt påverka risken för undanträngning för ett riktat bidrag. Samtidigt bör åtgärder för att minska undanträngning vägas mot kostnaderna i form av ökad administration och minskad effektivitet i användningen av medel.

Lyhördheten mot statens styrning.

Det finns bland kommunerna en förståelse för att staten vill rikta medel till olika ändamål och det är få som skulle invända mot synen att äldreomsorgen är i behov av mer resurser. Det finns sannolikt en politisk dimension på lokal nivå i den mening att det kan finnas ett visst politiskt pris att mer aktivt prioritera ned äldreomsorgen om staten har möjliggjort en ökad ambitionsnivå. Det som aktualiserar undanträngning är helt enkelt om en kommun upplever att det finns frågor som trots detta är viktigare att lösa för kommunen.

Liten handlingsfrihet för kommunerna motverkar sannolikt undanträngning

Eftersom undanträngning i grunden handlar om att kommunen använder resurser efter egna prioriteringar är det sannolikt så att ju mer styrt bidraget är desto svårare är det för kommuner att själva ha inflytande över dess inriktning. Många av de egenskaper som gör bidraget användbart för kommuner och som gör det möjligt för kommunerna att effektivt planera sin verksamhet över åren gör det också lättare att planera om sin budget över åren så att kommunen kan få igenom sina egna prioriteringar.

Om syftet med bidraget är att ge ett brett stöd till äldreomsorgen framstår det som en rimlig avvägning att maximera användbarhet av bidraget genom att hålla det fritt, tydligt och flexibelt även om det

också krävs att staten accepterar en viss risk för att undanträngning sker inom vissa kommuner.

5.4.2 Äldreomsorgslyftet

Äldreomsorgslyftet uppskattas av kommunerna

Äldreomsorgslyftet är en satsning som uppskattas av många kommuner och de flesta som intervjuats i denna studie uppfattar att satsningen adresserar ett relevant behov hos kommunerna.

Infördes hastigt med begränsad beredning

Äldreomsorgslyftet infördes genom en extra ändringsbudget under pandemiåret 2020. Att det infördes hastigt i mitten av året var sannolikt utmanande för implementeringen av bidraget. Dels var det mycket som hände inom området i övrigt vilket gjorde att det var svårt för kommunerna att hantera bidraget, dels var planeringsförutsättningarna särskilt begränsade i och med att satsningen infördes sent under året.

Att bidraget genomfördes i en extra ändringsbudget motiverades bland annat med att coronapandemin hade belyst det svåra bemanningsläget som sektorn stod inför samt att sektorn behövde ekonomiska förutsättningar för att stärka bemanningen. Äldreomsorgslyftet stärker dock inte, åtminstone principiellt, den ekonomiska kapaciteten för sektorn och den förbättrar inte kompetensförsörjningen kortsiktigt, snarare kan man vänta sig att kompetensförsörjningen försvåras något på kortare sikt genom att verksamheten måste hitta ersättare för personal som går på utbildning.

Äldreomsorgslyftet finansierar inte kommunal kärnverksamhet

Äldreomsorgslyftet finansierar inte verksamhet som kommuner hade kunnat prioritera i en hög omfattning om bidraget inte funnits. Kommunen kan välja att använda medel eller att inte använda medel, men de kan inte välja att satsa medel på andra delar av kärnuppdraget

såsom är fallet med andra riktade bidrag. Eftersom satsningen har ett relativt snävt ändamål tar staten på sig ett stort ansvar för att den prioritering som görs är värdefull.

Äldreomsorgslyftet har breddats över tid för att öka användning

Eftersom Äldreomsorgslyftet inte finansierar kommunal kärnverksamhet utan att kommunerna kan anses utföra en uppgift åt staten, innebär det att staten tar på sig ett ansvar för att syftet med satsningen skapar tillräckligt värde för att motivera satsade medel. Därför är det extra viktigt att staten är tydlig med vad som är syfte och mål med satsningen.

Äldreomsorgslyftet kunde initialt implicit knytas till de ambitioner staten har för kompetenskrav och kompetensförsörjning inom äldreomsorgen och med att det fanns en koppling till undersköterskeutbildningen som skulle införas som kompetenskrav inom omsorgen. Även om de inte uttryckligen var en del av samma ambition så kan de nog ha uppfattats så av många kommuner vilket i sin tur kan ha skapat ett logiskt sammanhang för satsningen.

Med tiden har satsningen breddats till att omfatta flera olika typer av kompetenshöjande insatser. Det framstår som att det har skett en förskjutning av syftet med insatsen från att ha utgått från det mer tydligt avgränsade syftet att öka andelen undersköterskor i arbetskraften till att handla om att ge kommunerna möjlighet att kompetensutveckla på betald arbetstid mer i allmänhet.

Stort fokus har ägnats att få kommunerna att öka användningen av bidraget och trösklarna har sänkts genom att skifta fokus från det ambitiösa åtagandet att öka antalet utbildade undersköterskor till lättare kompetensutvecklingsinsatser. Detta leder till att statsbidraget går åt i högre omfattning men det gör att syftet med insatsen blivit mer otydligt.

Äldreomsorgslyftet är administrativt krävande

Äldreomsorgslyftet är mer administrativt krävande än andra satsningar inom äldreomsorgen. Det som försvårat mest för kommunerna är den mer detaljerade rapporteringen som tillförts till följd av att satsningen är en del av EU:s återhämtningsfond i Sverige.

Många kommuner uppfattar att Socialstyrelsen med kort framförhållning efterfrågat nya uppgifter som tidigare inte informerats om och som därför kan vara svåra för många kommuner och enskilda utförare att ta fram. Detta har dessutom skett flera år i rad. Administrativa krav bör minimeras i sig men de bör också vara långsiktiga och konsekventa över tid. Det är i slutändan svårt att bedöma om mer kunde gjorts för att skapa en mer sammanhållen och effektiv informationskedja under de specifika omständigheter som gällde för just återhämtningsfondsdelens av Äldreomsorgslyftet.

Behovsanalys bör genomföras

En utmaning för att belysa Äldreomsorgslyftet är att det saknas en tydlig beskrivning av syfte och vad regeringen vill uppnå med bidraget. Äldreomsorgslyftet kan vässas som strategisk satsning genom att utveckla analysen och beskrivningen om vad satsningen ska vara i framtiden. Frågor som regeringen bör ta vidare angående Äldreomsorgslyftets framtid:

- Regeringen bör ta ett helhetsgrepp om kompetensfrågan i och med att riksdagen redan infört ökade kompetenskrav genom fast omsorgskontakt och skyddad yrkestitel. I ljuset av dessa satsningar, vilken roll bör Äldreomsorgslyftet ha i framtiden?
- Är syftet med satsningen kompetensutveckling i allmänhet eller att ska mer specifika uppnås i relation till andra statliga satsningar på området?
- Hur stor andel eller antal undersköterskor bör finnas i en kommun?
- Äldreomsorgslyftet innebär möjlighet till utbildning på betald arbetstid. Finns det risk för undanträngning, där personer som annars bekostat utbildningen via studielån i stället får incitament att söka jobb först och få lön under utbildningen?

Eftersom satsningen inte riktar sig till kommunens kärnverksamhet eller riskerar tränga undan andra kommunala initiativ i någon större utsträckning kan det finnas argument för att frikoppla satsningen i större utsträckning från krav på att resurser ska tilldelas kommunerna utifrån ett generellt behov av äldreomsorg. Behovs-

analysen kan i stället utgå från vad staten vill uppnå med satsningen. Exempelvis, om regeringen landar i att satsningen ska handla om att förbättra tillgång till utbildad arbetskraft kan medel tillgängliggöras på arbetsmarknadsregionsnivå för att jämna ut skillnader i tillgång till undersköterskor.

6 Kommunperspektivet

I avsnittet beskrivs och analyseras hur statsbidragen förhåller sig till kommunala processer för budgetering och verksamhetsplanering. Sammanfattning av avsnittets huvudbudskap:

- Budgetprocesserna för staten och kommunerna är inte synkroniserade vilket gör det svårt att kombinera snabba beslut med effektiv styrning.
- Långsiktiga planeringsförutsättningar är viktiga för att ge kommunerna förutsättningar att använda statsbidrag effektivt. Flera av de senare årens bidrag har i olika grad haft egenskaper som gjort det svårt att effektivt planera verksamheten i kommunerna.
- De förutsättningar som processerna för kommunal budget och planering ger samt skillnader i budget och redovisningsregler har inte tillräckligt tagits i beaktande vid utformning och implementering av statsbidrag inom äldreomsorgen under senare år.

Jag diskuterar avslutningsvis möjliga utvecklingsområden som skulle öka planeringsförutsättningarna för kommuner vid nya riktade bidrag (avsnitt 6.3). Sammanfattningsvis:

- För att kommunerna ska ha förutsättningar att använda bidragsmedel effektivt är det viktigt att kommunerna kan planera långsiktiga och sammanhängande insatser.
- Utgångspunkten för regeringen bör vara att styra så lite som möjligt men att den styrning som sker bör vara väl genomarbetad och långsiktig.
- Det finns flera åtgärder som kan göras för att öka planeringsförutsättningarna för kommuner. Det går att förbättra tillgång till

information, öka graden av långsiktighet och konsekvens i styrning och designa bidrag med en finansiell struktur som stödjer innehållet i verksamheten som ska finansieras.

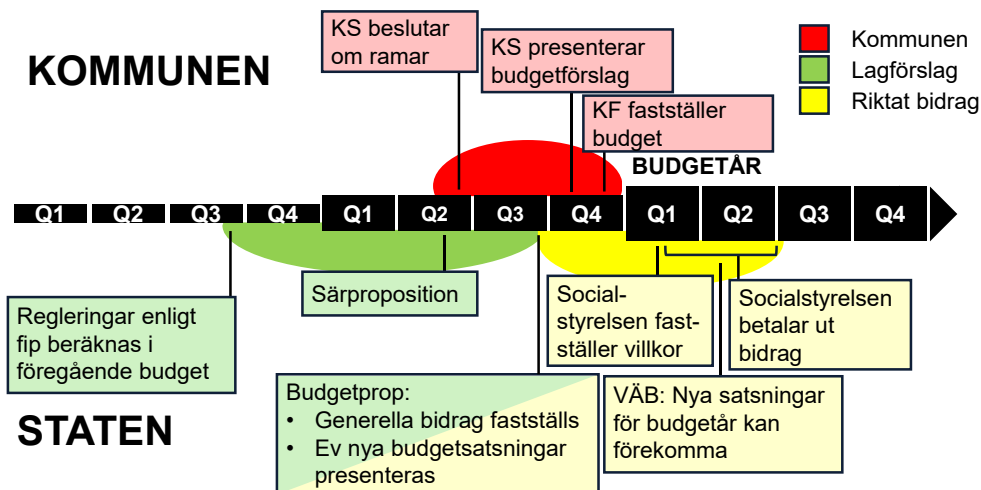
- Jag föreslår också en process för att genomföra relativt ambitiösa bidrag och samtidigt ge mer långsiktiga planeringsförutsättningar för kommuner.

6.1 Statsbidrag i den kommunala budgetprocessen

6.1.1 Den statliga och kommunala budgetprocessen är inte synkroniserade

Statens och kommunernas ekonomier fungerar på delvis olika sätt med olika spelregler. En av de grundläggande förutsättningarna för relationen mellan staten och kommunerna är relationen mellan den statliga budgeten där initiativ tas som påverkar kommunerna och kommunernas budget där kommunerna ska planera sin verksamhet utifrån bland annat statlig styrning. Statens och kommunernas budgetprocesser är dock inte synkroniserade på ett sätt som ger goda förutsättningar för att statliga initiativ ska få snabbt genomslag i den övergripande verksamhetsplaneringen.

Figur 6.1 Jämförelse mellan statlig och kommunal budgetprocess



Källa: Statskontoret (2019), Kommunallag (2017:725), kommunintervjuer

Kommunala budgetprocessen

Tidplanerna för budgetprocessen varierar från kommun till kommun men det finns ramar i form av datum när beslut senast ska fattas som bestäms av kommunallagen. I många kommuner börjar budgetplaneringen redan tidigt under året och många kommuner har redan tagit fram budgetförslag innan sommaren.

Processen för att förändra kommunernas åtagande

Statens budget är bred till innehåll och politikområden men för alla dessa områden gäller ungefär samma regler och generella ramverk. I avsnitt 3.1.2 konstateras att många riktade bidrag formmässigt hanteras som myndighetsstyrning. Oftast sker detta genom ett uppdrag till Socialstyrelsen i regleringsbrevet eller annat uppdrag som ges i särskild ordning om att betala ut bidrag till kommuner.

När staten ska påverka kommunernas åtagande gäller kommunala finansieringsprincipen som infördes 1993 som en av flera åtgärder för att skapa en långsiktigt hållbar struktur för relationerna mellan stat och kommunsektorn. Finansieringsprincipen (fip, beskrivs i avsnitt 2.1) går ut på att kommunerna ska kompenseras för en ny

uppgift genom att generella statsbidrag tillförs sektorn. Tanken är att bibehålla en generell finansiering och ett faktiskt lokalt självstyre även i ljuset av nya uppgifter som sektorn tillförs.

Det faktum att statens och kommunernas budgetprocesser är osynkroniserade i kombination med att det funnits en vilja att tillse att kommunerna har förutsättningar att planera verksamheten efter nya uppgifter har gjort att grundprocessen för fip-reformer är lång.

- Två kalenderår innan införandet ska enligt huvudregeln justeringen av det generella statsbidraget som krävs för att införa åtgärden beräknas i statsbudgeten.
- En proposition som nu har finansiering i budgeten kan läggas fram under våren kalenderåret innan reformen träder i kraft.
- Reformbeloppet ingår i budgetpropositionen som presenteras i september och beslutas av riksdagen i december innan budgetåret börjar.

Det finns dock undantag till denna för kommunerna generösa tidsfrist där justeringar gjorts med kortare framförhållning.

Processen för riktade bidrag

Riktade bidrag introduceras ofta för första gången i budgeten inför ett nytt verksamhetsår. Inom äldreomsorgsområdet är det vanligt att Socialstyrelsen utlyser bidraget i februari och beroende på komplexiteten i ansökningsförfarandet kan bidraget betalas ut olika snabbt in på att kommunerna ansöker om bidrag. Ibland initieras bidrag i vårandringsbudgeten vilket kan komma kommunerna till del något ytterligare senare.

Bidragen kommer sent i förhållande till kommunernas budget och verksamhetsplanering vilket är en utmaning för många kommuner. Samtidigt är det just möjligheten att gå snabbt från tanke till åtgärd som gör att riktade bidrag är ett så pass attraktivt verktyg för staten att styra kommunsektorn.

Kommunerna har olika höga ambitionsnivåer när det gäller att hålla koll på vilka bidrag som kommer och planera verksamheten därefter. Det finns mycket information att tillgå även innan Socialstyrelsen lyser ut bidragen, men det finns också mycket som

saknas. Vissa kommuner som intervjuats för denna studie menar att de inte vågar planera verksamheten alls på den information som kommer i budget och utspel från regeringen och andra kommuner menar att de med intresse följer utvecklingen och så gott som möjligt försöker förbereda sig för kommande satsningar.

6.1.2 Synen på riktade bidrag skiljer sig mellan kommun och staten

Bidrag till kommunsektorn delas in i generella bidrag, riktade bidrag och kostnadsersättningar. Definitionen av vad ett riktat bidrag är kan variera något mellan olika sammanhang men i grunden handlar det om att staten genom ett bidrag försöker styra kommunerna på ett eller annat sätt. Oftast styr staten kommunerna genom att finansiera ett visst initiativ men även exempelvis prestationsbaserade bidrag brukar betraktas som riktade bidrag eftersom de ska styra kommunens prioriteringar även om bidragsmedlen i sig får användas fritt. I avsnittet tas inte kostnadsersättningar upp specifikt eftersom det inte ligger inom ramen för denna studie. Enligt en snäv definition är endast bidrag inom utgiftsområde 25 generella bidrag och andra bidrag är riktade (eller kostnadsersättningar). I realiteten är skillnaderna stora mellan olika bidrag och de innebär olika positiva och negativa effekter för kommunal verksamhet vilket gör att en analys av enbart antal och belopp inte säger så mycket i sig.

Kommuners definition av riktade bidrag har praktisk betydelse för ekonomiplaneringen

Kommuner betraktar distinktionen mellan generella och riktade bidrag utifrån ett strikt ekonomiadministrativt hänseende. Uppdelningen mellan riktade och generella bidrag har praktisk betydelse för redovisning och ekonomisk planering för kommunerna och därför krävs det tydliga riktlinjer för hur bidrag ska kategoriseras. Riktlinjerna ska också hålla över tid och vara oberoende av användningen av bidragen på nationell nivå. Rådet för kommunal redovisning är det organ som utfärdar rekommendationer för hur kostnader och intäkter ska redovisas i kommunerna och dessa rekommendationer

utgör grunden för god redovisningssed. Enligt gällande riktlinjer²² är ett bidrag riktat om det till bidraget är knutet ett återbetalningskrav för medel som inte används eller medel som används på ett felaktigt sätt. Regeln är enkel och lätt att tillämpa för kommunerna förutsatt att det är tydligt om det finns ett återbetalningskrav. Det innebär dock diskrepanser mellan vad staten och vad kommunerna betraktar som generella statsbidrag. Det har också vissa konkreta praktiska konsekvenser för kommunernas ekonomiplanering.

I många kommuner skiljer man på hanteringen av riktade och generella bidragen även planeringsmässigt. Riktade bidrag hanteras i regel av facknämnderna och förvaltningarna och generella bidrag hanteras centralt av ekonomikontoret och beslutas av fullmäktige. Detta innebär att om staten ändrar återbetalningskraven för ett bidrag så kan det skapa viss förvirring om hur bidraget ska hanteras i den lokala ekonomiplaneringen. Det finns dock inget som säger att kommunen måste sortera bidragen på detta sätt i ekonomiplaneringen. I praktiken skiljer det sig mellan kommuner.

Den andra konkreta konsekvensen är att riktade bidrag i den externa redovisningen betraktas som en verksamhetsintäkt till fackförvaltningen. Denna intäkt dras av när nettokostnad för verksamhetsområdet beräknas. Nettokostnaden är ett centralt nyckeltal som används för att jämföra kostnadsnivå mellan kommuner per verksamhetsområde men också för att fördela resurser genom kommunala utjämnningssystemet. Om kommuner gör olika tolkning av vad som ska betraktas som ett riktat bidrag kan det därför innebära att nettokostnader blir ett sämre verktyg för att jämföra kostnadsnivå mellan kommuner.

Sektorsbidraget gick från generellt till riktat

Hanteringen av sektorsbidraget under dess inledande fas 2021 illustrerar hur viktigt det kan vara att ha med den kommunala ekonomiska verkligheten i planeringen av statliga satsningar. Sektorsbidraget infördes först i budgetpropositionen för 2021 och kallades då äldreomsorgssatsning. Från början var tanken att statsbidraget skulle kunna användas helt fritt för kommunerna men inom äldreomsorgen utan krav på återbetalning av medel som inte

²² RKA 2023

använts. Hanteringen från statens sida innebär dock att förutsättningarna för bidraget ändrades flera gånger under bidragets implementering.

1. För att underlätta maximalt för kommunerna ville regeringen inte ange några krav på återbetalning av medel vilket gjorde att kommunerna formellt sett skulle behandla det som ett generellt bidrag.
2. Detta togs dock inte upp i regleringsbrevet vilket innebär att Socialstyrelsen med stöd i praxis från tidigare bidrag inom området i första utlysningen angav ett krav på återbetalning av medlen om dessa inte använts enligt bidragskriterierna.
3. Efter kontakter med Socialdepartementet uppdaterades utlysningen och återrapporteringskraven togs bort för andra kvartalet och bidraget blev generellt igen i kommunalt hänseende.
4. I mars 2021 fattade riksdagen på förslag från socialutskottet ett beslut²³ som bland annat innebär att sektorsbidraget skulle få ett återbetalningskrav som innebär att kommuner skulle betala tillbaka medel som inte kunnat användas inom äldreomsorgen. Detta innebär att bidraget i den kommunala redovisningen inte längre skulle betraktas som ett generellt bidrag utan ett riktat bidrag.

Redovisningsmässig hantering av prestationsbaserade bidrag

Frågan om bidragens redovisningsmässiga hantering ställdes på sin spets i fallet med utbetalningen av de prestationsbaserade bidragen för minskad andel timanställda och ökad sjuksköterskebemanning inom särskilt boende. Bidragen ska vara generella statsbidrag som betalas ut efter uppmätt prestation ett år efter året då prestationen skett. I instruktionerna från Socialstyrelsen för bidragen 2021 framgick att medel ska betalas ut 2022 och att medel kan användas fritt under 2022 och 2023.

Samma formulering fanns dock inte i instruktionerna till kommunerna för bidraget 2022 vilket delvis berodde på att uppdraget till Socialstyrelsens om att administrera bidraget 2022 beskrev att

²³ 2020/21:SoU28

uppdragets genomförande skulle ske i enlighet med det gamla regeringsbeslutet som dock avsåg hanteringen av bidraget 2021, vilket innebär att tidsangivelserna var föråldrade. I det gamla beslutet specificerades att bidraget skulle användas av kommunerna 2022 eller 2023, vilket inte var förenligt med bidraget för 2022. För att inte bryta mot ordalydelsen i instruktionerna från regeringen valde myndigheten att utelämna informationen om exakt när bidraget skulle användas och valde i stället att konstatera att bidraget var ett generellt bidrag. Detta innebär dock att bidraget ska intäktsredovisas av kommunerna enligt huvudregeln, dvs. när bidraget betalats ut. Detta gav kommunerna väldigt snäva planeringsförutsättningar för användningen av bidraget i och med att bidragets slutliga fördelning kommunicerats sent på året. För många kommuner rörde det sig om relativt stora belopp. I många kommuner ansåg man att det var svårt att omsätta medel och medel planerades i stället gå till ett högre ekonomiskt resultat än vad som annars skulle varit fallet.

I november 2023 kom Socialstyrelsen med ett nytt ställningstagande där myndigheten återgick till instruktionerna från första året där bidraget enligt instruktionerna skulle intäktsredovisas jämnt under utbetalningsåret och året därpå. Detta föranleddes av en intern diskussion inom Socialstyrelsen som ledde till att myndigheten till slut ändrade tolkningen av regeringsuppdraget.

Detta innebar dock att staten sent på året återigen ändrade förutsättningarna för kommunernas ekonomiska planering. I stället för att hela beloppet skulle intäktsföras 2023 skulle intäkten nu delas upp jämnt mellan 2023 och 2024, vilket säkert underlättade för vissa kommuner, men de kommuner som planerat efter intäkten 2023 får sent under året planera om efter nya förutsättningar.

6.1.3 Villkor för när bidragsmedel får användas

Det finns olika sätt för staten att möjliggöra för kommunerna att använda bidragsmedel över årsgränserna dock används dessa möjligheter sparsamt. Oftast skrivs villkoren utifrån att bidragen kan användas av kommunerna fram till årets slut. Det finns möjligheter att inom gällande budgetregler sänka trösklarna mellan åren något vilket öppnar för möjligheten att dämpa denna ryckighet.

- **Generösare villkor för användning av bidragsmedel** har tillämpats exempelvis för de prestationsbaserade bidragen inom äldreomsorgen. Ersättningarna betalades ut sent på året och därför valde regeringen att ge kommunerna möjlighet att använda medel fritt det aktuella och det kommande året. Medel betalas fortfarande ut och kostnadsförs i staten vid utbetalningen, samtidigt som villkoren underlättar något för kommunerna att effektivt planera sin verksamhet.
- **Beställningsbemyndigande** möjliggör för riksdagen genom ett budgetbeslut bemyndiga regeringen och därigenom kan regeringen bemyndiga en myndighet att ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av medel för kommande år. Exempelvis kan detta användas om regeringen vill bevilja medel för fleråriga projekt. Nackdelen med detta förfarande är att det är krångligare och eventuellt innebär mer administration för stat och kommun. Ur statsbudgetperspektiv är det dock svårplanerat eftersom det är den årliga utbetalningen som belastar anslaget varje år. Men rör det sig om stora projekt i kommuner som sträcker sig över flera år där det krävs ett tydligt och långsiktigt statligt åtagande så är beställningsbemyndigande ett lämpligt verktyg.
- **Utökat anslagssparande** ger en ytterligare möjlighet att i vissa situationer möjliggöra att outnyttjade anslagsmedel förs över från ett år till nästa. Detta verktyg användes av riksdagen när beslut fattades om att införa de prestationsbaserade bidragen inom äldreomsorgen. Riksdagen beslutade om att höja anslagsnivån för innevarande år och att dessa medel skulle kunna betalas ut kommande år eftersom ersättningen skulle betalas med ett års fördröjning. Detta är och ska vara en möjlighet att lösa specifika situationer av tillfällig karaktär, men ingen lämplig bas att bygga ett bidrags grundfunktion på.

6.2 Långsiktig verksamhetsplanering

En av huvudkritiken kring riktade bidrag är att denna typ av medel inte är långsiktiga och minskar planerbarheten i kommunerna. I avsnittet diskuteras hur riktade bidrag påverkar förutsättningar för

planering av verksamhet i kommunerna och hur staten skulle kunna utforma bidragen för att underlätta detta.

6.2.1 Planerbarhet är viktigt för effektivitet

I statens verksamhet ska effektivitet eftersträvas²⁴, dvs. det är viktigt att använda offentliga medel på ett effektivt sätt. Effektivitet handlar i grunden om att använda så lite resurser som möjligt för att skapa så mycket värde som möjligt.

Att diskutera effektivitet i kommunala verksamheter blir ofta en abstrakt övning eftersom det finns alltför lite kunskap och data om det faktiska utfallet av helheten av verksamheten. Det är lättare att få en uppfattning om de ekonomiska värdena som rör sig i verksamheten, men svårare att med lika hög precision mäta vilka positiva värden som åstadkommit.²⁵

Men inte desto mindre är det viktigt att analysera vilka potentiella konsekvenser olika policyval har för effektiviteten i offentlig verksamhet. När staten styr kommunsektorn får den ofta nöja sig med att på ett teoretiskt plan härleda vilka nyttor och kostnader som bedöms uppstå vid en reform och maximera goda förutsättningar för en effektiv verksamhet. När staten dessutom styr 290 kommuner kommer konsekvenserna ibland se väldigt olika ut mellan olika kommuner. Om staten exempelvis minskar sådana administrativa kostnader av statlig styrning som framstår som onödiga skapar detta förutsättningar för en mer effektiv verksamhet. Men det ger inga garantier för att verksamheten blir mer effektiv eftersom det beror på hur kommunerna väljer att hantera sina resurser.

Ökad planerbarhet och förutsägbarhet för kommunerna skapar förutsättningar för att bedriva en effektivare verksamhet. Genom detta kan kommuner:

- lägga mindre resurser på att planera verksamhet.
- öka resursutnyttjandet för befintlig personal.
- minska kostnader av uppstart och utfasning av projekt.

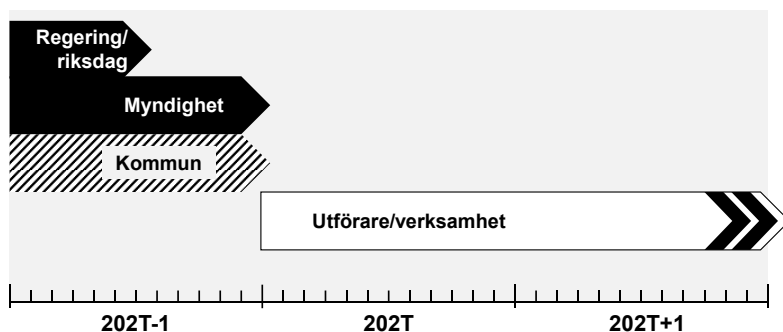
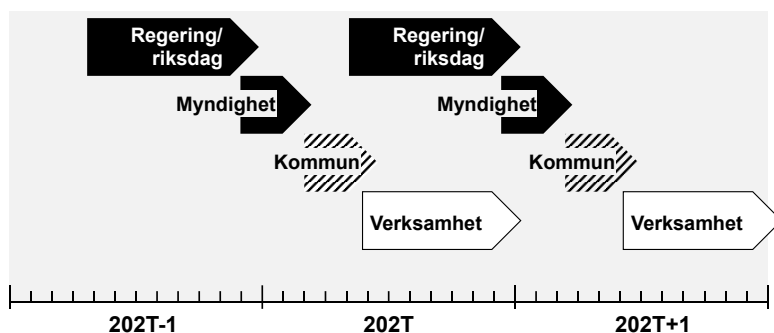
²⁴ Budgetlagen (2011:203)

²⁵ Konstateras bland annat av produktivitetskommissionen (SOU 2024:29, s.467)

6.2.2 Planerbarhet av riktade bidrag

Planerbarhet handlar i grund och botten om hur kommuner kan använda medel och hur de dockar in i den kommunala verksamheten. Hur kommuner skapar nytta av bidragen ser olika ut i olika kommuner och förutsättningar och hinder med bidragen beror inte bara på bidragen i sig utan hur kommunerna väljer att agera i förhållande till de verktyg som erbjuds från statens håll. I figur 6.2 visas en schematisk bild av två typer av implementeringsprocesser för statlig styrning av kommuner.

Figur 6.2 Implementeringsprocess från stat till kommun

1. Staten styr genom reglering och generella bidrag**2. Staten styr genom återkommande riktat bidrag**

Anm: Figuren illustrerar kalendertid i de olika implementeringsstegen. Figuren är endast illustrativ och de faktiska förhållandena kan variera mellan olika beslutsprocesser.

1. Staten styr genom reglering och generella bidrag

Grundmodellen för statlig styrning av kommunsektorn har sedan 90-talet varit att staten inför regler som alla kommuner får förhålla sig till och för att finansiera detta finns sedan 1993 den kommunala finansieringsprincipen. Om regeringen vill genomföra en reform som tar sikte på kommunsektorn är det huvudregeln att regeringen redan i budgetpropositionen året tidigare tagit höjd för reformen för att under våren kunna lägga fram en proposition för riksdagen där budgetutrymmet redan finns avsatt i budgeten. Det skarpa budgetförslaget läggs sedan fram i budgetpropositionen under hösten inför införandeåret. När reformen träder i kraft har kommunerna haft ett

och ett halvt år på sig sedan frågan togs upp i den första budgetpropositionen, ungefär sex månader sedan frågan beslutades i riksdagen och ansvarig myndighet har kunnat bistå med stöd i genomförandet eftersom beslutet redan finns på plats efter propositionen beslutats av riksdagen. Kommunerna vet också att de kommer att förväntas följa de nya reglerna tills vidare och de kan planera in detta i verksamheten som om det vore vilken annan uppgift som helst.

2. Staten styr genom återkommande riktat bidrag

För tydlighetens skull jämförs här grundmodellen av statlig styrning med ett återkommande riktat bidrag eftersom de båda kan användas för att driva en mer långsiktig reform i kommuner.

När ett riktat bidrag beslutas inom äldreomsorgen sker den första kommunikeringen i regel genom presentationen av budgetpropositionen. Beskrivningarna av nya riktade bidrag som föreslås i budgetpropositionen är ofta begränsade vilket delvis beror på att satsningarna ännu inte är färdigberedda. Efter budgetpropositionen försöker SKR att sammanfatta och så tydligt som möjligt beskriva de satsningar som sker. Men i regel är det underlag som budgetpropositionen ger inte tillräckligt för kommunerna att börja agera och planera insatser.

Efter budgeten blivit behandlad och beslutad av riksdagen kan regeringen formulera uppdrag till myndigheterna genom regleringsbrev, vilket i regel sker i slutet av december. Regleringsbreven och regeringsuppdrag som ges i särskild ordning ger mer information om vad satsningarna kommer gå ut på, men de är inte riktade till kommunerna och få kommuner tar del av dessa dokument. Först i februari när Socialstyrelsen utlyser bidragen kan kommunerna tydligt se förutsättningarna för bidraget och planera verksamheten. Sedan kommer ett läge där kommunen ska planera sina insatser vilket varierar mycket mellan olika kommuner och även bidrag beroende på hur specifika insatser som ska genomföras samt hur beslutsvägarna och kapaciteten ser ut i kommunen.

Kommunen kan på riktigt börja genomföra reformen först flera månader in på det nya budgetåret och i regel kan bidragen endast användas för kostnader inom det innevarande året. Den bristande

länken mellan beloppen för respektive år har gjort att planerbarheten för bidragen begränsats.

6.2.3 Satsningarna på prestationsbaserade medel har varit särskilt utmanande planeringsmässigt

De prestationsbaserade bidragen²⁶ inom äldreomsorgen är exempel på satsningar som varit särskilt utmanande för planeringen av verksamheten varav vissa egenskaper redan diskuterats ovan.

- **Ersättning och prestation sker olika år:** Det går inte att direkt finansiera åtgärder som genomförs för att uppfylla bidragets villkor med själva bidraget eftersom detta sker olika år.
- **Ersättningen kommer sent på året:** Besked om fördelningen av bidraget har skett under sommaren året efter prestationen skett och i och med att bidragsbeloppen har varit höga har det inneburit en hög intäkt sent på året som varit svår att planera med.
- **Ersättningen har varit svår att förutse:** Många kommuner har inte levt upp till kraven inom satsningarna och beloppen för dessa kommuner har fördelats på kommuner som levt upp till åtagandena vilket har genererat stora oförutsägbara intäkter för dessa kommuner.
- **Villkoren för bidragens användning har förändrats med kort framförhållning:** I avsnitt 6.1.2 redogörs för utmaningarna med att bidragen kommit sent på året och att beskeden från staten om villkoren för användningen av medel har skiftat med kort framförhållning.

Dessa utmaningar är illustrativa exempel på konsekvenser av att ambitiösa åtgärder införs utan att tillräcklig planering och analys skett på förhand.

²⁶ 2020/21:FiU46

6.2.4 Kommuner har olika förutsättningar för att planera

Kommunernas förutsättningar för att planera bidragen uppstår inte bara till följd av bidragets egenskaper utan också egenskaper i kommunens egen organisation. När det gäller exempelvis informationsunderskott kan det variera med kommunens förutsättningar att ta fram och tillgodogöra sig information, men det går inte helt att garantera att varje enskild kommun tar del av all information. Tillit till staten är något som byggs över tid och varierar mellan organisationer, men kan sannolikt ha betydelse för kommunens möjligheter att planera långsiktig verksamhet med bidragen.

Betydelsen av kommunstorlek

Kommuner varierar avsevärt till storlek och organisation vilket inte tas särskilt stor hänsyn till vid riktade bidrag. Bara för att illustrera den stora variation som finns i storlek mellan kommuner kan man ta det faktum att Stockholms stad, som är den största kommunen till sin befolkning, motsvarar storleken på de 116 minsta kommunerna och sett till antalet brukare inom äldreomsorgen motsvarar den antalet i drygt hundra av de minsta kommunerna. Statens styrning riktar sig till både Stockholms stad och Ydre och dessa kommuner har olika förutsättningar att följa och tillgodogöra sig bidragen men också att starta och sätta i gång och dra tillbaka initiativ.

Stora och små kommuner har olika styrkor och svagheter. I mindre kommuner finns i regel lägre kapacitet till informationsförsörjning och det finns inte samma möjlighet att ha tillgång till egna experter eller andra funktioner som arbetar med avgränsade frågor. Det som avses är ungefär det som kommunutredningen kallar utvecklingskapacitet och detta hänger sannolikt ihop med förutsättningarna att följa utvecklingen av riktade bidrag och andra statliga initiativ i större detalj²⁷.

Mindre kommuner har å andra sidan en närhet inom organisationen som inte finns i större kommuner vilket underlättar vid implementering av åtgärder. De små kommunerna har inte samma behov av starka strukturer i och med att de kan arbeta mer dialogbaserat.

²⁷ Kommunutredningen (SOU 2020:8)

Faktaruta Stockholms stad - En stat(d) i staten

Knappt en tiondel av invånarna i landet bor i Stockholms stad och dess storlek ställer därför krav på andra strukturer än i många små kommuner. Stockholm är en av få kommuner som organiserar verksamheterna i stadsdelsförvaltningar. Kommunen har en särskild äldreförvaltning som arbetar med kommunövergripande frågor om äldreomsorg samt uppföljning och utvecklingsfrågor och som arbetar delvis oberoende av utförarverksamheterna som ligger under stadsdelsnämnderna. I Stockholms stad hanteras de riktade bidragen separat från den ordinarie budgeten i äldreförvaltningen och således separat från den ordinarie utförarverksamheten. Stockholm har genom sin storlek en omätkad kapacitet för specialisering kring givna uppgifter såsom informationsförsörjning och omvärldsbevakning, samtidigt finns det en viss organisatorisk distans mellan äldreförvaltningen å ena sidan och beställar- och utförarverksamheterna i stadsdelarna å andra sidan. I en liten kommun kan äldreförvaltningen ha en löpande informell dialog med utförarverksamheterna och enskilda utförare vilket det inte finns förutsättningar för i Stockholms stad. Det mesta måste ske enligt tydliga och förutsägbara strukturer. Nackdelen med storleken är att det är längre organisatoriskt avstånd mellan den centrala budgetplaneringen och utföraren. Detta ökar behoven av tydlighet och konsekvens från statens sida eftersom kommunen ska hålla samman implementeringen av styrsignaler till hundratals utförare.

6.3 Bedömning och rekommendationer

Det är svårt att mäta och bedöma hur effektivt offentliga medel används i kommunerna, detta gäller allmänt och särskilt inom äldreomsorgen som är en verksamhet som ska fylla många behov för en bred och delvis svåravgränsad målgrupp. Effektivitet blir då ett abstrakt begrepp som alla vet motsvaras av verkliga värden men som inte går att mäta och verifiera. Om staten förbättrar förutsättningar för kommuner att bedriva sin verksamhet kommer sannolikt verksamheten producera ett högre värde och större samhällsnytta, men detta leder inte nödvändigtvis till ett värde som syns eller går att mäta, åtminstone kortsiktigt. Därför är effektiviseringsarbete teoretiskt och möjligen otacksamt trots att de flesta nog skulle anse att det är viktigt eller nödvändigt rent av.

6.3.1 Styr inte mer än nödvändigt

Riktade bidrag bör användas på ett kostnadseffektivt sätt. Detta innebär att staten inte bör styra mer än nödvändigt. Men det innehåll av styrning som finns i bidraget bör dock vara utformat för att maximera avsett genomslag och minimera kostnader som uppstår i kommuner och stat.

Sektorsbidraget är ett exempel på bidrag som är enkelt och tillgängligt, lätt att använda och inte innebär några stora kostnader (se kapitel 5). Det är också långsiktigt och möjligt att planera med för kommunerna. Sektorsbidraget är också exempel på ett bidrag som trots sin enkelhet ändå stött på vissa mindre utmaningar i implementeringsfasen som skulle kunna undvikas om bidraget analyserats mer genomgående på förhand (se kapitel 5 eller avsnitt 6.1.2).

6.3.2 En process för mer ambitiösa bidrag som införs med kort framförhållning

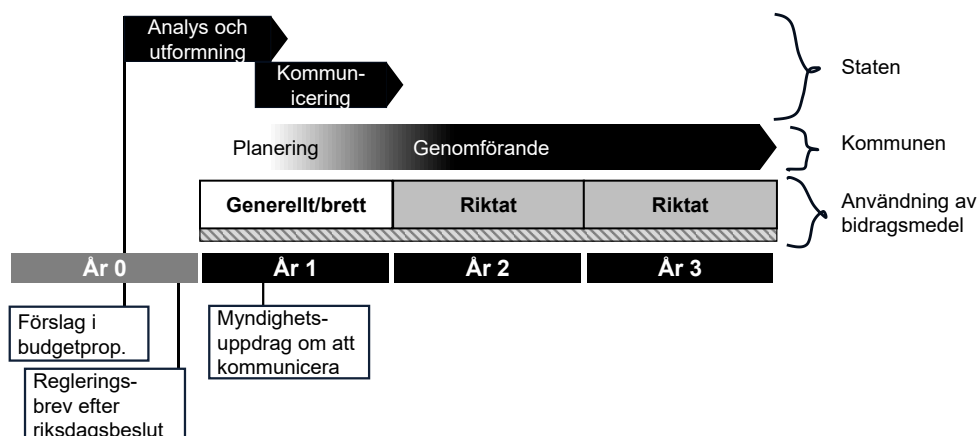
För att få ett stort genomslag för den bedrivna politiken är det viktigt att utgångspunkten för bidraget finns i ett väl planerat politiskt projekt. Krav på administration och hantering innebär alltid kostnader och dessa kostnader bör stå i rimlig proportion till det

som ska åstadkommas och värdet för förändringen ska överstiga kostnaderna för bidraget.

Att öka planerbarheten av riktade bidrag handlar i grunden om att ha ett långsiktigt politiskt projekt som rullas ut på ett planerat och genomtänkt sätt. De allra bästa förutsättningarna finns om bidraget är väl genomarbetat och förankrat innan beslutet fattas om genomförande. Detta är inte alltid möjligt eller önskvärt från regeringens sida givet att man i budgeten vill kunna avisera en åtgärd som kan initieras med kort framförhållning. Detta är det viktigaste skälet till att använda sig av riktade bidrag.

Därför föreslås här en process som skulle kunna förbättra förutsättningarna för att planera och genomföra mer ambitiösa politiska projekt men där regeringen samtidigt kan gå från ord till handling med kort framförhållning.

Figur 6.3 Möjlig process för införande av bidrag med ambition att styra kommuner



Processen som illustreras i figuren ovan understryker två poänger. Dels bör regeringen prioritera upp analys och förankring av reformen, dels bör regeringen ge kommunerna tid för förberedelser och långsiktiga besked. Förutsättningarna för detta kan sannolikt ökas genom följande steg:

- **Budgetproposition:** Satsningen aviseras och kommuniceras utifrån hela satsningens löptid. Ofta löper satsningar minst tre år.
 - Medel kan första året vara breda eller generella med en tydlig avsiktsförklaring om att kommunerna redan bör börja agera samt följande år kommer att följas upp på ett mer ambitiöst sätt.²⁸
 - Samtidigt initieras en beredning av utformningen av den riktade satsningen som kan innehålla en tydlig behovsanalys och konsekvensanalys.
- Ansvarig myndighet får uppdraget att under **kommande året (år 1)** kommunicera alla detaljer i bidraget, hur det ska användas och vad staten förväntar sig ska uppnås.

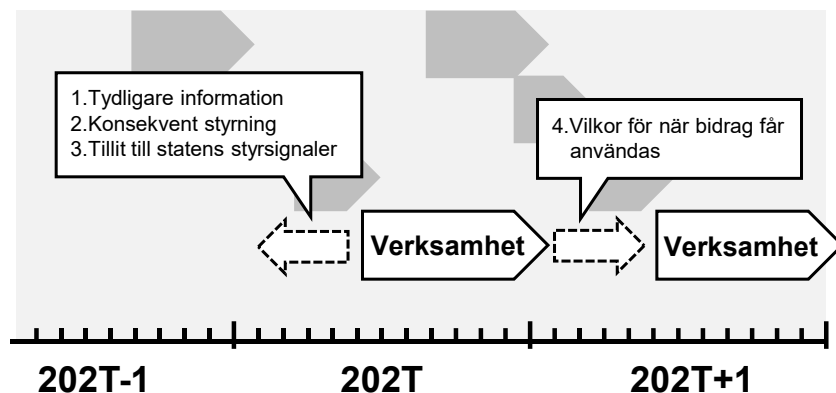
6.3.3 Egenskaper hos bidrag för ökad planerbarhet

En annan sida av planerbarhet och långsiktighet är att verksamheten som finansieras med bidraget ska kunna hänga ihop mellan åren. Desto högre ambition staten har att åstadkomma något som kommunen inte annars hade gjort desto viktigare är det att verksamheten får förutsättningar att bedriva projekt med fleråriga ambitioner, inte minst för att minimera tid och kostnader för att starta upp och stänga ned verksamhet. Några centrala faktorer som bedöms styra planerbarhet illustreras i figur 6.4.

Kommunernas förutsättningar att arbeta mer långsiktigt med statsbidragen kan ökas antingen genom att de kan börja arbeta tidigare under budgetcykeln genom tydligare information och tillit till statens signaler eller genom att förlänga perioden som kommunen kan arbeta med bidragen utöver budgetåret.

²⁸ Liknande diskussionen förs av Produktivitetskommissionen som föreslår att riktade bidrag bör aviseras ett år innan de träder i kraft, dvs. det som motsvarar år 2 i figur 6.3 ovan.

Figur 6.4 Faktorer som påverkar planerbarhet



Anm: Figuren baseras på tidigare illustrationen i figur 6.2.

Tydligare information

Implementeringsprocessen handlar till stor del om att förmedla information mellan olika led. I fallet med grundmodellen för styrning av kommunsektorn genom förändring av lag (se avsnitt 3.1.1) finns det upparbetade processer som ska gås igenom för att säkerställa en tydlig och långsiktig styrning. Vid styrning via riktade bidrag finns det ingen tydlig struktur för informationsöverföring till kommunerna och ansvaret för att försörja kommunerna med information såväl som informationen i sig är fragmentarisk.

Konsekvent och förutsägbar styrning

Kontinuitet i styrningen genom statsbidragen brister ibland och det finns flera exempel på när staten av olika anledningar har gjort mer eller mindre omfattande förändringar av villkoren för riktade bidrag som gör att förutsättningarna för kommunerna påverkas. Flera exempel på detta tas upp i denna rapport:

- Villkoren för redovisning av sektorsbidraget och prestationsbaserade medel har förändrats över tid.

- Äldreomsorgslyftet har justerats och utvecklats löpande årligen under genomförandet.
- Återhämtningsbonusen har finansierat korta projekt som varit svåra för kommunerna att skapa långsiktighet i eftersom beskeden kommer sent på året.

Tillit till statens styrsignaler

Många kommuner uttrycker att de inte riktigt kan lita på statens besked om att en satsning ska fortsätta eller ej. Jag tror detta delvis beror på att kommunerna saknar tillgänglig och långsiktig information om satsningar och hur stort belopp de kan vänta sig av olika bidrag i framtiden. Det är ovanligt att staten helt drar bort satsningar som aviserats för flera år men desto vanligare är att det är svårt och omständligt att få information om och förstå vad den långsiktiga planen är.

6.3.4 Villkor för när bidragsmedel får användas

I avsnitt 6.1.3 diskuteras vilka möjligheter som finns för staten att periodisera användningen av bidrag för att möjliggöra användning över en annan tid än ett budgetår. Det kan finnas skäl att inom vissa typer av satsningar sänka trösklarna för att använda medel mer flexibelt mellan åren. Typiskt sett rör det sig om satsningar där staten efterfrågar något nytt som inte redan sker och som är ett flerårigt åtagande. Detta i kombinerat med en osäkerhet hos kommunerna om hur framtiden ser ut för bidraget i stort och deras del av bidraget i synnerhet ökar behovet av tydlig långsiktig finansiering inom en satsning. Som exempel på detta kan tas:

- Äldreomsorgslyftet: Flera kommuner har uppgett att det särskilt i början av bidraget var svårt att planera med en utbildning som den enskilda medarbetaren aldrig kan annat än hinna påbörja under ett givet år vilket skapar en osäkerhet om man kan fullfölja åtagandet i relation till medarbetaren under kommande år.
 - Genom att möjliggöra att kommunerna använder bidraget även kommande år kan kommunerna planera för att finansiera

hela utbildningsåtagandet för enskilda individer vilket minskar osäkerhet för kommun och medarbetare.

- För återhämtningsbonusen skulle kommunerna initiera projekt där de årligen får besked innan sommaren om deras projekt får finansiering. Detta har för många kommuner inneburit att projekt kunnat bedrivas under en treårsperiod, men bara under hösten eftersom projekten saknat finansiering under våren. Vid denna typ av åtgärd skulle förutsättningarna kunna förbättras på två sätt:
 - Genom att möjliggöra användning av medel även kommande år skulle kommunerna kunna planera att projektet fortlöper även under våren och kunna få besked om fortsättning av projektet medan det fortfarande pågår.
 - För mer ambitiösa projektverksamheter har staten tidigare beviljat kommuner medel i fleråriga projekt och kunnat förankra fleråriga budgetåtaganden i riksdagen via beställningsbemyndigande.

Invändningar görs ibland mot en mer flexibel hantering av budgetmedel, som exempelvis att kontrollen minskar över vad som händer mellan åren i statens budget och att en friare hantering skulle kunna luckra upp statens strama budgetregler över tid. Men att underlätta hanteringen av bidrag skulle sannolikt leda till mer effektiv användning av medel trots att dessa effekter är svåra att mäta.

7 Friktionskostnader

I detta avsnitt diskuteras vilka kostnader bidragen innebär i jämförelse med om de betalats ut som generella medel till kommunerna. Friktionskostnader kan sägas vara kostnaden av styrning via statsbidrag. I kapitlet konstateras:

- Riktade bidrag leder till ökade kostnader för stat och kommun i jämförelse med att statsbidrag fördelas som generella medel.
- Storleken på kostnaderna varierar sannolikt med hur ambitiösa ambitioner staten har att styra kommunerna till något som avviker från deras egna prioriteringar.

Avslutningsvis diskuteras några slutsatser i avsnitt 7.4. Framför allt konstateras:

- Kostnaderna av de riktade bidragen bör tydligare ställas i relation till nyttan av bidragen för att möjliggöra en helhetsbedömning av värdet av bidragen. Nyttan med bidragen diskuteras dock inte i detta kapitel.

7.1 Om samhällsekonomisk analys

I avsnittet diskuteras vilka kostnader som de riktade bidragen innebär för kommun och stat. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör man inte se enbart till kostnader av en åtgärd utan dessa bör ställas mot nyttan av åtgärden. Om beslutsfattaren har kunskap om kostnader och nyttor av en insats kan hen göra en helhetsbedömning av om kostnaderna kan motiveras av de ökade nyttor som eventuellt uppstår i förhållande till andra handlingsalternativ. Nyttan med de riktade bidragen tas inte upp i detta avsnitt. Syftet med satsningarna diskuteras bland annat i avsnitt 4.1. Det kan vara svårt att kvantifiera

alla relevanta kostnader och nyttor som ingår i en samhällsekonomisk analys, men man kan ändå komma långt i analysen genom att bara illustrera storheterna på ett strukturerat sätt vilket underlättar att en bedömning görs av om summan av kostnader och nyttor kan antas vara positiv.

7.2 Friktionskostnader är bredare än bara administration

Friktionskostnader definieras som bredare än administrativa kostnader. Friktionskostnader avser här alla merkostnader som skapas av att organisera ett bidrag som ett riktat bidrag i stället för ett generellt bidrag. Dvs. grundantagandet är att staten vill finansiera kommunal verksamhet. Vad är då kostnaden av att fördela medel via ett riktat bidrag i stället för ett generellt bidrag som är grundstrukturen för statens finansiering av kommunsektorn. Denna avgränsning behöver göras för att kostnadsdiskussionen ska vara meningsfull och detta antagande ligger ofta som implicit grund för diskussioner om administrativa kostnader av riktade bidrag. Med friktionskostnader avses här kostnader som uppstår till följd av att nya strukturer av administration och rutiner läggs ovanpå redan befintliga krav vilket leder till någon form av friktion. Det kan handla om ökad informationshantering, dvs. administration, men också friktion som uppstår i planering och utförande av verksamheten.

7.3 Identifierade friktionskostnader

I tabell 4.1 framgår de friktionskostnader som identifierats. Listan är inte uteslutande, men en avgränsning har gjorts till poster som kan antas vara mer betydelsefulla och tydliga.

Tabell 7.1 Identifierade friktionskostnader

	Typ av friktionskostnad	Vad består kostnaden i?
Stat	Administrativa kostnader (7.3.1)	Betala ut och följa upp medel
	Kostnad av outnyttjade medel (7.3.4)	Räntekostnader
Kommun	Administrativa kostnader (7.3.1)	Bevakning, analys, rapportering och hantering av bidrag
	Svårighet att planera verksamheten (7.3.2)	Ökade kostnader för planering, upp- och nedskalning av verksamhet
	Risk för suboptimal användning av medel (7.3.3)	Nyttan av bidraget i jämförelse med nyttan av alternativ användning

7.3.1 Administrativa kostnader

Statskontoret har nyligen studerat administrativa kostnader inom olika kommunala verksamheter. Statskontorets definition av administration och administrativa kostnader tar sikte på aktiviteter som handlar om att samla in och bearbeta mm. information²⁹. Administrativa kostnader uppstår både i stat och kommun.

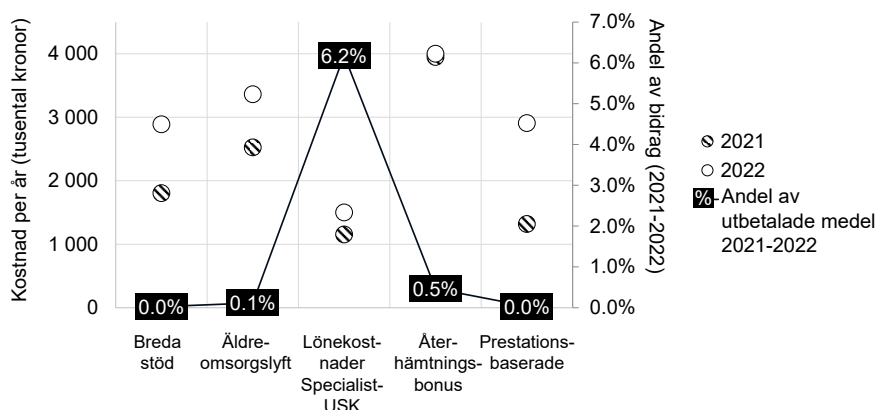
Administrativa kostnader för staten

De administrativa kostnaderna inom staten för bidragen för äldreomsorgen består främst av handläggning hos Socialstyrelsen. I figur 7.1 framgår administrationskostnader för bidragen enligt Socialstyrelsens ekonomisystem.

²⁹ Statskontoret 2022

Figur 7.1 Administrativa kostnader för staten

Miljoner kronor och andel av bidragsbelopp



Källa: Socialstyrelsen, egna beräkningar

Vanligtvis sätter regeringen av en del av medlen för bidraget för att ansvarig myndighet ska kunna använda för att hantera statsbidragen. Socialstyrelsen har en särskild avdelning som hanterar statsbidragen och verksamheten där finansieras från flera olika anslag och poster. Socialstyrelsen kan dock även finansiera hanteringen via sitt förvaltningsanslag och därför är det inte enbart nivån som regeringen har satt som avgör kostnaderna för hanteringen av bidraget utan det finns också möjlighet för Socialstyrelsen att påverka kostnaderna utifrån vad de anser behövas för att utföra sitt uppdrag. Även om de medel som myndigheten fått för uppdraget sannolikt är vägledande för hur mycket medel som ägnas uppdraget. Kostnaderna består huvudsakligen av:

- Utformning och analys
- Utbetalning och hantering av medel
- Information och kommunikation
- Uppföljning och granskning av åtgärder

Kostnaderna för att hantera bidragen påverkas mer av bidragets egenskaper och antal mottagare än av storleken på bidragsbeloppet. I regel är det 290 kommuner som ska ta del av bidraget vilket gör att ungefär lika många ansökningar och utbetalningar ska ske. Breda

stöd är relativt enkla att hantera och innebär därför låga kostnader eftersom Socialstyrelsen inte gör någon mer ingående bedömning av ansökningarna. Stöden för lönekostnader har varit relativt administrativt tunga eftersom ytterligare uppgifter från kommunerna har krävts in för att styrka att personalen har tagit del av de utbildningar som angivits. Bidraget för att öka specialistundersköterskekompetens sticker ut som extra kostsamt i relation till bidragsbeloppet. Återhämtningsbonusen har haft de högsta administrativa kostnaderna vilket beror på att myndigheten behöver gå igenom ansökningar från kommunerna om projektbidrag och bedöma om de lever upp till kraven för bidraget samt bedöma hur mycket bidrag som ska beviljas.

Administrativa kostnader för kommunen

Inom ramen för denna studie har ingen kvantitativ studie gjorts av de administrativa kostnaderna för kommunernas hantering av statsbidragen. I Statskontorets (2022) rapport om administrativa kostnader konstateras att en kvantitativ mätning av kostnaderna för hantering av riktade bidrag är svår att göra och resurskrävande för kommuner och utredare. En sådan mätning visar dessutom bara en del av det som i denna rapport kallas friktionskostnader av bidragen. Det är flera aktiviteter som hanteringen av bidragen innebär som i olika omfattning driver resurser i kommunerna:

- **Bevaka:** Identifiera nya bidrag och förändringar i statsbidragen
- **Bedöma:** Analysera villkoren och bedöma möjligheten att ta del av bidraget
- **Rapportering:** Insamling och rapportering av uppgifter
- **Ansöka:** Ansöka eller rekvirera medel

Statskontoret konstaterar att utifrån de fallstudier som gjorts utgör den administrativa kostnaden för kommunerna i de flesta fall under en procent av bidragsbeloppet. Är det en procent av statsbidragen inom äldreomsorgen som läggs på kommunal administration innebär detta en ungefärlig kostnad om ca hundra miljoner kronor per år för bidragen inom äldreomsorgsområdet under 2021 och 2022.

Bidragen inom äldreomsorgen tycks med vissa undantag vara relativt enkla att hantera administrativt. Många kommuner följer upp användandet av medel för sektorsbidraget genom att skapa en kostnadspost i ekonomisystemet som kostnader bokförs på, men detta görs normalt för alla andra kostnader vilket innebär att bidraget sannolikt inte kostar avsevärt mycket mer i tid att följa upp. Vissa kommuner lägger mer och vissa kommuner lägger mindre resurser på detta, men det tycks mer bero på internt arbetssätt än att staten ställer höga krav på redovisning av kostnaderna.

I övrigt krävs alla de aktiviteter som nämns ovan i samma utsträckning som inom andra verksamhetsområden, dvs. bevaka, bedöma och ansöka.

7.3.2 Svårighet att planera verksamheten

I avsnitt 6.2.1 beskrivs problematiken kring de riktade bidragens påverkan på möjligheterna att planera den kommunala verksamheten. I avsnittet konstateras att ökad planerbarhet och förutsägbarhet för kommunerna skapar förutsättningar för att bedriva en effektivare verksamhet. Kommuner kan då:

- Lägga mindre resurser på att planera verksamhet.
- Öka resursutnyttjandet för befintlig personal.
- Minska kostnader av uppstart och utfasning av projekt.

Ökad planerbarhet ger förutsättningar för en mer effektiv verksamhet genom att kommunen behöver lägga mindre resurser på sådant som inte är direkt värdeskapande. Det är svårt att observera och mäta kostnader av att planera verksamheten och inte minst göra detta på ett sätt som gör det möjligt att dra långtgående slutsatser. Kommuner är olika och olika organiserade och utvecklingsprojekten som finansieras med riktade bidrag är väldigt olika i omfattning och innehåll. Sannolikt styrs dessa kostnader främst av:

- **Ambitionsnivå i styrning:** Ju högre statens ambition att styra kommunerna till något som de inte hade gjort själva, desto viktigare kommer det vara för kommunerna att planera projektets innehåll samt att skala upp och ned projektet i takt med finans-

iering för att inte stå kvar med kostnader för satsningar som kommunen inte vill prioritera.

- **Egenskaper hos bidrag:** Ju mer tydligt och långsiktigt bidraget är desto mindre kostnader behöver kommunerna lägga på planering och uppskalning och nedstängning av projekt.

7.3.3 Risk för suboptimal användning av medlen

Styrningen av kommunernas prioriteringar ökar också risken för att medlen inte används på ett sätt som gynnar verksamheten eller slutanvändaren i samma utsträckning som om kommunen själv fått bestämma. Detta är ett delvis teoretiskt resonemang som motiveras av ett av grundargumenten för det kommunala självstyret, dvs. att verksamheterna har bäst förutsättningar att se till verksamhetens behov och att det är mest effektivt att prioriteringar av resurser görs så nära verksamheten som möjligt.

I Statskontorets (2022) rapport om administrativa kostnader konstateras att kommuner ibland söker bidrag som inte passar verksamhetens behov och förutsättningar särskilt bra, men kommunen söker ändå bidraget eftersom det finns förväntningar från olika håll om att kommunen bör söka de statsbidrag som finns tillgängliga.

7.3.4 Staten signalerar breda användningsområden

Statsbidragen inom äldreomsorgen har generellt breda användningsområden vilket minskar risken för att kommunerna känner sig manade att använda medel till verksamhet som det saknas behov av. Beskrivningen av bidragens användningsområde kan i vissa fall vara otydliga vilket kan leda till tolkningssvårigheter. I avsnitt 5.2.2 beskrivs utmaningar kommunerna haft att tolka sektorsbidragets användningsområde. I utlysningen från Socialstyrelsen anges att bidraget ska användas till att *möjliggöra förbättringar och utveckling av verksamheten* vilket skapar en gränsdragningsproblematik framför allt till ordinarie verksamhet. Exemplet visar på hur även en

till synes enkel formulering kan skapa frågor om syftet med bidraget och dess användningsområde.

7.3.5 Kostnad av outnyttjade medel

De flesta av de befintliga statsbidragen inom äldreomsorgen rekqueras tidigt på året för att finnas tillgängliga för kommunen att använda under året. Kommunerna får en klumpsumma och för vissa av bidragen betalas en stor del av pengarna tillbaka när kommunen konstaterat att bidraget inte använts i avsedd omfattning. Detta kan jämföras med generella bidrag som betalas ut tillsammans med skattemedel löpande under året. För riktade bidrag innebär detta:

- **Staten behöver ligga ute med medel fler månader.** Under ett år behöver staten betala månatlig ränta för nästan dubbelt så högt belopp för ett riktat bidrag som betalas ut löpande som ett generellt bidrag som betalas ut löpande under året.
- **Staten ligger ute med medel till kommunerna som inte används.** Alla statsbidrag utnyttjas inte fullt ut. I dessa fall betalar staten ut medel som väntar på kommunernas konto för att sedan betalas tillbaka till staten.

För båda dessa aspekter gäller att kostnaderna ökar för staten samtidigt som kommunerna får pengar på kontot för fler månader i jämförelse med ett generellt bidrag. Vad pengar på kontot innebär för kommunerna beror på hur de hanteras av kommunen. De tillgängliga medlen kan skapa ränteintäkter till kommunen om den förvaltar pengarna eller minskade räntekostnader om det minskar kommunernas lånebehov vilket för att de undviker räntekostnader för pengar de annars lånat upp.

7.4 Bedömning och rekommendationer

Hantering av de riktade bidragen inom äldreomsorgen skapar kostnader för kommunerna i jämförelse med att fördela medel via generella bidrag och hur stora dessa kostnader är varierar från bidrag till bidrag. I debatten fokuseras ofta på de administrativa kostnaderna för bidragen och för riktade bidrag inom äldre-

omsorgen är dessa sannolikt inte särskilt omfattande. I detta kapitel breddas dock bilden av bidragens kostnader till att även inkludera hämmande effekter på kommunernas förutsättningar att planera verksamheten och att bidrag med snäva användningsområden riskerar finansiera ändamål som inte är lika angelägna i alla kommuner.

Friktionskostnader bör vägas mot bidragsnyttan

Friktionskostnader, dvs. administrativa krav och andra egenskaper som gör att bidraget blir mindre användbart för kommunerna bör tydligare vägas mot den nytta som man kan uppnå med bidragen och generellt bör kraven minimeras och begränsas till det som stödjer syftet med bidraget.

Som exempel kan tas sektorsbidraget som är enkelt att hantera och innebär relativt låga administrativa kostnader i relation till den höga bidragssumman vid jämförelse med många andra riktade bidrag. Samtidigt är de administrativa kostnaderna högre och bidraget är mer begränsande för verksamheten än vad som är fallet vid ett tillskott via de generella statsbidragen. Detta bör vägas mot nyttan staten försöker uppnå med bidraget och syftet med bidraget är inte helt tydligt vilket diskuteras bland annat i avsnitt 5.4.

8 Statsbidrag och enskilda utförare

I avsnittet analyseras hur statsbidragen fungerar i relation mellan kommunen och enskilda utförare som anlitas inom äldreomsorgen. Sammanfattning av avsnittets huvudbudskap:

- Bidragsvillkoren har utformats på ett sätt som av de flesta kommuner har uppfattats som att staten kräver att statsbidrag ska fördelas till enskilda utförare om bidrag används inom ett område där enskilda utförare är aktiva. Detta utmanar på flera sätt relationen mellan kommunen och enskilda utförare, bland annat för att det skapar ett oklart ägandeskap för denna form av ersättning till enskilda utförare och för att det är svårt att kostnadseffektivt särskilt följa upp användningen av statsbidrag.
- I många kommuner har enskilda utförare haft möjlighet att ta del av statsbidrag men i ett fåtal kommuner som storleksmässigt utgör en mindre del av de kommuner som anlitar enskilda utförare, har enskilda utförare exkluderats från statsbidrag.

Jag rekommenderar följande med avseende på hanteringen av bidrag i förhållande till enskilda utförare (avsnitt 8.3):

- **Kommunerna bör få välja hur de använder statsbidrag.** Att kräva av kommunen att fördela bidragsmedel till enskilda utförare ligger inte i linje med den befintliga ansvarsstrukturen inom äldreomsorgen och riskerar att leda till en otydlig beställning till enskilda utförare och till mindre kontroll av användningen av offentliga resurser.
- **Regeringen bör vara tydligare med hur bidragsmedel ska användas i förhållande till enskilda utförare.**

- **Staten bör inte ge bidrag direkt till enskilda utförare.** Förslag har förts fram om att staten ska betala ut statsbidrag direkt till enskilda utförare inom äldreomsorgen. Detta ligger inte i linje med den nuvarande ansvarsstrukturen inom äldreomsorgen och i största möjliga mån bör ansvaret för beställningen till utförarna ligga hos kommunen som är ensam huvudman för äldreomsorgen.

8.1 Enskilda utförare inom äldreomsorgen

Ungefär hälften av kommunerna i Sverige anlitar enskilda utförare inom äldreomsorgen i någon form och sett till dessa kommuners storlek så bedöms kommuner som i någon form anlitar enskilda utförare stå för knappt 70 procent av kostnadsmassan i äldreomsorgen i Sverige. Andelen av den totala verksamheten som utförs av enskilda utförare är dock svårare att uppskatta utifrån tillgängliga uppgifter. Kommunerna anlitar enskilda utförare i väldigt olika omfattning och avtal och relation till utförarna kan se olika ut mellan olika kommuner.

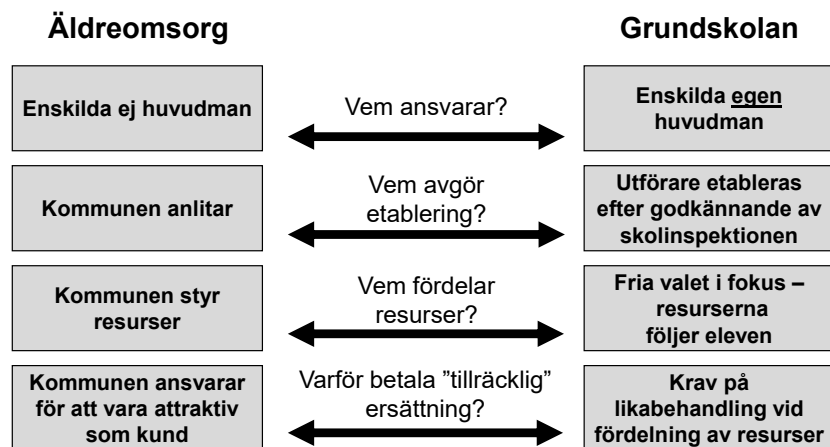
Det finns olika modeller som kommuner använder för att anlita och ersätta enskilda utförare. För hemtjänsten är det vanligt att införa valfrihetssystem genom tillämpning av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) eller att upphandla tjänster från en utförare för ett visst område inom kommunen via lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). För särskilt boende är det vanligt att kommunen köper enskilda platser eller upphandlar driften av ett helt boende via LOU. Det förekommer även valfrihetssystem inom särskilt boende som organiseras genom LOV-avtal. Om kommunen köper enskilda platser är det vanligt att detta sker utifrån ett ramavtal där utförare får ställa upp med platser till en ersättning som offereras av utföraren.

8.1.1 Kommunen är ensam huvudman för äldreomsorgen

Enskilda utförare som anlitas av kommunen har olika roller inom olika verksamhetsområden. För att beskriva rollen enskilda utförare har inom äldreomsorgen görs i detta avsnitt en jämförelse mellan äldreomsorgen och grundskolan som är ett annat centralt verksam-

hetsområde för kommunen. Nedan illustreras likheter och skillnader mellan områdena.

Figur 8.1 Enskilda utförares roll inom äldreomsorgen



Anm: Bilden ger en förenklad överblick men inte uttömmande beskrivning av enskilda utförares roll inom äldreomsorgen och grundskolan.

Kommunen har helhetsansvar för äldreomsorgen

Kommunen är ensam huvudman för äldreomsorgen och inom skolan är enskilda utförare egna huvudmän. Att kommunen är ensam huvudman innebär att den har helhetsansvar för all äldreomsorg inom sitt geografiska område oavsett om den bedrivs av kommunens egna utförare eller av enskilda utförare. Enskilda utförare anlitas av kommunen för att utföra en uppgift som kommunen är huvudman för. Kommunen beslutar självständigt om den ska upphandla externa aktörer eller själv sörja för all verksamhet.

Kommunen ansvarar för att vara attraktiv som kund

Inom äldreomsorgen ligger initiativet hos kommunen vid anlitandet av enskilda utförare vilket skiljer sig från grundskolan där enskilda huvudmän efter beviljat tillstånd från Skolinspektionen kan etablera

sig i en kommun. När kommunen väljer att anlita externa utförare inom äldreomsorgen tar den också på sig ett ansvar för att de förutsättningar som den ger till enskilda utförare är tillräckliga dels för att det ska vara intressant för enskilda utförare att etablera sig, dels för att de ska kunna genomföra sitt uppdrag.

Kommunen styr resurser

I och med att modellen för enskilda utförare vilar på ett kommunalt helhetsansvar skiljer den sig från grundskolan där kommunen under normala förutsättningar i grunden har en mer passiv roll som finansiär. Det fria skolvalet styr fördelningen av resurser och enligt skollagen ska ersättningen till enskilda utförare bestämmas på samma grunder som ersättningen till kommunens egna skolor. Kommunen kan välja att införa valfrihetssystem inom äldreomsorgen, men de är fortfarande ansvariga för kvaliteten på omsorgstjänsterna i kommunen.

Finns inget krav på likabehandling av enskilda utförare

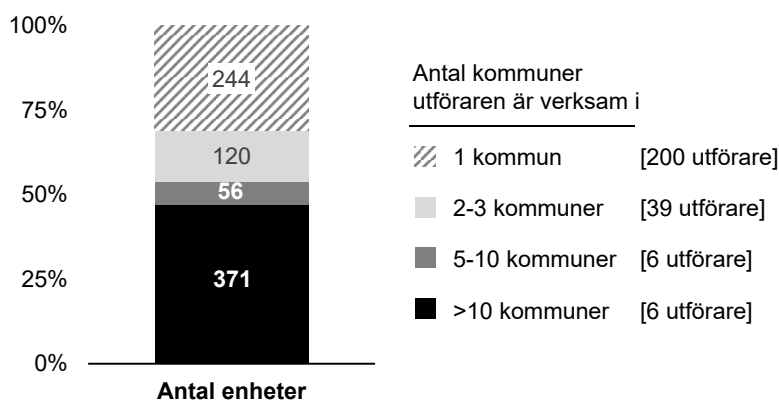
Inom äldreomsorgen finns inte samma krav på likabehandling av enskilda utförare vid resurstilldelning som inom grundskolans område. Detta innebär att ersättningen till enskilda utförare ibland är högre och ibland är lägre än de ekonomiska resurserna till egenregin. Detta följer av den rollfördelning som gäller inom området där kommunen har helhetsansvaret för omsorgen i kommunen och anlitar privata utförare i den mån de har nytta av dessa. Relationen till de enskilda utförarna bestäms främst av avtalet, medan kommunen har direkt inflytande över den egna verksamheten. Likaså kan kommunen löpande påverka tilldelningen av medel för den löpande verksamheten inom den egna verksamheten, men i grunden är de ekonomiska förutsättningarna för uppdraget till de enskilda utförarna kontraktsbundna.

8.1.2 Enskilda utförare organiseras inte utifrån kommungränser

Enskilda utförare varierar avsevärt i storlek och organisation. I relation till statsbidragsfrågan kan detta vara av olika betydelse för små och stora utförare. I figuren nedan illustreras att storleken på enskilda utförare varierar mycket, vilket kan ha betydelse bland annat för deras förutsättningar att hålla sig uppdaterade om utvecklingen av nationella satsningar inom äldreomsorgen.

Figur 8.2 Enskilda utförare med verksamhet i olika kommuner

Enskilda utförare i enhetsregistret 2022



Anm: Enheter kan variera i storlek. Det finns ett bortfall i enhetsundersökningen och uppgifterna i figuren är ingen skattning av det totala antalet enheter hos enskilda utförare.

Källa: Socialstyrelsen enhetsregistret, egna beräkningar

I figuren ovan visas att ca en tredjedel av alla enheter för äldreomsorg finns hos utförare som är verksamma endast i en kommun och knappt hälften av enheterna i registret finns hos 6 stora utförare som alla har verksamhet i över tio kommuner.

Det kan vara en utmaning för enskilda utförare att hanteringen av statsbidrag kan variera mellan olika kommuner. För att ta del av bidrag är de enskilda utförarna beroende av hur kommunen väljer att hantera statsbidragen. Stora enskilda utförare som har verksamheter i många kommuner kan ändå ha svårt att bevaka vilka förutsättningar som gäller i enskilda kommuner. Små enskilda utförare kan i sin tur ha svårt att känna till frågan överhuvudtaget om kommunen inte själva tar initiativ. De kan inte självständigt välja om de ska söka

bidrag och planera sin verksamhet utifrån detta utan får förhålla sig till de initiativ som kommunerna tar.

8.2 Statsbidragen och enskilda utförare

I intervjuer med kommunerna framgår att hanteringen av de riktade bidragen i förhållande till enskilda utförare varierar både med avseende på vilken tillgång enskilda utförare får till statsbidrag samt vilken roll kommunen intar för att styra bidraget samt att följa upp att bidraget används effektivt. I avsnittet beskrivs olika sätt att hantera statsbidrag i förhållande till enskilda utförare och vilka implikationer det kan få för kommunen, utföraren och statens ambitioner.

8.2.1 Bidragsvillkor har tolkats som att kommunen ska ge enskilda utförare möjlighet att ta del av bidrag

I instruktionerna till sektorsbidraget framgår i regleringsbrevet till Socialstyrelsen för 2021, vilket också Socialstyrelsen har fört vidare till instruktionerna till kommunerna, att kommunen ska ge enskilda utförare möjlighet att ta del av statsbidrag om kommunen väljer att satsa medel inom områden där enskilda utförare är aktiva.

Om bidraget används inom verksamhetsområden där kommunen har avtal med fristående aktörer ska dessa ha möjlighet att ta del av bidraget. (Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Socialstyrelsen)

Från och med 2024 styrs sektorsbidraget genom förordningen (2023:609) om statsbidrag till kommuner för att säkerställa en god omsorg och hälso- och sjukvård för äldre personer, där regleringen av fristående aktörer har fått en annan lydelse:

Om skötseln (..) har överlämnats till en juridisk person eller enskild individ (..) får den juridiska personen eller enskilda individen ta del av bidraget.

I den nya förordningen anges att kommunerna har möjlighet att betala ut bidrag till enskilda utförare men att beslutet om så ska ske ska ligga på kommunerna själva.

Äldreomsorgslyftet styrs i grunden av ett särskilt regeringsuppdrag som gavs till Socialstyrelsen 2021³⁰. Om enskilda utförare beskrivs i uppdraget:

Kommunerna ansvarar för att informera de privata utförare som bedriver kommunal verksamhet på uppdrag av kommunen och verksamheter som drivs av kommunen om möjligheten att ta del av medlen. Kommunerna ansvarar för att såväl egen verksamhet som privata utförare har möjlighet att ta del av stimulansmedlen.

Utformningen av regeringsuppdraget tyder på att regeringen har haft för avsikt att lägga ett uppdrag på kommunen att säkerställa att enskilda utförare kan ta del av medel. Detta har i sin tur formulerats något annorlunda i Socialstyrelsens instruktioner till kommunerna:

Kommunerna ansvarar för att informera både de egna och de privata utförarna om möjligheten att ta del av medlen.

I Socialstyrelsens instruktioner anges alltså att kommunerna ansvarar för att *informera* enskilda utförare om möjligheten att ta del av medel, men det står inte explicit vilket ansvar kommunerna har att faktiskt ge möjlighet till enskilda utförare att ta del av medel. Instruktionerna kan tolkas som att det inte finns ett krav att kommunerna ska kunna ta del av medlen vilket i sin tur kan innebära att Socialstyrelsen ger ett öppnare mandat till kommunerna än vad som framgår av regeringsuppdraget.

8.2.2 Statsbidragen används på olika sätt i relation till enskilda utförare

Kommunerna hanterar sektorsbidraget på olika sätt i relation till enskilda utförare. Bland de kommuner som betalar statsbidrag till enskilda utförare kan man skilja mellan kommuner som betalar ut bidrag till enskilda utförare med statens breda instruktioner eller

³⁰ S2020/05025/SOF

liknande, kommuner som definierar en motprestation och kommuner som inte ger möjlighet till enskilda utförare att ta del av medel.

Kommuner som fördelar medel till enskilda utförare med statens instruktioner till kommuner

En grupp av kommuner ger bidrag till enskilda utförare med villkor som i allt väsentligt är likalydande med de bidragsvillkor som ställs på kommunen av Socialstyrelsen. Ett exempel på detta tillvägagångssätt är Stockholms stad som har lagt sektorsbidraget som ett påslag på ersättningen till alla utförare i staden oavsett om de är enskilda eller offentliga. Stockholms stad har inte minst till följd av sin storlek behov av tydliga och transparenta strukturer och eftersträvar att behandla utförare så lika som möjligt oavsett om de är enskilda eller offentliga. Kommunen höjer bidraget och kommunicerar samtidigt att utföraren förväntas följa bidragsvillkoren enligt instruktionerna från Socialstyrelsen.

Detta tillvägagångssätt liknar det i flera andra kommuner där alla inte har samma system med enhetliga taxor men som också fördelar medel till enskilda utförare som ett enkelt påslag utöver den avtalade ersättningen för uppdraget.

Att kommuner använder bidraget på detta sätt kan ha flera orsaker. Vissa kommuner menar att de helt enkelt inte har den administrativa kapaciteten att följa upp vad som händer med bidragen och vissa kommunföreträdare uppfattar det som att kommunen inte får ställa några specifika krav på den enskilda utföraren utöver det som står i instruktionerna från Socialstyrelsen.

Styrningsmässigt tvetydigt att betala mer ersättning för ett ingått avtal

Att direkt betala vidare breda stöd till enskilda utförare med samma instruktioner som staten gett kan vara styrningsmässigt tvetydigt och frågan kan ställas om vad kommunen och staten hoppas uppnå.

När en kommun anlitar enskilda utförare efterfrågar kommunen en tjänst med vissa specifikationer och utföraren får utrymmet att vara innovativ med hur den väljer att organisera verksamheten så effektivt som möjligt för att kunna lösa uppgiften tillfredsställande och samtidigt gå med vinst. Om kommunen i nästa led betalar ett

bidrag där den inte tillför någon uppgift men samtidigt säger att kostnaden, som inte definierats, ska vara x kronor högre för verksamheten ger detta en beställning som är svår att tolka för utföraren och svår att följa upp för kommunen.

Formen för hur utförare anlitas kan skilja mellan upphandlingar om fast pris eller priskonkurrens. När det gäller system som baseras på fast pris kan det under vissa förutsättningar finnas anledning för kommunen att höja ersättningsnivån om det är så att den inte lyckas attrahera rätt utförare eller ett tillräckligt antal. Under normala förhållanden strävar kommunerna efter att välja en ersättningsnivå som är anpassad till behoven i kommunen och normalt sett bör det inte finnas ett automatiskt behov av att höja ersättningen för att attrahera fler utförare.

När avtal har upphandlats i priskonkurrens och ersättningen för ett givet uppdrag ökas i efterhand kan detta uppfattas som orättvist för andra anbudsgivare som har lämnat anbud utan full information.

Kommuner som definierar en motprestation

Vissa kommuner har valt att ersätta enskilda utförare och samtidigt skapa en motprestation. Ett exempel på detta är en kommun som förhandlade om avtalet med en högre ersättning samt en avtalad högre grundbemanning.

Andra kommuner som har intervjuats har valt att med stöd av sektorsbidraget skapa beställningar till de enskilda utförarna för att säkerställa att bidragets användning ligger i linje med syftet. Bidragen fördelas ibland ad-hocmässigt till utförarna utifrån projekt som antingen tillkommit på central nivå eller i vissa fall där utförarna själva får söka medel från kommunen för något den vill genomföra eller köpa in. Ett exempel på detta är en kommun som valt att på central nivå köpa in särskilda varor eller tjänster som de enskilda utförarna också fått ta del av.

Enskilda utförare har varit kritisk mot dessa sätt att hantera medel eftersom utföraren då saknar inflytande över bidraget och inte kan anpassa det till verksamhetens behov.

8.2.3 Flera faktorer försvårar att kommunen säkerställer att medel används effektivt

Det finns flera egenskaper hos bidragen som försvårar att bidragen ger en effektiv beställning till de enskilda utförarna som i sin tur är möjlig att följa upp. Bidragen innebär i flera fall en bred och svårtolkad beställning, ägandeskapet för bidragen är oklart och det är många gånger kostsamt att särskilt följa upp användningen av riktade bidrag.

En bred beställning är svår att följa upp

Statsbidragen inom äldreomsorgsområdet är olika specifika och avgränsade i beskrivningen av beställningen till kommunerna. När det finns en tydlig beställning från staten och när denna beställning inte berör något som redan omfattas av avtalet mellan den enskilda utföraren och kommunen underlättas en tydlig relation mellan kommunen och utföraren i användningen av statsbidraget eftersom det är tydligt vad som efterfrågas och att det som efterfrågas inte riskerar att blandas samman med den befintliga beställningen från kommunen till utföraren.

Äldreomsorgslyftet finansierar lönekostnader för personal som deltar i vissa utbildningar. Bidraget är relativt avgränsat och tydligt med vad som efterfrågas från staten vilket gör det möjligt att föra vidare bidraget till en enskild utförare med en tydlig beställning som är möjlig att följa upp. Det är därmed inte säkert att kommunen anser att det är kostnadseffektivt eller av någon annan anledning möjligt att följa upp, men det är ändå teoretiskt möjligt.

De **breda verksamhetsstöden**, sektorsbidraget och statsbidrag för arbete mot ensamhet och demens, ger en bred beställning och det som efterfrågas är ytterst att kommunerna ökar sin ambition inom äldreomsorgen, dvs. spenderar bidragsmedel inom äldreomsorgen och inte drar undan egna satsade medel.

I de breda verksamhetsstöden finns det ingen tydlig beställning till kommunerna. I avsnitt 5.2.3 diskuteras vilka drivkrafter det kan finnas för kommuner att använda medel inom äldreomsorgen utan att dra undan egen finansiering, s.k. undanträngning. I avsnittet konstateras att det är svårt att följa upp och verifiera om en kommun agerar på ett avsett sätt. När bidrag ges till enskilda utförare är det

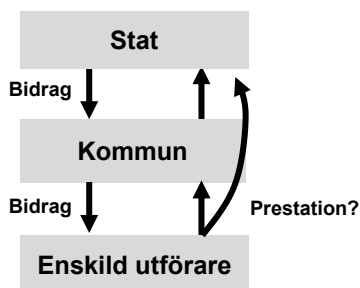
minst lika svårt att verifiera att de egna medlen inte undandras eller att medel går till avsett syfte eftersom det dels inte finns samma öppenhet i den ekonomiska redovisningen, dels inte går att veta hur mycket verksamheten hade kostat i en alternativ verklighet utan bidrag.

Oklart ansvar för att säkerställa effektiv användning av medel

Det finns olika uppfattningar om hur statsbidrag med breda verksamhetsstöd kan och bör fördelas till enskilda utförare (diskuteras i avsnitt 8.2.2). Detta bottenar i oklarheter kring ansvarsstrukturen kring bidrag som fördelas till enskilda utförare.

Många kommunföreträdare uppfattar det som att de enligt bidragsvillkoren (dvs. innan villkoren ändrades genom en förordning) måste fördela bidragsmedel till enskilda utförare. Den tolkningen kan ge resultatet att kommunen inte intar ett tydligt ägandeskap för beställningen till utföraren utan ser sig som en mellanhand i en transaktion mellan staten och utföraren.

Figur 8.3 Vem ansvarar för användningen av statsbidrag hos enskilda utförare?



Vissa kommunföreträdare menar att kommunen inte kan ställa krav utöver de som anges i instruktionerna från staten (dvs. kraven som gäller för att statsbidrag ska kunna lämnas) och att de inte har resurser att följa upp medlens användning. Detta innebär att dessa kommuner i realiteten utökar den statliga styrningen till att även omfatta enskilda utförare. Detta eftersom kommunen då utsträcker samma styrning och tillitsfulla relation som gäller mellan stat och

kommun till att även omfatta enskilda utförare. Staten har dock ingen relation till de enskilda utförarna eftersom det är kommunerna som ingår avtal med utförarna.

Kostsamt att följa upp

Flera kommuner uppger i intervjuer att de inte kan motivera att särskild uppföljning görs av vad som händer med riktade bidrag som betalas till enskilda utförare. De skäl som uppges är dels en begränsad tillgång till administrativa resurser, dels att bidragen är en så liten del av den totala kostnaden för äldreomsorg att det inte är kostnadseffektivt med särskild uppföljning av bidragen.

8.2.4 Vissa kommuner har inte gett enskilda utförare möjlighet att ta del av statsbidrag

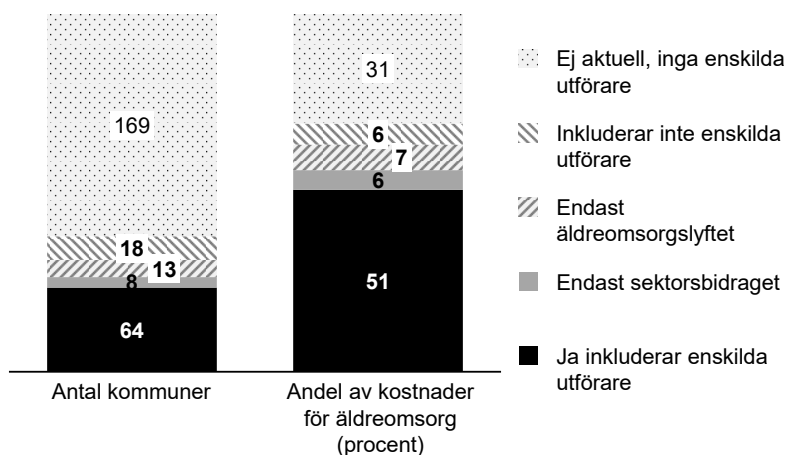
I figur 8.4 visas en sammanställning av kommunernas återrapportering om användningen av tre statsbidrag för 2022. Uppgifterna har stämts av mot flera datakällor (se tabellkommentar) och korrigerats framför allt med avseende på om kommunen hade eller inte hade enskilda utförare det aktuella året.

Kommuner som inte har enskilda utförare

Det finns många kommuner där frågan inte har aktualiserats överhuvudtaget eftersom de inte har några enskilda utförare alls. Det finns också kommuner som har enskilda utförare men som bedriver en verksamhet där kommunen har bedömt att statsbidraget inte är aktuellt att använda. En del kommuner har upphandlat servicetjänster inom hemtjänsten från enskilda utförare vilka vanligtvis inte är aktuella för statsbidragen.

Figur 8.4 Inkluderar kommuner enskilda utförare?

Antal kommuner 2022 samt vägd andel kommuner



Anm: Uppgifterna är en sammanställning av återrapporteringen kopplade till sektorsbidraget och Äldreomsorgslyftet. Uppgifterna har också stämts av mot flera andra datakällor för att säkerställa att kommuner som uppger ett svar verkligen anlitade enskilda utförare året 2022. I vissa fall har kontakter med kommunerna tagits för att bekräfta uppgifter.

Källa: Socialstyrelsen, SCB/Räkenskapssammandraget, Socialstyrelsen/Enhetsregistret egna beräkningar

Kommuner där enskilda får ta del av medel

I figur 8.4 framgår att det finns något fler kommuner där enskilda får del av alla medel än kommuner där enskilda utförare inte får del av några av de statsbidrag som ingår i sammanställningen. Vad gäller antalet kommuner i denna kategori kan man även efter de kontroller som gjorts mot andra bidrag konstatera att det finns ytterligare osäkerhet. De enskilda utförare som intervjuats har uppgett flera exempel på kommuner som inte låtit enskilda ta del av medel för aktuellt år och flera av dessa kommuner har i rapporteringen angett att de har gjort bidragen tillgängliga för enskilda utförare. Det finns även bland dessa kommuner en variation i hur tillgängliga medlen är för enskilda utförare.

Bland de kommuner som ger möjlighet för enskilda att ta del av medel finns det exempel på kommuner där enskilda på ett eller annat sätt får del av bidrag men där det samtidigt upplevs finnas hinder som höjer trösklarna för enskilda att ta del av medel. Det är inte alltid det går att tydligt avgränsa vilka kommuner som tar del av bidrag på

lika villkor i och med att det ofta finns någon form av distans mellan kommunen och de enskilda utförarna som gör att de inte har samma information om storlek och tidsplan för olika bidrag. Ofta handlar det om att kommunen har valt att definiera en motprestation vilket uppfattas av en del enskilda utförare som att utföraren inte kan delta på lika villkor eftersom kommunen definierar vad som ska prioriteras. Det finns också fall där kommunen till slut gett möjlighet för en enskild utförare att ta del av sektorsbidraget, men först efter påtryckning från utföraren.

Kommuner där enskilda inte får ta del av medel

Det finns en grupp av kommuner som uppgett att enskilda utförare inte tagit del av statsbidragen trots att kommunen uppfattat att ett villkor med bidraget är att enskilda utförare ska ta del av bidraget. Det kan handla om rena praktiska prioriteringar som gjorts där kommunen inte ansett att de kunnat höja ersättningar av ekonomiska skäl. Vissa kommuner är också tveksamma till att fördela mer medel till enskilda utförare utan att ha möjlighet att kontrollera användning av medel och beställningen. Dessa invändningar har även uttryckts av vissa av de kommuner som ändå valt att fördela medel till enskilda utförare.

Ett skäl som två kommuner som intervjuats angivit är att de skrivit in i avtalet med utförare redan vid upphandlingen att det inte var aktuellt att enskilda utförare skulle ta del av eventuella framtida statsbidrag.

Enskilda utförare är beroende av kommunen när det gäller att få information om riktade bidrag och om kommunen inte samarbetar är det svårt för utförarna att kräva något. Flera utförare har sagt att de är mån om relationen och vill inte pressa kommunen på att leva upp till de villkor som staten ställer i bidragen om att tillgängliggöra medel för enskilda utförare.

8.3 Bedömning och rekommendationer

Kommunerna bör få välja hur de använder statsbidrag

Min bedömning är att regeringen bör låta kommunerna själva avgöra hur de använder bidragsmedel inom äldreomsorgen som syftar till att finansiera kommunal kärnverksamhet. Argumenten för denna slutsats är flera:

- **Äldreomsorgen är organiserad utifrån ett kommunalt helhetsansvar.** Enskilda utförare anlitas utifrån kommunens behov av olika former av stöd för att klara av att leverera en kvalitativ verksamhet. Detta skiljer äldreomsorgen från exempelvis grundskolan där enskilda utförare är egna huvudmän och etableras och konkurrerar oberoende av kommunens behov. Resurser fördelas i stället med elevens valfrihet i centrum och statlig reglering fokuserar på att skapa samma förutsättningar för enskilda och kommunala huvudmän. Enskilda utförare av äldreomsorg kan ha både högre och lägre ersättningsnivåer och detta beror i grunden på vilket behov kommunen har och vad utförarna kan erbjuda kommunen.
- **Krav på att fördela statsbidrag till enskilda utförare kan innebära en överkompensation av enskilda utförare.** Ersättning till enskilda utförare bestäms av avtalet med kommunen. I avtalet regleras också om ersättningen ska skrivas upp över tid med exempelvis ett kostnadsindex. Det finns inga statliga regler som knyter enskilda utförares ersättningsnivåer till kommunens intäkter eller de ersättningar som ges till egenregin och därför är det ologiskt att ställa sådana krav endast för riktade bidrag. Eftersom enskilda utförares ersättning bestäms av avtalet där det ofta regleras en uppskrivning av ersättningen med kostnadsindex kan krav från staten om att betala statsbidrag till enskilda utförare i vissa fall leda till en överkompensation för det som redan är avtalat. Det kan också upplevas som orättvist mot de andra utförarna att i efterhand öka ersättningen för det som avtalats eftersom detta kunde varit värdefull information att ha med sig redan i anbudsprocessen.

- Att kräva av kommuner att fördela statsbidrag till enskilda utförare **kan leda till sämre kostnadskontroll**. I avsnitt 5.2.3 diskuteras svårigheten att veta om ambitionsnivån i kommunal och enskild verksamhet faktiskt ökat till följd av tillskjutna medel. Hur vet staten att man får ut något mer utöver det som redan är avtalat och finansierat i grundavtalet? Många kommuner fördelar statsbidrag vidare till enskilda utförare utan att ha förutsättningar att följa upp vad dessa tillskott ger för brukaren. Detta beror dels på att statsbidragen fortfarande är en ganska liten del av ersättningen vilket gör att ersättningen inte är kostnadseffektivt att särskilt följa upp, dels att statsbidrag som är breda verksamhetsstöd innebär en otydlig beställning till enskilda utförare som inte går att skilja från grundbeställningen.

Resonemanget ovan handlar i första hand om statsbidrag som syftar till att finansiera kommunal kärnverksamhet vilket i någon mån gäller de flesta statsbidrag inom äldreomsorgen. Men ett viktigt undantag är Äldreomsorgslyftet som kan betraktas som ett statligt åtagande (se avsnitt 4.4.1). Eftersom Äldreomsorgslyftet inte finansierar kommunal kärnverksamhet och eftersom målgruppen är personal och inte brukare inom äldreomsorgen behöver kommunen nödvändigtvis inte ha en roll i den del av Äldreomsorgslyftet som är tänkt att ske hos enskilda utförare. Äldreomsorgslyftet är dessutom sannolikt tillräckligt tydligt avgränsat för att i sig kunna utgöra en beställning till enskilda utförare som är möjlig att tydligt definiera och följa upp.

Regeringen bör förtydliga hur bidragsmedel ska användas

Hur kommunen ska förhålla sig till enskilda utförare i användningen av bidragen är otydligt och har av kommunerna tolkats på olika sätt. Regeringen bör därför förtydliga hur bidragen ska användas och vilket ansvar kommunerna har för att bidragen används effektivt.

Staten bör inte ge bidrag direkt till enskilda utförare

Förslag har lyfts av bland annat Vårdföretagarna (2023) om att enskilda utförare ska kunna söka bidrag direkt från utbetalande

myndighet vilket delvis kan liknas vid de förutsättningar som tillämpas inom exempelvis grundskolan. Det finns dock viktiga och avgörande skillnader mellan områdena. Inom äldreomsorgen är kommunen ansvarig för hela omsorgen. Staten har idag ingen relation till utförarna och har därför ett stort kunskapsunderskott. Om staten skulle betala ut medel till enskilda utförare så tar man steg mot att bygga ett parallellt system till dagens där en parallell ersättning ges till det som redan är reglerat i avtalet mellan kommunen och utföraren. Kommunen kan förväntas ha kunskap om de enskilda utförarna som gör att kommunen har bättre förutsättningar att kontrollera att det som är avtalat också utförs, men dessa förutsättningar undergrävs om det skapas ett parallellt system där staten är en part.

DEL 3 BESLUTSSTÖD FÖR STYRNING AV ÄLDREOMSORGEN VIA RIKTADE BIDRAG

9 Beslutsstöd för styrning av äldreomsorgen via riktade bidrag

I kapitel 3 konstateras att riktade bidrag beslutas enligt en relativt formlös process. Eftersom det finns få formella beredningskrav i processen ökar ansvaret på regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att beslutet ska vara välgrundat samt för att bidraget ska fylla sitt syfte och fungera bra i den kommunala verkligheten.

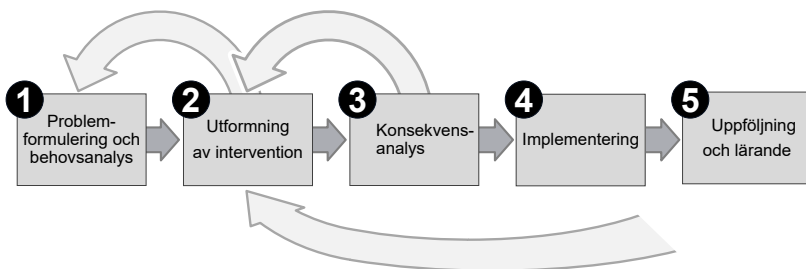
I detta kapitel presenteras en modell för beredning av riktade bidrag. Modellen tar upp frågor som bör ställas vid beredning av riktade bidrag, såväl vid införandet av nya bidrag såväl som omarbeting av befintliga bidrag. Bidragen ser olika ut och alla delar är inte relevanta för alla bidrag. Som utgångspunkt används policycykelmodellen som presenteras i avsnitt 3.2. Följande perspektiv har varit vägledande i utformningen av modellen:

- **Rekommendationer ur ett användarperspektiv.** I avsnitt 1.5 konstateras att rekommendationerna i denna rapport utgår från ett användarperspektiv på riktade bidrag. Beslutsstödet innehåller inte förslag på hårda beredningskrav utan en modell som ska fungera som ett stöd vid beredningen av riktade bidrag för att säkerställa att viktiga perspektiv tas i beaktande i beredningen.
- **Praktisk användbarhet eftersträvas.** Riktade bidrag används ofta för att det är ett sätt att snabbt gå från ord till handling. I modellen finns förslag på hur regeringen i viss utsträckning kan kombinera viljan att agera snabbt med möjligheten att styra effektivt.
- **Regeringen bör inte styra mer än nödvändigt.** I frånvaron av styrning kommer kommunerna att agera på det sätt som anses vara ändamålsenligt och därför kommer luckor i statens styrning att fyllas av initiativ av kommunen. En större risk är dock det

motsatta fallet, dvs. om staten styr utan tillräckligt beredningsunderlag. Risken är då att staten skapar välmående men onödiga krav som skapar merarbete eller motsägelsefulla signaler till kommunerna utan att skapa värde. Ju större ambition staten har att styra verksamheten desto högre krav ställs på ett gediget beredningsunderlag.

Beslutsstödet utgår från policycykelmodellen som presenteras i avsnitt 3.2.

Figur 9.1 Policycykelmodell



Anm: Policycykelmodellen presenteras även i avsnitt 3.2

Beredningsprocessen som en process i fem steg:

1. **Problemformulering och behovsanalys:** Vilket problem som ska bemötas och vilken målgrupp åtgärden ska riktas mot.
2. **Utformning av intervention:** Interventionens innehåll och logiska struktur som kopplar samman syfte och resurser med mål och resultatindikatorer.
3. **Konsekvensanalys:** Vilka konsekvenser insatsen får. Hur påverkas målgruppen, vilka effekter den kan tänkas ha, vad kostar insatsen per utfall och vilka indirekta konsekvenser insatsen kan tänkas ha för olika aktörer.
4. **Implementering:** Stringent implementering genom effektiv administration och informationsflöde.
5. **Uppföljning och lärande:** Vad behöver intressenter veta om insatsens resultat för att möjliggöra ansvarsutkrävande och vad

behöver staten veta om insatsens resultat för lärande inför framtida insatser.

9.1 Problemformulering och behovsanalys

Statliga satsningar bör bygga på en analys vilket problem som föreligger och vilket behov som finns av en statlig åtgärd. Det som utmärker problemformuleringen från syftet med insatsen är att den beskriver ett behov hos en målgrupp i frånvaron av en insats och motiverar varför det behövs en insats överhuvudtaget.

I problemformuleringsfasen bör följande frågor ställas:

- Vilken är insatsens problemformulering?
- Vilket behov finns av att staten agerar?
 - Hur förhåller sig satsningen till kommunernas befintliga åtagande?
 - Finns andra befintliga statliga åtgärder?

Problemformulering

Problemformuleringen kan vara explicit eller implicit. Den kan vara en intern produkt eller kommuniceras externt. Det finns fördelar med att formulera en tydlig problembeskrivning som tillsammans med ett formulerat syfte kan fungera som utgångspunkt när insatsen utformas. I varje analytisk fas kan insatsens utformning m.m. också stämmas av mot problem och syfte för att löpande se till att man håller sig på rätt spår.

Behovet av en statlig åtgärd – Styr inte mer än nödvändigt

Kommunerna är självstyrande enheter och styrs av det åtagande staten har gett dem. Många statliga satsningar riktas mot något som redan är ett kommunalt åtagande och därför bör frågan ställs vad som tyder på att åtagandet inte uppfylls i dag och hur en statlig satsning kan ge kommunerna bättre förutsättningar för att utföra sin

uppgift. Finns det en intresse motsättning mellan kommunerna och staten som innebär att målet med insatsen värderas högre för staten än för kommunerna vilket skulle kunna motivera ett statligt initiativ? Staten bör inte styra mer än nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden eftersom mer styrning innebär en risk för kostnader som kan vara onödiga om de inte motiveras av syftet med åtgärden.

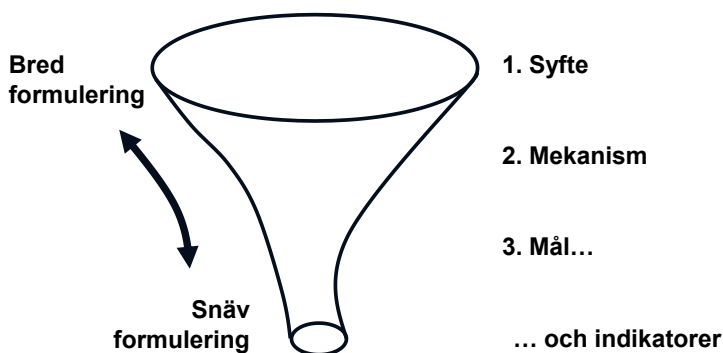
Sker andra statliga åtgärder inom området?

Hur förhåller sig insatsen till andra statliga åtgärder? Är insatsen en del av en helhet, finns målkonflikter med andra åtgärder eller finns det annan styrning som underbygger ambitionerna i åtgärden?

9.2 Utformning av intervention

Utformningen av interventionen är kärnan i policyprocessen och har stor betydelse för helheten. Är insatsen väl analyserad, planerad och beskriven underlättas dessutom även implementeringen av insatsen samt uppföljning och lärande. I figuren nedan illustreras utformningen som en process med tre steg.

Figur 9.2 Utformning av intervention



9.2.1 Syfte – Varför genomförs insatsen?

Det bör finnas ett formulerat syfte med insatsen. En tydlig formulering av syftet skapar en grund för utformningen av innehållet i insatsen. Ett tydligt syfte med insatsen är också i sig ett medel för att styra kommunerna eftersom det minskar utrymmet för egna tolkningar som kan variera mellan kommuner och personer.

Följande frågor bör besvaras:

- Varför ska insats ske? Vilket värde ska skapas?
- Vilken är målgruppen för insatsen?

Varför ett projekt genomförs och vem som är målgruppen är centrala frågor i utformningen eftersom de är grundläggande utgångspunkter för resten av satsningen. Riktade bidrag styr inom en kontext dvs. det finns en befintlig verksamhet som kommer att leda till ett visst utfall i frånvaron av insats. Syftet bör beskrivas utifrån hur man vill påverka denna verksamhet och vad som ska ske som annars inte skett.

9.2.2 Mekanism – Hur ska insatsen fungera?

Beredningen bör innehålla någon form av beskrivning av hur insatsen ska fungera för att skapa nytta genom exempelvis ett förändrat agerande från kommunerna.

Nedan är några av de perspektiv som bör övervägas som en del av utformningen av insatsen:

- Insatslogik: Hur ser kopplingen ut mellan åtgärd och önskat utfall?
- Fördelning av medel
- Planerbarhet
- Få med små kommuner i satsningen
- Enskilda utförarens roll

Insatslogik: Hur ser kopplingen ut mellan åtgärd och önskat utfall?

I beredningen av insatsen bör finnas en beskrivning av hur man ser på kopplingen mellan åtgärden och önskat utfall. Ett sätt att skapa en logisk struktur är att arbeta fram en programteori för insatsen (se faktaruta på s.164). En insats kan även beskrivas på andra sätt och med olika ambitionsnivå.

Fördelning av medel

Fördelningen av medel har en dubbel roll när det gäller riktade bidrag: att finansiera kommunal verksamhet och att styra kommunerna. Fördelningsprofilen bör väga in båda dessa aspekter.

- Huvudregeln bör vara att fördela medel via äldreomsorgsmodellen i systemet för kommunal kostnadsutjämning.
- Om bidraget finansierar en åtgärd som faller utanför det kommunala åtagandet bör analysen göras av hur väl bidragets fördelning möter behovet av åtgärder.

Bidrag som finansierar ett kommunalt åtagande

Många bidrag går till äldreomsorgen och finansierar ett kommunalt åtagande men syftar till att på olika sätt att styra om de kommunala prioriteringarna till att särskilt uppmärksamma en viss utmaning eller utvecklingsområde. I dessa fall bör utgångspunkten vara att medel fördelas enligt äldreomsorgsmodellen i det kommunala kostnadsutjämningssystemet eftersom det är en väl förankrad uppskattning av det allmänna demografijusterade behovet av äldreomsorg per kommun.

En annan anledning till detta är att ett riktat bidrag som finansierar verksamhet inom kommunens åtagande ersätter antingen generella bidrag eller höjd skatt. I båda fallen skulle samma prioritering men med finansiering via generella statsbidrag eller skatt över tid leda till en motsvarande omfördelning av medel inom kostnadsutjämningssystemet.

Bidrag som finansierar ett icke kommunalt åtagande

I vissa fall riktar staten medel till kommunerna för att lösa en uppgift som inte är ett kommunalt åtagande. Äldreomsorgslyftet till exempel kan ses som en åtgärd för att förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden vilket ligger utanför kommunens direkta åtagande. I denna typ av satsning kan övervägas om medel ska fördelas efter behov av denna specifika typ av åtgärd snarare än ett generellt behov av äldreomsorg. Detta beror på att syftet inte är att finansiera kommunal kärnverksamhet och för att det inte finns samma problematik kring risken att belöna kommuner som inte genomfört egna åtgärder eftersom de inte har en roll att genomföra dessa åtgärder.

Planerbarhet - Bidraget och kommunal budgetplanering

Staten bör maximera förutsättningarna för långsiktiga satsningar som skapar goda förutsättningar för kommuner att planera satsning och verksamhet långsiktigt.

Långsiktighet underlättar kommunernas planering

I kapitel 6 diskuteras betydelsen av långsiktighet i statliga satsningar för kommunernas förutsättningar att planera och implementera satsningar effektivt. Att medel används effektivt syns inte automatiskt och att bidrag används/går åt eller att bidrag fördelas jämnt i förhållande till behovet är inte samma sak som att medel används effektivt. På samma sätt som tydlighet i syfte och mål gör det möjligt att styra insatserna i bättre samklang med statens avsikt, ger tydlighet i tilldelning och tillgängliga medel bättre planeringsförutsättningar för kommunen och därmed förutsättningar att bedriva effektivare och mer långsiktiga satsningar. De flesta satsningar skulle gagnas av att långsiktiga planeringsförutsättningar ges till kommunerna, men behovet av långsiktighet är sannolikt särskilt stort vid följande egenskaper hos satsningarna:

- **Satsningen är beloppsmässigt omfattande** vilket innebär att kommunerna kan vara ovilliga att riskera att uteblivna medel innebär att kommunen står med ofinansierade kostnader.

- **Satsningen är inte en del av kommunernas ordinarie åtagande,** vilket kan innebära att kommunen behöver bygga upp en separat struktur för att implementera satsningen. Kommunerna är ovilliga att stå för kostnader om man inte samtidigt vet att bidrag kommer även i framtiden och därför finns det en risk att kommunerna bygger en oambitiös verksamhet som är lätt att dra tillbaka om medel inte kommer.

Bör bidrag kunna användas kommande år?

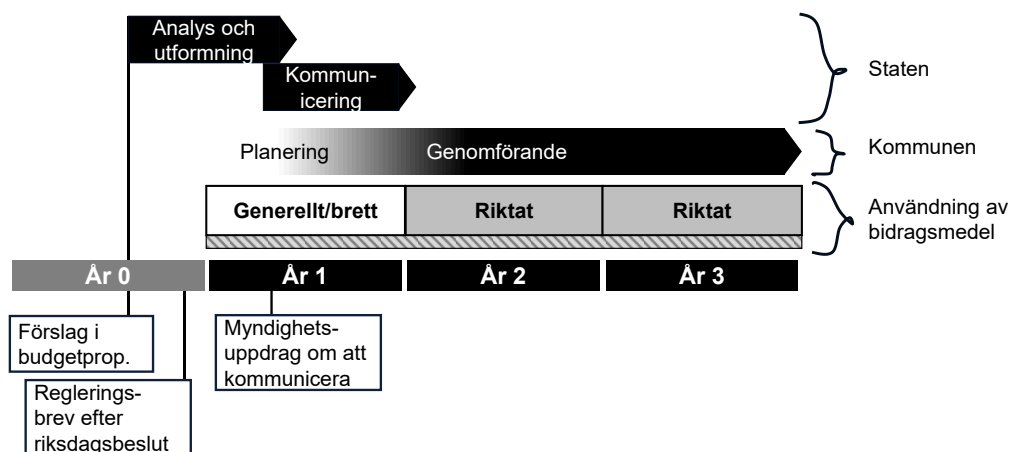
Det bör analyseras från fall till fall vilka åtgärder som krävs för att skapa långsiktiga planeringsförutsättningar för kommuner i en satsning och i vissa fall skulle satsningen gynnas av mer generösa villkor för användning av bidraget även under kommande år. Detta diskuteras särskilt i avsnitt 6.3.3.

Möjlig väg att maximera planeringsförutsättningar givet kort framförhållning

Det tar tid att planera långsiktiga verksamheter, både för stat och kommun. Ofta vill regeringen initiera en åtgärd i en budgetproposition direkt in på att budgetåret inleds. Ju mer ambitiös åtgärden är desto mer problematiskt är detta både för möjligheterna att åtgärderna implementeras och leder till avsett utfall samt för att kommunernas verksamhet i övrigt ska ges möjligheter att beskrivas effektivt.

I avsnitt 6.3.2 beskrivs ett förslag på process för att införa ambitiösa satsningar som implementeras snabbt och samtidigt ger utrymme för långsiktig planering och kommunikering. Bäst blir förutsättningarna för beredning och analys om staten fördröjer införandet tills allt kan vara på plats. Men med modellen nedan kan man komma en bit på vägen till att lösa problematiken kring kort tid mellan beslut och införande.

Figur 9.3 Möjlig process för införande av bidrag med ambition att styra kommuner



Enligt figur i avsnitt 6.3.2.

I figuren ovan illustreras en process för införande av bidrag med ambition att styra kommuner. Processen understryker behov av att prioritera analys och förankring av reformen och samtidigt ge kommunerna tid för förberedelser och långsiktiga besked. Processen består av följande:

- **Budgetproposition:** Satsningen aviseras och kommuniceras utifrån hela satsningens löptid. Ofta löper satsningar under minst tre år.
 - Medel kan första året vara breda eller generella med en tydlig avsiktsförklaring om att kommunerna redan bör börja agera samt om att satsningen under följande år kommer att följas upp på ett mer ambitiöst sätt.
 - Parallellt med det mer generella upplägget initieras en beredning av utformningen av den riktade satsningen som bör innehålla en tydlig behovsanalys och konsekvensanalys.
- Ansvarig myndighet får uppdraget att under det **kommande året (år 1)** kommunicera alla detaljer i bidraget, hur det ska användas och vad staten förväntar sig ska uppnås.

- Under år 2 och 3 genomförs satsningen med ett tydligare krav på kommunerna att visa resultat som ligger i linje med satsningens syfte. Hur satsningen ser ut dessa år beror på utformningen som sker under år 1.

Få med små kommuner i satsningen

Små kommuner har i vissa fall sämre förutsättningar att ta del av små bidrag p.g.a. skalfördelar för administrativa kostnader. Hur intressant ett bidrag är beror på hur stora kostnaderna är att söka och använda bidraget i kombination med bidragets storlek. Nedan framgår några sätt att öka sannolikheten att bidragets fördelning inte missgynnar små kommuner.

- Undvik små bidrag: Om bidraget är över ca 400 miljoner kommer kommunen som får lägst tillgängligt belopp att få ca 175 tkr om bidraget fördelas enligt äldreomsorgsmodellen i det kommunala kostnadsutjämnningssystemet.
- Minimera administrativa kostnader
- Säkerställ en miniminivå för bidraget – Överkompenserar små kommuner

Lösningarna kan anpassas utifrån vilket bidrag det är. Den enklaste lösningen på pappret är att undvika små bidrag. Men om detta inte är möjligt går det att kombinera olika lösningar. Att säkerställa en miniminivå för bidrag skapar problemet att staten överkompenserar små kommuner på bekostnad av de stora. Detta blir ett större problem ju mindre bidraget är eftersom det innebär att fler kommuner ska överkompenseras på bekostnad av färre stora kommuner.

Enskilda utförares roll

I kapitel 8 beskrivs enskilda utförares roll i förhållande till de riktade bidragen inom äldreomsorgen. Beroende på vilken slutsats som dras från det resonemanget kan man landa i olika uppfattning av hur bidraget ska fungera i förhållande till enskilda utförare. Men oavsett förhållningssätt är det viktigt att tänka igenom vilken roll de ska ha

i förhållande till staten och kommunerna och vara tydlig med detta i instruktioner till kommunerna om hur bidraget ska användas.

9.2.3 Mål och indikatorer

När det är tydligt vad insatsens innehåll och fokus ska vara bör en struktur skapas för att följa upp att åtgärden leder till önskat utfall. Utan uppföljning går det inte veta vad insatsen leder till och utan formulerade syften och mål får utvärderaren i stället gissa vad målen med åtgärden är. Uppföljning gör det i bästa fall möjligt att skapa lärande inför utformning av framtida satsningar eller för att förbättra satsningen inför kommande år.

Mål och indikatorer

Mål för åtgärden avser i detta sammanhang de mål som formuleras för statens åtgärd som helhet och som fungerar som utgångspunkt för att värdera i vilken grad insatsen som sådan varit framgångsrik. Staten kan också sätta upp mål för kommunerna, men detta bör betraktas som en del av styrningen av enskilda kommuner snarare än satsningens mål i helhet.

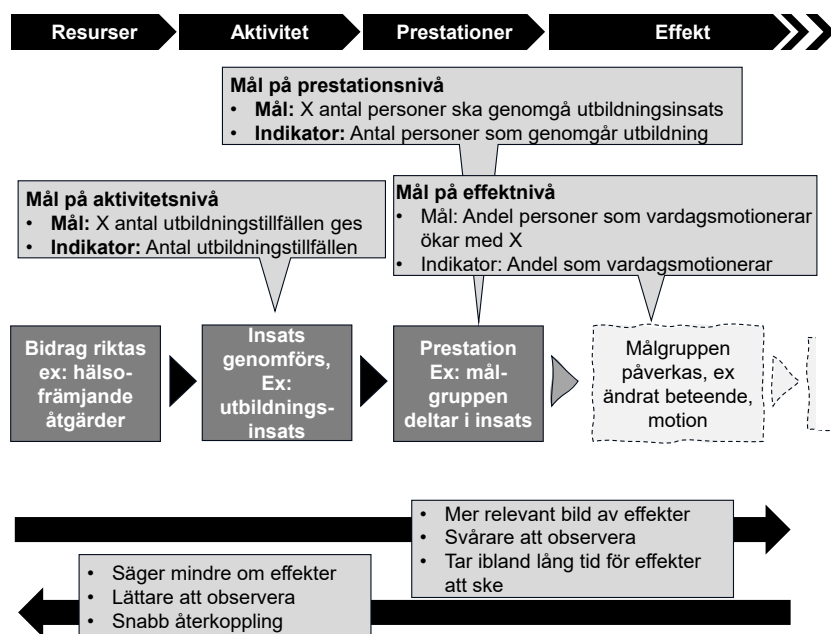
Tanken med målen är att de ska spegla i vilken grad satsningen lever upp till sitt syfte. Samtidigt ska de vara avgränsade och mätbara vilket innebär att de i flesta fall inte kan täcka alla aspekter av syftet med åtgärden. För att vara användbara bör mål vara åtminstone:

- **Mätbara:** Om det inte går att mäta går det inte heller veta om målet med insatsen har uppnåtts.
- **Specifika:** Med specifika mål menas att det ska finnas en angiven nivå som målvariabeln har uppnått för att insatsen ska anses vara framgångsrik.
- **Tidsatt:** Det bör finnas en tidsrymd inom vilken insatsens mål ska vara uppnått eftersom det annars kan vara svårt att följa upp insatsen.

Mål utifrån programteori

I figuren nedan illustreras ges ett perspektiv på hur mål och indikatorer på olika nivåer kan se ut utifrån ett programteoretiskt perspektiv. Detta kan göras för att tydligt knyta ihop den logiska strukturen av insatsen och målstrukturen. I figuren framgår att målen kan finnas på olika nivå i den tänkta kausala kedjan. Ju längre till höger i figuren man kommer, desto mer ambitiösa är målen och ju mer säger de om hur väl insatsen lyckas att åstadkomma en faktisk förändring. Men samtidigt tar det ibland lång tid för en åtgärd att leda till effekter i målgruppen vilket kan utgöra ett praktiskt problem för uppföljningen av åtgärden. Det kan ibland dessutom vara svårt att skapa en bra indikator som ger ett trovärdigt mätbart utslag av att en åtgärd genomförs. Därför kan mål och indikatorer på aktivitets- och prestationsnivå vara mer praktiska för uppföljning av åtgärder.

Figur 9.4 Mål och indikatorer utifrån programteori



Anm: Figuren korresponderar mot illustrationen av programteori i figur 4.2.

Faktaruta Programteori är ett värdefullt verktyg för strategisk planering

Alla åtgärder vilar på en logisk struktur och denna kan vara mer eller mindre explicit uttryckt. Programteori är ett verktyg för att synliggöra den underliggande logiska strukturen i en insats, projekt eller organisation. Programteorin tydliggör insatsen för dels den styrande, dels den styrda och andra intressenter. Detta innebär flera fördelar:

- **Tydligare logik:** Det synliggör logiska tillkortakommanden i utformningen av åtgärden.
- **Underlättar för målstruktur:** Utifrån programteorin kan mål på kort och lång sikt skapas som motsvarar det ska förändras med hjälp av satsningen/åtgärden.
- **Bättre förutsättningar för implementering:** Den styrda kan få en tydligare bild över inte bara vad den ska göra utan varför vilket ökar möjligheterna att styra insatsen på lägre nivå i syfte att uppnå avsedd effekt.
- **Underlättar utvärdering och lärande:** En tydlig programteori är en bra utgångspunkt för utvärdering av åtgärden.

9.3 Konsekvensanalys

Konsekvensanalys kan genomföras med väldigt olika ambitionsnivå. Det mest centrala värdet av en konsekvensanalys kan sägas vara att förstå helheten av vilka **nyttor** och **kostnader** som uppstår av till följd av en insats samt hur dessa **fördelas mellan olika aktörer**. Fördelarna med att genomföra en konsekvensanalys är att även en mycket enkel konsekvensanalys kan ge en överblick av de stora dragen av konsekvenserna för olika aktörer vilket gör att det sedan går att ta fasta på vilka delar som är viktiga att arbeta vidare med. Ett syfte med konsekvensanalysen är att slutsatserna ska användas till att

förbättra utformningen av interventionen, vilket framgår i figur 9.1. Stegen för en enkel konsekvensanalys är³¹:

1. Formulera nollscenario
2. Vilka nyttor skapas?
3. Vilka kostnader uppstår?
4. Fördelningseffekter

Formulera ett nollscenario

När staten riktar bidrag till kommunerna sker två saker: dels fördelas resurser till kommunerna, dels styrs prioriteringen av användningen av dessa resurser. Konsekvensanalysen av bidraget kan ha olika fokus beroende på vilken den mest intressanta jämförelsepunkten är. Två naturliga nollscenarion, dvs. naturliga alternativ till att genomföra den aktuella åtgärden, kan då vara:

- **Fördela generella medel via generella bidrag:** Detta nollscenario gör att konsekvensanalysen tar fasta på skillnaden i hur medel styrs till kommunerna. Dvs givet att intentionen är att öka statsbidragen, blir det bäst att betala dem generellt eller är det bäst att rikta dem?
- **Inte fördela medel alls:** Detta nollscenario gör att konsekvensanalysen utgår från frågan om medel ska fördelas alls till kommuner eller om medel ska satsas inom andra områden.

Konsekvensanalysen tar utgångspunkt i ett alternativscenario som beskriver vad som händer om den planerade insatsen inte genomförs.

Vilka nyttor skapas?

Frågan om vilka nyttor som skapas kan i många fall tyckas vara självklar, men det är ofta tydliggörande att uttrycka detta explicit och frågan om vilka nyttor som skapas bör därför vara en del av alla konsekvensanalyser. I många konsekvensanalyser ligger fokus på de

³¹ Olika författar lägger fokus på olika delar av konsekvensanalysen och att lyfta just dessa steg är utredningens bedömning. Forsstedt (2018) ger en utförlig beskrivning och analys.

kostnader som uppstår, men dessa blir svåra att förhålla sig till om det inte också är tydligt vilka nyttor som genereras.

Vilka kostnader uppstår?

Kostnader för bidraget avser samtliga merkostnader som inte uppstår i nollscenariot. I kapitel 7 presenteras en analys av olika typer av kostnader som riktade bidrag ger upphov till vilka framgår i tabellen nedan. Analysen utgår från jämförelsen mot nollscenariot att bidrag annars hade fördelats som generella statsbidrag.

Tabell 9.1 Identifierade friktionskostnader

	Typ av friktionskostnad	Vad består kostnaden i?
Stat	Administrativa kostnader	Betala ut och följa upp medel
	Kostnad av outnyttjade medel	Räntekostnader
Kommun	Administrativa kostnader	Bevakning, analys, rapportering och hantering av bidrag
	Svårighet att planera verksamheten	Ökade kostnader för planering, upp- och nedskalning av verksamhet
	Risk för suboptimal användning av medel	Nyttan av bidraget i jämförelse med nyttan av alternativ användning

Fördelningseffekter

Genom att studera fördelningseffekter kan en bild skapas av hur insatsen leder till omfördelning mellan olika aktörer och vilka som gynnas och missgynnas av en åtgärd. I fallet med riktade bidrag till äldreomsorgen är inte minst fördelningen av medel mellan kommuner intressant att belysa.

9.4 Implementering

Vid implementeringen av bidraget möter teorin praktiken. Det finns mycket som kan hända i implementeringsfasen men antalet

överraskningar kan minskas om åtgärden är välplanerad och förankrad i tidigare led.

Viktiga aspekter att beakta under implementeringen:

- Rollfördelning
- Effektiva processer
- Kommunikation
 - Tydlig och strukturerad
 - Hållbar över tid
 - Samordnad och enhetlig
- Dialog

Rollfördelning

Det bör finnas en tydlig bild över vem som gör vad i implementeringskedjan. I denna studie har tillgången till information framstått som en viktig fråga som dock ibland kan vara komplicerad. Information hänger samman med mandatet att fatta självständiga beslut. Ju tydligare beslutsunderlag regeringen ger till myndigheten desto bättre förutsättningar finns för myndigheten att meddela informationen vidare till kommuner. Vid mer komplicerade insatser kan fler aktörer vara aktuella och då bör rollfördelningen vara tydlig även för dessa.

Effektiva processer

Genomförandeorganisationen är viktig och det är viktigt att den fungerar väl. Effektiva processer är en generell benämning på denna utmaning för att påminna om betydelsen av de institutionella förutsättningarna. Men vad som gör organisationer effektiva och produktiva är en bredare fråga än vad som kan hanteras här.

Kommunikationen ska vara tydlig, hållbar och enhetlig

Informationen som ges till kommunerna bör vara:

- tydlig
- samlad i tid och rum till så få tillfällen som möjligt
- konsekvent över tid

Instruktionerna till kommunerna bör vara enkla, otvetydiga och rakt på sak. I instruktionerna till kommunerna bör syftet med åtgärden vara tydligt och avgränsat. Detta kräver dock att åtgärden är tydligt formulerad och avgränsad i ett tidigare steg.

En förutsättning för att bidraget ska vara lätt att kommunicera är att det har ett namn som är enkelt att förstå och kommunicera och att detta inte ändras för mycket över tid.

I denna rapport har en utmaning för kommunernas informationsförsörjning varit att Socialstyrelsen inte ansett sig kunna kommunicera något som inte uppdragits dem vilket gjort att information kommit sent och varit snävare än den behövt vara givet att det funnits budgetbeslut och beslut om budgetpropositioner som dock ännu inte genererat ett myndighetsuppdrag till Socialstyrelsen.

Dialog möjliggör åtgärd

Det bör finnas en fungerande informationsförsörjningskedja som fungerar i båda riktningarna för att kunna lösa frågor som uppstår längs vägen. Kommunernas antal är en utmaning för dialogen, men hur dialog och återkoppling sker bör anpassas efter behovet som finns i respektive bidrag.

9.5 Uppföljning och lärande

Uppföljning och lärande kan ha flera olika syften och ske på olika håll i berörda institutioner.

Följande aspekter är viktiga att beakta för att skapa goda förutsättningar till uppföljning och lärande:

- Åtgärden har ett tydligt syfte, mål och utfallsindikatorer
- Åtgärden är utformad för att möjliggöra effektanalys
- Information har en kostnad

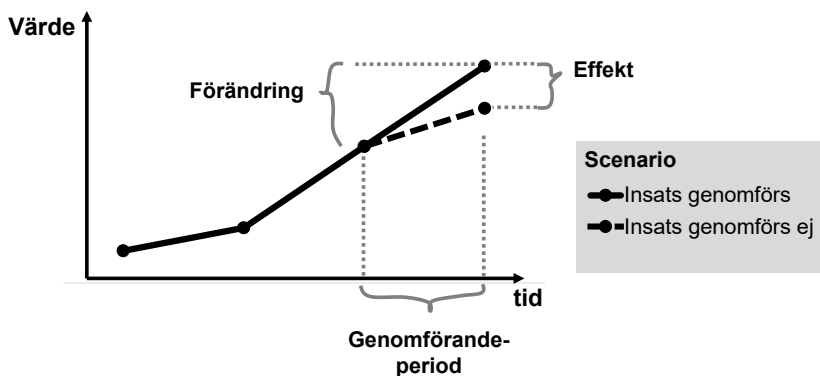
Tydligt syfte och tydliga mål

Uppföljning bör främst utgå från hur väl syftet med åtgärden uppnås och lärande innebär att man tar tillvara på dessa kunskaper för att förbättra åtgärden. Första steget i en utvärdering är ofta att kvalitativt analysera och bedöma om insatsen genom dess utformning och implementering har förutsättningar att styra mot avsett syfte och mål. I nästa steg kan man också efterfråga en bedömning av dess effekter, men det första steget är ofta lika intressant och relevant att studera.

Utformning för att möjliggöra effektanalys

Mål och indikatorer är ett sätt att följa utvecklingen av ett värde som är intressant för satsningens syfte. Detta kan med grova antaganden om kausalitet kopplas till åtgärden. Men förändring i tid och effekt av åtgärd är inte detsamma vilket figuren nedan illustrerar.

Figur 9.5 Skillnad mellan förändring och effekt



För att kunna uttala sig om effekterna av en åtgärd krävs att rätt förutsättningar finns i insatsen för att kunna dra slutsatser om kausalitet. Det behöver finnas ett tydligt syfte och tydliga mål men också utfallsindikatorer och tillgång till data över dessa. Ju bättre tillgång till data som finns ju bättre svar kan fås. För att det ska finnas förutsättning att kunna uttala sig om effekter behöver det också finnas en tanke om jämförelsepunkt som representerar den kontrafaktiska situationen, dvs. vad hade hänt om åtgärden inte genomförts?

Guldstandarden i effektanalys är när åtgärden är utformad som ett experiment där åtgärden införs i en del av populationen och inte i andra och där man slumpmässigt valt vilka som ska få ta del av åtgärden. Detta är en hög ambition och förutsätter att stor bikt läggs vid att med hög tillförsikt belägga effekten av åtgärden.³²

Information har en kostnad

Information har en kostnad och uppgifter som samlas in brett från alla kommuner bör begränsas till det som är nödvändigt för att få kunskap om hur väl åtgärden fungerar i förhållande till dess syfte. Det är lätt att slentrianmässigt efterfråga information, data eller andra uppgifter som sedan inte kan användas om det saknas ett tydligt syfte av att samla in dem.³³

³² Se ex Sundell red. 2012

³³ Riksrevisionen (2016) för samma resonemang i relation till en granskning av riktade bidrag inom hälso- och sjukvården.

Referenser

- Ekonomistyrningsverket (ESV) (2012); Programteori och verksamhetslogik – ett metodstöd för Regeringskansliet
- Forsstedt S. (2018); Tänk efter före - Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5
- Försöksverksamhetskommittén (SOU 2023:94) (2023); Förändring genom försök - Försöksverksamhet i den kommunala sektorn
- Kommunitredningen (SOU 2020:8) (2020); Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget
- Mayne J. (2017); Theory of change analysis: Building robust theories of change; Canadian Journal of Program Evaluation. 32 (2): 155–173
- Produktivitetskommissionen (SOU 2024:29) (2024); Goda möjligheter till ökat välbefinnande
- Riksrevisionen (2016); Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården
- Riksrevisionen (2022); Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag
- Rådet för kommunal redovisning (RKR) (2023); Rekommendationer R2 intäkter
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2007); Den kommunala finansieringsprincipen
- Statskontoret (2017); Det kommunalekonomiska utjämnningssystemets historik 1993–2017

- Statskontoret (2019); Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys
- Statskontoret (2022); Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner
- Statskontoret (2024); Enklare att överblicka riktade statsbidrag - Statskontorets förslag till en samlad informationsportal
- Sundell red. (2012); Att göra effektutvärderingar; Socialstyrelsen och Gothia Förlag AB
- Vedung E. (2016); Implementering i politik och förvaltning; Studentlitteratur
- Myndigheten för vård och omsorgsanalys (Vårdanalys) (2013); Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning
- Myndigheten för vård och omsorgsanalys (Vårdanalys) (2022); I rätt riktning - Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg
- Vårdföretagarna (2023); Statsbidrag som utvecklar all äldreomsorg

- 2020/21:FiU46(2021); Ändringar i statens budget för 2021 – Stöd till äldreomsorgen med anledning av coronaviruset
- Prop. 2019/20:167(2020); Extra ändringsbudget för 2020 – Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset
- Prop.2023/24:1(2023); Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Bilaga: Utredningsuppdrag

Uppdrag att minska administrationen kring och underlätta för kommuner och enskilda utförare att ta del av statsbidrag inom äldreområdet (S 2023:D)

Regeringskansliet uppdrar åt departementssekreteraren Karl Kjäll att biträda Socialdepartementet med att analysera statsbidrag inom äldreområdet och resultaten av dessa.

Utredaren ska kartlägga och analysera hur främst statsbidraget till kommunerna för att säkerställa en god hälso- och sjukvård och omsorg av äldre personer och statsbidraget till kommunerna för kostnader till följd av satsningen Äldreomsorgslyftet har använts.

Syftet med uppdraget är att öka kunskapen om hur vissa statsbidrag inom äldreområdet har använts. Utredaren ska vid behov föreslå åtgärder för att minska den administrativa bördan för kommuner och enskilda utförare i hanteringen av statsbidrag och att föreslå åtgärder för att alla utförare i större utsträckning ska kunna ta del av statsbidrag. Utredaren ska redovisa sitt arbete i en rapport.

Uppdraget gäller fr.o.m. den 2 oktober 2023 t.o.m. den 1 juli 2024. Utredaren ska vara placerad i Socialdepartementet, enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik.

Kostnaderna för uppdraget ska belasta det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetram 6, Socialdepartementet. Beslutet har fattats av äldre- och socialförsäkringsministern.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över
Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa
tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den
gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga.
Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan.
En delredovisning angående frågor om
Statens institutionsstyrelses särskilda
befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte
mellan Arbetsförmedlingen
och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd
statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroende-
valda och en tydligare intern kontroll
i kommuner och regioner. Fi.
11. Förbättrade möjligheter för polisen att
använda kamerabevakning. Ju.
12. Pensionärernas levadsstandard
då och nu. En studie av pensionärernas
levnadsstandard 2003–2024. S.
13. Bättre förutsättningar för att utveckla
en kunskapsbaserad socialtjänst. S.
14. Ändamålsenlig styrning av äldre-
omsorgen via riktade statsbidrag. S.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. [8]

Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst.[13]
Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. [14]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]
Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. [10]

Utrikesdepartementet

Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. [9]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]
Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]
Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Justitiedepartementet

Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. [11]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. [5]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan.
En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter. [7]
Pensionärernas levadsstandard då och nu.
En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. [12]