



STATSKONTORET

## **Bilaga 2**

till

Statskontorets rapport (2016:26)

## **Behov av en mer sammanhållen statlig styrning**



Avsedd för  
**Statskontoret**

Dokumenttyp  
**Rapport**

Datum  
**Oktober 2016**

# RAPPORT

## BEHOV AV EN MER SAM- MANHÅLLEN STATLIG STYRNING



## BEHOV AV EN MER SAMMANHÅLLEN STATLIG STYRNING

Ramböll  
Krukmakargatan 21  
Box 17009  
SE-104 82 Stockholm  
Sweden  
T +46 (0)10 615 60 00  
[www.ramboll.com](http://www.ramboll.com)

## INNEHÅLL

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>1. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE</b>	<b>3</b>
<b>2. FALLSTUDIE 1 – ARBETSLÖSHET, SJUKSKRIVNING, REHABILITERING</b>	<b>8</b>
2.1 Övergripande syfte och mål	8
2.2 Målgruppen och målgruppens behov	8
2.3 Verksamhetsområdets huvudsakliga aktörer	9
2.4 Systemets utmaningar	12
2.5 Sammanfattning	17
<b>3. FALLSTUDIE 2 - UNGDOMSARBETSLÖSHET</b>	<b>18</b>
3.1 Övergripande syfte och mål för ungdomsarbetslöshet	18
3.2 Målgruppen och målgruppens behov	18
3.3 Aktörer med ansvar för frågor som rör ungdomsarbetslöshet	19
3.4 Systemets utmaningar	22
3.5 Systemets utvecklingsområden	27
3.6 Sammanfattning	28
<b>4. FALLSTUDIE 3 – BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE MOT UNGDOMSBROTTLIGHET</b>	<b>29</b>
4.1 Övergripande syfte och mål med brottsförebyggande arbete mot ungdomsbrottlighet	29
4.2 Verksamhetsområdets målgrupp och målgruppens behov	29
4.3 Aktörerna inom området	30
4.4 Systemets utmaningar	31
4.5 Systemets utvecklingsområden	35
4.6 Sammanfattning	35
<b>5. FALLSTUDIE 4 – ETABLERING AV NYANLÄNDA INVANDRARE</b>	<b>37</b>
5.1 Övergripande syfte och mål för verksamhetsområdet	37
5.2 Verksamhetsområdets målgrupp och målgruppens behov	37
5.3 Aktörerna inom området	38
5.4 Systemets utmaningar sammanfattas utifrån nedanstående systemfaktorer	40
5.5 Systemets övriga utvecklingsområden	44
5.6 Sammanfattning	44
<b>6. FALLSTUDIE 5 – KRISHANTERING/KRISBEREDSKAP</b>	<b>46</b>
6.1 Övergripande syfte och mål för krisberedskap	46

6.2	Krisberedskapens målgrupp och målgruppens behov	47
6.3	Aktörerna inom området	47
6.4	Systemets utmaningar	50
6.5	Systemets utvecklingsområden	54
6.6	Sammanfattning	54
<b>7.</b>	<b>FALLSTUDIE 6 – FORSKNINGSFINANSIERING</b>	<b>56</b>
7.1	Övergripande syfte och mål: forskningsfinansiering för samhällsutveckling och konkurrenskraft	56
7.2	Forskningsfinansieringens målgrupp och målgruppens behov	56
7.3	Aktörerna inom området	57
7.4	Systemets utmaningar ur forskarens perspektiv	60
7.5	Identifierade utmaningar i systemet	63
7.6	Sammanfattning	63
<b>8.</b>	<b>FALLSTUDIE 7 – REGIONAL TILLVÄXTPOLITIK</b>	<b>65</b>
8.1	Regeringens övergripande målsättning för tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i hela landet	65
8.2	Verksamhetsområdets målgrupp och målgruppens behov	67
8.3	Aktörerna inom området	67
8.4	Systemets utmaningar	69
8.5	Sammanfattning	72
<b>9.</b>	<b>FALLSTUDIE 8 – BYGGA NYA BOSTÄDER</b>	<b>73</b>
9.1	Övergripande syfte och mål för verksamhetsområdet	73
9.2	Verksamhetsområdets målgrupp och målgruppens behov	73
9.3	Aktörerna inom området	74
9.4	Systemets utmaningar sammanfattas utifrån nedanstående systemfaktorer	75
9.5	Systemets övriga utvecklingsområden	77
9.6	Sammanfattning	78
<b>10.</b>	<b>IDENTIFIERADE UTVECKLINGSBEHOV I STYRNINGEN</b>	<b>79</b>
10.1	Nuvarande samordningsproblem och förslag på förbättringar	79
10.2	Behoven av utvecklad styrning varierar mellan systemen	86
10.3	Kostnader till följd av förslagen	87

Tabell 1	Genomförda intervjuer	4
Tabell 2	Aktörer med ansvar för arbetslöshet/sjukskrivning/rehabilitering	8
Tabell 3	Aktörer med ansvar för frågor som rör ungdomsarbetslöshet	18
Tabell 4	Aktörer med ansvar för brottsförebyggande arbete mot ungdomsbrottslighet	29
Tabell 5	Aktörer med ansvar för etablering av nyanlända invandrare	36
Tabell 6	Aktörer med ansvar för krisberedskap och krishantering	46
Tabell 7	Aktörer med ansvar för forskningsfinansiering	55
Tabell 8	Aktörer med det regionala utvecklingsansvaret per län	64
Tabell 9	Centrala aktörer och deras huvudsakliga uppdrag inom regional tillväxtpolitik	65
Tabell 10	Politikområden av särskild betydelse för prioriteringarna	66
Tabell 11	Aktörer med ansvar för byggande av nya bostäder	72



## SAMMANFATTNING

Ramböll har på uppdrag av Statskontoret genomfört en analys av åtta verksamhetsområden som Statskontoret preliminärt har bedömt kan vara i behov av en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. Verksamhetsområdena som har undersökts är

- Arbetslöshet/sjukskrivning/rehabilitering
- Ungdomsarbetslöshet/unga som varken arbetar eller studerar
- Brottsförebyggande arbete/ungdomsbrottslighet
- Etablering av nyanlända
- Krishantering/krisberedskap
- Forskningsfinansiering
- Regional tillväxtpolitik
- Bygga nya bostäder

Fyra frågor har stått i fokus för studien:

- Vad utgör konkret nuvarande samordningsproblem inom respektive verksamhetsområde?
- Hur skulle nuvarande samordningsproblem inom respektive verksamhetsområde kunna lösas?
- Finns det behov av att statliga myndigheters samverkan inom respektive verksamhetsområde styrs mer av regeringen, i sådana fall i vilka avseenden?
- Inom vilka avseenden kan medborgares och företags behov inom respektive verksamhetsområde tillgodoses bättre genom en mer sammanhållen styrning, utan att kostnaderna för staten eller andra aktörer ökar?

### **Flera samordningsproblem har identifierats i studien**

De åtta verksamhetsområden som studerats skiljer sig åt, men vissa av problemen kopplade till samordning och samverkan återkommer inom flera av områdena. Några av problemen är oklara gränser mellan offentliga aktörer, otydlig lagstiftning som leder till tillämpningssvårigheter samt otydlig styrning och ledning.

Inom flera verksamhetsområden utgör sekretessregler hinder för samordning. Lagstiftningens ursprungssyfte att skydda individer fungerar inte som avsett med nuvarande tillämpning. Sekretessbestämmelserna kan leda till att individerna genomgår upprepande undersökningar där de svarar på närgående frågor och den enskildas integritet prioriteras inte i dessa sammanhang.

Andra problem som orsakas av oklara gränser mellan aktörer och internt inom organisationer har identifierats både vertikalt och horisontellt inom systemen. Vertikalt gäller det bland annat bekämpande av ungdomsarbetslöshet där en statlig och en lokal offentlig aktörer erbjuder snarlika insatser till samma målgrupp. Sådan dubblering av insatser är ineffektivt, kostsamt och leder inte till ökad måluppfyllelse.

Otydliga gränser har också identifierats på horisontell nivå, där flera aktörer på samma nivå i styrkedjan har identiska eller nästan identiska uppdrag men olika sätt att tolka, organisera och utföra dem. Det gäller bland annat länsstyrelserna som har uppdrag inom flera av verksamhetsområdena i studien men också myndigheter med uppdrag inom ungdomsarbetslöshet, rehabilitering och etablering av nyanlända. Fallstudien om etablering av nyanlända visar att individen i sin etableringsprocess kommer i kontakt med flera myndigheter där övergångarna från en organisation till en annan inte fungerar som avsett.

### **Vissa förbättringar kan åstadkommas med mer utvecklad styrning**

I dessa och andra liknande fall som framkommit i studien har regeringen mandat att förtydliga oklarheter i regelverket och se över uppdragen till myndigheter med likartade, men inte samstämmiga, uppdrag. Regeringen skulle även kunna ställa tydligare krav på myndigheterna att utveckla



sin samverkan och dessutom förtydliga hur den avser att följa upp myndigheter med ett uttalat samordningsuppdrag.

För de verksamhetsområden där flera myndigheter ingår, men ingen har ett utpekat och tydligt uppdrag att verka för samordning och se till helheten och övergripande målsättning, kan det vara motiverat att göra en översyn och förtydliga ansvar och roller. Framförallt bör ansvariga överväga att ge en aktör ett övergripande ansvar för att hålla ihop samverkan. Det gäller i synnerhet i de system där det har konstaterats stora brister och frånvaro av helhetsgrepp kring individer i behov av stöd.

### **Behoven av mer utvecklad styrning varierar**

Vi bedömer det som särskilt angeläget att styrningen utvecklas och blir mera sammanhållen inom de verksamhetsområden som utmärks av myndighetshandläggning mot enskilda individer, d.v.s. primärt inom områdena rehabilitering, ungdomsarbetslöshet, brottsförebyggande arbete samt etablering av nyanlända. Det motiveras främst av att de är system som där det finns risk för att individer far illa när ingen aktör har ett övergripande ansvar.

### **Vissa problem kan inte lösas genom en utvecklad statlig styrning**

Andra problem eller hinder för en sammanhållen verksamhet som framkommit i studien kan sannolikt inte lösas genom varken en tydligare styrning från regeringens sida eller skarpare formulerade krav på mer omfattande samordning mellan myndigheterna. Det gäller till exempel frågor där statliga aktörer spelar en mindre operativ roll, som inom regional tillväxt.

### **Kostnaderna bedöms inte öka till följd av en mer utvecklad styrning**

Det har inte inom något av systemen framkommit förslag som behöver vara kostnadsdrivande. Inom flera av verksamhetsområdena har intervjupersoner visserligen framfört önskemål om resursförstärkningar för bestämda syften, men Rambölls samlade bedömning är att en mer sammanhållen styrning bör kunna uppnås genom omfördelning inom befintliga resursramar.

### **Metod och genomförande**

Uppdraget har genomförts som en intervjustudie med stöd av dokumentanalys av styrdokumenter och annat relevant material. Intervjuerna har ägt rum med företrädare för myndigheter, regionala och kommunala aktörer inom respektive verksamhetsområde och inom ett av verksamhetsområdena även med företrädare för företag. I intervjuerna har verksamhetsområdets funktionssätt belysts genom att aktörerna har gett sin bild av vilka parter som ingår, deras uppdrag, ansvarsfördelningen dem emellan, samverkan samt möjligheter och hinder för att styra verksamhetsområdet på ett sammanhållet sätt. Metoden har valts för att kunna ge en bild av verksamhetsområdet som ett system. För varje verksamhetsområde har de övergripande målen och målgrupperna, aktörerna och deras uppdrag presenterats och analyserats i syfte att undersöka om brister och problem kan hänföras till regelverk, styrning, ledning, organisation, riktlinjer, rutiner, mål, uppdrag eller stödsystem.

## 1. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera statlig och kommunal styrning. Uppdraget består av sju deluppdrag. Inom deluppdraget *Utvecklad styrning* ska Statskontoret bland annat analysera och beskriva inom vilka verksamhetsområden som det finns ett särskilt behov av att utveckla en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt i medborgarnas och företagets behov. Denna rapport är ett underlag för Statskontorets redovisning till regeringen om denna delfråga.

### Rambölls uppdrag

Statskontoret har efterfrågat konsultstöd för att bistå med att genomföra fallstudier av utvalda verksamhetsområden som Statskontoret preliminärt bedömer kan vara i behov av en mer sammanhållen statlig styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. I urvalet verksamhetsområden för fallstudier ingår följande:

- Arbetslöshet/sjukskrivning/rehabilitering
- Ungdomsarbetslöshet/unga som varken arbetar eller studerar
- Brottsförebyggande arbete/ungdomsbrottslighet
- Etablering av nyanlända
- Krishantering/krisberedskap
- Forskningsfinansiering
- Regional tillväxtpolitik
- Bygga nya bostäder

### Studiens frågor

Ramböll har kommit överens med uppdragsgivaren om att genomföra fallstudier av nämnda verksamhetsområden för att undersöka om det finns behov av en mer sammanhållen styrning med avseende på följande frågor:

- Vad utgör konkret nuvarande samordningsproblem inom respektive verksamhetsområde?
- Hur skulle nuvarande samordningsproblem inom respektive verksamhetsområde kunna lösas?
- Finns det behov av att statliga myndigheters samverkan inom respektive verksamhetsområde styrs mer av regeringen, i sådana fall i vilka avseenden?
- Inom vilka avseenden kan medborgares och företags behov inom respektive verksamhetsområde tillgodoses bättre genom en mer sammanhållen styrning, utan att kostnaderna för staten eller andra aktörer ökar?

### Begreppsdefinitioner

Sammanhållen styrning, samverkan och samordning är begrepp som används i uppdraget och rapporten. De används ibland som rena synonymer, men kan behöva preciseras och förtydligas. Med *sammanhållen styrning* menas en styrning som uppfyller följande kännetecken:

Styrningen är sammanhållen när

- väsentliga frågor för målgrupperna medborgare och företag inte faller mellan stolar och inte hanteras parallellt av statliga myndigheter eller mellan statliga myndigheter och kommuner, landsting eller EU.
- väsentliga frågor för målgrupperna är samordnade mellan statliga myndigheter sinsemellan och mellan stat-kommun-landsting eller EU.
- statliga myndigheter sinsemellan eller stat-kommun-landsting-EU inte verkar i motsatta riktningar rörande väsentliga frågor för medborgare/företag och
- flödet av ärenden mellan staten och andra offentliga aktörer fungerar utan stora problem för nämnda målgrupper.

Samverkan kan definieras som övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för ett visst syfte. En definition av samordning är koordination av resurser och arbetsinsatser för att er- hålla högre kvalitet och större effektivitet.<sup>1</sup> Enligt en rätt vanlig definition kan samverkan förstås som ett steg i en samhandlingskedja som förutsätter samarbete och samordning.

I rapporten beskrivs samverkan mellan myndigheter/andra aktörer och processen för den enskilde. Av definitionen ovan följer att om det kan konstateras att samverkan är etablerat, indikerar det att samordningen fungerar. Också samordning är således ett steg i kedjan mot en verksamhet som präglas av sammanhållen styrning så som den beskrivs ovan.

### Studiens metod och systemteoretiska grund

Uppdraget har genomförts som en intervjustudie med stöd av omfattande dokumentanalys av styrdokument, lagar, förordningar och annat relevant material för varje verksamhetsområde. Do- kumentstudierna har syftat till att skapa förståelse av verksamhetsområdet på en övergripande nivå samt gett underlag för lägesbeskrivningen och analysen av styrningens omfattning och impli- kationer för företag och medborgare.

Totalt 34 intervjuer, varav fem gruppintervjuer, har genomförts med företrädare från aktörer med uppdrag inom verksamhetsområdena. Syftet med intervjuerna har varit att få en fördjupad bild av hur styrningen fungerar med avseende på om den är sammanhållen enligt definitionen ovan.

Inför intervjustudien har Ramböll i samråd med Statskontoret tagit fram en analysram innehåll- ande uppdragets övergripande frågor, delfrågeställningar och intervjufrågor till aktörer på alla ni- våer (från nationell/myndighetsnivå till lokal nivå).

**Tabell 1 Genomförda intervjuer**

Verksamhetsområde	Antal inter- vjuer	Fördelning per aktörstyp
Arbetslöshet, sjukskriv- ning, rehabilitering	5	3 myndigheter, 1 regional aktör, 1 kommun
Ungdomsarbetslös- het/unga som varken ar- betar eller studerar	6	4 myndigheter, 1 regional aktör, 1 kommun
Brottsförebyggande ar- bete/ungdomsbrottslighet	4	3 myndigheter på nationell och regional nivå, 1 kommun
Etablering av nyanlända	5	3 myndigheter på nationell och regional nivå, 1 regional företrä- dare, 1 kommun
Krisberedskap/krishante- ring	3	2 myndigheter på nationell och regional nivå, 1 kommun
Forskningsfinansiering	3	2 myndigheter på nationell och regional nivå, 1 regional aktör
Regional tillväxtpolitik	4	2 myndigheter på nationell och regional nivå, 1 kommun
Bygga nya bostäder	4	2 myndigheter, 1 kommun, 1 fö- retag

Genom intervjuerna har vi kartlagt i vilken omfattning verksamhetsområdets aktörer har en ge- mensam förståelse av sin målgrupp, ansvar och uppgifter. I intervjuerna har verksamhetsområ- dets funktionssätt belysts genom att flera av dess aktörer har fått gett sin bild av vilka parter som

<sup>1</sup> Socialstyrelsen 2011-11-17. Slutgiltig termlista efter remissrunda. <https://www.socialstyrelsen.se/terminologi/Documents/resultat-remiss-begrepp-samverkan-mfl.pdf>. Sidan hämtad 2016-09-30.

ingår, ansvarsfördelning, samverkan samt möjligheter och hinder för att styra verksamhetsområdet på ett sammanhållet sätt. I vilka avseenden och på vilket sätt staten styr har också varit tema för intervjuerna.

Analysen har baserats på den bild av nuläget och dess utvecklingsbehov som har framkommit genom dokumentstudier och intervjuer, samt på våra tidigare erfarenheter från andra uppdrag inom verksamhetsområdena. Utifrån aktörernas bild av i vilken grad viktiga områden faller mellan stolar, inte samordnas eller präglas av oklara ansvarsförhållanden har Ramböll därefter gjort en samlad analys av om staten kan utveckla sin styrning för att komma tillrätta med dessa brister.

Som en del av uppdraget ville Statskontoret även få kunskap om huruvida medborgares och företags behov inom respektive verksamhetsområde skulle kunna tillgodoses bättre genom en mer sammanhållen statlig styrning, utan att kostnaderna för staten eller för andra aktörer ökar. Analysen av denna fråga baseras på intervjupersonernas svar, och en sammanvägd bedömning av hur kostnaderna skulle kunna utvecklas till följd av en mer sammanhållen styrning redovisas i rapportens slutkapitel.

### **Vinster med en systemteoretisk ansats för denna studie**

Ramböll har använt sig av systemanalys som teoretiskt ramverk och metod i denna fallstudie. Systemanalys är en metod som är särskilt väl lämpad för studier av samhällsproblem som är svår-lösta, innefattar flera aktörer med delat ansvar, har en otydlig eller svårdefinierad problembild och där det kan finnas oenighet kring orsaken till problemet och oenighet kring lösningar. Metoden är utformad så att den kan användas för att utvärdera och utveckla alla former av samverkan mellan organisationer.

Systemperspektivet utgår från berörda individers perspektiv för att veta vad de själva värdesätter. Därav följer att det är relevant att se till hela systemet av organisationer som den enskilda individen möter, samt hur dessa organisationer samverkar, snarare än att se till en enskild organisations funktionssätt. Metoden fångar upp vad som kan förklara problem som på olika sätt kopplar till målstyrning, riktlinjer, organisering, kultur och kommunikation.

Principerna som metoden utgår från sammanfattas i fem punkter:

1. Förbättra utifrån ett helhetsperspektiv
2. Rikta utvecklingsarbetet mot sådant som målgruppen själv värdesätter
3. Fokusera särskilt på relationerna mellan olika delar (t.ex. mellan olika enheter eller organisationer)
4. Åtgärda grundorsaker till utmaningar
5. Skapa förutsättningar för förbättringar som består och utvecklas över tid

I denna studie har vi funnit metoden användbar för att belysa de komplexa verksamhetsområden som utgör studiens fall. Varje enskilt verksamhetsområde har definierats som ett system bestående av olika aktörer som samverkar och interagerar. Var och en av aktörerna styrs dock av sina förutsättningar eller systemfaktorer. Systemfaktorerna enligt modellen är regelverk, styrning och ledning, organisation, riktlinjer och rutiner, mål och uppdrag samt IT-stöd.

En förutsättning för förståelsen av systemet är enligt systemanalysen att identifiera och undersöka förutsättningarna för systemets utformning, funktion, process och aktivitet. Det har gjorts genom att systematiskt ställa frågor till alla intervjuade företrädare för aktörerna i systemet om hur de olika faktorerna påverkar systemets möjlighet att lösa sina uppdrag kring den fråga eller det problem som samverkan i respektive fall syftar till att lösa. Syftet och nyttan med att genomföra studien på detta vis har varit att tydliggöra den struktur som respektive aktör verkar inom och som skapar förutsättningar för deras arbete samt det samverkande arbetet mellan aktörerna. Syftet

och nyttan har också varit att skapa en likformighet i projektet. Eftersom respektive verksamhetsområde utgörs av olika regelverk och till viss del också verkar för olika målgruppen har systemanalysen som modell bidragit till en likformighet i analysen av respektive verksamhetsområde.

### **Avgränsningar**

I flera av de undersökta verksamhetsområdena är antalet aktörer mycket stort. Det har inte varit praktiskt möjligt att ge en lika omfattande beskrivning av alla aktörer och avgränsningar har gjorts för att säkerställa högsta möjliga relevans i urvalet aktörer. Ett urvalskriterium har således varit att fokus läggs på aktörer som på något sätt styrs eller påverkas av statlig styrning. Näringslivsak-törer, privata stiftelser eller internationella aktörer utanför statens kontroll har därför inte beskri-vits i dokumentstudien eller getts någon framträdande roll i intervjuerna. Där det varit relevant att belysa systemets funktion från någon av dessa aktörers perspektiv, har det dock gjorts.

### **Metodvalet begränsar studiens generaliserbarhet**

De åtta fallstudierna är olika avseende i vilken grad enskilda individer eller andra grupperingar el-ler företeelser utgör systemets primära målgrupp. I de fyra första fallstudierna är målgruppen för insatserna individer i behov av stöd från samhället. I de fyra sista studierna är den primära mål-gruppen individer i behov av fungerande system. I de senare studierna har fokus förskjutits till att handla mer om exempelvis processer, strukturer, kommunikationsvägar och ärendeflöden, snarare än att bedöma hur de fungerar ur enskilda individers perspektiv.

Generellt gäller att resultaten från studier genomförda med kvalitativa metoder är svåra att gene-ralisera. I stället ger metodvalet andra vinster, som möjlighet till fördjupningar och att föra reso-nemang om orsakssamband. Att som i detta fall använda intervju som metod för att belysa hela system innebär dessutom en risk för att urvalet aktörer och individer har en alldeles egen bild av systemets funktionssätt. Faktorer som är speciella för just det studerade delsystemet kan då ges en orimlig stor vikt. Det finns vidare risker med att dra slutsatser utifrån ett begränsat empirisk underlag som en fallstudie.

Till exempel gäller att om man för ett verksamhetsområde hade valt en annan kommun, i ett län med helt andra förutsättningar, hade beskrivningen av systemets funktionssätt kunnat vara en an-nan. På samma sätt förhåller det sig till exempel i fallstudien av forskningsfinansieringssystemet. Om det i den hade ingått intervjuer med forskare inom medicin, som kan söka bidrag från forsk-ningsråden, från privata stiftelser, från näringslivet samt också ansöka om ALF-medel<sup>2</sup>, hade be-skrivning och bedömning av systemets styrkor och brister sannolikt sett annorlunda ut. Detsamma hade blivit fallet om utgångspunkten hade varit forskare aktiva i gränslandet mellan forskning och utveckling, från teknisk eller social sektor.

Den systemansatsen som här har använts är emellertid en användbar metod för studier av kom-plexa företeelser.

### **Läsanvisning – rapportens disposition**

Rapporten är tredelad. Det första kapitlet presenterar uppdraget, dess genomförande och metod. De genomförda fallstudierna redovisas i kapitlen 2-9. Därefter, i kapitel 10, följer Rambölls sam-lade analys av uppdragsfrågorna och våra sammanfattande iakttagelser.

Redovisningen av fallstudierna följer samma struktur. De inleds med beskrivningen av hur syste-met är tänkt att fungera, med övergripande mål, målgrupp, centrala aktörer och aktörernas upp-drag. Därefter redovisas identifierade brister och problem inom systemets alla delar: Regelverk,

---

<sup>2</sup> ALF står för avtal om läkarutbildning och forskning och är ett nationellt avtal mellan regeringen och sju landsting. Det finns ALF-medel avsatta för klinisk forskning som går att söka årligen. Källa: skane.se/framtid-och-utveckling/forskning/radgivning-och-stod.../alf-medel. Sidan hämtad 2016-09-30.

styrning och ledning, organisation, riktlinjer och rutiner, mål och uppdrag, IT-stöd, innan styrningen sammanfattas med avseende på glapp, parallellitet och begränsningar i ärendehantering. Var och en av fallstudierna avslutas med en redovisning av systemets övriga utvecklingsområden och en kort sammanfattning av centrala iakttagelser från respektive verksamhetsområde.

## 2. FALLSTUDIE 1 – ARBETSLÖSHET, SJUKSKRIVNING, REHABILITERING

### 2.1 Övergripande syfte och mål

Verksamhetsområdet handlar om hantering av individer som är sjukskrivna och i behov av rehabilitering för att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Målet är att förebygga eller förkorta sjukskrivning samt främja kvinnors och mäns återgång i arbete.<sup>3</sup>

Rehabilitering är ett samlingsbegrepp för åtgärder av medicinsk, arbetslivsinriktad, yrkesinriktad och social art.<sup>4</sup> Arbetslivsinriktad rehabilitering innebär åtgärder som vidtas på och i nära anslutning till arbetsplatsen. Rehabiliteringen syftar till att den berörda individen ska återfå eller behålla sin arbetsförmåga och kunna återgå i arbete.<sup>5</sup>

Sedan år 2010 har sjukfrånvaron ökat med nästan 70 procent samtidigt som utgifterna för sjukförsäkringen ökat med 11 miljarder mellan år 2010 och år 2014. Regeringen presenterade den 23 september 2015 ett åtgärdsprogram för ökad hälsa som bestod av sju punkter:

1. Ökad jämställdhet
2. Bättre arbetsmiljö
3. Bättre ta tillvara människors arbetsförmåga
4. Åtgärder för rehabilitering, anpassning och omställning
5. Anpassning av primärvårdens verksamhet för personer med psykisk ohälsa och långvarig smärta
6. Ökade kunskaper om sjukskrivningspraxis och sjukskrivningsprocessen
7. Bättre förutsättningar för unga med funktionsnedsättning eller sjukdom att komma i arbete

Regeringen satte även upp ett mål om att nå ett sjukpenningtal om 9 dagar år 2020. I praktiken är detta en tredjedel lägre än dåvarande prognos och motsvarar 17 miljarder i lägre utgifter. Åtgärdsprogrammet bygger på att regeringen, berörda myndigheter, arbetsgivarnas parter och hälso- och sjukvården tillsammans tar ansvar. Det handlar om förebyggande åtgärder, insatser under sjukfallet och stöd tillbaka till jobb.

Verksamhetsområdet regleras framförallt av Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453), socialförsäkringsbalken (2010:110) och arbetsmiljölagen (1977: 1160) samt de förordningar som är gällande för involverade aktörer.

### 2.2 Målgruppen och målgruppens behov

Områdets målgrupp utgörs av sjukskrivna som är i behov av rehabilitering för att lämna sjukförsäkringen och återgå till arbete. Målgruppen kommer i kontakt med områdets aktörer vid olika skeden i sin process.

Exempelvis är målgruppen för det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kvinnor och män som har en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Målgruppen omfattar även personer med risk för en nedsatt arbetsförmåga på

<sup>3</sup><http://skl.se/download/18.37b886bd15180686650567d7/1450361550304/Overenskommelse-kvalitetssaker-och-effektiv-sjukskrivnings-och-rehabiliteringsprocess-2016.pdf>

<sup>4</sup> <http://skl.se/arbetsgivarekollektivavtal/arbetsrattlagar/rehabiliteringansvar.128.html>

<sup>5</sup> <http://skl.se/arbetsgivarekollektivavtal/arbetsrattlagar/rehabiliteringansvar.128.html>

grund av sjukdom och som är i behov av rehabilitering för att få eller återfå sin arbetsförmåga.

Målgruppen har flera behov som aktörerna ska tillgodose. Främst är de i behov av vård, vilket i normalfallet ges av landstinget men även av kommunen eller av leverantörer som verkar på uppdrag av landsting eller kommun. Även företagshälsovården är en leverantör av vård och rehabilitering.

Arbetsförmedlingen kan tillgodose behov av arbetsförberedande insatser och arbetsrelaterade insatser. Med arbetsförberedande insatser menas insatser för långtidssjukskrivna som behöver stöd för att kunna möta arbetsmarknadens krav, eftersom de varit frånvarande under lång tid. När individen är redo så sätts arbetsrelaterade insatser in. Det kan exempelvis vara praktik med sikte på anställning eller subventionerade anställningar. Längden på respektive period kan skifta mycket mellan olika personer, vissa kommer snabbt tillbaka medan det för andra tar väldigt lång tid. Vissa individer kommer aldrig tillbaka till arbetsmarknaden, trots insatser.

Den sjukskrivna behöver också försörjning under sin sjukfrånvaro. Denna bekostas inledningsvis av arbetsgivaren, men efter två veckor övergår det ekonomiska ansvaret till staten, genom sjukpenning eller rehabiliteringsersättning via Försäkringskassan. Om den sjukskrivna inte uppfyller kraven för att få ersättning från Försäkringskassan, och inte kan finansiera sitt uppehälle på annat sätt, så har kommunen det yttersta försörjningsansvaret för sina invånare.

## 2.3 Verksamhetsområdets huvudsakliga aktörer

Tabell 2 Aktörer med ansvar för arbetslöshet/sjukskrivning/rehabilitering

Aktör	Uppdrag inom verksamhetsområdet
<b>Försäkringskassan</b>	Beslutar om och betalar ut sjukpenning, rehabiliteringsersättning, och andra ersättningar till enskilda. Klarlägger behov av rehabilitering, planerar och samordnar åtgärder.
<b>Arbetsförmedlingen</b>	Arbetsförmedlingen ska erbjuda aktiva insatser för att bistå sjukskrivna att komma tillbaka till arbetslivet, om behov finns.
<b>Arbetsgivare</b>	Arbetsgivare har ett rehabiliteringsansvar för sina anställda. De ska vid behov anpassa arbetsuppgifter efter den anställdes förutsättningar.
<b>Landsting</b>	Landstinget ska erbjuda habilitering och rehabilitering för landstingets invånare vid behov.
<b>Kommuner</b>	Kommunen ansvarar för social rehabilitering. Landstinget kan också överlåta skyldigheten att erbjuda vård och tillhörande rehabilitering på kommunen.

### 2.3.1 Försäkringskassan ansvarar för sjukpenning

Försäkringskassans roll är att samordna resurser för att hjälpa den sjukskrivna tillbaka till arbetslivet. Det innebär att försäkringskassan ansvarar för att; besluta om rätt till sjukpenning, klarlägga behov av rehabilitering, planera och samordna åtgärder och se till att de genomförs samt att kalla till avstämningsmöten. För den långtidssjukskrivna utses en personlig handläggare med samlat ansvar för ärendet.<sup>6</sup>

Försäkringskassan ska enligt förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan 1§ vara förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar

<sup>6</sup> [https://www.forsakringskassan.se/sjukvard/f\\_medicin/aktorer\\_i\\_sjukskrivnings-\\_och\\_rehabprocessen](https://www.forsakringskassan.se/sjukvard/f_medicin/aktorer_i_sjukskrivnings-_och_rehabprocessen)



som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. I huvudsak består Försäkringskassans arbete av att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ansvarar enligt förordning (2009:1174) 2§ för att ge information till berörda om socialförsäkringen och deras övriga förmåner och ersättningar. Myndigheten ska även (enligt samma paragraf) följa, analysera och förmedla socialsystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde.

Enligt 3§ (2009: 1174) ansvarar Försäkringskassan även för uppföljning, beslut om och utbetalning av medel enligt överenskommelser tecknade mellan staten och SKL gällande bidrag för arbete med sjukskrivningar inom hälso- och sjukvård samt medel för medicinsk rehabiliteringsgaranti.

Försäkringskassan har enligt förordning (2009:1174) 5§ skyldighet att samverka med berörda myndigheter, kommuner och landsting samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet. Bland dessa ingår Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av resurser inom rehabiliteringsområdet. I samma syfte ska Försäkringskassan träffa överenskommelser med kommuner, landsting eller Arbetsförmedlingen samt bedriva finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.<sup>7</sup>

Försäkringskassans mål för sjukförsäkringen är enligt regleringsbrevet för 2016 att verka för en väl fungerande sjukförsäkring, att rätt ersättning ges rätt person och att rätt åtgärder sätts in i tid så att alla ges förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. För att uppfylla de övergripande målen om en långsiktigt stabil och låg nivå på sjukfrånvaro från arbete ska Försäkringskassan samverka med berörda aktörer.

### **2.3.2 Arbetsförmedlingens samordningsansvar inom rehabilitering följer av instruktionen**

Arbetsförmedlingen har enligt förordning (2007:1030) 1§ med instruktion för Arbetsförmedlingen i uppgift att samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. I samma syfte ska Arbetsförmedlingen samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Var det gäller unga med funktionshinder ska Arbetsförmedlingen enligt 15§ särskilt samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv och med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom arbete.

### **Regeringsuppdrag om utvecklad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan: Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning**

Regleringsbrevet för 2016 anger att myndigheterna ska erbjuda förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga kvinnor och män med aktivitetsersättning. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska i samverkan vidta åtgärder som förkortar tiden i sjukförsäkring och bidra till att den sjukskrivna eller unga med aktivitetsersättning utvecklar eller återfår arbetsförmågan och kan återgå i arbete. Rehabiliteringsinsatser ska sättas in så tidigt som möjligt efter att behoven identifierats.<sup>8</sup> För att utveckla stödet till unga med aktivitetsersättning som har behov av arbetsförberedande insatser, arbetslivsinriktad rehabilitering eller samordnade rehabiliteringsinsatser ska Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverka med andra aktörer och inom ramen för samordningsförbundens verksamhet utveckla sitt samarbete. Uppdraget ska delredovisas under 2016 och slutredovisas senast den 19 maj 2017.

<sup>7</sup> [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091174-med-instruktion-for\\_sfs-2009-1174](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091174-med-instruktion-for_sfs-2009-1174)

<sup>8</sup> <http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17256>

Inom samverkansinsatsen genomförs gemensamma kartläggningar där den enskilda individens förutsättningar identifieras i möte med individen, arbetsförmedlare, handläggare från Försäkringskassan och eventuella andra relevanta aktörer. Därefter kan aktiva insatser från Arbetsförmedlingen sättas in och Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att individen får ta del av aktiviteter. Försäkringskassan har i sin tur ansvar för att samordna insatser, följa upp rehabiliteringsplanen och hålla kontakt med sjukvården och eventuella andra aktörer. Ansvar för helhet, planering och måluppfyllelse delas av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.<sup>9</sup>

### 2.3.3 Enskilda arbetsgivares ansvar är omfattande

Arbetsgivare har ett rehabiliteringsansvar för arbetstagare som insjuknar eller skadas, oavsett om orsak är arbetsrelaterad eller ej. Ansvaret regleras i Arbetsmiljölagen, Socialförsäkringsbalken och indirekt i Lagen om anställningsskydd eftersom arbetsgivaren inte kan säga upp arbetstagaren utan att ha fullgjort sitt rehabiliteringsansvar.<sup>10</sup> Praktiskt sett innebär ansvaret att arbetsgivaren vid identifierat rehabiliteringsbehov ska kontakta företagshälsovården och därefter hålla regelbundna rehabiliteringsmöten med arbetstagaren eller dess representant.<sup>11</sup> Utifrån arbetsmiljölagen 1§ ska arbetsgivaren även anpassa rådande arbetsförhållanden utifrån människors fysiska och psykiska förutsättningar och vid behov vidta lämpliga åtgärder såsom omplacering eller utbildning.<sup>12</sup>

**Arbetsgivarverket** är företrädare för statliga arbetsgivare och ansvarar enligt förordning (2007:829) 2§ för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska utföra förhandlingsarbete för sina medlemmar och företräda dem i arbetstvister. Vidare ska myndigheten delge den information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver samt även till de icke-statliga arbetsgivare som verket företräder.<sup>13</sup> Arbetsgivarverket företräder 250 statliga myndigheter, affärsverk och arbetsgivare med anknytning till det statliga området, däribland Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.<sup>14</sup>

### 2.3.4 Landstingen har stort ansvar men också verktyg

Landstingen ska enligt Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 3§ erbjuda en god hälso- och sjukvård åt de bosatta inom landstinget och verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Enligt 3 b § ska landstinget erbjuda habilitering och rehabilitering för landstingets invånare. Vid behov av insatser för den enskilde ska Landstinget samverka med kommunen för att upprätta en individuell plan enligt 3 f §.

Landstinget får träffa överenskommelser med kommuner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att inom ramen för landstingets uppgifter enligt lag (1982) samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Landstinget ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Enligt bestämmelser i Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får landstinget delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.<sup>15</sup>

Sedan 2006 har staten och Sveriges kommuner och landsting för att uppfylla målet om en snabbare återgång till arbete ingått överenskommelser för att utveckla sjukskrivningsprocessen, den

<sup>9</sup><http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.209df489152dfb2317ff118b/1456831622303/Forstarkt-stod-sjukskrivna-och-unga-med-aktivitetsersattning-2015.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.sll.se/Global/Landstinget/Styrande-dokument/Verksamhetsstod/personal-riktlinjer-arbetsanpassning-och-rehabilitering.pdf>

<sup>11</sup> <http://skl.se/arbetsgivarekollektivavtal/arbetsrattlagar/rehabiliteringsansvar.128.html>

<sup>12</sup> [https://www.forsakringskassan.se/sjukvard/f\\_medicin/aktorer\\_i\\_sjukskrivnings-\\_och\\_rehabprocessen](https://www.forsakringskassan.se/sjukvard/f_medicin/aktorer_i_sjukskrivnings-_och_rehabprocessen)

<sup>13</sup> [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007829-med-instruktion-for\\_sfs-2007-829](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007829-med-instruktion-for_sfs-2007-829)

<sup>14</sup> <https://www.arbetsgivarverket.se/om-arbetsgivarverket/organisation--uppdrag/vara-medlemmar2/>

<sup>15</sup> [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/halso--och-sjukvardslag-1982763\\_sfs-1982-763](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/halso--och-sjukvardslag-1982763_sfs-1982-763)

s.k. sjukskrivningsmiljarden. Syftet med överenskommelserna har varit att ge landstingen ekonomiska drivkrafter att prioritera sjukskrivningsfrågan för att åstadkomma en effektiv och kvalitetssäker sjukskrivningsprocess och bidra till en stabil sjukfrånvaro. Överenskommelserna innebär bland annat medel för att stimulera ökad kontakt mellan hälso- och sjukvården och arbetsgivare eller arbetsförmedlingen i syfte att främja återgång i arbete och innehåller ett antal fokusområden för insatser i varje överenskommelse. Åtgärderna som vidtagits har förändrat synen på behandling som en integrerad del av vården och bidragit till ett mer metodiskt och strukturerat arbetssätt.<sup>16</sup>

### 2.3.5 Kommunerna har stort ansvar för social rehabilitering

Kommunen har det yttersta ansvaret för den sociala rehabiliteringen och har enligt Socialtjänstlagen 2 kap. ansvar för att bistå människor med ekonomiska och sociala problem.<sup>17</sup> Enligt Hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763) 18§ om kommunens ansvar får landstinget även överlåta skyldigheten att erbjuda vård och tillhörande habilitering samt rehabilitering enligt 18b§ till kommunen.

I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården ska kommunen enligt 21§ samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.

Vid behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med landstinget enligt socialtjänstlagen (2001: 453) 7§ upprätta en individuell plan, förutsatt att den enskilda samtycker. Kommunen får även enligt 6§ träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Enligt bestämmelser i lagen (2003: 1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får kommunen delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

## 2.4 Systemets utmaningar

Verksamhetsområdets kapacitet och funktion påverkas av en rad faktorer, vilka behandlas i detta kapitel. I linje med studiens övergripande inriktning så finns ett fokus på vad som driver och hindrar effektiv samverkan mellan områdets aktörer.

### 2.4.1 Regelverk: Regelverk och ersättningssystem kan krocka mellan myndigheter, vilket drabbar individen

De aktörer som verkar inom området har olika regelverk, och dessa kan ibland stå i motsatsförhållande till varandra och ge upphov till utmaningar för systemet som helhet.

Aktörerna inom verksamhetsområdet förhåller sig inte till ett gemensamt regelverk, utan varje aktör förhåller sig till sitt. Det ger ibland upphov till utmaningar i samverkan mellan aktörer, och kan i förlängningen drabba den enskilde.

Ett exempel på detta finns att hämta från samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. När en individ överförs till Arbetsförmedlingen från Försäkringskassan inom ramen för samverkan, så omvandlas sjukpenning till rehabiliteringsersättning – ett system som myndigheterna använt sig av sedan 2012. Försäkringskassan har ersatt individen för heltid. Nu under våren 2016 kom Försäkringskassan fram till att detta inte var förenligt med regelverket, utan att en individ ska ha ersättning i den omfattning som man gör sin rehabilitering. Det innebär att om individen har rehabilitering på 50 procent, så ges ersättning till 50 procent. Ett problem för individen är att det inte går att ha rehabiliteringsersättning och sjukpenning samtidigt. Arbetsförmedlingen kan

<sup>16</sup> <http://skl.se/download/18.37b886bd15180686650567d7/1450361550304/Overenskommelse-kvalitetssaker-och-effektiv-sjukskrivnings-och-rehabiliteringsprocess-2016.pdf>

<sup>17</sup> [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453\\_sfs-2001-453](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453)

inte heller inte gå in med aktivitetsstöd på halvtid, eftersom deras regelverk endast medger helt eller inget aktivitetsstöd.

Individen har nu endast halv ersättning under den period som den är hos Arbetsförmedlingen. Denna fråga är under behandling hos de juridiska avdelningarna hos myndigheterna för att nå en lösning, och har även lyfts till respektive departement.

I samverkan mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kan regelverken vara en källa till samverkanssvårigheter och utmaningar. De regelverk som gäller är väldigt olika, och flexibiliteten skiljer sig mycket mellan statliga och kommunala verksamheter. Både landsting och kommuner har i intervjuerna gett uttryck för att de statliga aktörerna är svåra att samverka med eftersom de är oflexibla och regelstyrda i sitt agerande. De har svårt att anpassa sig efter lokala förutsättningar och upplevs inte kunna ta lokala beslut i tillräcklig utsträckning.

Hur stor flexibiliteten uppfattas som är även personbundet. Respondenterna menar att tolkningen av regelverken kan förändras vid personalbyte på chefspositioner, vilket ytterligare försvårar samverkan. Det är dock inte bara olika tolkningar av olika chefer som ger upphov till utmaningar. Direktiv och styrning från centralt håll i respektive myndighet förändras löpande, vilket påverkar förutsättningarna för operativt arbete på lokal nivå.

### **Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har utvecklats mycket, men skillnader i regelverk kvarstår**

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har sedan flera år tillbaka en förstärkt samverkan kring rehabilitering, som beskrivits ovan. Denna har gjort att de två aktörerna har närmat sig varandra, och trots stora skillnader i regelverken så har samverkan utvecklats väl och fungerar bättre idag.

Det tydligaste exemplet som har kommit fram i intervjuerna på var svårigheter fortfarande uppstår är kring arbetsförmåga, där de två myndigheterna har skilda definitioner, vilket har beskrivits ovan. Det finns även vissa skillnader i synen på tidsaspekter i arbetet. Arbetsförmedlingen är enligt en respondent mer benägna att vilja se resultat efter ett år, på grund av en tidigare rutin som gällde, medan Försäkringskassan inte har någon tidsangivelse.

Myndigheternas huvudkontor har skapat strukturer och arbetssätt som underlättar det gemensamma arbetet. Exempelvis har en handläggningsprocess skapats centralt, vilket enligt intervjuerna är en mycket stor hjälp för att skapa samsyn.

Respondenterna beskriver också hur de lokalt har telefonmöten med täta intervaller på chefsnivå, där de diskuterar rutiner och dokumentationen ska hanteras i frånvaro av ett gemensamt dokumenthanteringssystem. De diskuterar även hur de gemensamma planerna ser ut för kunderna, vilket beskrivs som viktigt för att undvika att individer "bollas" mellan aktörerna.

### **Motstridiga regelverk kan lösas av lokal samverkan**

I intervjuerna har det framkommit exempel på hur aktörerna på lokal nivå har löst situationer i samverkan för att minimera att enskilda drabbas av motstridiga regelverk.

Om en person är sjukskriven och har sjukpenning på deltid, men har behov av komplettering för att klara sin försörjning så kan individen bli hänvisad till kommunens socialkontor för ekonomiskt bistånd. I försörjningsstödet regleras att sökande ska vara aktivt inskriven på Arbetsförmedlingen. Samtidigt så betraktas man inte som arbetssökande under tiden som man är sjuk, vilket skulle kunna innebära att personen inte fick skriva in sig. Detta motsattsförhållande i regelverken har lösts genom att tillåta sjuka personer att skriva in sig på Arbetsförmedlingen som formalia, just för att socialkontoret kräver det.

Detta är ett exempel på hur Arbetsförmedlingen och kommunen kunnat hitta lokala lösningar för att underlätta för medborgarna. Det finns också exempel från intervjuerna på hur man i samverkan gör detta lite mer samlat. Handläggare från olika myndigheter träffas och går tillsammans igenom läget kring ett antal personer som flera aktörer har kontakt med, exempelvis en gång i månaden. Syftet med mötena är att underlätta för individerna, som inte behöver springa runt mellan aktörerna bara för att hantera formalia, utan det kan lösas av handläggarna i samverkan.

En förutsättning som lyfts fram för att samverkan ska kunna fungera mellan olika aktörer är att de som ska samverka respekterar varandras regelverk. Detta kan vara ett uttryck för att det gäller att visa förståelse för vilka premisser som respektive aktör verkar under, och inte kräva anpassning som inte är förenlig med regelverket.

Det är som tidigare beskrivits stor skillnad mellan lokala och statliga aktörer när det kommer till regelverken, och hur flexibel en aktör kan vara i att tolka detta. En kommunal aktör som vi intervjuat menade att staten på grund av detta alltid kom först, och att de ständigt fick anpassa sig efter de statliga aktörerna. Detta trots att det enligt dennes mening är kommunen som tillhandahåller större delen av de insatser som samverkan byggs upp kring. Hen menade också att de statliga aktörerna kan utveckla sin transparens gentemot kommunala aktörer.

### **Olika lagar som styr kan ge upphov till målkonflikter**

En utmaning som kommit fram i intervjuerna är hur socialförsäkringsrätten ska hanteras i förhållande till arbetsrätten.

Försäkringskassan kan hänvisa till att arbetsgivaren måste omplacera en person, genom att se till möjligheterna inom hela organisationen. Respondenten framhöll att det inte alltid är så självklart, eftersom arbetsgivaren måste förhålla sig till två olika lagstiftningar – det ena systemet bedömer personens rätt till ersättning, det andra personens rätt till sitt arbete. Avvägningen mellan vilken lagstiftning som ska göras gällande är därför inte helt självklar. Arbetsgivaren har ett ansvar i enlighet med Socialförsäkringsbalken att vidta åtgärder för en effektiv rehabilitering. Det kan som nämns ovan exempelvis handla om anpassning av arbetsuppgifter eller omplacering. I de fall det inte finns möjligheter till sådan anpassning (till exempel på grund av att de uppgifter arbetstagaren kan utföra saknar betydelse för arbetsgivaren) eller om arbetstagaren säger nej till anpassning med hänvisning till nedsatt arbetsförmåga kan uppsägning komma i fråga. Utgångspunkten är att sjukdom inte är skäl till uppsägning men kan alltså bli aktuell om arbetstagarens arbetsförmåga är stadigvarande.

Respondentens poäng var att de två lagstiftningsspåren har olika syften. Socialförsäkringsspåret ska se på vilket sätt individen kan arbeta. Den arbetsrättsliga lagen har anställningen i fokus. Det ena ska skydda anställningen och den andra ska skydda socialförsäkringen.

### **2.4.2 Organisation: hur arbetet organiseras har betydelse för systemets resultat**

Även hur arbetet organiseras har stor påverkan på hur väl samverkan fungerar. I detta kapitel samlas de goda exempel som vi fångat upp i intervjuerna om hur systemet kan bli mera sammanhållet.

#### **Genom tydliga incitament kan samverkan underlättas**

Att det finns tydliga incitament är en förutsättning för att uppnå god samverkan, och för att nå resultat. Ett framgångsexempel från intervjuerna rör ekonomiska incitament. Tidigare fanns hinder kopplade till ersättningssystemen mellan aktörerna, men respondenterna menade att de nu får betalt på ett annat sätt än tidigare. Exempelvis får en vårdcentral extra betalt om de skriver en så kallad samordnad individuell plan (SIP). Denna typ av incitament, inte minst i termer av att få betalt för nedlagd tid, är en förutsättning för en god samverkan.

### **Samverkansstrukturer kan utvecklas inom ramen för FINSAM för att senare spridas in i medlemsaktörernas ordinarie samverkan**

I intervjuerna lyfte flera aktörer fram hur det lokala FINSAM haft stor betydelse för att utveckla samverkan mellan aktörerna. Inom ramen för ett antal projekt lyckades FINSAM etablera en väl-fungerande modell för samverkan. Denna utvecklades under flera år, och har visat sig vara hållbar. När det lokala FINSAM omorganiserades och inte längre skulle omfatta samverkan kring barn och unga, samt området äldre, har de samverkansstrukturer som byggdes upp visat sig så starka att aktörerna fortsatt sitt samarbete kring dessa områden ändå, utan stöd från FINSAM.

De bärande elementen i samverkansstrukturen var arenor att träffas på, samt de relationer som byggs upp över tid. Ytterligare en förutsättning för hållbarhet har varit att kommunen uttalat fått ansvaret för att driva arbetet, att ansvara för att hålla ihop arbetet, skicka kallelser etc. Det har gett en tydlighet som varit avgörande för hållbarheten.

### **Rehabiliteringssamordnare kan vara ett smörjmedel i systemet**

I intervjuerna har rehabiliteringssamordnare lyfts fram som ett positivt exempel som gynnar samverkan och resultat. Dessa personer underlättar kontakter mellan aktörer, främst utifrån individens perspektiv men även för aktörerna.

Rehabiliteringssamordnaren skriver individens rehabiliteringsplan, och när flera aktörer blir inblandade skrivs en Samordnad individuell plan som underlättar samverkan. Mycket av rehabiliteringssamordnarnas arbete kretsar kring samverkan internt inom landstinget, men de underlättar enligt respondenten även för vidgat samarbete och ökad samverkan mellan aktörerna inom systemet.

### **2.4.3 Riktlinjer och rutiner: tillgång till korrekt information är en förutsättning för en effektiv process, men aktörerna talar inte alltid samma språk**

Bland områdets aktörer finns en mängd riktlinjer och rutiner som kan påverka systemet och dess samverkan. I detta kapitel lyfts ett par exempel på sådana rutiner fram.

#### **De begrepp som används påverkar förutsättningarna för samverkan och ytterst resultaten**

En utmaning för samverkan inom systemet är att olika aktörer använder sig av olika begrepp och klassifikationer i sitt arbete. Det ger upphov till missförstånd och svårigheter att överföra information på ett enkelt sätt.

Försäkringskassan och landstinget använder sig av ICF (en klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa) som är en av Världshälsoorganisationen WHO:s huvudklassifikationer. ICF erbjuder en struktur och ett standardiserat språk för att beskriva funktionstillstånd och funktionshinder i relation till hälsa.<sup>18</sup>

Detta krockar enligt intervjuerna med det medicinska diagnosspråk som läkare använder, vilket leder till att de olika personalkategorierna inte pratar samma språk. Det leder lätt till kommunikationssvårigheter och missförstånd. Detta löses genom att exempelvis rehabiliteringssamordnare och administrativ personal får hjälpa läkare med hur de ska skriva för att göra sig förstådda hos Försäkringskassan.

#### **Att få tillgång till rätt information från andra aktörer är en förutsättning för en effektiv process**

Att rätt information förmedlas mellan involverade aktörer är en förutsättning för att rätt beslut ska kunna tas och att resultat ska kunna uppnås inom systemet. Exempelvis underlättar det för en arbetsgivare om denna kan få tillgång till korrekt information på ett snabbt sätt från vården, men

<sup>18</sup> <http://www.socialstyrelsen.se/klassificeringochkoder/koderfunktionstillstandicf>

det sker inte alltid enligt en respondent. Denna menar att detta systemfel kan påverka förutsättningarna för att nå resultat, då arbetsgivaren måste ha information om vilka förhållanden som påverkat den sjukskrivnas hälsa.

I intervjun lyfts sekretess fram som ett skäl till att informationen inte alltid når fram, men det kan också handla om att läkarintyg inte är korrekt ifyllda.

#### **2.4.4 Mål och uppdrag: Områdets aktörer har skilda uppdrag i grunden, vilket ger konsekvenser för verksamheten**

De olika aktörerna har i flera fall grundläggande uppdrag som skiljer sig åt, och detta gör att samverkan inom systemet försvåras – även om flera av aktörerna har i tilläggsuppdrag att samverka med varandra.

Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens kärnuppdrag skiljer sig åt. Skillnaderna i uppdragen ger olika ingångsvärden, de har olika mål – och styrning mot målen – vilket får konsekvenser för deras samverkan. Även om aktörerna har ett gemensamt uppdrag kring *förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning* så uppstår ibland utmaningar som grundar sig i deras respektive uppdrag, exempelvis definierar de två myndigheterna arbetsförmåga på olika sätt vilket ger upphov till utmaningar i samverkan.

Landstingen och Arbetsförmedlingen har inga gemensamma uppdrag, utan verkar utifrån olika mål. Det gör att aktörerna har svårt att hitta gemensamma plattformar på strategisk nivå för att mötas på och samverka. På handläggarnivå finns dock ofta goda samarbeten mellan arbetsförmedlare och vårdcentraler och behandlande läkare, men det finns ingen strukturerad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och landsting.

Som ett sista exempel kan de grundläggande uppdragskillnaden mellan Försäkringskassan och landstingen lyftas fram. Försäkringskassans uppdrag går ut på att betala ut ersättning till rätt person i rätt tid, medan landstingens uppdrag är att tillhandahålla en effektiv vård till individen. Dessa uppdrag går inte alltid ihop och ger upphov till intressekonflikter och samverkanssvårigheter.

#### **Skillnader i uppdrag ger olika uppföljning**

Utifrån de olika uppdragen, styr aktörerna mot olika mål, och utifrån dessa skiljer sig även deras uppföljning. Även detta ger konsekvenser för systemets kapacitet och för samverkan mellan aktörerna.

I grunden har varje aktör sitt eget system för uppföljning, för att mäta måluppfyllelse för de egna målsättningarna. Eftersom all uppföljning i någon mån tenderar att bli styrande för verksamheten påverkar detta möjligheterna till samverkan, eftersom målkonflikter lätt kan uppstå om olika mål ska uppnås.

Ett exempel på skillnader i uppföljning är att flera av aktörerna har skillnader i definitioner. Det medför att den statistik som respektive myndighet har tillgång till ger helt olika bilder av nuläget och av verkligheten. Om kommunen och Försäkringskassan tar fram statistik över samma område och antalet fall skiljer sig väsentligt åt, på grund av skillnader i definitioner, så blir det svårt att bygga en gemensam bild och agera därefter.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har, inom ramen för sitt gemensamma uppdrag, viss gemensam uppföljning. De har dock olika definitioner av arbetsförmåga, där Försäkringskassan grundar sig på rehabiliteringskedjan medan Arbetsförmedlingen grundar sig på om personen är anställningsbar.

Åtskillnader i definitioner och i uppföljning försvårar en effektiv samverkan inom systemet, och detta kan spåras tillbaka till de olika aktörernas skilda uppdrag.

#### 2.4.5 IT-stöd: Samverkan kan underlättas av gemensamma IT-system, men sådana är långtifrån alltid verklighet

I intervjuerna lyfts IT-systemen fram som en faktor som försvårar samarbete och samverkan inom systemet. Att de olika aktörerna inte kan se varandras planering för individen leder till glapp och dubbelarbete, samt behov av en mer resursintensiv samverkan på andra sätt. Att gemensamma system inte finns beror dels på sekretess, men även på att varje aktör har sitt system. Det finns en önskan hos respondenterna att uppnå ett gemensamt IT-system, men även en förståelse för hur långt borta detta är i dagsläget.

Inom respektive aktörs organisation finns bättre förutsättningar, som till exempel i landstinget där öppna böcker inom organisationen möjliggör att en handläggare kan boka in en konferens med en läkare direkt vilket sparar mycket tid. Detta är svårt i kontakten med andra vårdgivare eftersom sekretessen försvårar sådana lösningar.

I normalfallet finns inte några gemensamma IT-system. Ett exempel är kring Samordnade individuella planer (SIP), en tvärgående plan mellan aktörer. Då aktörerna har olika IT-system blir de hänvisade till att använda papperskopior som patienten får ha med sig.

## 2.5 Sammanfattning

Fallstudien om systemet för arbetslöshet/sjukskrivning och rehabilitering visar på brister i systemet som indikerar att den statliga styrningen av verksamhetsområdet inte fullt ut är sammanhållen. Aktörerna som tillsammans agerar inom området har regelverk som går emot varandra på sätt som kan drabba enskilda individer i behov av rehabiliteringsinsatser och befinner sig i systemet. I kapitlet har flera exempel på att regelverken inte är sammanhållna lyfts fram.

Mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, som under flera år haft ett regeringsuppdrag om förstärkt samverkan, har steg tagits mot mer sammanhållen verksamhet. Respektive myndighet har utvecklat sitt arbete och lyckats samverka och samordna sig. Men skillnader i regelverk kvarstår och det uppstår fortfarande krockar och tolkningsproblem. Styrningen kan därför utvecklas vidare och bli mer sammanhållen.

Dessa skillnader i regelverk, eller också skillnader i tolkningar av regelverk, finns även mellan statliga aktörer och kommuner. Lokala och statliga aktörer har olika syn på hur flexibelt ett regelverk kan tolkas och användas, vilket leder till utmaningar när dessa aktörer behöver samverka. Lösningen ligger enligt respondenterna i lokal samverkan och anpassning. Också detta förhållande, att aktörerna lokalt måste hitta lösningar, är ett tecken på att regeringens styrning kan behöva bli mer sammanhållen.

På samma sätt är de olika aktörernas skilda uppdrag och målsättningar ett tecken på att styrningen inte är sammanhållen. Det kan hänga ihop med att rehabilitering är ett "ytterligare" uppdrag som läggs på aktörer med andra kärnuppdrag. Rehabiliteringen, och den samverkan som denna kräver, kan då försvåras av målkonflikter mellan aktörerna.

Skillnader i IT-system mellan aktörerna gör att parallellt arbete ofta förekommer, och att samarbete tar onödigt lång tid. Detta är ett symptom på en icke fullt sammanhållen styrning, men det ska påtalas att det finns en mängd praktiska skäl som försvårar gemensamma IT-system mellan alla berörda aktörer, och det beror inte enbart på statens styrning.



## 3. FALLSTUDIE 2 - UNGDOMSARBETSLÖSHET

### 3.1 Övergripande syfte och mål för ungdomsarbetslöshet

Regeringens övergripande målsättning för verksamhetsområdet ungdomsarbetslöshet är att minska tiden som unga är arbetslösa. Frågor som ungdomsarbetslöshet har länge haft ett fokus på de unga som står längst från arbetsmarknaden. Även fast den generella arbetslösheten bland unga minskar visar mätningar att det fortsatt finns grupper som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringens insatser är därför prioriterade för de unga som är långt ifrån att få ett arbete vilket framgår av budgetpropositionen för 2017. Syftet med insatserna är att minimera riskerna för att en ung person hamnar i långvarig arbetslöshet. Målsättningen och insatserna för att nå dit ska riktas in på att åtgärder ska sättas in tidigt då en ungdom blivit arbetslös. Fokus är också att utbildning, i första hand fullföljd gymnasieutbildning, ska bidra till att unga kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden.

Att bidra till regeringens målsättningar är ett åtagande som flera aktörer har ett mer eller mindre uttalat uppdrag att bidra till. På regeringsnivå ligger det huvudsakliga ansvaret på Arbetsmarknadsdepartementet, men även Utbildningsdepartementet har ansvar för vissa frågor, till exempel vuxenutbildning, det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar samt ungdomspolitiska frågor från ett tvärsektorieellt perspektiv

### 3.2 Målgruppen och målgruppens behov

En viktig distinktion som uttryckts både i regeringens formulering om politikens inriktning för att motverka ungdomsarbetslöshet och synpunkter som förts fram i intervjuer, är hur den tänkta målgruppen definieras och vilka typer av insatser som behöver prioriteras. Det blir tydligt att utmaningarna för närvarande inte är som störst för gruppen unga generellt. Istället talas om "grupper inom gruppen" som i en sammanfattande term kan benämnas som "de unga som står längst från arbetsmarknaden". Den uppåtvändande konjunkturen har medfört minskad arbetslöshet inom gruppen unga i stort.

Det finns stora utmaningar i gruppen av unga som oberoende av högkonjunktur har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa unga har behov av stöd från samhället. De grupper som särskilt har lyfts fram i aktörernas regleringsbrev och i förordningar är unga utan fullgjord gymnasieutbildning, unga med funktionsvariationer och nyanlända ungdomar.

När man talar generellt om målgruppen unga kvinnor och män som är arbetslösa (och med rätt till stöd från samhället) är det också viktigt att skilja på det stöd individen får med avseende på ålder. I statistiksammanhang definieras arbetslösa unga som personer mellan 15-24 år, men inom det spannet finns gränser för vilket stöd individen får och vilken aktör som ansvarar för stödet. För unga mellan 15-19 år har kommunen ansvaret genom det kommunala aktivitetsansvaret. Unga mellan 20-24 år med behov av stöd för att få arbete vänder sig till Arbetsförmedlingen.

Utifrån resonemanget ovan kommer vår analys av utmaningar kopplade till en sammanhållen styrning att avgränsas till att omfatta de unga som står längst från arbetsmarknaden och är i behov av stöd från samhället för att underlätta etablering. Vår bild från intervjuerna har varit att utmaningar kopplat till brister i styrning är som störst när det handlar om stöd till dessa grupper men även att politikens inriktning för tillfället har fokus på gruppen unga som står långt från arbetsmarknaden.

### 3.3 Aktörer med ansvar för frågor som rör ungdomsarbetslöshet

Flera aktörer har ett lagstadgat uppdrag att arbeta för att motverka ungdomsarbetslöshet. I tabellen redovisas de viktigaste aktörerna och deras övergripande ansvar.

Tabell 3 Aktörer med ansvar för frågor som rör ungdomsarbetslöshet

Aktör	Uppdrag inom verksamhetsområdet
Arbetsförmedlingen	Myndigheten ska verka för att minska tiden för övergången till arbete, studier eller annan insats i målgruppen 15-24 år.
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)	Myndigheten ska bidra till ungdomars etablering i arbets- och samhällslivet genom att ta fram, analysera och sprida kunskap om ungas förutsättningar och villkor för etablering.
Svenska ESF-rådet	Myndigheten ska förvalta det nationella socialfondsprogrammet genom att utlysa medel till projekt som ska bidra till ungas varaktiga integration på arbetsmarknaden. Myndigheten ska även följa upp och utvärdera effekterna av projekten.
Delegationen för unga till arbete (DUA)	Delegationen ska mellan 2015-2018 verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser får ett större genomslag på lokal nivå och att skapa förutsättningar för en bestående och framgångsrik verksamhet för ungas etablering på arbetsmarknaden
Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar	Samordnaren ska mellan 2015- 2018 verka för att främja samverkan mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå som arbetar med insatser för unga som varken arbetar eller studerar.
Kommuner	Kommuner har genom det kommunala aktivitetsansvaret ansvar att hålla sig informerade om vilka individer som omfattas av ansvaret, och vid behov bidra med insatser för att unga ska starta eller återuppta studier, alternativt arbete.

Utöver ovan nämnda aktörer finns även andra aktörer och organisationer som bedriver frågor som på olika sätt rör ungdomsarbetslöshet, t ex Skolverket, Försäkringskassan, FINSAM (samordningsförbund arbetsgivare, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer).

#### 3.3.1 Arbetsförmedlingen ska bidra till att förbättra ungas förutsättningar till etablering på arbetsmarknaden

Enligt Förordning 2007:1030 ska Arbetsförmedlingen ansvara för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska vidare verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att prioritera de som befinner sig långt från arbetsmarknaden.<sup>19</sup> Av Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2016 framgår att myndighetens målsättning är att minska tiden för övergången till arbete, studier eller annan insats i målgruppen unga mellan 15-24 år. Det gäller särskilt de som riskerar långtidsarbetslöshet.<sup>20</sup>

De ungdomar under 20 år som inte går i gymnasiet utan söker arbete hänvisas till Arbetsförmedlingen vars uppdrag är att sammanföra dem som behöver anställas med dem som söker arbete. Arbetsförmedlingen ska också ge individen i målgruppen 16-24 år som är arbetssökande olika typer av stöd. Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna är att förbättra de arbetssökandes förutsättningar på arbetsmarknaden. För ungdomar är det största arbetsmarknadspolitiska programmet jobbgarantin för ungdomar. Inom ramen för garantin ska ungdomarna erbjudas olika

<sup>19</sup> Arbetsmarknadsdepartementet, *Förordning 2007:1 030 med instruktion för Arbetsförmedlingen*, 2007

<sup>20</sup> Arbetsmarknadsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen*, 2015

insatser och aktiviteter som ska bidra till att de ska kunna gå vidare till en anställning eller studier.

### **3.3.2 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ska verka för att öka kunskapen om ungas etablering i arbetslivet**

Enligt Förordning 2015: 49 är Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitik och politiken för det civila samhället. Vidare framgår att myndigheten inom ramen för sina uppgifter och utifrån ungdomars olika förutsättningar och levnadsvillkor, ska bidra till ungdomars etablering i arbets- och samhällslivet.<sup>21</sup> I 2016 års regleringsbrev uttrycks att myndigheten ska prioritera insatser som rör unga kvinnors och mäns etablering i arbets- och samhällslivet. Genom ett särskilt uppdrag för 2016 ska MUCF under 2016-2017 genomföra en tematisk analys som beskriver och analyserar ungas villkor vad gäller etablering i arbets- och samhällslivet. MUCF ska även fortsätta analysera och redovisa utvecklingen av ungas övergång från skola till arbetsliv. Ett särskilt fokus ska ligga på de unga som har stora problem att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>22</sup>

### **3.3.3 Svenska ESF-rådet förvaltar socialfondsprojekt som ska stärka ungas integration på arbetsmarknaden**

Svenska ESF-rådet ska enligt Förordning 2007:907 förvalta det nationella socialfondsprogrammet.<sup>23</sup> Socialfondsprogrammet för programperioden 2014-2020 består av tre programområden, varav ett är sysselsättningsinitiativet för unga. Detta programområde ger stöd till projekt som särskilt ska bidra till att fånga upp ungdomar som varken studerar eller arbetar med målet att skapa varaktig integration på arbetsmarknaden för ungdomar. Insatserna inom sysselsättningsinitiativet ska vidareutveckla, stärka och höja kvaliteten i redan befintliga insatser för arbetslösa ungdomar. Socialfondsprojekt som genomförs inom programområde 2 (Ökade övergångar till arbete) kan också riktas mot målgruppen unga arbetslösa men medan programområde 2 mer stödjer projekt av metodutvecklande karaktär ska sysselsättningsinitiativet vidareutveckla och stärka kvaliteten i befintliga insatser mot arbetslösa ungdomar.<sup>24</sup>

### **3.3.4 Delegationen för unga till arbete (DUA) ska främja långsiktig samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommun**

Regeringen inrättade i december 2014 delegationen för unga till arbete (DUA). Delegationen har som uppdrag att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser får ett större genomslag på lokal nivå och att skapa förutsättningar för en bestående och framgångsrik verksamhet för ungas etablering på arbetsmarknaden. Detta ska bland annat ske genom att främja samverkan mellan stat och kommun och att uppmuntra nya samverkansformer mellan olika aktörer, i första hand mellan Arbetsförmedlingen och kommuner.<sup>25</sup>

En viktig del av delegationens uppdrag handlar om att verka för att lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och olika kommuner sluts. Överenskommelserna ska beskriva hur kommunen tillsammans med Arbetsförmedlingen ska arbeta för att ingen ung person mellan 16-24 ska vara arbetslös längre än 90 dagar och regleras genom förordning 2015: 502 om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. Genom överenskommelserna är DUA:s ambition att kommunerna tillsammans med Arbetsförmedlingen ska hitta former för samverkan både genom befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser och nya initiativ, däribland utbildningskontrakt och traineejobb.

<sup>21</sup> Utbildningsdepartementet, *Förordning (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, 2015

<sup>22</sup> Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, 2015

<sup>23</sup> Arbetsmarknadsdepartementet, *Förordning (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige*, 2007

<sup>24</sup> Svenska ESF-rådet, *Programområde 3: Sysselsättningsinitiativet*, 2016. <http://www.esf.se/sv/Vara-fonder/Socialfonden1/Overgripande-information-om-socialfondsprogrammet/Programomraden/Programomrade-3-Sysselsattningsinitiativet-for-unga/>

<sup>25</sup> Arbetsmarknadsdepartementet, *Kommittédirektiv 2014:157 Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*, 2014

### 3.3.5 Samordnaren för unga som varken studerar eller arbetar ska verka för en ökad samverkan mellan aktörer som har kontakt med unga

Samordnaren för unga som varken studerar eller arbetar inrättades under hösten 2015 och ska till februari 2018 verka för att främja samverkan mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Av kommittédirektivet<sup>26</sup> framgår att det finns ett stort behov av samverkan mellan de aktörer som är i kontakt med och har insatser för målgruppen. Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar har pekat på flera utmaningar där brist på samordnat stöd mellan aktörerna leder till att de unga inte får det bästa stödet och riskerar hamna mellan stolarna.<sup>27</sup> Samordnaren ska därför främja en förstärkt samverkan mellan såväl offentliga aktörer som civilsamhället och andra organisationer, samt samla kunskap om de insatser som görs och analysera effekterna av dessa insatser. Samordnaren ska också ge förslag på fortsatta åtgärder för ett långsiktigt och samordnat stöd till målgruppen.

Samordnarens arbete ska ske i nära dialog med DUA i syfte att bådas arbete koordineras och förstärker varandra.

### 3.3.6 Kommunen har inget formellt ansvar för arbetsmarknadspolitiken men ett aktivitetsansvar för unga som inte arbetar eller studerar

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar och kommunerna har inget formellt uppdrag för att minska ungdomsarbetslösheten. Enligt lag 2009:47 om vissa kommunala befogenheter får dock en kommun anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.<sup>28</sup> Dessa aktiviteter ska göras efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen. När det gäller målgruppen unga mellan 16-19 har kommunen därutöver ett aktivitetsansvar för de unga som inte genomför eller har fullföljt gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Det kommunala aktivitetsansvaret regleras i skollagen 2010:800 29 kap. 9 §. Aktivitetsansvaret innebär att kommunen ska kartlägga och föra register över vilka unga som inte fullgjort en utbildning på gymnasieskolan eller motsvarande utbildning samt erbjuda lämpliga åtgärder för de ungdomar som identifierats inom ramen för aktivitetsansvaret. Syftet med aktivitetsansvaret är att minska riskerna för att unga hamnar i ett långvarigt utanförskap på grund av arbetslöshet eller ofullständig utbildning. Aktivitetsansvaret och de åtgärder som vidtas för unga som varken studerar eller arbetar ska bidra till att motivera individen att påbörja eller återuppta utbildning, alternativt andra insatser som arbete.<sup>29</sup> De insatser som kan komma i fråga för individen är motiverande samtal med studie- och yrkesvägledare, praktik, kommunal vuxenutbildning eller studier på gymnasieskolans introduktionsprogram. För att lyckas med att erbjuda individuellt anpassade åtgärder för de ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret är samverkan med andra aktörer centrala. Det kan exempelvis handla om att inom ramen för lokala överenskommelser mellan kommun och arbetsförmedling bidra till att ungdomen skrivs in på Arbetsförmedlingen, eller ge insatser som kommunen och Arbetsförmedlingen gör i samverkan, huvudsakligen utbildningskontrakt och traineejobb. Dessa insatser behandlas närmare i nästa avsnitt.

### 3.3.7 Samverkan mellan kommun och arbetsförmedling finns lagstadgad genom förordning

Utredningar och studier har visat på vikten av det finns en långsiktig och strukturerad samverkan mellan flera aktörer för att minska ungdomsarbetslösheten.<sup>30</sup> Mot bakgrund av detta och regeringens uttalade inriktning om att minska arbetslösheten bland unga ska kommunerna och Arbetsförmedlingen tillsammans ta krafttag för att få till stånd en sådan långsiktig samverkan. Detta ska ske genom att lokala överenskommelser mellan kommun och arbetsförmedling upprättas, vilket fastställs i förordning 2015:502 om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. Enligt förordningen ska de lokala överenskommelserna utgå från följande insatser som ungdomen kan ta

<sup>26</sup> Utbildningsdepartementet, *Kommittédirektiv 2015:70 Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar*, 2015

<sup>27</sup> Statens offentliga utredningar, *SOU 2013: 74 Unga som varken studerar eller arbetar - statistik, stöd och samverkan*, 2013

<sup>28</sup> Lag 2009:47 om vissa kommunala befogenheter

<sup>29</sup> Skolverket, *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar – Skolverkets allmänna råd med kommentarer*, 2016

<sup>30</sup> Se t e x Statens offentliga utredningar, *SOU 2013:13, Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, 2013

del av:

1. Insatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för och beslutar om, exempelvis de arbetsmarknadspolitiska programmen, subventionerade anställningar, jobbgarantin för ungdomar och insatser hos kompletterande aktörer.
2. Insatser som Arbetsförmedlingen och kommunen genomför i samverkan, exempelvis trainee-jobb och utbildningskontrakt.
3. Insatser som kommunen ansvarar för exempelvis, olika typer av motiverande- förberedande- eller andra insatser hos kommunen.<sup>31</sup>

Utöver den reglerade samverkanskyldigheten som framgår av förordning 2015:502 ska Arbetsförmedlingen särskilt samverka med skolan när det gäller målgruppen unga med funktionshinder i syfte att underlätta övergången från skola till arbete. Arbetsförmedlingen ska också samverka med Försäkringskassan för att få fler unga till egen försörjning.

### 3.4 Systemets utmaningar

I detta kapitel beskrivs systemets funktion utifrån den bild som framkommit i genomförda intervjuer.

#### 3.4.1 Regelverk: Regelverkens utformning baseras inte på individens behov

##### **Regelverk som styr arbetsmarknadspolitiska program försvårar flexibla lösningar**

En genomgående iakttagelse från intervjuerna är uppfattningen om att Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program snävar in och försvårar en flexibilitet som kan vara nödvändig för att ge individen det stöd den behöver. Dels erbjuds en mängd olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser som för utomstående kan vara svåra att överblicka och förstå skillnaden mellan, dels är villkoren för att bli berättigad deltagande och därmed ersättning relativt snäva. Det finns alltför många undantag som enligt intervjupersonerna kan leda till att få personer överhuvudtaget passar för insatsen.

För unga kvinnor och män som varit arbetslösa längre tid än tre månader erbjuds ungdomen att ingå i programmet Jobbgaranti för unga. Jobbgarantin för unga är utformad som ett paraply av flera insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda ungdomar mellan 16-24 år. Programmet berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning som betalas ut av Försäkringskassan.<sup>32</sup> Om en ungdom har den första kontakten med kommunen och har pågående insatser i kommunens regi, skapar regelverket incitament för den unge att avbryta dessa när denne blir berättigad att ingå i Jobbgarantin för unga och istället delta i insatser via Arbetsförmedlingen eftersom det ger högre ersättning. Det kan innebära dubbelarbete och tidsförluster, samt att kommunen satsat resurser i onödan.

##### **Sekretess är ett hinder**

En annan synpunkt som ofta lyfts fram när flera aktörer har kontakt med individer i form av handläggning eller ärenden är frågan om sekretess vid informationsutbyte. Genom det kommunala aktivitetsansvaret eller inom ramen för DUA-överenskommelser kan individen ge sitt samtycke till att aktörer delar information mellan sig. Detta uppfattas vara ett steg i positiv riktning men flera av de intervjuade uppger att sekretessen försenar processen som i sin tur potentiellt kan innebära längre tid i arbetslöshet. Särskilt värdefull har vi uppfattat fungerande kontakt mellan kommunens studie- och yrkesvägledare och arbetsförmedlare. En arbetsförmedlare kan ha behov av denna information för att kunna ge bästa stöd. I flera kommuner har man upprättat samtyckesblanketter

<sup>31</sup> Arbetsförmedlingen, *Ny sökandekategori för ungdomar och uppföljning av samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten, 2015*

<sup>32</sup> Arbetsförmedlingen, *Jobbgaranti för ungdomar – faktablad*. [http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180001142/uga\\_sok.pdf](http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180001142/uga_sok.pdf)

där individen godkänner informationsutbyte, något som både arbetsförmedlare och kommunal personal menar har underlättat arbetet i hög grad. Detta är dock något som skulle kunna regleras genom förändrad lagstiftning, dvs. att öppna upp för ett ökat informationsutbyte. I intervjuerna har även möjligheten till ett helt gemensamt ärendehanteringssystem mellan kommun och Arbetsförmedlingen lyfts som förslag till ett mer sammanhållet och effektivt stöd. Detta diskuteras närmare i avsnitt 2.4.3.

### **Snåriga regler kring traineejobb**

Utbildningskontrakten och traineejobb är två insatser som presenterades i samband med DUA. Syftet med insatserna är att stärka samverkan mellan aktörer som å ena sidan tillhandahåller utbildning och å andra sidan tillhandahåller arbetsrelaterade insatser vilket därmed bidrar till individens möjligheter att fullfölja utbildning och få jobb. Insatserna har funnits tillgängliga för ungdomar i drygt ett år. Än så länge har genomslaget av insatserna varit relativt blygsamt, framförallt vad avser traineejobb. Företrädare från kommunen upplever regelverket snårigt och att det är få unga som passar in i ramarna för insatsen.

Om det endast är regelverket som förklara den låga genomströmningen är sannolikt för tidigt att uttala sig om. Givet att samverkan mellan kommun och Arbetsförmedlingen går i positiv riktning, dvs. att det finns en vilja från båda parter att hitta bra lösningar för individen, kan det snarare bero på att regelverket är den faktor som försvårar ett effektivt tillhandahållande av insatserna.

### **Ett regelsystem utformat kring åldersgränser är hindrande för individen**

Grunden för vilka insatser som berättigas vilka individer är i hög grad uppbyggt kring ålder. Åldersgränser förekommer även inom andra system och att det i någon mån behövs en övre åldersgräns är rimligt givet att behov och stöd skiljer sig åt beroende på individens ålder. Däremot vittnar intervjupersonerna om att det ur individens perspektiv kan bli svårt att förstå befintliga åldersgränser, som snarast är att förstå som gränser inom spannet 16-24 år. En tydlig skiljelinje uppstår då ungdomen fyller 20 år, då ett annat regelverk tar över och styr insatserna. Bland annat sträcker sig aktivitetsansvaret hos kommunen upp till 20 år, vilket innebär att en ungdom som fyllt 20 år inte längre ligger under kommunens försorg utan får vända sig till Arbetsförmedlingen. Detta kräver välfungerade kontakter på lokal nivå mellan kommunen och arbetsförmedling men hur den samverkan ska se ut är inte närmare definierad. Av Skolverkets allmänna råd om kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar framgår att samverkan med andra aktörer är en framgångsfaktor för att skapa goda förutsättningar för ungdomar men det framkommer inga närmare definitioner eller råd hur en sådan samverkan kan formeras. Det framgår inte heller vad som händer med ungdomen när aktivitetsansvaret upphör, dvs. när individen blir 20 år.<sup>33</sup>

Såväl genomförda intervjuer som rapporter vittnar också om att ålder i flera fall blir den faktor som avgör om eller vilket typ av arbetsmarknadsstöd individen är berättigad till. Det handlar exempelvis om möjligheten till insatsen traineejobb. I DUA:s rapport till regeringen från mars 2016 lyfts också fram att insatser som regleras genom åldersgränser är ett hinder för ett effektivt arbete mot ungdomsarbetslöshet. Delegationen framhåller att en mer flexibel regelkonstruktion som istället för ålder skulle baseras på individens egna förutsättningar och behov, inte skulle innebära att riktlinjer för tillämpningen blir lidande. I andra förordningar uttrycks att anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad, vilket betyder att ålder inte behöver utgöra en sådan gränsdragning.<sup>34</sup>

### **3.4.2 Styrning och ledning: Ökad samverkan styrs ofta genom punktinsatser**

Frågan om ungdomsarbetslöshet har varit prioriterad under flera år, inte minst mot bakgrund av den negativa utvecklingen av andelen unga utan arbete. När ungdomsarbetslösheten tidigare steg

<sup>33</sup> Skolverket, *Allmänna råd med kommentarer – Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*, 2016.

<sup>34</sup> Delegationen för unga till arbete, *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten – rapport från DUA till regeringen den 31 mars 2016*, 2016.

föranledde det regeringen att vidta åtgärder för att få fler i jobb. Svaren från intervjuer tyder på att det faktiskt finns en samsyn om att det krävs ett samlat ansvar och mobilisering för att hitta vägar som bidrar till att även unga med längre avstånd till arbetsmarknaden etableras. Det finns också en gemensam uppfattning om att ansvaret behöver delas mellan flera aktörer och att varje aktör också strävar efter att tillsammans bidra till helhetslösningar. Men även om det övergripande uppdraget är tydligt delger intervjupersonerna delvis en annan bild när det handlar om hur den statliga styrningen omsätts i praktiken. Intervjupersonerna nämner att regeringsuppdrag inte alltid är samstämmiga, och att uppdrag som ges i utrymmet mellan flera departement, som t ex ungdomspolitiska uppdrag, rapporteras till annat departement än det som faktiskt ansvarar för de identifierade bristerna. Det försvårar ansvarsutkrävande och uppföljande åtgärder.

### **Kommunen tar ett stort ansvar trots att formellt uppdrag saknas**

Att kommunerna inte har något formellt uppdrag kopplat till arbetsmarknadspolitik men i realiteten tar ett allt större ansvar, till exempel genom aktivitetsansvaret, ses av intervjupersonerna som något i grunden positivt men som också kräver en ökad samordning och en förståelse för varandras verksamheter.

Från intervjuerna delges synpunkter om att kommunens arbete ofta fungerar väl och framförallt att kommunen är den aktör som faktiskt har bäst och enklaste etablerade kontaktvägar med den enskilde, både som ansvarig för utbildning och för unga med funktionshinder. Att Arbetsförmedlingens uppdrag i allt högre grad innebär att mycket arbete ska riktas mot de individer längst ifrån arbetsmarknaden kan därför leda till en mindre effektiv resursanvändning. Arbetsförmedlingen har ett mycket omfattande uppdrag som innefattar stöd till flera stora och mycket heterogena målgrupper. Mot bakgrund av att kommunen är den aktör som har den första och kanske mest nära kontakten med unga personer har det i intervjuerna framförts att en förskjutning i ansvar från Arbetsförmedlingen till kommun möjligtvis skulle kunna leda till ett mer effektivt arbete. Det skulle också medföra att Arbetsförmedlingen skulle kunna fokusera på grunduppdraget och i än högre styrka matchningsarbetet mellan arbetstagare och arbetsgivare.

### **Punktinsatser för att stärka samverkan snarare än att åtgärda systemfelen i grunden**

Från regeringshåll har flera initiativ tagits för att stärka den sammanhållna styrningen, bland annat genom DUA. Socialfondsprogrammet är ett annat instrument som i sin övergripande programbeskrivning nämner samverkan som ett medel för att uppnå programmets målsättningar. Flertalet av de projekt som hittills startat har tydliga samverkansinslag exempelvis mellan kommun och Arbetsförmedlingen. Både DUA och Socialfonden bygger på tanken att de insatser som görs ska bidra till en långsiktig och hållbar samverkan som sker strukturerat. Ett problem som nämns i samband med detta är att punktinsatser dock inte förändrar eller åtgärdar systemfelen i grunden. Varken DUA eller Socialfonden kan garantera eller har mandat att styra mot strukturer som byggs upp inom ett projekts ramar och tidsperiod också fortsätter.

### **Lokal samverkan är en nyckelfaktor för att överkomma brister i arbetet gentemot unga**

Förutsättningarna för aktörer som ska samverka kring ungdomsarbetslöshet har förbättrats. Denna uppfattning delas av de intervjuade i studien. Att samverkan, särskilt sådan som sker på lokal nivå, är central för att överkomma strukturella hinder och utmaningar är en nyckelfaktor för att hitta lösningar. Den lokala samverkan framhålls av intervjupersonerna som en möjlighet att genom dialog skapa en samsyn och förståelse för varandras organisationer. Ofta nämns olika regelverk och rutiner som en försvårande omständighet som aktörerna behöver förhålla sig till. Trots det upplevs det av intervjupersonerna som att den lokala samverkan fungerar relativt väl och att det finns vilja och engagemang mellan aktörerna att skapa bra former för samarbete. Den samverkan som sker är både på handläggarnivå och på chefsnivå och omfattar både dialog om enskilda individer men också utarbetande av gemensamma rutiner och ett gemensamt språk. Denna samverkan finns sedan flera år tillbaka i flertalet kommuner och fungerar väl medan det i andra kommuner finns ett större avstånd mellan aktörerna. I intervjuerna har DUA genomgående nämnts som

ett framgångsrikt exempel på hur staten tagit ett samlat grepp för att mobilisera och skapa struktur för långsiktig samverkan.

### 3.4.3 Organisation: Centralstyrning och organisering i stuprör försvårar målgruppens etablering

Som beskrivits tidigare kräver en effektiv politik inom det ungdomsarbetspolitiska området samordning mellan aktörer. Det innebär att de organisationer som behöver samverka också har förutsättningar för detta inom den interna verksamheten. De organisationer där detta är mest centralt och där utmaningar har lyfts fram är kommuner och Arbetsförmedlingen.

I intervjuerna har framförallt två iakttagelser lyfts fram som belyser organisatoriska faktorer som hinder för en väl fungerande samverkan som främjar ungas väg till arbete. För Arbetsförmedlingens del handlar det om myndighetens centralstyrning som visserligen står under en pågående omorganisation men mycket arbete återstår. För kommunernas del påpekar flera intervjupersoner att stuprörproblematik leder till bristande samordning.

#### Detaljstyrning i Arbetsförmedlingen försvårar för handläggarna att tillämpa regelverk mer flexibelt

Det har både i Arbetsförmedlingen i interna studier som i andra utredningar konstaterats att myndighetens centraliserade styrningsmodell som styrt verksamheten inneburit små möjligheter för kontoren till lokala anpassningar och lösningar med aktörer på lokal nivå<sup>35</sup>. Sedan 2014 pågår ett omfattande förändringsarbete inom myndigheten.<sup>36</sup> En del av arbetet omfattar en förändrad styrkedja med en tydligare ansvarsfördelning på regional (marknadsområden) och lokal nivå (kontor), snarare än den tidigare ordningen då mycket av den operativa verksamheten var ålagd huvudkontoret. Genom en mer decentraliserad styrning kan organisationen styras mer flexibelt och anpassat till lokala behov.

Detta arbete pågår och resultatet av arbetet är för tidigt att utvärdera. Vad som framkommit ur intervjuerna är att det trots förskjutningen av verksamhetens styrning neråt i organisationen, inte uppfattas som tydligt av den enskilda arbetsförmedlaren vilket utrymme den förskjutningen skapar för flexibilitet. Det inträffar därför att regelverk tolkas onödigt strikt på grund av rädslan för att göra fel.

#### Kommunerna har brister i den interna samordningen mellan förvaltningar

En annan organisatorisk faktor som enligt intervjupersonerna hindrar effektivitet i arbetet är brister i samordning inom de kommunala förvaltningarna. Från intervjuerna har det framkommit att det framförallt handlar om en alltför stark organisering i stuprör och att det inte finns en tillräckligt sammanhållen och strategisk samsyn mellan förvaltningar som på olika sätt arbetar för att motverka ungdomsarbetslöshet. I fråga om den externa samverkan är det ofta kommunala arbetsmarknadsenheter eller motsvarande som tar det tydligaste ansvaret. Men det är också centralt att utbildningsförvaltningen, i synnerhet vuxenutbildningen, samt näringslivsenheter och personalkontor involveras. Även socialtjänsten är en viktig part. Det är viktigt att framhålla att kommunerna uppvisar stora variationer vad gäller intern samverkan, och att det – precis som i fråga om samverkan med Arbetsförmedlingen och andra aktörer – finns exempel på där det fungerar väl.

<sup>35</sup> Statskontoret, *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete (2016:5)*, 2016

<sup>36</sup> Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens förnyelseresa*, 2016. <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsfor-medlingen/Verksamhet/Fornyelseresan.html>



### 3.4.4 Rutiner/riktlinjer: Olika rutiner för vuxenutbildning skapar otydlighet och kan försena etablering

#### Olika riktlinjer för vuxenutbildning inom kommun respektive Arbetsförmedlingen

Vuxenutbildningen är en komponent inom det arbetsmarknadspolitiska området som flera intervju-personer lyfter fram som en strukturell utmaning. Både kommun och arbetsförmedling (via kompletterande aktörer) levererar utbildning för vuxna för att läsa in gymnasiekurser och erhålla examen. Däremot tillämpas olika regelverk beroende på vem som tillhandahåller utbildningen, vilket för individen främst blir märkbart dels genom hur utbildningen finansieras och dels hur individens resultat redovisas. Blir individen erbjuden vuxenutbildning genom Arbetsförmedlingen kan det ligga inom ramen för aktivitetsstöd medan den kommunala vuxenutbildningen finansieras genom studiebidrag och studielån. Dessutom är Arbetsförmedlingens vuxenutbildning inte betygsgrundande utan resulterar endast i ett intyg om genomförd utbildning. För individen är denna skillnad inte helt enkel att förstå eller ha kunskap om. Dessutom styrs de kompletterande aktörernas utbildning av centrala upphandlingar där intagen sker med mindre kontinuitet och flexibilitet, vilket innebär att individen kan behöva vänta med att påbörja utbildningen. För kommunerna kan det betyda att det man får gå in med försörjningsstöd under tiden ungdomen väntar på att få påbörja vuxenutbildningen.

### 3.4.5 Mål och uppföljning: Ingen systematisk uppföljning av systemet

Trots att flera aktörer har formella uppdrag eller bedriver egna insatser för att stödja unga framhålls det bland flera av intervjupersonerna att det inte sker någon systematisk uppföljning av vare sig process individen följer i systemet eller för de aktörer som tillhandahåller insatser och stöd för individen. Det har tidigare konstaterats att det finns en mängd aktörer som stöttar unga utan jobb på olika sätt, men detta sker i många fall parallellt och utan samordning när det kommer till hur insatserna följs upp och utvärderas. Det innebär att varje aktör till stor del följer upp det egna arbetet och att de egna insatserna dokumenteras separat. Ur ett systemperspektiv blir konsekvensen av detta att individens resa genom systemet riskerar att kantas av parallella och likartade insatser, glapp i överlämningar mellan aktörer och brist på gemensam dokumentation. Sammantaget innebär det att individen får svårare att maximera sina chanser för att etablering på arbetsmarknaden.

### 3.4.6 IT-stöd: Skilda ärendehanteringssystem försvårar samverkan

I avsnittet om hur sekretess kan hindra olika aktörer att få tillräcklig och relevant information om en ungdom i syfte att ge bästa möjliga stöd nämndes gemensamma ärendehanteringssystem som en möjlig lösning. Det har från intervjuerna framkommit att ett gemensamt system skulle kunna överbrygga flera hinder som idag i praktiken innebär att individen ingår i två helt parallella system där risken för parallellitet, dubbelarbete och glapp är stor. Arbetsförmedlingen har små möjligheter att ha inblick i vilka insatser kommunen erbjuder en ungdom. Genom de lokala överenskommelserna som kommun och Arbetsförmedlingen tecknat, ska kommunerna numera rapportera till myndigheten vilka insatser en inskriven ungdom får av kommunen. Detta är ett steg i positiv riktning. Men detta utbyte innebär att informationen endast ges i en riktning och inte tillbaka.

### 3.4.7 Utmaningar som leder till glapp eller parallellitet

#### Stuprör inom och mellan aktörer riskerar tappa bort unga med behov av stöd

Vi har tidigare i kapitlet beskrivit hur organisatoriska faktorer hindrar systemet från att fungera optimalt vilket påverkar individen negativt och kan förlänga tiden i arbetslöshet. Samtidigt som det finns tecken på att utvecklingen mot en ökad samverkan går i positiv riktning, är systemet i sin helhet inte uppbyggt utifrån individens behov och förutsättningar. Gränsen mellan Arbetsförmedlingens uppdrag och den roll kommuner tagit inom området är inte tillräckligt tydlig. För individen blir det påtagligt på så vis att mängden insatser som erbjuds blir svår att överblicka och

svårt att motivera exempelvis varför vissa insatser tillhandahålls både av kommun och arbetsförmedling, exempelvis vuxenutbildning, praktik och coachning.

Även inom aktörernas egna organisationer råder delvis också brister i samordning. Idag finns i flertalet kommuner inte tillräckligt uppbyggt samarbete mellan förvaltningar, främst nämns utbildningsförvaltningen men också näringslivsenheten som behöver hitta bättre former för att motverka ungdomsarbetslösheten. Som exempel nämner DUA i sin rapport<sup>37</sup> att få lokala överenskommelser nämner kommunens näringslivsenhet som en part i samverkan.

### **Okunskap och brist på insyn om vilka insatser som erbjuds leder till ineffektiv resursanvändning**

Unga personer som varken studerar eller arbetar kan bli aktuella för insatser både hos Arbetsförmedlingen och hos kommunen. I vissa fall kan till och med konkurrens om målgruppen uppstå när likartade insatser erbjuds. Företrädare från kommunen lyfter fram kommunikationen ofta är bristfällig mellan Arbetsförmedlingen och kommunen kring vad som händer i ärendet (t ex om någon av aktörerna startat en insats för en individ). Som exempel nämns i de fall individen går på arbetsmarknadsinsatser både via Arbetsförmedlingen och via kommunen samtidigt fast de båda aktörerna inte har kännedom om varandras insatser. Kommun och arbetsförmedling har således inte tillräcklig kunskap om varandras verksamheter och separata ärendehanteringssystem leder till ineffektivitet i resursanvändningen. Detta underlättar inte heller för individen att få en tydlig bild över insatser, stöd, ersättning och mål som en eller flera aktörer tillhandahåller.

### **Otydliga regelverk försämrar individens möjligheter till snabbare etablering**

Regelverket som styr insatser och stöd är i för liten grad anpassade efter individens behov. Regelverken får stor betydelse för respektive aktörs utformning av verksamheten med konsekvensen att individen inte alltid är den som sätts i fokus. Det handlar dels om att lagstiftning och vad individen är berättigad till sätter gränser baserad på ålder snarare än individuella behov eller hur länge en insats får pågå. För aktörerna kan regelverken också krocka med rätten till ersättning. Det kan exempelvis uppstå när en kommun anordnar insatser för en ungdom innan denne går in i programmet in i jobbgarantin för ungdomar. Regelverket är utformat så att Arbetsförmedlingen ersätter kommunen först efter 90 dagar (dvs. då en ungdom kan gå in i programmet jobbgarantin för ungdomar) men insatser som ges innan dess berättigar däremot inte till utbetalning till kommunerna.

## **3.5 Systemets utvecklingsområden**

Utifrån den empiri som samlats in för att identifiera utmaningar och framgångsfaktor i arbetet med att motverka ungdomsarbetslöshet sammanfattas i detta avsnitt de viktigaste iakttagelserna samt en bedömning av utvecklingsområden för en mer sammanhållen styrning för frågor som rör ungdomsarbetslöshet.

Vi har i detta kapitel lyft utmaningar och framgångsfaktorer som påverkar systemets förmåga till en sammanhållen styrning. Det finns utmaningar – men utvecklingen går i positiv riktning. DUA är här värt att lyfta fram som i det arbete som hittills bedrivits lyckats lösa upp strukturella problem som hindrat samverkan på lokal nivå. Vi har konstaterat att den lokala samverkan är en nyckelfaktor för att åstadkomma förändring för målgruppen. DUA har varit pådrivande för att kommuner och arbetsförmedling tar sitt samlade ansvar och etablerar former för långsiktig och hållbar samverkan. Det handlar bland annat om att upprätta gemensamma mål och uppföljningssystem, att

<sup>37</sup> Delegationen för unga till arbete, *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten – rapport från DUA till regeringen den 31 mars 2016*, 2016.

hålla kontinuerlig dialog både på handläggare- och chefsnivå och att verka för gemensam ärendehantering.

När det handlar om statens roll har intervjupersonerna lyft fram flera saker: samordning på departementsnivå och ökat fokus på resultatuppföljning snarare än detaljstyrning. Man ser också att det behövs regelförenklingar och renodling av insatser och program som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. Precis som i flera andra av de verksamhetsområden som studerats i studien delas ansvaret för ungdomsarbetslöshet mellan olika departement, främst arbetsmarknadsdepartementet och utbildningsdepartementet. Samordning på departementsnivå är viktig för att hitta lösningar som i nuläget hindrar ett tillräckligt flexibelt och behovsanpassat stöd, t ex i fråga om insatser som rör vuxenutbildning. Men samordning behövs också för att arbeta med ungas etablering på arbetsmarknaden ännu tidigare. Insatser för att stärka arbetsmarknadsanknytningen bör ges tidigare i skolan än det görs idag. Här kan utbildningsväsendet spela en mycket viktig roll.

### 3.6 Sammanfattning

Den samlade bilden av styrningen av insatserna mot ungdomsarbetslösheten är att den i grunden inte är sammanhållen. Det förklaras främst av följande faktorer:

Arbetslösa ungdomar som står i kontakt med olika myndigheter och kommuner får inte alltid få ett tillräckligt anpassat stöd och faller mellan stolar. Det förklaras främst av att regelverket är utformat så att en ung vuxen utan arbete får visst stöd fram till och med 20 års ålder, men så fort personen fyllt 21 år riskerar hon eller han hamna utanför om inte andra myndigheter (oftast AF) fångat upp individen. Ett regelverk som bygger på ålder och inte faktiska behov och att ålderskriteriet styr vilken myndighet som bär ansvaret för individen, är ett tecken på att styrningen har brister och inte är sammanhållen.

Det finns vidare vissa områden där individen kan råka ut för insatser som inte är samordnade, t ex med avseende på när, hur och av vem individen erbjuds vuxenutbildning. I andra fall kan det också handla om att både kommunen och Arbetsförmedlingen erbjuder rätt likartade insatser som är svåra för individen att förstå skillnaden mellan. När olika aktörer vänder sig till samma målgrupp är det uttryck för parallellhantering av aktörernas uppdrag.

Myndigheter inom systemet ser dock ut till att arbeta mot gemensamma mål och därmed inte verka i motsatt riktning. Det finns en samsyn och gemensam förståelse för att olika aktörer behöver arbeta tillsammans och hitta så bra lösningar som möjligt. DUA ser också ut till att bidra till att aktörerna närmar sig varandra och arbetar i gemensam riktning.

Ärendeflödet är inte samordnat, vilket beror på att man inte har gemensamma system för individen. Dessa system är inte heller tillgängliga, pga. sekretess. Detta leder till att man inte alltid kan ge de bästa och mest effektiva insatserna och inte heller att det blir enkelt att följa upp individerna.

Området ungdomsarbetslöshet styrs inte sammanhållet, framförallt på grund av olika aktörers regelverk och att det inte finns ett gemensamt system för individen. Utvecklingen går likväl framåt, framförallt på lokal nivå. Frågan är hur stor effekt det kommer ha, och vilka möjligheter som finns att styra sammanhållet när regelverk och system inte är samordnade. Man kan också diskutera likvärdigheten i insatser när det finns kommuner som har bra samverkan med Arbetsförmedlingen och kommuner som inte har det.

## 4. FALLSTUDIE 3 – BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE MOT UNGDOMSBROTTLIGHET

### 4.1 Övergripande syfte och mål med brottsförebyggande arbete mot ungdomsbrottslighet

Det finns inget övergripande nationellt mål med brottsförebyggande arbete mot ungdomsbrottslighet. Däremot finns mål för kriminalpolitiken samt rättsväsendet. Regeringens mål med kriminalpolitiken är att "minska brottsligheten och öka människors trygghet". Målet för rättsväsendet är "den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet".<sup>38</sup>

Det bästa sättet att minska det lidande som brottslighet leder till är enligt regeringen att förhindra att brott begås. Arbetet med att förebygga brott är därför högt prioriterat, enligt regeringen.<sup>39</sup> Regeringens mål för den brottsförebyggande verksamheten är att "brottsligheten ska minska" och att "antalet brottsoffer ska bli färre".<sup>40</sup>

Svensk lagstiftning som berör verksamhetsområdet regleras i olika lagar, förordningar och föreskrifter. Nedan ges exempel på några centrala regelverk inom området:

- Brottsbalk (1962:700)
- Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Polislag (1984:387)

### 4.2 Verksamhetsområdets målgrupp och målgruppens behov

De aktörer som intervjuats inom ramen för fallstudien har beskrivit målgruppen som bred. Det finns ingen enkel förklaring till varför unga begår brott, men forskning om ungdomsbrottslighet visar att det finns flera omständigheter som ökar risken för att begå brott. Riskfaktorer är till exempel: en svår familjesituation, bristande skolgång, kriminella familjemedlemmar, uppmärksamhetsstörningar eller att leva i ett område med begränsade ekonomiska och sociala resurser. Ju fler riskfaktorer som finns i en ungdoms liv, desto större är risken att han eller hon begår brott.<sup>41</sup>

#### **Individen beskrivs som ett ägg som inte får tappas mellan aktörer**

Enligt de intervjuade gynnas arbetet mot ungdomsbrottslighet av att individen i riskzonen för kriminalitet upptäcks tidigt. Det uttrycks som att målgruppens främsta behov är "tidig upptäckt". En av de intervjuade använde metaforen att individen kan ses som ett ägg där den viktigaste aspekten är att inte tappas i överlämningar mellan aktörer. Individen har behov av en sammanhållen och effektiv process och enligt respondenten är processen viktigare än enskilda aktörers insatser och val av specifik metod till målgruppen.

<sup>38</sup> Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 4, s. 13.

<sup>39</sup> Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 4, s. 13.

<sup>40</sup> Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 4, s. 34.

<sup>41</sup> <https://polisen.se/Lagar-och-regler/Om-olika-brott/Fakta-om-ungdomsbrott/>

## 4.3 Aktörerna inom området

Tabell 4 Aktörer med ansvar för brottsförebyggande arbete mot ungdomsbrottslighet

Aktör	Uppdrag inom verksamhetsområdet
Brottsförebyggande rådet (Brå)	Ansvar för att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och att främja brottsförebyggande arbete
Polisen	Ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Polisen ska snabbt utreda vad som hänt när en ung person misstänks för att ha begått ett brott
Länsstyrelserna	Länsstyrelserna saknar formella uppdrag i att samordna det lokala brottsförebyggande arbetet men har i uppdrag att verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar
Kommunerna	Kommuner har, genom socialnämnden, det övergripande samhällsansvaret för ungas sociala situation. Det innebär bland annat att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa.

### 4.3.1 Brottsförebyggande rådet ska bidra till kunskapsutveckling och främja brottsförebyggande arbete

Brottsförebyggande rådet (Brå) har ansvar för att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och att främja brottsförebyggande arbete. Det innefattar bland annat att utveckla kunskapskällor kring brott, offer och gärningsmän som underlag för regeringen, andra myndigheter och rättsväsendet. Till deras ansvar hör även att initiera, stödja och informera om lokala insatser för brottsförebyggande arbete.<sup>42</sup>

Brå:s målgrupp är beslutsfattare och anställda inom rättsväsendet, brottsförebyggande aktörer samt allmänheten i fråga om den officiella kriminalstatistiken.<sup>43</sup>

### 4.3.2 Polisen ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet

Polisens uppdrag är att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Polisen har bland annat i uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.<sup>44</sup> Polisen är också skyldig att snabbt utreda vad som hänt när en ung person misstänks för att ha begått ett brott.<sup>45</sup> Polisen ska löpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör förändra någon åtgärd av dem.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> §2 Förordning (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

<sup>43</sup> <http://www.bra.se/bra/om-bra.html>

<sup>44</sup> Polislagen (1984:387), Polisförordningen (2014:1104).

<sup>45</sup> <https://polisen.se/Om-polisen/Olika-typer-av-brott/Ungdomsbrott/>

<sup>46</sup> Polislagen (1984:387), Polisförordningen (2014:1104).

#### 4.3.3 Länsstyrelserna har inget formellt uppdrag i att samordna det lokala brottsförebyggande arbetet men ska verka för att nationella mål får genomslag

Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområden samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.<sup>47</sup>

Länsstyrelserna saknar formella uppdrag i att samordna det lokala brottsförebyggande arbetet. Trots det har flera länsstyrelser valt att stödja arbetet med att ta fram samverkansöverenskommelser mellan kommun och polis.<sup>48</sup>

#### 4.3.4 Kommunerna har det övergripande ansvaret för ungas sociala situation

Kommuner har, genom socialnämnden, det övergripande samhällsansvaret för ungas sociala situation. Utmärkande för socialnämndens uppdrag är att det är inriktat mot alla slags faktorer som kan medföra en ogynnsam utveckling, såsom brottslighet. Enligt 5 kap 1 § Socialtjänstlagen (2001:453) ska socialnämnden bland annat verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Socialnämnden ska aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.

#### 4.3.5 Upprättade samverkansformer finns mellan aktörer, men arbetet varierar från kommun till kommun

Arbetet med det lokala brottsförebyggande arbetet varierar mycket från kommun till kommun när det gäller organisering, innehåll och kunskapsnivåer. En stor del av kommunerna har någon form av strategisk organisation som hanterar brottsförebyggande frågor, där polisen är en permanent medlem. De kallas ofta för lokala brottsförebyggande råd, trygghetsråd eller folkhälsoråd. Det finns även andra, mer operativa samverkansgrupper som arbetar brottsförebyggande. Dessa kan vara mer eller mindre knutna till det strategiska samarbetet, exempelvis sociala insatsgrupper (SIG).<sup>49</sup>

SIG är en lokal samverkansform mellan socialtjänst, skola och polis i syfte att hjälpa unga att ta sig ur brottslighet. Insatser genomförs och koordineras på individnivå för att förebygga eller förhindra att unga lagöverträdare återfaller i allvarlig brottslighet. Stödet samordnas under ledning av socialtjänsten som uppmärksammar individens samlade behov och ansvarar för att berörda myndigheter och aktörer blir delaktiga i samverkan. I praktiken innebär det regelbundna möten med individen och de berörda aktörerna. Varje aktör har i arbetet endast beslutsrätt kring vilka stödinsatser de har möjlighet att erbjuda individen<sup>50</sup>.

Operativa samverkansgrupper kan också finnas i andra former och kan kallas olika saker, exempelvis SSP (skola, socialtjänst och polis).

## 4.4 Systemets utmaningar

<sup>47</sup> § 2 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>48</sup> Brottsförebyggande rådet 2015, s.18.

<sup>49</sup> Brottsförebyggande rådet 2015, s.27.

#### 4.4.1 Regelverk: Regelverken försvårar samverkan mellan aktörer och påverkar effektiviteten i ärendehantering

Det finns inget regelverk som specifikt hanterar verksamhetsområdet. Istället berörs frågan i olika regelverk. De som intervjuats inom fallstudien upplever att de olika regelverken medför samverkansutmaningar och ökar risken för glapp i systemet.

I fallstudien har det framkommit att regelverket runt sekretess tolkas olika. Flera som intervjuats upplever att sekretessregler försvårar samarbetet, eftersom information om individen inte får delas. En annan som intervjuats har lyft att det är möjligt att samverka trots sekretessregler.

Vidare stipulerar regelverken olika grad av flexibilitet och snabbhet i ärendehantering. Exempelvis ska polisen genomföra en förundersökning inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke.<sup>51</sup> Socialtjänstlagen (2001:453) föreskriver att utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader från dagen för anmälan. Olika grader av flexibilitet mellan aktörerna får påverka på flödets effektivitet och kan innebära att individen tappas.

#### 4.4.2 Styrning och ledning: Det finns inget övergripande nationellt mål för verksamhetsområdet eller en nationell sammanhållande aktör

Det finns inget övergripande nationellt mål avseende att arbeta förebyggande mot ungdomsbrottslighet.

Det finns dock ett nationellt förebyggande program, *Allas vårt ansvar (AVA)*<sup>52</sup> med syfte är att ge riktning och inspiration för det lokala brottsförebyggande arbetet. Enligt en respondent ledde programmet bland annat till att lokala brottsförebyggande råd skapades. Programmet har dock kritiserats för att bidra till ökad otydlighet i ansvarsfördelningen vilket ökar risken för att "allas ansvar blir ingens ansvar".

Det finns heller ingen nationell sammanhållande aktör för det brottsförebyggande arbetet mot ungdomsbrottslighet. Flera intervjupersoner har beskrivit att det finns skillnader i hur olika aktörer upplever sitt uppdrag. Exempelvis ingår det inte i polisens uppdrag att arbeta med social brottsprevention<sup>53</sup> och det ligger inte i skolans uppdrag att arbeta förebyggande mot ungdomsbrottslighet. Polisen arbetar dock med social brottsprevention eftersom de befinner sig i närheten av målgruppen och har mycket information om den. Det ingår inte i skolans uppdrag att arbeta förebyggande mot ungdomsbrottslighet. Dock har skolan en skyldighet att anmäla till socialtjänsten om de får veta att barn och unga far illa eller misstänker att barn och unga far illa.<sup>54</sup>

En respondent har uttryckt att aktörernas uppdrag inte upplevs samstämmiga, delvis på grund av att departementen i Regeringskansliet inte upplevs samstämmiga i frågan.

#### Politiska prioriteringar och satsningar styr det lokala arbetet

Förebyggande arbete mot ungdomsbrottslighet är i hög utsträckning lokalt styrt till följd av lokala politiska prioriteringar och satsningar. Respondenter har uttryckt att satsningar inom området upplevs vara politiska snarare än faktabaserade.

Det medför att det lokala arbetet med att förebygga ungdomsbrottslighet varierar mycket geografiskt. Vilket stöd ungdomen får påverkas således av vart denne bor.

<sup>51</sup> Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

<sup>52</sup> Beslut om ett nationellt brottsförebyggande program togs 1996.

<sup>53</sup> Social brottsprevention innebär åtgärder för att förändra personers benägenhet att begå brott genom att förstärka individens förmåga till självkontroll och genom att stärka de sociala banden till samhället.

<sup>54</sup> 14 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453)

#### 4.4.3 Organisation: Tolkning av det egna uppdraget och organisering påverkar förutsättningarna att samverka lokalt

Hur samverkan ser ut och fungerar varierar från kommun till kommun och kan också variera från stadsdel till stadsdel inom en kommun.

En respondent har lyft att det finns en otydlig ansvarsfördelning kring tryggheten på geografiska platser såsom citykärnor i kommuner. Flera aktörer har ansvarsuppgifter kopplat till tryggheten på platsen, exempelvis lokaltrafik och stadsplanering, men ingen har ett utpekat samordningsansvar för tryggheten på platsen.

I intervjuer med flera respondenter har det framkommit att det upplevs finnas en otydlig ansvarsfördelning i det lokala brottsförebyggande arbetet mot ungdomsbrottslighet mellan polisen och socialtjänsten. Bilden av det egna uppdraget varierar mellan dessa aktörer vilket påverkar förutsättningarna att samarbeta lokalt. Exempelvis kan en stadsdel bemanna med fältassistenter vid oroligheter samtidigt som en annan inte gör det eftersom den anser att det är polisens uppdrag att närvara vid oroligheter.

Aktörernas organisering kan också påverka samverkan. I det fall som studerats är inte poliskontoret organiserade utifrån samma geografiska indelning som stadsdelarna i kommunen. Det medför att socialtjänsten behöver samverka med två olika lokala poliskontor. Vidare medför det att samsynen och sannolikheten för att mål, riktlinjer och rutiner stämmer överens är lägre.

Aktörer som arbetar förebyggande mot ungdomsbrottslighet men som inte har en utpekad roll är frivilligorganisationer, föreningar och fastighetsägare. Dessa aktörer har lyfts som viktiga på grund av tillgängligheten till vuxna.

#### **Polisens nya organisation får konsekvenser för det lokala arbetet**

Enligt flera intervjuade påverkar polisens omorganisation samverkan. Omorganisationen upplevs enligt intervjuade ha bidragit till att preventionsfrågan prioriterats ned till fördel för nationella insatser. I och med den nya organisationen försvinner polisens specialistgrupper, vilket anses olyckligt av de intervjuade eftersom det finns behov av specialistkompetens för att arbeta förebyggande mot ungdomsbrottslighet.

#### **Personalomsättning, kulturskillnader och inställning påverkar samverkan inom verksamhetsområdet**

Flera av de som intervjuats har beskrivit att personalomsättningen inom polisen och socialtjänsten skapar utmaningar i samverkan. Personalomsättningen bidrar till att det är svårt att förvalta kompetens och det finns risk att kompetens försvinner om personer slutar.

Resurser anses vara en viktig förutsättning för samverkan. Samtidigt finns det intervjuade som upplever att det finns resurser att tillgå för att lyckas med samverkan men att de behöver samordnas på lokal nivå.

Samverkan är också många gånger personbundet enligt en respondent vilket gör etablerade samverkansytor sårbara.

Flera av de som intervjuats inom ramen för fallstudien har lyft att kulturskillnader mellan professioner, särskilt mellan socialtjänsten och polisen, bidrar till utmaningar i samverkan.

I intervjuer med respondenter har det också påtalats att det kan vara svårt att få chefer att involvera sig i samverkan på lokal nivå vilket upplevs som olyckligt då det ses som en viktig förutsättning för samverkan.



Vidare upplever intervjuade att intresse för förebyggande arbete av ungdomsbrottslighet samt inställning till samverkan påverkar det lokala arbetet. Likaså anses kunskap om varandras verksamheter och ekonomiska förutsättningar vara centrala faktorer för samverkan.

#### 4.4.4 Riktlinjer och rutiner: Aktörers olika rutiner försvårar samverkan

I intervjuer med aktörerna har det framkommit att systemet präglas av en stuprörsstruktur samt att aktörerna har olika rutiner och riktlinjer som försvårar samverkan mellan stuprören.

Som tidigare beskrivit i avsnittet kräver regelverken olika grad av flexibilitet och snabbhet i processen. En respondent har beskrivit att det uppstår glapp när aktörer behöver vänta in varandras utredningar, till exempel i situationer när polis utreder ärenden och socialtjänsten parallellt utreder ungdomen. Polislagen ger möjlighet till snabba insatser men fortsatta insatser som ligger utanför polisens uppdrag dröjer.

Socialtjänsten tar sällan kontakt med polisen för att återkoppla eller för att samla in information i ärenden, enligt en respondent. Likaså upplever respondenten att skolan har relevant information om individer som sällan når polisen.

En respondent har också lyft att systemet riskerar att inte fånga upp ungdomar i tidigt skede, till exempel vid förstagångsincidenter. Det måste ofta till mycket mer för att aktörer ska ingripa med insatser.

Det finns enligt en respondent risk att aktörer upplever att de dubbelarbetar i systemet, vilket gör att man kanske avstår från att inleda utredning eller insats. Utifrån ett individperspektiv är det enligt respondenten bättre om aktörer arbetar med sina respektive arbetsuppgifter parallellt, men att dessa samordnas.

#### 4.4.5 Glapp och parallelliteter

##### **Organisering och brist på samordning kan leda till att individer inte får det stöd som de behöver**

Det brottsförebyggande arbetet varierar geografiskt till följd av den lokala förmågan att samverka. Det stöd som individen kan få är således styrt av vart denne är folkbokförd.

Geografiska indelningar leder till att fler aktörer måste samverka. Exempelvis kan socialtjänsten i en stadsdel behöva samverka med två olika lokala poliskontor. Det medför att samordningen kring individen försvåras och sannolikheten för att mål, riktlinjer och rutiner stämmer överens blir lägre. Brist på samordning kan leda till att individen inte får det stöd som denne behöver.

##### **Regelverk och olika rutiner bidrar till glapp i systemet**

Enligt intervjupersonerna uppstår glapp i omhändertagandet av unga i riskzonen bland annat på grund av att systemet inte är individanpassat och att aktörer inte kan agera skyndsamt. Flexibiliteten och snabbheten i ärendehantering påverkas av att aktörer lyder under olika regelverk och har olika rutiner. Att varje aktör sätter sina egna rutiner, och att dessa skiljer sig åt, bidrar till att individer riskerar att tappas i överlämningar av ärenden. Exempelvis kan ett poliskontor arbeta mot flera socialtjänstkontor som har utvecklat egna rutiner. Detta försvårar för polisen att utveckla en gemensam rutin med socialtjänsten i frågan.

Det finns också risk att systemet inte fångar upp ungdomar i tidigt skede, till exempel vid förstagångsincidenter.

##### **Aktörer kan uppleva att de dubbelarbetar och då avstår från att inleda utredning eller insats**

Det finns enligt fallstudien inget konkret identifierat dubbelarbete i systemet, men det finns risk att aktörer upplever att de dubbelarbetar, vilket gör att man kanske avstår från att inleda utredning eller insats. Utifrån ett individperspektiv är det enligt intervjuade bättre om aktörer arbetar med sina respektive arbetsuppgifter parallellt, men att dessa samordnas.

## 4.5 Systemets utvecklingsområden

### **Justeringar i lagstiftningen kan underlätta samverkan**

Flödet i systemet kan enligt flera intervjuade effektiviseras genom justeringar i lagstiften, till exempel genom att lagstifta om samverkan mellan aktörer. Likaså ser flera respondenter att sekretessfrågan behöver ses över för att underlätta samverkan mellan aktörer.

### **Samverkan kan också underlättas genom samlokalisering eller att en regional aktör skapar ytor för och stödjer samverkan**

En respondent har beskrivit att lokal samlokalisering av till exempel polis, åklagare och socialtjänst kan undanröja samverkansutmaningar i systemet. Flera respondenter har även lyft att en regional aktör kan skapa gemensamma ytor för att stödja samverkan. Exempelvis kan Länsstyrelsen vara en sådan aktör.

I fallstudien har det framkommit att personalomsättningen skapat utmaningar för samverkan. Samtidigt ser en respondent att det sammantaget finns mycket resurser inom systemet men att dessa arbetar på eget håll. Arbetet behöver dock samordnas så att flödet för den enskilde individen blir mer sammanhållet och effektivt, enligt respondenten.

### **Arbetsätt som överensstämmer kan underlätta samverkan och minska glapp**

De intervjuade upplever också att det behövs en mer sammanhållen process i systemet och att berörda aktörer för dialog med varandra. Om arbetsätten stämde bättre överens skulle det underlätta samverkan kring målgruppen, enligt en respondent.

Respondenter ser att det skulle vara önskvärt att flera aktörer arbetade parallellt med individen. Detta eftersom det är av sådan väsentlig vikt för att individen inte ska tappas i överlämningen mellan aktörer.

## 4.6 Sammanfattning

Genom fallstudien har det framkommit flera tecken på att styrningen av verksamhetsområdet brottsförebyggande arbete mot ungdomsbrottslighet inte är sammanhållen.

Det baseras främst på att ingen aktör har ett sammanhållet ansvar för verksamhetsområdet. Det finns heller inget övergripande nationellt mål för verksamhetsområdet. Förebyggande arbete mot ungdomsbrottslighet är i hög utsträckning lokalt styrt till följd av lokala politiska prioriteringar och satsningar.

Vidare har fallstudien påvisat risk för att ärendeflödet, t.ex. mellan polisen och socialtjänsten, inte fungerar effektivt utifrån den enskildes perspektiv och behov. Brist på samordning i ärendehantering har andra allvarliga konsekvenser för individen eftersom det kan leda till att individer i behov av stöd inte fångas upp och riskerar att falla mellan stolarna. En förklaring till problemen i ärendehantering är regelverken som styr aktörerna och sekretess som begränsar informationsutbytet mellan aktörer.

Samordning kan förekomma mellan stat och kommun (t.ex. via samverkansformer mellan polis och socialtjänst), men eftersom verksamhetsområdet till stor del är lokalt styrt kan stödet till den enskilde variera beroende på vart denne bor.



## 5. FALLSTUDIE 4 – ETABLERING AV NYANLÄNDA INVANDRARE

### 5.1 Övergripande syfte och mål för verksamhetsområdet

Verksamhetsområdet etablering av nyanlända syftar till att skapa goda förutsättningar för att nyanlända snabbt ska komma i arbete eller utbildning. Alla steg i mottagandet ska syfta till att hitta ett arbete eller utbildning som leder till arbete. Det innefattar också ersättning till kommuner för flyktingmottagande och mottagande av ensamkommande flyktingbarn.<sup>55</sup>

Regeringens övergripande mål med integrationspolitiken är "lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund."<sup>56</sup>

För verksamhetsområdet är målsättningen att "uppnå en snabbare etablering av nyanlända på arbetsmarknaden".<sup>57</sup> Enligt regeringen är arbete den främsta nyckeln till nyanländas etablering i Sverige. Arbete ger möjligheter att utveckla språket, få kunskap om det svenska samhället och få ett utökat nätverk. Nyanländas kunskaper och färdigheter måste enligt regeringen tas tillvara på ett bättre sätt och det är viktigt att både män och kvinnor får del av effektiva insatser för etablering på arbetsmarknaden.

Ytterligare ett mål för insatserna är "hållbart mottagande i hela landet". Flyktingmottagandet är ett gemensamt ansvar för samhället. Idag är mottagandet ojämnt fördelat mellan landets kommuner samtidigt som väntetiderna för att kunna bosätta sig i en kommun har ökat. Regeringen framhåller att för dem som beviljats uppehållstillstånd i Sverige är bosättningen i en kommun ett viktigt första led i processen för etablering på arbetsmarknaden.<sup>58</sup>

Totalt finns över ett tjugotal lagar och förordningar som reglerar verksamhetsområdet. Exempel på några styrande lagar är:

- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare
- Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

### 5.2 Verksamhetsområdets målgrupp och målgruppens behov

**Nyanlända har skiftande behov, alltifrån bostad till information om lagar, regler och krav**

Som nyanländ räknas en person som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning på grund av flyktingskäl eller andra skyddsskäl.<sup>59</sup> Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser, dvs. 24-36 månader. Även en nyanländ som är 18 eller 19 år omfattas av lagen, förutsatt att denne saknar föräldrar i Sverige.<sup>60</sup>

Enligt de som intervjuats inom verksamhetsområdena har målgruppen skiftande behov, alltifrån boende, vårdinsatser, försörjning och arbete till sociala nätverk samt information om lagar, regler och krav.

<sup>55</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering>

<sup>56</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/>

<sup>57</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/>

<sup>58</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/>

<sup>59</sup> Till exempel kvotflykting, massflykting och tribunalvittne.

<sup>60</sup> Lagen (2010:197) om etableringsinsatser till vissa nyanlända invandrare.

## 5.3 Aktörerna inom området

Ansvar för att personer som fått uppehållstillstånd ska få ett bra mottagande i Sverige delas mellan kommuner, landsting och flera olika myndigheter.

Tabell 5 Aktörer med ansvar för etablering av nyanlända invandrare

Aktör	Uppdrag inom verksamhetsområdet
<b>Arbetsförmedlingen</b>	Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga aktörer. Arbetsförmedlingen beräknar och beslutar också om etableringsersättning till nyanlända. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår också att vid behov anvisa de personer som har rätt till en etableringsplan, en bostad.
<b>Migrationsverket</b>	Migrationsverket erbjuder boende och pengar till mat i väntan på besked om uppehållstillstånd och betalar ut ersättning till kommuner och landsting när en person fått uppehållstillstånd
<b>Länsstyrelsen</b>	Länsstyrelsens roll är att verka för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot vissa nyanlända. Därtill ska Länsstyrelsen verka för regional samverkan i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända
<b>Skolverket</b>	Skolverkets roll är att stödja huvudmän och skolor i arbetet med att skapa förutsättningar för utveckling för mottagande och undervisning av nyanlända
<b>Kommuner</b>	Kommunerna ansvarar för bostadsförsörjning, undervisning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning. Kommunerna har även ansvar för skola, förskola, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar. Därtill ansvarar kommunerna för sociala insatser.
<b>Landsting/region</b>	Landsting/regioner har ansvar och uppgifter avseende hälsoundersökning för nyanlända som inte tagit del av den under asyltiden samt att bedöma och skriva intyg om prestationsförmåga på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

### 5.3.1 Arbetsförmedlingens uppdrag är främst att samordna etableringsinsatser och stödja övriga aktörer

År 2010 trädde etableringsreformen i kraft med syfte att tydliggöra ansvar för vissa nyanlända invandras arbetsmarknadsetablering. Eftersom arbetsmarknadsetablering är det huvudsakliga syftet med etableringsreformen har Arbetsförmedlingen fått en central roll med ansvar för att nyanlända invandrare ska erbjudas insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samordna etableringsinsatser som syftar till att underlätta och påskynda nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet, samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. För personer som omfattas av lag (2010:197) om etableringsinsatser till vissa nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen även

beräkna och besluta om etableringsersättning enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.<sup>61</sup>

I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår också att vid behov anvisa de personer som har rätt till en etableringsplan, en bostad. Det gäller även alla som tillhör hushållet. Arbetsförmedlingen har inga egna bostäder utan det är kommunerna som tar emot och anvisar bostäder till nyanlända.<sup>62</sup> Från och med 2017 övergår Arbetsförmedlingens bosättningsansvar till Migrationsverket som då övertar hela ansvaret för att anvisa nyanlända till kommun för bosättning.

### **5.3.2 Migrationsverket stödjer främst individen men involverar kommuner och landsting när en person fått uppehållstillstånd**

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Inom flyktingmottagandet erbjuder Migrationsverket asylsökande boende och pengar till mat under tiden de väntar på besked i asylärendet. När en person fått tillstånd att stanna i Sverige betalar Migrationsverket ut statlig ersättning till kommuner och landsting. De ansvarar också för att ta fram en nationell prognos för nyanlända samt för bosättning av vissa nyanlända.<sup>63</sup>

### **5.3.3 Länsstyrelsen ska säkerställa mottagskapaciteten**

Länsstyrelsen har i uppdrag att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. I det sammanhanget ska länsstyrelsen också verka för regional samverkan. Därtill ska Länsstyrelsen verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända. Länsstyrelsen ska också på regional och lokal nivå följa upp organisering och genomförande av insatser för personer som omfattas av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.<sup>64</sup>

### **5.3.4 Skolverkets uppdrag rör skolans förutsättningar för undervisningen av nyanlända**

Inom verksamhetsområdet etablering av nyanlända har Skolverket i uppdrag att stödja huvudmän, rektorer, förskolepersonal och lärare i arbetet med att skapa förutsättningar för utvecklingen av mottagande och undervisning för nyanlända elever.<sup>65</sup>

Enligt regleringsbrevet för 2016 har Skolverket fått flera uppdrag kopplat till verksamhetsområdet. Exempelvis ska Skolverket under 2016 utveckla riktlinjer till stöd för kommunernas arbete med validering. Riktlinjerna ska inkludera validering avseende nyanlända med avslutad eller delvis avslutad gymnasial utbildning.

### **5.3.5 Skatteverket och Försäkringskassan har också centrala roller inom verksamhetsområdet**

Andra statliga myndigheter som har en central roll för de nyanländas etablering är Skatteverket och Försäkringskassan. Skatteverket har en central roll för att de nyanlända snabbt får ett personnummer eller samordningsnummer så att de kan delta i etableringsplaner och få etableringsersättning.

<sup>61</sup> Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

<sup>62</sup> <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Om-etableringsuppdraget.html>, 2016-09-23.

<sup>63</sup> <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Om-etableringsuppdraget.html> .

<sup>64</sup> Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

<sup>65</sup> [http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?\\_xurl\\_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwt-pub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D3173](http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwt-pub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D3173), 2016-09-22.

Försäkringskassan betalar ut den etableringsersättning som Arbetsförmedlingen beslutar om. Myndigheten fattar även beslut om och betalar ut etableringstillägg och bostadsersättning.<sup>66</sup>

### 5.3.6 Kommuner ansvarar för bostadsförsörjning, undervisning, utbildning samt sociala insatser

Kommunerna har ansvar inom flera olika verksamhetsområden som delvis är de samma som de statliga myndigheterna. Kommunerna ansvarar för att ta emot nyanlända efter anvisning för bostättning samt för att bistå nyanlända med praktisk hjälp i samband med bostättningen. Kommunerna ansvarar också för undervisning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning. Kommunerna har även ansvar för skola, förskola, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar.<sup>67</sup> Kommunerna ansvarar också för försörjning för dem som inte har rätt till etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser till vissa nyanlända invandrare.

### 5.3.7 Landstingen bedömer nyanländas prestationsförmåga

Landsting/regioner har ansvar och uppgifter avseende hälsoundersökning för nyanlända som inte tagit del av den under asyltiden samt att bedöma och skriva intyg om prestationsförmåga på uppdrag av Arbetsförmedlingen.<sup>68</sup> Landstingen tillhandahåller också vård till nyanlända, på samma villkor som för medborgare.

## 5.4 Systemets utmaningar sammanfattas utifrån nedanstående systemfaktorer

### 5.4.1 Regelverken begränsar aktörernas förutsättningar att samverka samt skapar ekonomiska incitament för individen

Verksamhetsområdet omfattas av en mängd lagar och förordningar som påverkar såväl den enskilde individen som aktörernas förutsättningar att samverka.

#### Regelverken begränsar aktörernas handlingsutrymme och flexibilitet

Aktörerna verkar utifrån olika lagar och förordningar. Flera respondenter upplever att regelverken påverkar aktörernas handlingsutrymme och möjlighet till flexibilitet. Exempelvis har kommuner, till följd av det kommunala självstyret, större möjligheter att påverka budget, rutiner och arbetssätt än vad till exempel Arbetsförmedlingen har. Detta kan skapa utmaningar i samverkan mellan kommunala och statliga aktörer.

#### Sekretesshinder skapar samverkansutmaningar mellan aktörerna

Personer som intervjuats ser också att sekretess skapar utmaningar för samverkan. Sekretess medför att flera olika kartläggningar görs med individen i olika faser av flödet. Dessa dubbla kartläggningar ger dubbelarbete för handläggare och individer, samt gör processen otydlig för individen som undrar varför samma moment görs flera gånger. Det kan också försena processen så att individen får vänta på att ingå i relevanta aktiviteter.

#### Regelverkens utformning kan ge ekonomiska incitament för individen

Systemet omfattar olika lagar och krav som den enskilde individen måste förhålla sig till och uppfylla för att kunna ta del av insatser och ersättningar. Exempelvis föreskriver regelverket att etableringsuppdraget först kan starta när en person är mottagen och folkbokförd i en kommun. Väntan på att skrivas in i etableringsuppdraget skapar en frustration hos många nyanlända som vill

<sup>66</sup> Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare

<sup>67</sup> <http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktningmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarfordelningflyktningmottagandet.7168.html>

<sup>68</sup> <http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktningmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarfordelningflyktningmottagandet.7168.html>

komma igång med sitt liv och sin etablering på arbetsmarknaden.<sup>69</sup> Väntan kan också medföra att individen får söka försörjningsstöd hos kommunen i väntan på att skrivas in i etableringen.

Utifrån fallstudien är det få som lämnar etableringsuppdraget på grund av nedsatt prestationsförmåga. Nedsatt prestationsförmåga kan dock vid en senare tidpunkt visa sig finnas, till exempel när individen lämnar etableringsuppdraget och övergår till annat program hos Arbetsförmedlingen. En förklaring till detta är att det finns ekonomiska incitament att ingå i etableringsuppdraget för den enskilde individen och att denne därför inte framhåller sin reella hälsosituation vid kartläggning hos etableringshandläggare. Etableringsersättningen är nämligen ekonomiskt mer fördelaktig än det ekonomiska biståndet hos kommunen. Konsekvensen som dessa incitament medför kan vara att individen inte får den vård eller det stöd som denne är i behov av.

Att individens hälsosituation och vårdbehov inte visar sig förrän i ett senare skede kan också förklaras av att det är andra krav som tillämpas i de program<sup>70</sup> på Arbetsförmedlingen som många nyanlända normalt övergår till efter avslutad etableringsplan. I garantierna ses man inte längre som nyanländ och man har själv ansvar för sin egen situation.

#### **5.4.2 Styrning och ledning: Styrningen är inte samordnad av staten**

Flera som intervjuats upplever att det saknas en gemensam vision och målbild för verksamhetsområdet. De upplever också att styrningen inte är samordnad av staten. Tre departement (Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet) har det huvudsakliga ansvaret för att genomföra regeringens politik för migration och integration, inklusive etablering av nyanlända. Därutöver har Utbildningsdepartementet ansvar för frågor om utbildning i sfi och samhällsorientering.<sup>71</sup> Flera respondenter har dock lyft att etablering av nyanlända är mer än en arbetsmarknadspolitisk fråga. De ser till exempel att bostads- och näringslivspolitiska frågor spelar en väsentlig roll för verksamhetsområdet.

Flera som intervjuats upplever också att de uppdrag som regeringen ger via regleringsbrev och enskilda regeringsbeslut inte har ett horisontellt perspektiv. De har beskrivit att olika myndigheter får liknande uppdrag, utan att ha kännedom om det. Uppdragen kan också ges av olika departement och vid olika tidpunkter. Respondenterna har också uttryckt att bristen på horisontellt perspektiv är en konsekvens av bristande samordning mellan departementen i Regeringskansliet.

#### **Involverade aktörer fokuserar på det egna uppdraget snarare än helheten**

De som intervjuats upplever att aktörer inom området fokuserar på det egna uppdraget och de egna målen eftersom det är dem som de följs upp emot, vilket leder till att ingen aktör har fokus på helheten. Detta drabbar den enskilde individen, till exempel genom att denne hänvisas till olika aktörer i systemet.

Intervjuade har också beskrivit att kunskapen om varandras uppdrag och ansvarsuppgifter är begränsad och att det är otydligt hur aktörerna ska komplettera varandra i systemet.

#### **5.4.3 Organisation: Många aktörer i systemet skapar stora samverkansbehov**

Arbetsförmedlingen har många kontaktytor i frågor som rör nyanlända, exempelvis mot Migrationsverket, landstinget/regionen och de kommunala verksamheterna såsom Arbetsmarknads-, Vuxenutbildnings- och Socialförvaltningen. Dessa kontaktytor ställer krav på samarbete mellan aktörerna för att skapa en sammanhållen och effektiv process för den nyanlände. Om samverkan inte fungerar smidigt mellan aktörerna kan detta leda till negativa konsekvenser för den enskilde, så väl som för aktörerna i form av dubbelarbete.

<sup>69</sup> RIR 2015:17, s. 130.

<sup>70</sup> Till exempel Jobb- och utvecklingsgarantin

<sup>71</sup> RIR 2015:17, s. 79.



### **Det finns starka incitament för kommuner att samverka med Arbetsförmedlingen**

Aktörerna samverkar i olika utsträckning och det finns etablerade forum för samverkan, exempelvis genom lokala överenskommelser kring vissa områden. Det finns enligt intervjuade starka incitament för kommuner att samverka med Arbetsförmedlingen eftersom kommunerna har ansvaret för försörjningsstödet. Om bättre resultat kan uppnås genom att samarbeta med Arbetsförmedlingen kan kommuner minska sina utgifter för försörjningsstödet.

### **Brist på samordning mellan Arbetsförmedling och kommun kan medföra att individen hamnar efter i sin språkundervisning**

Det krävs ett fungerande kommunikations- och informationsutbyte mellan Vuxenutbildning och Arbetsförmedlingen, eftersom nästan alla nyanlända kommer att studera Sfi. Arbetsförmedlingen har ansvar för individens etableringsplan och etableringsersättning och kommunen för Sfi och därmed individens studieplan. Om dessa planer inte stämmer överens, eller om nya aktiviteter planeras utan att förankras hos den andra aktören kan det ge upphov till krockar. Exempelvis kan en Sfi-kurs påverkas negativt om Arbetsförmedlingen planerar in praktik mitt i kursen. Om praktiken är på heltid och pågår i mer än ett par veckor kan den nyanlände hamna så långt efter i sin Sfi-undervisning att denne tvingas börja om kursen från början och tappa i tempo i sin språkutveckling. Individen kan också behöva vänta ett par veckor på start av en ny kursomgång. Om de två aktörerna har dialog i god tid om praktiken kan Sfi planeras om och de två aktiviteterna kan genomföras synkroniserat.

Svårigheterna att kombinera språkinsatser och arbetsmarknadsinriktade aktiviteter kan också resultera i att individen endast har Sfi som reell aktivitet, trots att etableringen ska vara på heltid.

### **Organiseringen av etableringsuppdraget på Arbetsförmedlingen kan bidra till interna svårigheter i överlämning av ärenden**

Inom Arbetsförmedlingen har etableringsuppdraget organiserats som ett separat verksamhetsområde. Det har bidragit till att det har skapats gränsdragningar mellan den del som arbetar med etableringsuppdraget och den del som arbetar med övriga program, till exempel jobb- och utvecklingsgarantin som många nyanlända övergår till efter avslutad etableringsplan. Gränsdragningen medför att det har upprättats olika rutiner och arbetssätt och kulturer inom myndigheten, vilket kan påverka överlämningen av ärenden. Exempelvis finns risk att viktig information som upprättats under individens deltagande i etableringsuppdraget inte delas med handläggare i jobb- och utvecklingsgarantin. Det kan påverka individens förutsättningar att få en behovsanpassad aktivitetsplan i jobb- och utvecklingsgarantin.

### **Det finns flera ersättningssystem inom verksamhetsområdet**

Olika aktörer är ansvariga för ersättningar inom verksamhetsområdet, exempelvis är Migrationsverket ansvarig för dagersättning under asylprocessen, Arbetsförmedlingen för etableringsersättning och kommunen för ekonomiskt bistånd.

Det kan få konsekvenser för den nyanlände. Exempelvis genom väntetid för att erhålla ersättning. Ofta uppstår ett glapp i ersättningen under perioden mellan det att den nyanlände lämnar Migrationsverkets mottagningssystem och att den nyanlände börjar motta etableringsersättning från Arbetsförmedlingen. Detta eftersom dagersättning betalas ut i förskott, och etableringsersättningen betalas ut i efterhand, när personen redovisat deltagande i etableringsuppdraget. För att klara sin försörjning kan den nyanlände söka ekonomiskt bistånd, så kallad glappersättning, hos kommunens socialtjänst. Ett villkor för att vara berättigad ekonomiskt bistånd och ingå i etableringsuppdraget är att individen är folkbokförd hos Skatteverket. Om detta drar ut på tiden blir glappet mellan ersättningarna ännu längre.

### **Ansvarsfördelningen kring hälso- och sjukvårdsfrågor behöver utvecklas**

Flera aktörer såsom Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och landstinget/regionen har ansvarsuppgifter kopplat till hälso- och sjukvårdsfrågor för nyanlända. Flera av de intervjuade aktörerna upplever att ansvarsfördelningen och rutiner kring handläggning av nyanländas prestationsförmåga är otydlig. Samordningen kring den nyanländes hälsosituation har lyfts som ett utvecklingsområde.

Nyanländas etableringsprocess påverkas av dennes hälsosituation och flera intervjuade har påpekat att det är centralt att tidigt identifiera nyanländas behov av särskilda medicinska eller sociala insatser. Om behov inte identifieras tidigt i processen finns risk att individen inte får de insatser som denne behöver och att etableringen därför försenas.

#### **5.4.4 Rutiner och riktlinjer: Riktlinjer och rutiner kring upphandling begränsar ett lokalt anpassat arbetssätt**

##### **Statliga myndigheter har begränsade möjligheter att påverka riktlinjer och rutiner vilket begränsar deras handlingsutrymme att anpassa sig till den lokala kontexten**

De statliga myndigheternas lokala kontor har begränsade möjligheter att påverka riktlinjer och rutiner som är antagna på central nivå. Exempelvis upphandlar Arbetsförmedlingen en stor del av sin verksamhet från externa leverantörer. Myndighetens organisering av upphandlingsverksamheten sker centralt vilket begränsar dess handlingsutrymme att upphandla tjänster lokalt utifrån den lokala kontexten.

Detta kan få flera negativa konsekvenser för den nyanlände. Det finns exempel på att utbildningar inte finns tillgängliga i närområdet, utan i annan kommun vilket innebär en väsentlig pendling för den enskilde. Detta är problematiskt, särskilt i de fall då kommunen kan ha en motsvarande utbildning att erbjudas betydligt närmare inom ramen för vuxenutbildningen. Arbetsförmedlingen är dock låst till att erbjuda sin egen upphandlade arbetsmarknadsutbildning, om individen har sin ersättning via Arbetsförmedlingen. Detta är även problematiskt eftersom en kurs som ges via vuxenutbildningen är betygsgrundande, till skillnad från arbetsmarknadsutbildningar.

#### **5.4.5 Glapp och parallelliteter**

Regeringens mål med verksamhetsområdet etablering av nyanlända är att uppnå en snabbare etablering av nyanlända på arbetsmarknaden. Det förutsätter ett effektivt och sammanhållet flöde genom systemet. Den nyanlände har kontakt med olika aktörer i flödet och myndighetsutövning sker utifrån olika uppdrag, regelverk och krav. Nedan beskrivs de glapp och de parallelliteter som riskerar att uppstå i systemet.

##### **Många överlämningar och brist på samordning bidrar till glapp i systemet vilka får konsekvenser för individen**

Flera exempel på glapp har framkommit i fallstudien. Ett är i överlämningen från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen då det normalt uppstår ett glapp i ersättningen för den enskilde. Det medför att individen får söka försörjningsstöd hos kommunen för att klara sin försörjning

Ett annat exempel där glapp kan uppstå är mellan Arbetsförmedlingen och kommunen avseende etableringsinsatser. Etableringsplanen och studieplanen är ibland inte samordnade vilket medför att det finns risk att individen behöver pausa sina studier till förmån för praktik och därmed riskera att komma efter i sin Sfi-undervisning.

Ett tredje exempel är i överlämningen från etableringsuppdraget till jobb- och utvecklingsgarantin inom Arbetsförmedlingen. Till följd av organisering och interna rutiner finns risk att information

som är väsentlig för att kunna upprätta en behovsanpassad aktivitetsplan inom jobb- och utvecklingsgarantin inte kommer fram, vilket kan påverka individens förutsättningar att klara aktiviteterna i garantin.

Ett ytterligare exempel där glapp kan uppstå handlar om bedömning av den nyanländes prestationsförmåga. Nedsatt prestationsförmåga att delta i aktiviteter upptäcks ofta först under senare del av etableringsuppdraget eller i jobb- och utvecklingsgarantin, där kraven på individen är högre än i etableringsuppdraget. En bidragande faktor till varför en nedsatt förmåga inte visar sig förrän senare är oklar ansvarsfördelning med brist på struktur och rutiner kring handläggningen. En annan bidragande faktor är att det finns ekonomiska incitament för den nyanlände att vara med i etableringsuppdraget eftersom ersättningen är högre än försörjningsstödet

### **Regelverk och bristande kännedom om varandras uppdrag samt samordning skapar risk för parallelliteter i systemet**

Exempel på parallelliteter har framkommit i fallstudien. Ett handlar om att det saknas samordning och kännedom om uppdrag som olika aktörer har kopplat till området, vilket skapar risk för dubbelarbete.

Ett annat exempel är mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen, som i viss utsträckning tillhandahåller samma utbildningsinsatser snarare än att de kompletterar varandras utbud.

Ett tredje exempel är de kartläggningar som genomförs under olika faser av flödet. Till följd av sekretess har aktörerna begränsade möjligheter att dela information om individens personliga förhållanden, vilket medför att kartläggningar sker på flera ställen i flödet. Antalet kartläggningar bidrar till en ineffektiv och svårförståelig process för den enskilde så väl som för aktörerna.

## **5.5 Systemets övriga utvecklingsområden**

### **Behov av en mer sammanhållen styrning samt tydlighet i uppdrag**

Enligt flera som intervjuats inom ramen för fallstudien behövs en mer sammanhållen styrning från staten. Respondenterna pekar på att det behövs en tydlighet i uppdrag och att uppdrag behöver samordnas av regeringen. Genom att ta ett samlat grepp, med en gemensam målbild och en samordnad styrning skulle samverkanshinder kunna undanröjas, enligt flera av respondenterna.

Vidare har flera respondenter lyft att verksamhetsområdet inte bara är en arbetsmarknadspolitisk fråga, utan att bostads- och näringslivsfrågor behöver inkluderas i frågor som rör etablering av nyanlända.

### **Fokus på individperspektivet**

Flera respondenter har också pekat på vikten av att systemet måste utgå ifrån ett individperspektiv. Fokus bör vara på vad systemet ska åstadkomma för individen. Detta skulle till exempel kunna kräva en annan uppföljningsstruktur, enligt en respondent.

## **5.6 Sammanfattning**

Studien av etablering av nyanlända visar att det finns brister i systemet som indikerar att den statliga styrningen av verksamhetsområdet inte är sammanhållen. Ett huvudproblem ur den enskilde nyanländas perspektiv är det stora antal aktörer som är involverade men vars system och rutiner för överlämningar inte hakar i varandra. Det gäller både överlämningar av ärenden och av enskilda individer.

Fallstudien innehåller flera exempel på ineffektiva ärendeflöden, såväl mellan myndigheter, inom myndigheter, mellan myndigheter och kommuner samt mellan myndigheter och andra organisationer. Ett genomgående problem är att varje aktör tenderar att ha fokus på det egna uppdraget, som utgör en del av processen. Ingen aktör har ett helhetsperspektiv på flödet och hur individen påverkas.

Utvecklingsbehoven som lyfts fram är kopplade till så väl regelverk, regler och riktlinjer. Vissa oavsedda konsekvenser av regelverket är dubbelarbete för myndigheter och ekonomiska incitament på individnivå.

## 6. FALLSTUDIE 5 – KRISHANTERING/KRISBEREDSKAP

En kris är en händelse som hotar samhällets grundläggande funktioner och värden. Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Verksamheten berör samhället i sin helhet, och involverar individer och organisationer lokalt, regionalt och nationellt. Beredskapen handlar i grunden om att ha en förmåga att förbygga och stå emot oväntade händelser, medan hanteringen handlar om den operativa lösningen av olyckor eller kriser som behöver åtgärdas snarast möjligt för att inte utvecklas i en katastrofal riktning. Olyckor kan vara av vitt skilda slag, från en lokal trafikolycka till en vattenläcka eller översvämning. De kan vara lokala eller regionala, som skogsbranden i Västmanland 2014 eller också påverka hela landet, som flyktingkrisen hösten 2015.

En grundtanke med organiseringen av krisberedskap och krishantering är att arbetet utgår från hur samhället fungerar i ett normalläge – med samma ansvarsförhållanden – men att det vid en kris kan behöva göras anpassningar av organisation och arbetssätt för att snabba på processer säkerställa nödvändig samordning av åtgärder. Beskrivningen nedan tar sin utgångspunkt i normalläget.

### 6.1 Övergripande syfte och mål för krisberedskap

Regeringens syfte med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.<sup>72</sup> Krisberedskapens övergripande målsättning följer av syftet och är formulerat som att minska risken för olyckor och kriser som hotar säkerheten samt att värna liv, hälsa och de grundläggande värdena genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.<sup>73</sup>

Samhällets krisberedskap definieras som förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.<sup>74</sup>

Sveriges krishanteringssystem vilar på de tre grundprinciperna ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen fastställer att den som har ansvar för en viss verksamhet under normala förhållanden ansvarar även för att verksamheten fungerar vid kris. Av likhetsprincipen följer att verksamheten så långt som möjligt ska fungera på liknande sätt under en kris om i vardagen. Slutligen innebär närhetsprincipen att en kris i första hand hanteras där den inträffar och av närmast berörda och ansvariga. MSB har föreslagit att dessa tre principer ska ersättas med ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen, och regeringen har i budgetpropositionen för 2017 bejakat att samverkan och handling är förhållningssätt som i högre utsträckning än tidigare bör präglade arbetet.

En indelning görs även i *sektorsansvar* och *geografiskt områdesansvar*. Något förenklat innebär sektorsansvaret att alla myndigheter och organisationer inom ett verksamhetsområde ansvarar för sitt område under en kris, även om det också kan finnas behov av att samordna de olika sektorernas arbete. Det geografiska områdesansvaret syftar till ett ansvar för att inom sitt område samordna inblandade aktörer före, efter och under en kris. Kommunerna har ett sådant ansvar på kommunal nivå, medan motsvarande områdesansvar vilar på länsstyrelserna och regeringen på

<sup>72</sup> Källa: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/> Sidan hämtad 2016-08-24

<sup>73</sup> Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 6, bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63)

<sup>74</sup> Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 4 §.

regional respektive nationell nivå.

Krisberedskapen regleras i en mängd olika lagar, förordningar och föreskrifter. Bland de viktigare kan nämnas:

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap
- Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

Relevanta avsnitt finns dock även i ordinarie lagar, som exempelvis Smittskyddslagen, Socialtjänstlagen, lagen om skydd mot olyckor och Polislagen. Även grundlagarna har stor betydelse för krisberedskapen – inte minst regeringsformen eftersom den ger ramarna för hur landet styrs och leds även under kris.

## 6.2 Krisberedskapens målgrupp och målgruppens behov

Målgruppen för samhällets krisberedskap och krishantering är ytterst hela samhället. Alla invånare i Sverige ska känna en grundtrygghet vad gäller samhällets förmågor att minimera risken för att kriser uppstår samt hantera en händelse när den har inträffat.

I normalläge är målgruppen avgränsad och består av systemets aktörer. På lokal nivå uppfattas kommunstyrelsen vara en viktig målgrupp, regionalt uppfattas kommunerna utgöra en central grupp att involvera, utöver allmänheten, företag och enskilda. Från myndighetshåll beskrivs den viktigaste målgruppen vara "de som vi behöver få med i arbetet, till exempel kommuner", samt aktörerna enligt krisberedskapsförordningen och samarbetspartners som försvarsmakten.

## 6.3 Aktörerna inom området

Eftersom krisberedskap och krishantering berör samhället i sin helhet återfinns aktörerna på alla nivåer; nationellt, regionalt på länsnivå, i delar av län eller regioner och på kommunal nivå. Frivilliga organisationer och ideell sektor kan också ha uppgifter om en kris inträffar, men dessa aktörer har ingen utpekad roll i det regelverk som ligger till grund för beskrivningen här.

Tabell 6 Aktörer med ansvar för krisberedskap och krishantering

Aktör	Uppdrag inom verksamhetsområdet
<b>MSB</b>	MSB har i uppdrag att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser. MSB bidrar till att utveckla kommuners och andra berörda aktörers egen beredskap samt deltar även själv i hanteringen av olyckor och kriser
<b>Länsstyrelserna</b>	Bland länsstyrelsens uppgifter ingår skydd mot olyckor, krisberedskap samt civilt försvar. Länsstyrelserna har inom sina respektive områden ett geografiskt områdesansvar.
<b>Kommuner och landsting</b>	Kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer. Kommunerna har ett geografiskt områdesansvar.
<b>Övriga statliga aktörer</b>	Andra myndigheter har särskilda uppgifter, så som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Socialstyrelsen med flera.
<b>Räddningstjänst</b>	Ingen aktör i sig, men ordnas av ett antal olika statliga och kommunala aktörer.

### 6.3.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser

MSB är en myndighet under regeringen som administrativt sorterar under inrikesministerns ansvarsområde på Justitiedepartementet. MSB:s uppdrag regleras i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. MSB har enligt förordningens portalparagraf ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller kris. (§1) I uppdraget ingår bland annat att utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder samt att arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser.

I det förebyggande och förberedande arbetet ska MSB i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera allvarliga sårbarheter, hot och risker i samhället. Tillsammans med andra ansvariga myndigheter ska MSB göra en övergripande planering av vilka åtgärder som bör vidtas (§3).

Vid allvarliga olyckor och kriser har MSB ett stödjande och samordnande uppdrag. Myndigheten ska ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder och kommunikation vid en kris (§7).

### 6.3.2 Länsstyrelserna ska stödja och samordna berörda aktörer i händelse av kris

Länsstyrelserna har en central roll i krisberedskapssystemet. Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion reglerar länsstyrelsens generella uppdrag. Bland uppgifterna ingår skydd mot olyckor, krisberedskap samt civilt försvar. Länsstyrelsen är geografisk områdesansvarig myndighet och högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Uppdraget innebär att minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla förmågan att hantera uppgifterna under fredstida krissituationer och höjd beredskap. (§52)

Länsstyrelsen ska samverka med kommuner och andra aktörer och har inom sitt geografiska område ett sammanhållande ansvar. Detta innebär att länsstyrelsen före, under och efter en kris ska

verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. (§ 54) I länsstyrelsens uppdrag ingår även att ha en tjänsteman i ständig beredskap (§53).

Länsstyrelsens uppgifter inom krisberedskapssystemet regleras i förordning (215:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Uppgifterna är omfattande. Varje länsstyrelse ska inom sitt geografiska område i närmare preciserade situationer vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån. Det gäller bland annat hastigt uppkomna situationer, situationer som innebär hot eller risk eller situationer som kräver brådsäkande beslut. Vidare ska länsstyrelserna efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Länsstyrelserna ska vidare verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs, nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt, under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter samt se till att informationen till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas. (6§)

### **6.3.3 Kommuner och landsting ska kunna hantera krissituationer och verka för samordning och samverkan**

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred (2 kap 1 §).

Kommunerna har ett geografiskt områdesansvar enligt 2 kap. 7 § LEH. Detta innebär att kommunerna inom sitt geografiska område vid extraordinära händelser i fredstid ska verka för samordning och samverkan mellan olika berörda aktörer i kommunen samt att de krishanteringsåtgärder som vidtas samordnas. Kommunerna ska även se till att informationen till allmänheten samordnas.

Landstingen är central samverkanspart i frågor om skydd, hälso- och sjukvård.

### **6.3.4 Räddningstjänsten är i huvudsak ett kommunalt ansvar**

Räddningstjänst anordnas i både statlig och kommunal regi. Enligt lagen (2003:778) om skydd för olyckor avser räddningstjänst de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Även vissa räddningsinsatser som görs utan att det inträffat eller föreligger risk för olycka omfattas. Lagen syftar till att trygga människors liv och hälsa, egendom och miljö och säkra ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Ansvar för den statliga räddningstjänsten regleras närmare i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO), och statliga myndigheter har ansvar för närmare angivna delar av räddningstjänsten. Länsstyrelsen i respektive län ansvarar till exempel vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning. Miljöräddning, sjöräddning, flygräddning och fjällräddning är också statliga myndigheters ansvar.

All annan räddningstjänst är kommunernas ansvar, avgränsad till respektive kommuns geografiska område enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Kommunerna får utnyttja varandras resurser för räddningstjänst. Räddningstjänsten i kommunerna är politisk styrd, av en eller flera nämnder och alla kommuner ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänsten. Samtliga kommuner ska utse en räddningschef som fungerar som räddningsledare om en händelse inträffar.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Ansvar som räddningsledare får delegeras. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 16 §.



Vid omfattande räddningsinsatser kan regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner (10 §).

Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningsverksamhet ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs (6§).

### 6.3.5 Många andra statliga aktörer har uppdrag inom krisberedskap

Kustbevakningen, Polismyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten är exempel på myndigheter med särskilda uppgifter inom krisberedskap. Uppdragen spänner från att övervaka, kontrollera och inspektera inom sina områden till att bistå och förstärka med kompetens och resurser i fall en kris uppstår. Också Försvarsmakten med sina centrala och regionala enheter har ansvar och uppgifter, så väl i krisberedskaps- som krishanteringsarbete, regionalt och nationellt.

Utöver länsstyrelserna har ett 30-tal myndigheter ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. I bilaga till förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap framgår vilka de är. Myndigheterna har uppgifter inom sektorer av vitalt intresse vad gäller samhällets funktionssätt, så som teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet samt skydd, undsättning och vård. Alla myndigheter vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna åläggs att samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Förordningens 10 § slår fast att myndigheterna särskilt ska samverka med länsstyrelserna och med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och berörda näringsidkare.

#### Tjänsteman i beredskap

Också funktionen Tjänsteman i beredskap (TIB) regleras i förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Vissa myndigheter har krav på sig att ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. MSB har i uppdrag att vid behov föreslå vilka myndigheter som ska ha en sådan funktion. På lokal nivå, i kommunerna, finns inte denna funktion reglerad.

## 6.4 Systemets utmaningar

Verksamhetsområdet krisberedskap och krishantering kännetecknas av att det stora systemtestet först sker när en plötslig händelse har uppstått. En förhållandevis begränsad kris med lokal och regional utbredelse är utbrottet av parasiter i dricksvattnet i Östersunds kommun 2010. Den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 samt flyktingströmmarna till Sverige genom Skåne hösten 2015 är två andra kriser som satte systemet på prov och visade att systemet kan behöva utvecklas. I relevanta delar kommer dessa tre händelser att refereras till i det följande.

### 6.4.1 Ett regelverk som behöver ändras och förtydligas

Som framgått ovan är det en rad lagar, förordningar och instruktioner som styr krisberedskapsarbetet. Regelverken kan enligt vissa av de intervjuade behöva ses över. Regelverket har också varit tema i utvärderingarna av händelseförloppet vid den stora skogsbranden i Västmanland och räddningsaktionen som följde. En av de frågor som har lyfts efteråt rörde vilket utrymme som lagarna ger avseende den kommunala räddningsledningens organisering och mandat under en extraordinarie händelse.

Bekämpningen av skogsbranden involverade från start två räddningstjänster. Någon samlad räddningschef i beredskap utsågs inte vilket visade sig mycket snabbt skapa oklarheter om beslutsfat-

tandet. Vid flera tillfällen var det otydligt vem som skulle fatta beslut och fattade beslut var omöjliga att genomföra. Oklarhet rådde dessutom kring räddningsledarskapet, vad som ingick i funktionen räddningschef i beredskap samt vilken räddningstjänst som ledde räddningsinsatsen.

Att organisera och bedriva två parallella insatser strider mot andemeningen i LSO. Att direkt få på plats en enkel (samlad) ledning är en högt prioriterad uppgift. Skogsbrandutredningen (2015) har till exempel påtalat att det krävs en enkel ledningsorganisation med en tydlig ledare för att en räddningsinsats ska bli effektiv.<sup>76</sup>

Också konsekvenserna av att länsstyrelsen tillfälligt ta över ledningen av den kommunala räddningstjänsten har diskuterats efter branden. Lagrummet finns och är tydligt, men processer och effekter skapade i detta fall osäkerhet hos samverkande aktörer. Slutligen har också oklarheter i det ekonomiska ansvaret diskuterats, på bakgrund av fall där nödvändiga åtgärder inte genomförts i tid av rädsla för att initiativtagaren ensam får bekosta åtgärden. Alla dessa faktorer är kopplade till hur regelverket är utformat.

MSB, som har haft regeringens uppdrag att sammanställa alla utvärderingar efter skogsbranden, gör bedömningen att krisberedskapen behöver stärkas genom att regelverket utvecklas och förtydligas.<sup>77</sup> Myndigheten bedömer att de övergripande principerna som styr krisberedskapen skulle behöva ändras, från dagens ansvars-, närhets- och likhetsprinciper, till ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen.<sup>78</sup> Närhets- och likhetsprincipen bör inte längre vara grundläggande principer för krisberedskapen, enligt MSB. De tre nya principerna skulle enligt MSB bidra till att förtydliga aktörernas uppgifter och roll när en kris inträffar.

Också från regionalt håll påpekas att regelverket idag är förlegat och skulle behöva en uppdatering avseende länsstyrelsernas samverkan med framför allt räddningstjänsten. Räddningstjänsten har numera ändrade möjligheter att organisera sig och samverka över kommungränser, och regelverket har inte anpassats till fullo till denna nya situation. MSB delar uppfattningen att räddningstjänstens organisation skulle behöva utredas, med inriktning på den kommunala räddningstjänsten. Dessutom anser MSB att regleringen av ledning av räddningsinsatser skyndsamt bör utredas.

#### 6.4.2 Styrning och ledning – varierande förutsättningar för olika aktörer

Både i beredskapsläge och i krisläge är det klart formulerat vilket ansvar som åvilar respektive part på respektive nivå. De tidigare nämnda principerna om ansvar och närhet har konkretiserats i regelverket och det är i utgångspunkten mycket tydligt att räddningstjänsten med sin lokala räddningsledning har ett ledningsansvar vid en lokalt avgränsad kris och att länsstyrelsen har en samordnande roll som inkluderar att verka för att få till stånd en gemensam inriktning på de åtgärder som behöver genomföras. På nationell nivå har MSB motsvarande samordningsroll, preciserad så att MSB har ansvaret i den utsträckning ingen annan myndighet har det. Men om en kris inträffar ska MSB stödja och samordna berörda aktörer.

I praktiken har aktörerna dock varierande förutsättningar att styra och leda arbetet under en kris. Nyligen vunna erfarenheter har visat att det har funnits oklarheter kring ledningsansvar i det inledande skedet av en kris. Både under flyktingkrisen hösten 2015 och skogsbranden 2014 såg man exempel på att ledningsstrukturen var oklar och att förutsättningar för ett tydligt ledarskap saknades.<sup>79</sup> I en mer avgränsad och mindre kris gick ledningsfrågan att lösa, men även i det fallet såg

<sup>76</sup> Detta och nästa stycke baseras på bilaga 2 till MSB:s utredning om skogsbranden, <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28024.pdf>

<sup>77</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK). Dnr. 2015-8954, 2016-04-12.

<sup>78</sup> De föreslagna principernas lydelse: Ansvarsprincipen ger den som har ett ansvar i normala situationer motsvarande ansvar inför och under olyckor och kris. Samverkansprincipen fastslår att aktörer som berörs ska samverka med varandra för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande. Handlingsprincipen fastslår att aktörerna ska agera proaktivt och vidta åtgärder även i osäkra situationer.

<sup>79</sup> Ibid, samt intervjuer med myndighetsföreträdare 2016-09-22

man att ansvarsförhållanden blev otydliga ju fler aktörer som involverades och ju fler parter som hade (eller tyckte sig ha) något slags operativt ansvar.<sup>80</sup> Behovet av en samlad ledning med de rätta befogenheterna tilltog snabbt i styrka.

Också kulturen i samverkande organisationer kan påverka förutsättningarna för kraftfull ledning under en kris. Många av de aktörer som involveras har olika värdesätt och normer, så som försvaret, sociala myndigheter och polismyndigheten. För att överbrygga dessa skillnader behövs kännedom och kunskap som man utvecklar genom utbildning och träning under normala förhållanden.<sup>81</sup>

I större system är det en utmaning att bygga upp personlig kännedom om andra aktörers uppdrag och kapacitet. Enligt våra intervjuer har polisens omorganisation påverkat förutsättningarna för effektiv krishantering lokalt och regionalt.<sup>82</sup> Där man haft utarbetade kontaktvägar till en central part i krisberedskapssystemet, leder flytt av personal och resurser till annan geografisk ort till att man upplever sig tappa ingångar till en för krishantering mycket viktig resurs. Omorganisationen inom polisen har skapat osäkerhet och att utarbeta nya kontaktvägar kräver tid och resurser.

#### 6.4.3 Organisationen för krishantering speglar både förutsättningar och behov

Organiseringen av krisberedskapen följer i stort sett den geografiska indelningen av Sverige på regional och lokal nivå. Länen kan sägas utgöra ett organiserande nav till följd av länsstyrelsernas samordningsansvar. Länsstyrelserna är dels länken mellan regional och central nivå, dels en operativt ansvarig aktör med ett avgörande samordningsansvar när en kris har uppstått.

Länsstyrelsernas organisatoriska, personella och ekonomiska förutsättningar ser olika ut. Basanslagen såväl som tillgång till medel från anslag 2:4 Krisberedskap varierar stort mellan länsstyrelserna.<sup>83</sup>

Också på kommunal nivå är förutsättningarna olika. En mindre kommun möjliggör närhet till kommunens politiska ledning, överblick och personlig kännedom om vilka aktörer i så väl offentlig som privat verksamhet som är relevant att koppla in om en oväntad händelse skulle uppstå. Att vara en liten kommun skapar samtidigt en sårbarhet, med färre tjänstemän som har ansvar för beredskapsfrågorna (det förekommer att kommunens handläggare för krisberedskap och krishantering ska sköta uppgiften inom en mycket liten del av sin tjänst) och därmed begränsade förutsättningar att sprida kompetens, underhålla och utveckla rutiner och system.<sup>84</sup>

Samtidigt erbjuder en mindre organisatorisk enhet ökade möjligheter för täta, regelbundna träffar med samverkande aktörer, i etablerade, lokalt förankrade samverkansforum. Detta är i sig inte problemfritt, eftersom det då finns risk att samverkan och kommunikationskanaler blir personberoende och inte baseras på funktionsansvar.<sup>85</sup>

Viss samverkan lokalt involverar också statliga organisationer med regionala företrädare, som försvaret och polisen. Andra statliga aktörer deltar i samverkan på länsnivå. Vilka myndigheter som kan komma i fråga beror helt på sakfrågan.

<sup>80</sup> Intervju med kommunal företrädare 2016-08-29 och myndighetsföreträdare 2016-09-01.

<sup>81</sup> Intervju med kommunal företrädare 2016-08-29.

<sup>82</sup> Intervju med kommunal företrädare 2016-08-29 och myndighetsföreträdare 2016-09-01.

<sup>83</sup> MSB har som uppdrag att fördela medel till länsstyrelser och de myndigheter som pekats ut i bilaga till förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskapsinsatser. Medlen fördelas efter ansökan och regeringen fastställer årligen prioriteringsgrunderna för projekten.

<sup>84</sup> Intervju med kommunal företrädare 2016-08-29.

<sup>85</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2016-09-01.

Andra organisationer och aktörer såsom näringslivsföreträdare och frivilligorganisationer kan ha en roll att fylla om en kris inträffar och dessa aktörer behöver följdenligt också involveras i det vardagliga beredskapsarbetet. Det måste dock struktureras hur de ska komma in och i vilket syfte, vilket inte alls är klarlagt på lokal nivå.<sup>86</sup>

Flera statliga myndigheter har en geografisk indelning av sin regionala organisation som inte följer länsgränserna. Det kan påverka förutsättningarna för såväl beredskapsarbete som för krishantering i skarpt läge. Det skapar utmaningar när länsstyrelsen har i uppdrag att samordna insatser "inom länet". Flera parter ska kopplas in. Den direkta konsekvensen är att länsstyrelsen behöver kontakta samma aktör i flera län, vilket gör organisering av informationsspridning, möten och beslut mer tungarbetad.<sup>87</sup>

#### 6.4.4 Klara rutiner och riktlinjer är viktigt för en snabb insats

Inom krisberedskapssystemet är rutinerna för planering och uppföljning systematiserade och stöds av förordningar och krav om bl.a. beredskapsplaner. Enligt LEH ska kommuner och landsting ha en plan för hur de ska hantera allvarliga händelser och även öva och utbilda sin personal.

Det visade sig i uppföljningen av skogsbrandsinsatsen att bekämpande av skogsbränder inte fanns beskrivet och ej heller hade övats i de berörda kommunerna. Rutiner och riktlinjer för just denna typ av händelse var inte framtaget och startsträckan blev därför längre än nödvändigt.<sup>88</sup>

#### 6.4.5 Tydliga mål men många aktörer ökar komplexiteten

Det övergripande målet med krisberedskaps- och krishanteringssystemet är tydligt formulerat och uppdraget till aktörerna, att träna på samverkan och mobilisera enligt inarbetade rutiner om krisen inträffar, är klart uttryckt.

Om en kris uppstår kan antalet involverade aktörer öka kraftigt, beroende på krisens omfattning och utsträckning. Även parasitutbrottet, en i huvudsak lokalt avgränsad händelse, involverade ett stort antal aktörer från kommunen och grannkommunerna, länsstyrelsen, landstinget, näringslivsaktörer samt analysresurser och stöd från myndigheter på nationell nivå.<sup>89</sup> Med fler involverade ökar komplexiteten. Hela systemet belastas och tydliga mål, rutiner, kommunikation, styrning och ledning blir avgörande för att klara uppdraget.

#### 6.4.6 IT-stödet är en förutsättning för effektiv krishantering men har brister

Fungerande krishantering är beroende av tillförlitliga och robusta stödsystem. De kan inte riskera att slås ut av störningar som fukt, värme eller hög belastning (till exempel att hemsidor stänger ner när informationsbehovet är som störst). Kommunikationen måste vara effektiv och information och stöd som sprids inom systemet, korrekt. Också andra IT-baserade stödsystem som behövs för effektiv krishantering behöver hålla hög kvalitet och finnas på plats. Det har påvisats brister i stödsystemen som försvårar samverkan, bl.a. missvisande kartdata och problem med användningen av det gemensamma kommunikationssystemet RAKEL.<sup>90</sup>

#### 6.4.7 Identifierade utmaningar för krishantering

Förmågorna att hantera en kris skiljer sig inom systemet. Intervjuade på lokal och regional nivå förklarar det med att mindre kommuner och små länsstyrelser har sämre förutsättningar att prioritera kunskapsutveckling och säkerhetssamordning i hela organisationen, och att det behövs ökade

<sup>86</sup> Intervju med kommunal företrädare 2016-08-29.

<sup>87</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2016-09-01.

<sup>88</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2016-09-22. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK). Dnr. 2015-8954, 2016-04-12.

<sup>89</sup> Intervju med kommunal företrädare 2016-08-29 och myndighetsföreträdare 2016-09-01.

<sup>90</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK). Dnr. 2015-8954, 2016-04-12, samt intervju med myndighetsföreträdare 2016-09-22.

resurser.

Intervjupersonerna har även understrukt att regelverket måste vara tillräckligt tydligt för att fungera för aktörer med skilda förutsättningar. Framförallt måste regelverket kunna ge beslutsstöd under extraordinära förhållanden, till alla aktörer. Under en pågående kris ska resurserna sättas in för att effektivt återupprätta normalläget. Det förutsätter att hanteringen är rationell och strukturerad så att dubbelarbete och parallell styrning kan undvikas.

Vidare måste systemet riggas så att alla väsentliga funktioner och områden täcks in. Beroende på krisens art kan det handla om övervakning av alla relevanta delar av ett geografiskt område eller också att nå alla berörda med information. Det kan vara avgörande för det vidare förloppet att ingen del inte täcks in av information, övervakning eller annat. Glapp får inte finnas i ett beredskapssystem.

Sektorsansvaret är ett av verktygen som kan användas för att utveckla krisberedskapen och hanteringen i skarpt läge. Det har framförts att sektorsansvaret har blivit svagare, bl.a. till följd av att flera samhällsviktiga verksamheter numera ägs och drivs i privat regi. Företagens incitament och förståelse för krisberedskap varierar stort, mellan branscher som uppvisar en utvecklad förståelse för hur verksamheten behöver tryggas för att kunna fungera i alla lägen till sektorer med svag kännedom om krisberedskap och vad sektorsansvaret kan innebära för dem.

## 6.5 Systemets utvecklingsområden

De 21 länsstyrelserna, organiseras, leds och styrs så pass självständigt runtom i landet att det riskerar att vara en nackdel när en kris inträffar. En större samordning och tydligare signal om prioritering skulle behövas från regeringens sida.<sup>91</sup>

Mycket kan också utvecklas vad gäller hur krisberedskapsfrågorna prioriteras. En generell erfarenhet är att de områden som följs upp sedan prioriteras resursmässigt. Länsstyrelserna har tidigare visat att de har förmåga att anpassa verksamheten till prioriterade uppdrag. Om regeringen skulle tydliggöra att länsstyrelsernas uppdrag inom krishantering och krisberedskap i starkare grad kommer att följas upp, kommer högst sannolikt en omprioritering ske inom organisationen.

Staten skulle dessutom tydligare kunna styra de övriga myndigheterna som har en utpekad roll, genom krav i regleringsbrev om specifika insatser inom krisberedskap eller om aktiv samverkan.

## 6.6 Sammanfattning

Systemet för krishantering består av aktörer på olika nivåer som för att uppfylla sitt uppdrag är beroende av ett tydligt regelverk, utarbetade rutiner för samverkan, samordning och samarbete, klar ledning och styrning, väl utvecklade kontaktvägar samt fungerande stödsystem i form av infrastruktur och it-stöd. Systemet har visat sig att inte klara alla påfrestningar när en kris inträffar.

Bristerna förklaras delvis av att styrningen inte är tillräcklig sammanhållen. Många statliga myndigheter ingår i systemet för krisberedskap och krishantering och staten har möjlighet att förtydliga deras uppdrag och ansvar i förordning och instruktion. Det handlar framför allt om att tydliggöra ansvarsfördelningen under pågående kris. Myndigheterna inom systemet kan vara betjänta av att ensa sina arbetsformer och rutiner.

---

<sup>91</sup> MSB, *ibid.*

Slutsatsen är att statens styrning kan behöva utvecklas. De viktigaste aktörerna är de utpekade myndigheterna i förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, där så väl länsstyrelserna som MSB ingår. Eftersom det uppenbarligen finns behov av förtydliganden vad gäller ansvarsfördelningen vid kommunöverskridande insatser och oklarheter gällande aktörernas kapacitet drar vi slutsatsen att statens styrning kan bli mera sammanhållen.

## 7. FALLSTUDIE 6 – FORSKNINGSFINANSIERING

Det svenska systemet för forskningsfinansiering ska bidra till att uppfylla regeringens målsättning om Sverige som en framstående forskningsnation.

Staten bidrar genom anslag till universitet och högskolor samt till forskningsråd som tilldelar medel i konkurrens. Utöver de statliga medlen finansieras forskning även från annat håll, bland annat från organisationer utan vinstsyfte som t ex Wallenbergfonden och andra stiftelser samt från EU och näringslivet. De olika finansiärerna har i många fall skilda fokus och olika kriterier för medeltilldelning.

Processen från ansökan till tilldelning av forskningsmedel kan variera, men stegen är i huvudsak de samma: Aktuella utlysningar av forskningsmedel publiceras,<sup>92</sup> sökanden identifierar den utlysning som är aktuell och ett omfattande arbete med att lämna in alla uppgifter som efterfrågas tar vid. Ansökan skickas till en medelsförvaltare (oftast ett lärosäte) för godkännande innan finansiären ser till att en sakkunniggranskning genomförs. Utifrån de sakkunnigas rekommendationer fattas beslut och forskningsmedlen ställs till forskarens förfogande.

### 7.1 Övergripande syfte och mål: forskningsfinansiering för samhällsutveckling och konkurrenskraft

Regeringens övergripande målsättning är att Sverige ska vara en framstående forskningsnation, där forskning och innovation bedrivs med hög kvalitet och bidrar till samhällets utveckling och näringslivets konkurrenskraft.<sup>93</sup> Syftet med statens finansiering av forskning är att bidra till att målet nås.

Verksamhetsområdet styrs genom de lagar, förordningar och instruktioner som gäller för de enskilda aktörerna. Dock presenterar regeringen återkommande forskningens långsiktiga inriktning i forskningspolitiska propositioner. Den senaste kom 2012 och en ny planeras under hösten 2016.

Statliga anslag till universitet och högskolor utgör den största delen. Statliga forskningsråd, EU, kommuner och privata stiftelser och fonder ger också väsentliga bidrag. Andra statliga finansiärer är myndigheter – ett mindre antal myndigheter bedriver själv forskning eller finansierar forskning som utförs av andra.<sup>94</sup> I denna fallstudie avgränsas urvalet aktörer till de större offentligfinansierade aktörernas roll och bidrag.

### 7.2 Forskningsfinansieringens målgrupp och målgruppens behov

Verksamhetssystemet forskningsfinansiering kan sägas ha två målgrupper:

- formella och etablerade organisationer inom högskolan eller universitetet som ansvarar för forskningen eller också
- de enskilda forskande individerna som oftast organiseras i projekt, grupper och nätverk. Dessa individer kan visserligen vara knutna till en högskola, men kan också finnas i på en regional

<sup>92</sup> Vetenskapsrådet har sedan 2015 tillsammans med Forte och Formas ett elektroniskt system för att hantera ansökningar, Prisma. Processbeskrivningen gäller således även ansökningar från dessa forskningsråd.

<sup>93</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/hogskola-och-forskning/mal-for-hogskola-och-forskning/> (sidan hämtad 2016-08-30)

<sup>94</sup> Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Livsmedelsverket och många museer är exempel på myndigheter som finansierar eller själv bedriver forskning, se <http://www.vr.se/download/18.2ca3d64215505d3a90cf225b/1464762725694/Medlemslista+N%C3%A4tverket+f%C3%B6r+FoU-myndigheter+31+maj+2016.pdf>

FoU-enhet, på ett fristående forskningsinstitut eller på en medicinsk klinik och bedriva klinisk försöksverksamhet.

I det följande omnämns forskare, forskargrupper eller också forskningsmiljöer oberoende av deras organisatoriska hemvist, som målgruppen för forskningsfinansieringen. Målgruppens behov är primärt att få medel till att kunna bedriva forskning.

### 7.3 Aktörerna inom området

Systemets aktörer avgränsas här till offentligfinansierade finansiärer och forskare, som på nationell nivå avser regeringens anslag till universiteten,<sup>95</sup> högskolorna och forskningsråden, och på regional och lokal nivå kommuner, kommunförbund/regioner samt landsting. Myndigheter som bedriver eller finansierar forskning ingår inte i denna studie.<sup>96</sup> Även med avgränsningen till forskningsfinansiärer med offentliga medel som grund, ger det ur den enskilda forskarens perspektiv ett stort antal aktörer att förhålla sig till. I det följande beskrivs ett urval finansiärer med relevans för en bred grupp av forskare.

Tabell 7 Aktörer med ansvar för forskningsfinansiering

Aktör	Uppdrag inom verksamhetsområdet
<b>Lärosäten – universitet och högskolor</b>	Högskolor och universitet ska ge utbildning på grundnivå och forskarnivå. Styrelse fattar beslut om strategiska satsningar och omprioriteringar gällande forskningen vid lärosätet i avsikt att få till stånd starka forskningsmiljöer.
<b>Vetenskapsrådet</b>	Vetenskapsrådets uppdrag är att ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden.
<b>Formas*</b>	Formas uppdrag är att främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggnad.
<b>Forte*</b>	Fortes uppdrag är att främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning inom arbetslivsområdet samt inom social- och folkhälsovetenskap.
<b>Vinnova*</b>	Vinnovas uppdrag är att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem.
<b>Kommuner och landsting</b>	Forskningsmedlen går i huvudsak till tillämpad forskning och utveckling utanför universitet och högskolor.
<b>Statligt finansierade forskningsstiftelser*</b>	KK-stiftelsen ska finansiera forskning mellan näringsliv och akademi. Mistras uppdrag är att finansiera miljöstrategisk forskning.

\*Dessa aktörer har inte intervjuats i fallstudien.

<sup>95</sup> Alla universitet och högskolor får anslag för forskning. Vissa universitet och högskolor bedriver själv omfattande forskning, som till exempel Karolinska Institutet och Lunds universitet, se t ex <http://www.uka.se/download/18.6e65a54814c9d64344d17c3c/1454413122678/arsrapport-2015.pdf>

<sup>96</sup> Ett 50-tals myndigheter verksamma inom olika områden bedriver forsknings- och utvecklingsprojekt (FoU) Myndigheterna är verksamma inom olika områden, med ansvar inom alltifrån vård och hälsa till trafik och museiverksamhet. Källa <http://www.vr.se/omvetenskapsradet/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/natverkforsforskandemyndigheter.4.49e6aaba13ef4cb96237213.html>



### 7.3.1 Universitetet och högskolorna ska utbilda forskare och bedriva forskning av hög kvalitet

Statliga universitet och högskolor regleras i Högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).<sup>97</sup> Universitet och högskolors uppdrag enligt lag och förordning är att bedriva utbildning, forskning, konstnärlig forskning och utvecklingsarbete. I uppdraget ingår att samverka med det omgivande samhället, informera om sin verksamhet och att bidra till att uppnåda forskningsresultat kommer samhället till nytta. Verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

Högskolelagen ställer även krav på universitetet och högskolor om att värna om god forskningsetik och vetenskapens trovärdighet och säkra hög kvalitet i såväl utbildning som forskning. Lagen innehåller allmänna principer om frihet vid val av forskningsproblem, utveckling av forskningsmetoder och publicering av forskningsresultat.

Målet för utbildningen på forskarnivå är att utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning.<sup>98</sup> Anslagen till universitet och högskolor speglar lärosätenas breda uppdrag och ges dels för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och dels som anslag för forskning och utbildning på forskarnivå.

Statliga anslag utgör den största delen av högskolornas forskningsmedel, under 2014 tilldelades högskolorna cirka 17 miljarder i direkta anslagsmedel medan de statliga medlen som fördelades till högskolorna via myndigheter uppgick till cirka 10 miljarder. Tredje största källan var organisationer utan vinstsyfte i Sverige, med cirka 4 miljarder kronor i utdelade forskningsmedel. Utöver dessa finansierare fick lärosätena även bidrag från andra aktörer, däribland EU, kommuner och landsting, företag samt offentliga forskningsstiftelser.

### 7.3.2 Vetenskapsrådet ska finansiera forskning av högsta vetenskapliga kvalitet

Vetenskapsrådets uppdrag är att utveckla svensk forskning av högsta vetenskapliga kvalitet och bidra till samhällets utveckling. Myndigheten är rådgivare till regeringen i forskningsrelaterade frågor. Uppdraget regleras i lag (2000:662) om Vetenskapsrådet samt i förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.

Vetenskapsrådet ska ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden. Rådet ska samverka nationellt och internationellt med andra myndigheter och organisationer som bedriver och finansierar forskning och i samverkan med universitet och högskolor medverka till att skapa goda forskningsmiljöer och främja en prioritering av forskarutbildning och forskning av hög kvalitet.

I uppdraget ingår att fördela medel till forskning, identifiera områden för strategiska satsningar, arbeta med analys, utvärdering och strategiska frågor som rör forskningsfrågor samt att främja kommunikation mellan forskare inom olika områden och mellan forskare och det omgivande samhället. Vetenskapsrådet ska också arbeta strategiskt med frågor som rör forskning och forskningsfinansiering i ett nationellt och internationellt perspektiv, främja mång- och tvärvetenskaplig forskning samt tillgängliggöra forskningsresultat.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> För enskilda utbildningsanordnare som till exempel Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm gäller andra regelverk som inte kommer beröras närmare. Även vissa av de statliga högskolorna omfattas av särskilda förordningar som inte kommer behandlas, exempelvis Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan.

<sup>98</sup> <http://www.uka.se/fakta-om-hogskolan/utbildning-och-examina.html>. Sidan hämtad 2016-09-22

<sup>99</sup> [www.vetenskapsradet.se/omvetenskapsradet](http://www.vetenskapsradet.se/omvetenskapsradet) Sidan hämtad 2016-09-05

### 7.3.3 Formas får stödja behovsmotiverad forskning inom miljö, areella näringar och samhällsbyggande

Formas, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, styrs av förordning (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Formas ska stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning inom sina områden och forskningen ska vara av högsta vetenskapliga kvalitet och relevans. Forskningsrådet får också finansiera utvecklingsverksamhet i begränsad omfattning.

Miljö- och energidepartementet är ansvarigt departement för Formas, men verksamheten finansieras även med medel som ligger under Näringsdepartementet. Formas får ett regleringsbrev från Näringsdepartementet och ett från Miljö- och energidepartementet.

### 7.3.4 Forte finansierar forskning om hälsa, arbetsliv och välfärd

Forte, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, är ett forskningsråd och en statlig myndighet under Socialdepartementet. Verksamheten regleras i förordning (2007:1431) med instruktion för Forte samt i myndighetens årliga regleringsbrev. Fortes uppgift är att främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning inom arbetslivsområdet samt inom social- och folkhälsovetenskap.

I uppdraget ingår att bedöma den egna verksamhetens kvalitet, nyttiggörande och samhällsrelevans samt göra motsvarande bedömning av den forskning som forskningsrådet fördelat medel till. Vidare ska Forte utreda vilka forskningsbehov som finns inom myndighetens verksamhetsområde, redovisa resultaten av dessa utredningar samt främja och ta initiativ till forskning där behov finns, främja kunskapsuppbyggnad, främja och ta initiativ till mång- och tvärvetenskaplig forskning, ansvara för kommunikation om forskning och forskningsresultat samt främja och ta initiativ till forskningssamarbete och erfarenhetsutbyte internationellt och inom EU, stimulera svenskt deltagande inom forskningsprogram inom EU och internationellt m.m.

### 7.3.5 Vinnova finansierar forskning om innovation inom områdena teknik, transport, kommunikation och arbetsliv

Vinnova, Verket för innovationssystem, är en statlig myndighet under Näringsdepartementet. Verksamheten regleras i förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem samt i myndighetens årliga regleringsbrev. Vinnovas uppdrag är att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem<sup>100</sup> med ett särskilt ansvar inom områdena teknik, transport, kommunikation och arbetsliv.

Vinnova har vidare en rad främjandeuppdrag, som att verka för att samhället ska kunna dra nytta av forskning för att uppnå hållbar tillväxt, stärka och utveckla universitet och högskolor, företag och andra samhällsaktörer samt utveckla samarbetet mellan dessa. Andra uppgifter enligt förordningen är att främja en starkare och mer konkurrenskraftig institutsektor, bidra till att utveckla viktiga sektorer inom de svenska innovationssystemen och att sprida information om forskning. Bland Vinnovas uppgifter enligt instruktionen är att främja, utvärdera och samordna det svenska deltagandet i EU:s ramprogram för forskning och innovation.

### 7.3.6 Statliga forskningsstiftelser är stora finansiärer inom sina nischer

Två forskningsstiftelser bildades 1994 med medel från löntagarfonderna, - Stiftelsen för kunskap och kompetensutveckling, KK-stiftelsen, samt Mistra, stiftelsen för miljöstrategisk forskning. KK-stiftelsens roll i kunskapssamhället har sedan starten skiljt sig från andra aktörers genom att ha uppdraget att hitta nya vägar mellan näringsliv och akademi, för att förkorta steget mellan forskningsresultat och tillväxt. KK-stiftelsen ska bidra till att bygga upp forskning vid 16 nyare lärosäten, och även vid sex så kallade specialhögskolor. Mistras uppdrag är att investera i miljöstrategisk

<sup>100</sup> Med innovationssystem avses nätverk av offentliga och privata aktörer där ny teknik och kunskap produceras, sprids och används.

forskning som bidrar till en hållbar samhällsutveckling

### 7.3.7 Forskningsrådets samverkansuppdrag

Enligt forskningsrådets respektive instruktion ska Vetenskapsrådet tillsammans med Vinnova, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd samt Statens energimyndighet ingå i en samordningsgrupp bestående av myndighetscheferna. Gruppen ska samverka och gemensamt utarbeta analyser, strategier och forskningsprogram samt i övrigt ta initiativ för att utveckla och förnya formerna för forskningsverksamheten.

Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova ska enligt respektive forskningsråds regleringsbrev för 2016 samverka inom området hälsa, vård och omsorg.

Forte ska samordna forskning om barn och ungdomar, äldre, funktionshinder, socialvetenskaplig alkohol- och narkotikaforskning samt internationell migration och etniska relationer. Forte ingår även i rådet för styrning med kunskap (3 a §, förordning 2015:155).

Vinnova ska samverka med och utveckla dialogen mellan regionala, nationella och internationella aktörer inom verksamhetsområdet. (6 § förordning 2009:1101).

### 7.3.8 Kommuner och landsting finansierar forskning utanför universitet och högskolor

Kommuner och landsting finansierar forskning, ofta behovsmotiverad forskning som bedrivs i gränslandet mellan forskning och utveckling och sker i miljöer utanför universiteten och högskolorna.

Landstingen och kommunerna satsar den största delen av sina utgifter för forskning och utveckling på tillämpad forskning<sup>101</sup>, varav merparten tilldelas forskning inom hälso- och sjukvård enligt siffror från 2013. Andra prioriterade områden för kommuner och landstings forskningsfinansiering är transport och kommunikation, offentlig förvaltning och allmänvetenskaplig utveckling. Inom socialtjänstområdet har kommuner och landsting i samverkan med staten gett stöd till FoU-verksamhet i syfte att utveckla en evidensbaserad praktik.

## 7.4 Systemets utmaningar ur forskarens perspektiv

Eftersom forskarna tävlar om begränsade resurser blir det av vikt att a) identifiera alla potentiella finansierare, b) identifiera deras strategiska krav, c) bevaka vilka ansökningsfrister som gäller och anpassa ansökan till respektive finansierares särskilda villkor, samt d) i fall man lyckas och tilldelas medel, följa upp och återrapportera resultaten av forskningens framskridande, på rätt sätt, i rätt tid, till alla relevanta finansierare.

### 7.4.1 Regelverket är i stora delar samordnat men inriktningen skiljer sig

Som beskrivet ovan är det formella regelverket som styr forskningsfinansieringen i stora delar samordnat. Tre av de fyra statliga forskningsråden har stora likheter i syfte, tilldelningskriterier och rapporteringskrav. Men det finns vissa skillnader, bland annat har bara två av fyra<sup>102</sup> forskningskvaliteten som sitt centrala kriterium för tilldelning. I Vinnovas fall framgår explicit att den forskning som myndigheten finansierar ska främja tillväxt. Forte ska bedöma kvaliteten, men också nyttiggörandet och samhällsrelevansen i den forskning som rådet stödjer.

<sup>101</sup> Tillämpad forskning avser ett systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer med en bestämd tillämpning i sikte. (SCB, frescatimanualen)

<sup>102</sup> För Forte framgår krav om forskningskvalitet mer implicit i rådets instruktion, 2 § 2 p.

#### 7.4.2 Styrningen av forskningen är inte samordnad från statens sida

Forskningen ska fylla många syften och de olika aktörerna som finansierar och styr svensk forskning har något olika utgångspunkter. Staten ansvarar för majoriteten av medlen och ansvaret för att fördela medel är delat på flera departement. Utbildningsdepartementet ansvarar för universitet och högskolor (SLU undantaget), vilket innebär styrning av såväl grundutbildning, forskarutbildning som forskning genom anslag.

Styrningen av forskningsmedel som tilldelas i konkurrens genom forskningsråden är uppdelad mellan flera departement. Fyra departement ansvarar för Vetenskapsrådet, Forte, Formas och Vinnova. Dessa departement kommer inte alltid överens, enligt våra intervjupersoner. Genom intervjuerna ges en bild av att styrningen av forskningen i stort, även den som sker inom högskolan, är lite sammanhållen. En intervjuperson karakteriserar den som spretig. Forskningspolitikens syfte och mål presenteras enligt intervjupersonerna på olika sätt från Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Miljö- och energidepartementet.<sup>103</sup> Forskande myndigheter (eller myndigheter som finansierar forskning) finns även inom andra departement, vilket ökar risken för att forskningen inte styrs sammanhållet.

#### 7.4.3 Rutiner och riktlinjer från ansökan till uppföljning: Ökad samverkan kring administration, men inte utan hinder

Komplexiteten i forskningsfinansieringssystemet visar sig så snart man tar i beaktande att många forskare ansöker om medel från flera olika finansiärer. Ett vanligt förekommande exempel på vilka skilda förhållanden som enskilda forskare behöver känna till och ta hänsyn till, gäller kriterierna för medelstilldelning. Vinnovas uppdrag är enligt instruktionen att finansiera behovsmotiverad forskning, och det följs upp av dess villkor för bidrag. Ett krav är att det ska finnas en plan för att nyttiggöra projektresultat, där nyttiggörande definieras som att projektresultat kommer till användning t.ex. genom kommersialisering, licensiering eller offentliggörande.<sup>104</sup>

Motsvarande krav finns inte från Vetenskapsrådets sida. Vetenskapsrådets kriterier för att kunna ansöka har form av formella krav på sökanden, så som att hen har en godkänd doktorsexamen och är knuten till ett lärosäte. Vetenskapsrådet kräver inte anställning för att kunna ansöka om forskningsmedel men medelsförvaltaren ska intyga att forskaren kommer att anställas om medel beviljas. . Inom vissa områden är det heller inte obligatoriskt med avlagd doktorsexamen, bland annat gäller det området "konstnärlig forskning".<sup>105</sup>

#### Administrativa rutiner för ansökningar från forskningsråden ensas

Samverkan kring administration av ansökningar har ökat. Också vad gäller administrativ samordning har forskningsråden fördjupat sitt samarbete. Tre av råden har lyckats utveckla ett gemensamt ansökningssystem. Hittills är Forte, Formas och Vetenskapsrådet med. Vissa myndigheter som finansierar forskning har signalerat intresse för att ansluta sig.<sup>106</sup> Detta lär komma enskilda forskare till godo genom minskad administration kring ansökan. Dock behöver resultatredovisning och återrapportering fortfarande ske till var och en av de finansiärer som en forskare eller forskargrupp erhåller finansiering från. Vissa delar av detta kommer att tas in mer samordnat via det gemensamma ansökningssystemet med början 2017. Flera av stegen efter att en ansökan har skickats in kan sannolikt vinna på mer samordning.

Men det finns också hinder för samordningen. Ett sådant är sekretessreglerna.<sup>107</sup> Digitaliseringen möjliggör att man effektivt delar dokument, men regelverket är inte anpassat till dagens digitala

<sup>103</sup> Källa är intervjuer med högskoleföreträdare och regionala företrädare.

<sup>104</sup> <http://www.vinnova.se/sv/Ansoka-och-rapportera/Villkor-och-kostnader/Vinnovas-villkor-for-bidrag/> Sidan hämtad 2016-09-20

<sup>105</sup> Krav om anställning vid universitet hindrar forskare som bedriver praktikinära forskning inom kommuner och landsting att kunna ansöka om medel från Vetenskapsrådet, enligt SKL:s FoU-samordnare. Uppgift i intervju 2016-09-01

<sup>106</sup> Uppgift i intervju med myndighetsföreträdare 2016-09-08.

<sup>107</sup> Ibid.

samhälle. Ett exempel är när två finansiärer har uppdrag att tillsammans stimulera viss forskning. Ansökan skickas ett av råden som mottagare men den andra parten behöver insyn och underlag i form av ansökanshandlingarna. Det finns administrativa svårigheter kring att dela dessa mellan myndigheter, och sekretess- och offentlighetsregler är också hinder. Alla ansökningar är offentliga och kan begäras ut. De måste då prövas ur personuppgiftshänsyn och i fall där fler myndigheter är involverade sker samma prövning i båda myndigheter. Hanteringen är inte ändamålsenlig, eftersom så väl forskningsråden som den samverkande myndigheten är statliga aktörer.

#### **Administrativa rutiner för uppföljning skiljer sig åt**

Forskningsråden har olika sätt att följa upp. Vetenskapsrådets uppföljning är i stora delar delegerat till medelsförvaltaren, som i regel är det lärosäte som forskaren är knuten till. Den löpande uppföljningen ingår i medelsförvaltarens ansvar. Vinnova använder sig av en proaktiv, löpande återrapportering där mottagaren åläggs att visa att hen har tillräcklig progression i arbetet innan nästa utbetalning kan genomföras.

#### **Bidrag från flera finansiärer ökar den administrativa belastningen**

Bidragstiderna varierar mellan de olika bidragen. Det är en faktor som i sig kan öka den administrativa belastningen på enskilda forskare, eftersom deras återrapportering av progression och resultat då ska göras till flera finansiärer.<sup>108</sup>

Å andra sidan uppfattar vissa forskare kraven på återrapportering som en hjälp – det är ett sätt för dem att utvärdera forskningens utfall och eventuellt sätta in åtgärder för att öka möjligheten att uppnå målet, uppger en av våra intervjupersoner.

#### **7.4.4 Mål och uppdrag är delvis sammanfallande**

Aktörernas uppdrag är bara delvis sammanfallande. Universitet och högskolor ska både utbilda och forska inom sitt basanslag, men tävlar också om externa forskningsmedel och ska styra och prioritera sina forskningsaktiviteter på ett strategiskt sätt. Forskningsråden ska bara finansiera forskning, men utifrån olika tilldelningskriterier. Vetenskapsrådet har ett utpekat ansvar att finansiera grundforskning och forskning av högsta kvalitet samt uppdrag åt det mer tillämpade hållet exempelvis kring nationell samordning av kliniska studier, klinisk behandlingsforskning, registerforskningsuppdrag etc. Övriga forskningsråd har delvis andra uppdrag, till exempel att finansiera arbetslivsforskning, eller samhällsbyggande. Det kräver anpassade mål, tilldelningskriterier och delvis kompetenskrav, beroende på område och inriktning.

Det är dock inte alltid en tydlig gräns mellan grundforskning och tillämpad forskning, forskningen rör sig ofta sömlöst från grundforskning till tillämpad eller innovativ forskning vilket gör att gränsdragningen mellan finansiärernas uppdrag inte alltid är tydlig. Vetenskapsrådet som största forskningsråd har också ett brett ansvarsområde, bland annat för att finansiera forskning inom så skilda forskningsfält som medicin, konstnärlig verksamhet och humaniora.

#### **7.4.5 Utveckling av gemensamma system för bland annat IT-stöd skulle bidra till minskad administration**

Samordnad ärendehantering och mera samordnad administration är andra sätt att minska dubbelhanteringen knutet till ansökansförfarandet. Samordning kräver dock utveckling av gemensamma system, för t ex lönehantering, tidrapportering och it-stöd. Alla forskningsråden behöver ha detta och det är inte samordnat i dag. För de forskare som ansöker om medel från till exempel stiftelser eller andra icke-offentligfinansierade finansiärer, lär nämnda förändring ha mindre betydelse.

<sup>108</sup> Uppgift från intervjuer med myndighetsföreträdare, 2016-09-08 och 2016-09-19

## 7.5 Identifierade utmaningar i systemet

### **Glapp inom forskningsfinansiering kan handla om forskning som inte får stöd**

Vilken forskning som ska finansieras med statliga medel är en återkommande fråga och uppdelningen av de statliga finansierarna i forskningsråd med olika inriktning kan sägas vara en strategi för att säkra att forskning inom viktiga samhällsområden kommer till stånd.

Forskare som inte är knutna till universitet eller högskolor, och som håller på med behovsmotiverad eller praktisknära forskning, kan uppfatta forskningsfinansieringssystemet som mindre ändamålsenligt. Deras företrädare pekar på angelägna forskningsområden som lider brist på finansiering i dag (metodutveckling inom socialtjänst är ett exempel) och efterlyser andra tilldelningskriterier och en ny incitamentstruktur från de statliga forskningsrådets sida.<sup>109</sup>

### **Dubbelhantering sker i flera avseenden i dag**

Flera exempel på dubbelhantering framkommer i intervjuerna. Med utgångspunkt i systemets målgrupp är det ett faktum att samma forskare ansöker om och tilldelas medel från en rad olika finansierare. Att olika statliga aktörer har olika villkor och krav för tilldelning är logiskt om man ser till vilka övergripande mål som olika aktörer har för verksamheten. Men konsekvenserna för enskilda forskare/forskargrupper är en mångdubbling av administrationen (ansökansprocessen, återrapporteringen) som tar resurser från den egentliga forskningen.

Ur finansierarnas perspektiv förekommer dubbelhantering i handläggningen av ansökningar. Om forskare söker medel från olika källor, granskas ansökningarna av vanligen tre sakkunniga per ansökan. Kraven på granskare är högt ställda och varje forskningsråd behöver rekrytera granskare. Detta borde kunna göras enklare och bättre menar aktörerna. Idéer för att minska dubbelarbete är bland annat att forskningsråden skapar en gemensam pool av granskare.

### **Administrativt regelverk hindrar medlen att komma till nytta**

Det förekommer även att infrastrukturen (administration av medlen, system för återrapportering) är outvecklad hos mottagarna. Konstnärlig forskning nämndes som exempel, där det har förekommit att 85 % av forsknings-anslaget har använts till att finansiera overheadkostnaderna vid aktuell högskola. Man kan då säga att ett forskningsfält har begränsade förutsättningar att nyttja tilldelningen. Forskningsfinansierarnas uppgift blir de fall svårare, de måste gemensamt hitta sätt att stimulera fram grunden i form av kompetens eller infrastruktur för att bedriva den forskning som efterfrågas.

## 7.6 Sammanfattning

Forskningsfinansieringssystemet är utformat för att säkerställa både kvalitet och bredd i den forskning som utförs. Givet detta syfte framstår statens styrning som relativt sammanhållen.

Ett sätt att bedöma om systemet är sammanhållet är att undersöka om frågor eller företeelser faller mellan stolar. I fallet forskningsfinansiering vore det situationen om viss forskning överhuvudtaget inte tilldelades medel. Forskare inom smala vetenskapsområden kan i dagens system ansöka om medel från bland annat Vetenskapsrådet, och forskare inom olika ämnesområden har möjlighet att tilldelas medel om forskningen uppfyller fastställda kriterier. Forskare aktiva inom behovsmotiverad eller praktisknära forskning har dock få statliga finansierare att vända sig till, men andra offentliga finansierare, så som kommuner och landsting, prioriterar praktisknära forskning högt.

<sup>109</sup> Uppgift från intervju med SKL:s FOU-samordnare 2016-09-01.

Ett viktigt syfte med forskningsfinansieringssystemets utformning, med basanslag för forskning till universitet och högskolor kompletterat med möjligheterna att ansöka om forskningsmedel i konkurrens från forskningsråd och andra finansiärer, är att gynna och stimulera kvaliteten i forskningen. Att det leder till viss parallellhantering vid ansökan och uppföljning är en logisk följd av ett system baserat på konkurrens om medel. Dock skulle onödigt dubbelarbete till följd av att forskningsfinansiärer hanterat samma ansökan och bedömer samma forskargrupper kunna minimeras och process- och procedurfrågor skulle kunna ensas mellan de finansiärer som staten ansvarar för.

## 8. FALLSTUDIE 7 – REGIONAL TILLVÄXTPOLITIK

### 8.1 Regeringens övergripande målsättning för tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i hela landet

Det övergripande målet för den regionala tillväxtpolitiken i Sverige är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.<sup>110</sup> Utgångspunkten och syftet med den regionala tillväxtpolitiken är att regionerna ska ges möjligheter att växa och utvecklas efter sina särskilda förutsättningar.<sup>111</sup> Tillväxtpolitiken är kopplad samman med en rad andra politikområden, vilket kommer till uttryck genom regeringens beslut om tre områden som den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till:

- att nå det övergripande målet om att ha lägst arbetslöshet i EU 2020
- att nå de nationella miljömålen
- att sluta jämställdhetsgapet

De nationella miljömålen bygger på de 16 miljö kvalitetsmål som uttrycker den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Målet inom jämställdhet är att kvinnor och män ska ha samma förutsättningar att nå inflytande i det regionala tillväxtarbetet och få tillgång till tillväxtresurser.

Den regionala tillväxtpolitiken styrs av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, av förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete samt av lag (SFS 2002:34) om samverkansorgan i länen. Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (2010:630) ger vissa regioner ansvaret för uppgifter inom tillväxtpolitiken som i andra län sköts av samverkansorgan eller länsstyrelser.<sup>112</sup> Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete innehåller bland annat bestämmelser om de regionala utvecklingsprogram (RUP) som regionerna, samverkansorganen och länsstyrelserna ska ta fram.<sup>113</sup> RUP ska utifrån en analys av länets utvecklingsförutsättningar ange mål, inriktningar och prioriteringar samt innehålla en plan för uppföljning och utvärdering. Programmen ska tas fram i samråd med kommuner, landsting, statliga myndigheter och organisationer och ligga till grund för samverkan med dessa parter. Lagen om samverkansorgan i länen (SFS 2002:34) avser kommunala beslutande församlingar inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor.

Ansvarigt organ för den regionala tillväxtpolitiken i respektive län ska i samverkan med det regionala partnerskapet samordna insatser för att genomföra det regionala utvecklingsprogrammet. Det ska också löpande följa upp programmet och se till att det utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. Det färdiga programmet ska lämnas in till regeringen.

I tabellen nedan framgår vilken aktör som i dag har det regionala utvecklingsansvaret i respektive län.

<sup>110</sup> I enlighet med prop. 2007/08:1, utg. omr. 19, bet 2007/08: NU2, rskr. 2007/08:99; Regeringens Budgetproposition 2016 utgiftsområde 19 s. 11; En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020

<sup>111</sup> Regeringens Budgetproposition 2016 utgiftsområde 19 s. 46; En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 s. 1

<sup>112</sup> <http://skl.se/samhallsplanering/infrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html> och även Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

<sup>113</sup> Begreppet RUS, Regional utvecklingsstrategi, används av flertalet regioner. RUP/RUS är synonymer.



Tabell 8 Aktörer med det regionala utvecklingsansvaret per län

Län	Regionalt utvecklingsansvarig aktör
<b>Stockholm</b>	Länsstyrelsen i Stockholms län*
<b>Västmanland</b>	Länsstyrelsen i Västmanlands län**
<b>Västernorrland</b>	Länsstyrelsen i Västernorrlands län**
<b>Norrbottn</b>	Länsstyrelsen i Norrbottens län**
<b>Östergötland</b>	Region Östergötland
<b>Kronoberg</b>	Region Kronoberg
<b>Jönköping</b>	Region Jönköpings län
<b>Gotland</b>	Region Gotland
<b>Blekinge</b>	Region Blekinge
<b>Skåne</b>	Region Skåne
<b>Halland</b>	Region Halland
<b>Västra Götaland</b>	Västra Götalandsregionen
<b>Värmland</b>	Region Värmland
<b>Örebro</b>	Region Örebro län
<b>Dalarna</b>	Region Dalarna
<b>Gävleborg</b>	Region Gävleborg
<b>Jämtland</b>	Region Jämtland Härjedalen
<b>Västerbotten</b>	Region Västerbotten
<b>Uppsala</b>	Regionförbundet Uppsala***
<b>Kalmar</b>	Regionförbundet i Kalmar län
<b>Södermanland</b>	Regionförbundet Sörmland

Not: de län som idag har ansökt och beviljats ansvar för den regionala utvecklingen är Gotlands kommun, Gävleborgs län, Hallands län, Jämtlands län, Jönköpings län, Kronobergs län, Norrbottens län, Skåne län, Uppsala län, Västernorrlands län, Västmanlands län, Västra Götalands län, Örebro län, Östergötlands län.

\* Landstinget i Stockholm har ansvaret för länets RUS – RUFSS som också är en regionplan i enlighet med Plan- och bygglag (2010:900) 7 kap. Regionplanering.

\*\*För länen Uppsala, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län togs beslut om ändring under 2016 och lagändringen träder i kraft den 1 januari 2017.

\*\*\*Det regionala utvecklingsansvaret övergår från samverkanorganet Regionförbundet Uppsala till Region Uppsala 1 januari 2017.

För närvarande utreds hur Sveriges regionala indelning ska se ut. Under 2015 tillsatte regeringen en utredning, Indelningskommittén, som gavs i uppdrag att ge förslag till en ny regionindelning. Det kan komma att påverka organiseringen av det regionala utvecklingsansvaret. I sitt delbetänkande juni 2016 föreslog kommittén att tolv län ska slås samman till tre storregioner år 2018. Beslut om hur de resterande nio länen ska delas in har ännu inte tagits.<sup>114</sup>

### 8.1.1 En nationell strategi för det regionala tillväxtarbetet har tagits fram

Arbetet med den regionala tillväxtpolitiken ska utgå från den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som beslutades 2015. I den nationella strategin fastställdes fyra prioriteringar med tillhörande fokusområden för det regionala tillväxtarbetet. De ska vara vägledande för arbetet med regionala utvecklingsstrategier och styrande för statliga aktörers arbete med den regionala tillväxtpolitiken. Prioriteringarna är innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning, internationellt samarbete. För prioriteringarna har regeringen listat ett antal resurser och politikområden som är av särskild betydelse för prioriteringarna.

<sup>114</sup> Bland annat: <http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/regionfragan.381.html>

Tabell 9 Sammanställning av politikområden av särskild betydelse för prioriteringarna

Regeringens prioriteringar	Politikområden av särskild betydelse för prioriteringarna
<b>Innovation och företagande</b>	Finns framför allt inom regional tillväxtpolitik, näringspolitik, forskningspolitik, politik för de areella näringarna, landsbygd och livsmedel, kulturpolitik, energipolitik, miljöpolitik, politik för regional samhällsorganisation, integrationspolitik, utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande samt jämställdhetspolitik.
<b>Attraktiva miljöer och tillgänglighet</b>	Finns framför allt inom regional tillväxtpolitik, transportpolitik, politiken för informationsområdet, politik för regional samhällsorganisation, förvaltningspolitik, politik för de areella näringarna, landsbygd och livsmedel, bostadspolitik, hållbart samhällsbyggande, miljöpolitik, energipolitik, kulturpolitik och jämställdhetspolitik. Resurser av betydelse för måluppfyllelsen finns också inom ramen för allmänna bidrag till kommuner.
<b>Kompetensförsörjning</b>	Finns framför allt inom regional tillväxtpolitik, näringspolitik, utbildningspolitik, forskningspolitik, arbetsmarknadspolitik, transportpolitik, integrationspolitik och jämställdhetspolitik.
<b>Internationellt samarbete</b>	Resurser av betydelse finns inom flertalet av ovan nämnda politikområden.

115

## 8.2 Verksamhetsområdets målgrupp och målgruppens behov

Den yttersta målgruppen för statliga aktörer inom det regionala tillväxt-området är företagen. I praktiken vänder sig ofta de statliga aktörerna till de ansvariga aktörerna på regional nivå som får agera mellanled för att nå ut till de enskilda företagen. Branschorganisationer kan också agera mellanled mellan aktörerna inom systemet och företagen.

För regionala och lokala aktörer uppges målgruppen vara investerare och företag. Ytterst uppges målgruppen vara samtliga som är villiga att investera tid och pengar i regionen eller kommunen. Det kan både handla om enskilda små entreprenörer och större och etablerade företag. För systemaktörer på regional och lokal nivå ingår också statliga aktörer i målgruppen, eftersom dessa kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för bland annat infrastruktur, innovationer, investeringar och annat som påverkar regionens attraktionskraft.

För kommunala aktörer är regioner en viktig målgrupp eftersom också dessa kan bidra till att skapa förutsättningar för högre attraktionskraft inom en kommun. Exempel på förutsättningar är utbyggnad av infrastruktur genom kollektivtrafik och vägar samt möjlighet till hälso- och sjukvård.

Andra målgrupper inom systemet uppges vara civilsamhället och utbildningsanordnare.

## 8.3 Aktörerna inom området

Flera aktörer har ett lagstadgat uppdrag att arbeta för regional tillväxt. I tabellen redovisas de viktigaste aktörerna och deras övergripande ansvar.

Tabell 10 Centrala aktörer och deras huvudsakliga uppdrag inom regional tillväxtpolitik

Aktör	Uppdrag inom verksamhetsområdet
<b>Tillväxtverket</b>	Myndigheten ska främja hållbar näringslivsutveckling, hållbar regional tillväxt och vara förvaltande myndighet för regionalfonden. Tillväxtverket ska genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen.
<b>Länsstyrelser</b>	I län med landsting eller regioner med det regionala utvecklingsuppdraget ska länsstyrelsen medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet. I övriga län ska länsstyrelsen samordna genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med förordningen
<b>Regioner/landsting</b>	Regioner med det regionala utvecklingsuppdraget ska fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin (RUP). För regioner som inte har det regionala utvecklingsansvaret är regional utveckling ett frivilligt åtagande.
<b>Samverkansorgan</b>	Samverkansorgan med särskild uppgift enligt lag (2002:34) om samverkansorgan i länen, ska svara för regionala utvecklingsfrågor. Samverkansorganen har i uppgift att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling samt samordna insatser för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin

Utöver ovan nämnda aktörer finns även andra aktörer och organisationer som bedriver frågor som på olika sätt rör regional tillväxtpolitik, t ex Verket för innovationssystem (Vinnova), Almi Företagspartner AB, Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden) och Tillväxtanalys.<sup>116</sup>

### 8.3.1 Tillväxtverket ska genomföra insatser för ett aktivt regionalt tillväxtarbete

Tillväxtverkets huvuduppgifter är att främja hållbar näringslivsutveckling, hållbar regional tillväxt och att vara förvaltande myndighet för EU:s regionalfond. Tillväxtverket ska genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Vidare ska myndigheten ansvara för nationell samordning och utveckling av genomförandet av regionalfonden i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken. Tillväxtverket ska verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala tillväxtpolitiken uppnås.<sup>117</sup> Tillväxtverket har enligt förordningen en samverkansskyldighet gentemot andra berörda nationella, regionala och lokala aktörer. Syftet är att skapa förutsättningar för hållbar näringslivsutveckling, innovationer och internationalisering.<sup>118</sup>

### 8.3.2 Länsstyrelser ska medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet

Länsstyrelserna har bland annat uppgifter i fråga om regional tillväxt i Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelsen har en skyldighet att medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i de län där regioner och även samverkansorgan har det regionala utvecklingsansvaret.<sup>119</sup> I övriga län ska länsstyrelsen samordna genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med förordningen. Länsstyrelsen ska agera länk mellan människor och kommunerna samt mellan regering, riksdag och andra myndigheter.<sup>120</sup> Länsstyrelserna har även ansvar att medverka i Tillväxtverkets uppföljning av det regionala tillväxtarbetet på nationell nivå samt för uppföljning av anslaget om regionala tillväxtåtgärder.

<sup>116</sup> Budgetproposition 2016 utgiftsområde 19 s. 9

<sup>117</sup> Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

<sup>118</sup> Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

<sup>119</sup> Förordning med instruktion för Länsstyrelserna (2007:825)

<sup>120</sup> <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/om-lansstyrelsen/Pages/default.aspx>

Enligt lagen (2002: 34) om samverkansorgan i länen ska länsstyrelsen och andra statliga myndigheter bistå samverkansorganen med det stöd som dessa samverkansorgan behöver för det regionala tillväxarbetet. Länsstyrelsen och statliga myndigheter ska även löpande lämna information till dessa regionala aktörer om pågående och planerade verksamheter av betydelse för länets utveckling.<sup>121</sup>

### 8.3.3 Regioner/landstings utvecklingsansvar

För regioner/landsting med ett regionalt utvecklingsansvar enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län gäller ansvar för att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling samt att samordna insatser för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Landstingen och regionerna ska följa upp, låta utvärdera och redovisa resultat årligen för regeringen. Enligt förordning (2007:713) om regionala utvecklingsprogram ska det regionala utvecklingsprogrammet utvecklas i samråd med kommun och landsting. Utvecklingsprogrammet ska ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer.<sup>122</sup>

### 8.3.4 Samverkansorgan ska ta fram utvecklingsstrategin och samordna genomförandet av den

Ett exempel på samverkansorgan är regionförbund inom ett län där alla kommuner och oftast också landstinget ingår. Samverkansorganens uppgift enligt lag (2002:34) om samverkansorgan i länen är att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. De ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling som kommuner och landsting ska genomföra i samarbete med andra parter samt samordna genomförandearbetet. Vidare ska samverkansorganen upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur samt följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultat av regionalt tillväxtarbete till regeringen.

Samverkansorgan har enligt lag (2002:34) om samverkansorgan i länen skyldighet att samverka med länets kommuner, landsting, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. De ska samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.

### 8.3.5 Kommunerna omnämns inte i förordningen om regional tillväxt som en ansvarig aktör

Kommunen omnämns inte i förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete som ansvarig för den regionala tillväxtpolitiken. Kommunen är inte skyldig att verka för näringslivsutveckling, byggande av bostäder eller kultur, eftersom dessa verksamheter är frivilliga åtaganden.<sup>123</sup> Kommunen har enligt plan- och bygglagen (2010:900) skyldighet att tillhandahålla en aktuell översiktsplan för kommunen som anger den långsiktiga utvecklingen av kommunens fysiska miljö. Som tidigare nämnt ska det regionala utvecklingsprogrammet utvecklas i samråd med kommun och landsting. Även samordning kring programmet ska enligt förordningen ske i samverkan med kommun och landsting.

## 8.4 Systemets utmaningar

### 8.4.1 Regelverk: Regelverket utgör inget hinder för samverkan men ansvarsfördelningen är inte tydlig

Enligt intervjustavaren utgör regelverket idag inget generellt hinder för samverkan mellan aktörer på olika nivåer. Dock är regelverket otydligt, framförallt vad gäller ansvarsfördelningen och vilken skyldighet respektive aktör inom systemet har.

<sup>121</sup> [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200234-om-samverkansorgan-i-lanen\\_sfs-2002-34](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200234-om-samverkansorgan-i-lanen_sfs-2002-34)

<sup>122</sup> [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007713-om-regional\\_sfs-2007-713](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007713-om-regional_sfs-2007-713)

<sup>123</sup> <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommunernasataganden.3683.html>

Den aktör som innehar det regionala utvecklingsansvaret ska ta fram ett regionalt utvecklingsprogram och samordna genomförandet av insatserna kopplade till programmet. Aktören kan dock inte tvinga fram deltagande från de aktörer som krävs för genomförandet av en insats. Samordningsuppdraget enligt regelverket blir därför mycket svårt att genomföra.

Intervjupersonerna har vidare påpekat att många aktörer har ett intresse av att regional utveckling kommer till stånd, utan att dessa aktörer alltid har en tydlig roll i systemet.

#### **8.4.2 Styrning och ledning: Den nationella strategin ger inriktning men regionala behov styr**

Regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft formulerar inriktningen för den regionala tillväxtpolitiken. Strategin ska vara vägledande för det arbetet som genomförs inom systemet fram till och med 2020. Prioriteringarna kan vidare vara olika bland verk samma aktörer inom en region eller ett län. Lokala och regionala förhållanden väger tungt. Ett exempel som getts i en av intervjuerna illustrerar hur systemet ser ut i praktiken från ett litet landstings eller regions perspektiv. Om det där står mellan hälso- och sjukvård eller tillväxtpolitik vad politiken ska prioritera, är det oftast tillväxtpolitiken som faller i prioriteringsordningen.

Staten styr inom systemet endast statliga aktörer och den aktör som innehar det regionala utvecklingsansvaret. Regionala och kommunala aktörer omfattas inte av den statliga styrningen vilket leder till att staten kan behöva finna andra incitament till samverkan. I princip samtliga aktörer och framförallt kommunerna har dock ett egenintresse av regionalt utvecklingsarbete. Men svårigheterna med att styra många olika aktörer med hjälp av samverkansincitament tilltar när olika aktörer kan ha ett helt specifikt syfte med att engagera sig, vilket styr deras prioriteringar. Följden blir enligt intervjupersonerna att många frågor inte realiserar eftersom de inte får gehör hos de aktörer som krävs.

#### **8.4.3 Organisation: Ansvar för den regionala utvecklingen är organiserat på olika sätt**

Förutsättningarna för styrningen av systemet påverkas av att den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret är antingen en länsstyrelse, ett samverkansorgan i form av exempelvis ett regionförbund, en region eller en regionkommun.<sup>124</sup> Eftersom det regionala utvecklingsansvaret finns hos aktörer med så skilda sätt att organiseras och styras varierar statens möjligheter att styra aktörerna. Organiseringen påverkar också samarbete och samverkan mellan systemets aktörer. Regionala och kommunala aktörer har inte skyldighet att samverka. Samverkan inom systemet bygger, enligt våra intervjupersoner, i huvudsak på egen nytta. Systemet beskrivs av intervjupersonerna som alltför komplex för att varje enskild aktör ska kunna uppnå målet på egen hand genom egna insatser. På så vis är aktörerna inom systemet beroende av varandras förmågor.

Den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret kan inte ställa krav på andra aktörer att delta. Det blir då en stor utmaning att skapa incitament för deltagande och samordning mellan aktörer. Flera av aktörerna som intervjuats framhåller att de inte innehar någon skyldighet att samverka kring uppdrag som de själva inte innehar.

#### **8.4.4 Riktlinjer och rutiner: Det finns inga gemensamma riktlinjer men den nationella strategin är vägledande**

För statliga myndigheter är Regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft styrande, medan för regionala och lokala är den vägledande. Det finns inga gemensamma riktlinjer för aktörer på olika nivåer. Däremot beskrivs den övergripande strategin som ett fundament för det regionala tillväxtarbetet av flertalet intervjupersoner som vi varit i kontakt med. Att det finns en nationell strategi som är minst vägledande för alla aktörer har enligt intervjupersonerna en stor påverkan på hur arbetet med den regionala tillväxten formuleras, i princip samtliga framhäver att de utgår från strategin vid framtagandet av egna styrdokument.

<sup>124</sup> Region Gotland är ett exempel på en regionkommun med det regionala utvecklingsansvaret

Vidare ska den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret enligt förordningen (2007: 713) om regionalt tillväxtarbete ta fram ett regionalt utvecklingsprogram (RUP/RUS). Utvecklingsprogrammet ska vara en samlad regional strategi för det regionala tillväxtarbetet. I det tänkta systemet ska den dessutom utgå från den nationella strategin och tas fram i samverkan med kommuner och landsting. Bland aktörer som ingått i studien har samtliga förutom kommunen påpekat att de i sitt strategiska arbete kopplar strategier, handlingsplaner och insatser till gemensamma och övergripande strategier såsom den nationella strategin och RUP/RUS. Det har också bekräftats att den regionala utvecklingsstrategin tagits fram i samverkan med aktuella kommuner.

#### **8.4.5 Mål och uppdrag: Målet för politikområdet är enhetligt men aktörerna är många**

Målet för den regionala tillväxtpolitiken på övergripande nivå bidrar enligt intervjupersonerna till att skapa en medvetenhet i hela systemet om tillväxtpolitikens inriktning och prioriteringar. Regeringen har formulerat utgångspunkter för hur systemet är tänkt att fungera och vilka faktorer som krävs för att uppnå den gemensamma målbilden, exempelvis genom att identifiera politikområden per prioriterad insatsområde som behöver involveras för att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken (se tabell 9).

Det varierar dock vilken genomslagskraft som den gemensamma målbilden som har tagits fram i den nationella strategin fått i de olika organisationerna. Uppdrags- och målbeskrivningen har av vissa beskrivits som gammalmodig. Det huvudsakliga syftet enligt intervjupersonerna handlar om att skapa en förståelse för uppdrag och roller, och inte om att lägga gemensamma planer eller ta fram en enhetlig bild över vad som behöver göras. Till det skiljer sig organisationerna för mycket åt.

Det har från framförallt statliga aktörer påpekats att uppdrag som formuleras i Regleringsbrev i stor utsträckning inte är samordnade mellan de aktörer som uppdraget avser. Eftersom den regionala tillväxtpolitiken är ett tvärsektorielt politikområde ställs höga krav på att samordna och samverka arbetet för att uppnå det nationella målet som formulerats. Om en aktör får i uppdrag att genomföra en insats som kräver en form av samverkan med andra aktörer för att uppnå målet med uppdraget, men där de aktörer som behöver involveras för att uppnå målet inte erhåller samma uppdrag i sin verksamhetsstyrning, försvårar detta förutsättningarna att kunna fullgöra uppdraget. Att uppdrag och mål inte är ensade skapar risk för konflikter i prioriteringsordningen för förvaltande myndigheter och förvaltningar.

#### **8.4.6 IT-stöd: Ett integrerat IT-system skulle underlätta men utgör inget större hinder**

Några av intervjupersonerna har beskrivit att integrerade IT-system för framförallt projekthantering vid exempelvis strukturfondsmedel skulle underlätta arbetet och skapa ett effektivare flöde i systemet. Exempelvis använder Tillväxtverket och Jordbruksverket olika system för projekthantering. Detta har inte uppfattats som någon större eller generell utmaning i genomförda intervjuer.

#### **8.4.7 Systemets övriga utmaningar**

Ansvarsfördelningen mellan aktörerna är otydlig på flera sätt, en övergripande samordning saknas och det formella utvecklingsansvaret med stöd av lagen om Regionalt utvecklingsansvar innebär inte att andra aktörer slutar driva frågor som berör tillväxtområdet. När den sammanhållna styrningen av verksamhetsområdet saknas leder det till stora risker för dubbelarbete men också risk för att frågor faller mellan stolarna.

Många frågor inom tillväxtområdet kräver en samverkan med andra aktörer, till exempel bostadsbyggande och nyetablering av företag.

Förutsättningar för att flödet av ärenden och insatser ska strömma smidigt mellan aktörerna är att det finns en viss sammanhållande struktur. I detta tänkta system är sammanhållningen svag och

vägledning om hur verksamheten ska bedrivas, otydlig. Ytterligare svårigheter gäller att den ska bedrivas tvärsektorielt och inkorporeras i ett antal politikområden så som utbildningsområdet, arbetsmarknadspolitiken, infrastrukturpolitiken samt hälso- och sjukvård. Den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret saknar mandat att styra hela systemet, den ansvarige aktörens förutsättningar och verktyg att påverka är därför svagt. På så sätt skapas ett stort utrymme för andra aktörer att följa sina intressen samt att tänja på målen efter egna vinster.

I systemet saknas övergripande samordning. Systemet är uppsplittrat och decentraliserat. För en sammanhållen styrning krävs ett större mandat och fler verktyg för framför allt den aktör som innehar det regionala utvecklingsansvaret. Till viss del styrs systemet även av incitament kopplade till EU:s strukturfondsprogram eftersom delfinansiering av verksamhetsområdet sker därigenom. Systemet präglas i stor utsträckning av parallell styrning, som varken är samordnad eller sammanhållen.

## 8.5 Sammanfattning

Fallstudien om systemet för regional tillväxt beskriver ett komplext system med utmaningar som bara delvis kan adresseras genom en mer utvecklad statlig styrning. Det motiveras främst av att ansvaret för den regionala tillväxtpolitiken är decentraliserat till regionala aktörer med utvecklingsansvar. Till viss del styrs systemet även av incitament kopplade till EU:s strukturfondsprogram som finansierar många projekt inom verksamhetsområdet.

På nationell nivå saknas en myndighet som har ett samordnande ansvar för hela tillväxtpolitiken och mandatet att driva frågorna ligger framför allt på regional nivå. Aktörer på lokal nivå inom systemet behöver inte ta hänsyn till regionala utvecklingsplaner i sitt arbete med tillväxtpolitik och kan ha egna agendor som styr deras prioriteringar och engagemang.

Förutsättningarna för en sammanhållen styrning är svaga. Resurser är ofta tillsatta för att användas inom en organisation eller för ett särskilt projekt. Att samverka och arbeta långsiktigt är därför en utmaning för systemets aktörer.

## 9. FALLSTUDIE 8 – BYGGA NYA BOSTÄDER

### 9.1 Övergripande syfte och mål för verksamhetsområdet

Regeringens övergripande bostadspolitiska mål lyder:

”Det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Regeringens målsättning är att det fram till år 2020 ska byggas minst 250 000 nya bostäder.” Regering har även delmål för bostadsmarknaden som lyder; ”Delmålet för bostadspolitiken är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”. Delar av delmålet för byggandet berör detta område och lyder ” Delmålet för byggandet är[...] en väl fungerande konkurrens i bygg- och fastighetssektorn.”<sup>125</sup>

Plan och bygglagen (SFS 2010:900) är den styrande lagen inom området tillsammans med miljöbalken (1998:808), kommunallagen (SFS 1991:900) och lag (SFS 2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. I plan- och bygglagen (PBL) finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Utöver PBL finns även bostadsförsörjningslagen (SFS 2000:1383). Kommunerna lyder samtliga regelverk.

### 9.2 Verksamhetsområdets målgrupp och målgruppens behov

#### **Målgruppen har behov av ett brett utbud av bostäder och av att bostäder med låga hyror finns att tillgå**

Målgruppen för bostadspolitiken är enligt intervjupersonerna<sup>126</sup> bred och behoven skiljer sig åt demografiskt och ekonomiskt. Det största behovet inom bostadsmarknaden är att skapa en bredd inom utbudet där även bostäder med låga hyror finns. Bristen på billiga boenden påverkar till exempel studenters möjlighet att välja ort att studera på. Exempelvis kan Stockholm väljas bort på grund av den bostadsbrist som råder i staden. Nyanlända är en annan målgrupp som är i behov av bostäder och bostäder med låga hyror.

Vid intervju med anställd inom kommunen framkommer det att byggnation för icke-köpstarka målgrupper kan komma att innebära ett intäktsbortfall för kommunen då kommunalmark kan komma att behöva säljas för ett lägre pris än markens marknadsvärde. Detta eftersom det inte är lika lönsamt för byggföretagen att till exempel bygga studentbostäder som att bygga bostadsrätter. Enligt intervjupersoner innebär det en avvägning för kommunen där målgruppens behov kan komma att ställas mot kommunens ekonomi. I en intervju med ett bostadsbolag har det framkommit att byggföretagens kostnad för nybyggnation är en variabel som påverkar hyressättningen. Att kostnaderna ökar för byggföretagen beror bland annat på att:

- Processen från idé till färdigbyggt är lång och innebär därmed en risk för företagen
- Det finns få stordriftsfördelar mellan kommunerna för byggföretagen samt att kraven för nybyggnation är många. Orsakerna till detta kan vara fler men några av dem beror hur systemet ser ut och återkommer i texten nedan.
- Regelverk inom byggnation

<sup>125</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/boende-och-byggande/mal-for-boende-och-byggande/>

<sup>126</sup> Intervjuade parter inom verksamhetsområdet är representanter från Boverket, länsstyrelsen i Stockholms län, kommun inom Stockholms län samt bostadsbolag aktiv inom Stockholm.



## 9.3 Aktörerna inom området

Tabell 11 Aktörer med ansvar för byggande av nya bostäder

Aktör	Uppdrag inom verksamhetsområdet
Boverket	Boverket är den statliga myndighet som ska verka för ökad kunskap inom området, de har även i uppdrag att samverka med bl a. länsstyrelsen inom området
Länsstyrelsen	Länsstyrelsernas roll är att ta tillvara på statens intressen inom området. De är remissinstans under kommuners arbete med detaljplaner
Kommuner	Kommunerna har ensamt ansvar i framtagandet av detaljplaner samt att ge bygglov.
Byggföretag	Fastighets- och byggföretag har en avgörande men inte reglerad roll i systemet då byggnation av nya bostäder styrs av marknaden

### 9.3.1 Boverket ska verka för ökad kunskap samt samverkan inom området

Boverkets arbete i relation till kommunerna utgår främst från plan- och bygglagen, delar av miljöbalken samt bostadsförsörjningslagen. Boverket ska enligt sin instruktion verka för en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda inom verksamhetsområdet. I relation till kommunerna har Boverket i uppdrag att följa upp samt årligen sammanställa erfarenheterna från tillämpningen av lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.<sup>127</sup>

Boverkets målgrupp är länsstyrelser, kommuner, bygg- och fastighetssektorn samt boende.

I Boverkets regleringsbrev för 2016 finns det flera uppdrag som innebär att myndigheten ska samverka med länsstyrelserna, vilket är förenligt med länsstyrelsernas regleringsbrev för året. Uppdragen innefattar att analysera och sammanställa de uppgifter som myndigheten får från länsstyrelserna. Det gäller bland annat tillsyn och vägledning samt uppföljning av tillämpning av PBL samt handläggningstiden som länsstyrelsen har för överklaganden inom ramen för PBL.

### 9.3.2 Länsstyrelsernas roll är att ta tillvara på statens intressen i kommuners detaljplanearbete

Inom byggnadsfrågor har länsstyrelserna enligt sin instruktion bland annat uppgifter i frågor om hållbar samhällsplanering och boende. Länsstyrelsernas formella roll inom ramen för PBL är att ta tillvara och samordna statens intressen samt att se till att tillämpningen av delar av PBL samt miljöbalken följs. Länsstyrelsen ska även yttra sig under granskningen av detaljplanen och har möjlighet att överpröva beslut om statens intressen under granskningen inte tillgodosetts. I bostadsförsörjningslagen framgår det att länsstyrelsen ska ge kommuner råd och stöd i deras planering samt verka för samordning inom området. Länsstyrelsen har även samordningsansvar inom ett antal frågor kopplade till bostäder, där målgruppen är andra myndigheter.

### 9.3.3 Kommunerna har ensamrätt att ta fram och tolka detaljplaner

Kommunerna har planmonopol och därmed ensamrätt att ta fram och tolka detaljplaner. En detaljplan är en plan som bestämmer vad marken ska användas till och vilken byggrätt en fastighet har. Detaljplanen är demokratiskt framtagen och ett juridiskt bindande dokument. Det är till kommunen som byggföretag och privatpersoner vänder sig för att uppmana kommunen om att påbörja detaljplanearbete samt ansöka om bygglov. Enligt bostadsförsörjningslagen (SFS 2000:1383) ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen är enligt lagen att "skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att

<sup>127</sup> Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs”. Kommunen ska i frågan samråda med kommuner och länsstyrelser samt andra aktörer med regionalt tillväxtansvar.

Kommunens målgrupp är bred eftersom den innefattar alla invånare i kommunen.

## 9.4 Systemets utmaningar sammanfattas utifrån nedanstående systemfaktorer

### 9.4.1 Regelverk - Är komplext men regeländringar ses inte som en lösning

PBL uppfattas av de intervjuade som komplex och därmed en tung börda kompetensmässigt för små kommuner att bära samt för byggföretag att sätta sig in i. Regelverket uppfattas inte vara tydligt gällande vilken detaljeringsgrad detaljplaner ska innefatta, vilket leder till att kommuner arbetar olika.

Regelverket har förenklats i omgångar för att underlätta procesen. Samtidigt har fler krav tillkommit på kommunerna t.ex. vad gäller krav på klimat, miljö och tillgänglighet. Utifrån intervju med en kommun beskrivs det dock att det inte är en lösning att återigen ändra lagstiftningen. Förklaringen till detta är att det krävs en stor arbetsinsats för kommunen att uppdatera verksamheten efter en ny lag.

Tiden från idé till färdigbyggda bostäder är ca 10 år enligt uppgift från intervjuperson. Det leder till att olika detaljplaner lyder under olika versioner av PBL, vilket försvårar arbetet för kommunen. En person som intervjuats på kommunen anser att den senaste förenklingen med standardförfarande<sup>128</sup> har underlättat i arbetet. Även intervjuade på regional nivå anser att den senaste förenklingen av PBL är bra och att förbättringar inom planprocessen ska göras genom förändrad lagstiftning i första hand. Ändringar i regelverket inom befintlig organisation bedöms därför inte ge effekt till en mer sammanhållen styrning.

### 9.4.2 Styrning och ledning - Systemet styrs helt av kommunerna

Staten har via PBL samt andra regelverk, såsom miljöbalken och Boverkets byggregler, satt ramar för hur planprocessen och i förlängningen nybyggnation ska gå till. Därefter är det kommunerna med sitt planmonopol som väljer vilka geografiska områden och hur många bostäder som det ska planeras för. Kommunerna väljer själva hur de ska organisera sitt arbete samt vilka frågor de väljer att lägga vikt på i detaljplanen. Några kommuner kan ha friare ramar medan andra har tydliga specifikationer för till exempel utförande.

Det är till stor del kommunernas resurser, i form av personal samt budget för upphandling av utredningar, som styr antalet planer som kommunerna kan arbeta med samtidigt.

Som systemet ser ut idag vågar kommuner inte påbörja planprocesser och byggnation pga. svårigheter att bedöma efterfrågan om fem till tio år, vilket är den genomsnittliga tiden som processen tar för planer som påbörjas nu till att det finns färdiga bostäder på plats.

### 9.4.3 Organisation - Kommuners egen organisering leder till variationer i processen mellan kommuner

Organiseringen av planarbetet styrs av kommunerna själva. Det leder till att processen kan variera mycket mellan kommuner. Enligt intervju med en kommunrepresentant är detta svårt att komma åt eftersom att det är upp till varje kommun hur de väljer att organisera sig.

<sup>128</sup> Enligt nya PBL kan planer genomföras enligt standard- eller utökad förfarande. I tidigare lag hette det normalt och enkelt planförfarande. Se Boverkets hemsida för mer information <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/>

Organiseringen kan bero på nya politiska prioriteringar inom området. I intervju med kommun framgår det att det är flera kommuner som arbetar med att ställa om sin verksamhet för att kunna arbeta mer effektivt med planprocessen. Det leder till ett behov av att hitta nya arbetssätt vilket tar tid för kommunerna.

En annan aspekt som gör att planprocessen går långsammare är antalet överklaganden från kommuninvånare. Enligt intervju med kommun så försöker kommunen komma åt problemet genom att utveckla en god och tidig dialog med kommuninvånarna. Genom att kommuninvånarna känner sig delaktiga tidigt och på så sätt har möjlighet att påverka kan antalet överklagande minska, vilket påverkar längden på planprocessen.

#### **Kompetensbrist inom vissa yrken påverkar effektiviteten i kommunernas arbete**

Det är resurs- och kompetensbrist inom området enligt flera intervjuade. Det påverkar kommuner som vill ställa om och bygga mer när kompetensen inte finns och tempot därför inte kan öka. En bristkompetens som de intervjuade särskilt framhållit är bristen på ingenjörer samt arkitekter. Resursbrist påverkar såväl kommun, lantmäterier som byggföretag och det beskrivs som att man vid nyrekrytering bara tar personal från varandra på kommunal nivå. Enligt de intervjuade har problemet sitt ursprung i att det är för få som utbildas inom dessa yrken. För att komma åt problemet efterfrågades att staten ser över antalet utbildningsplatser inom området.

#### **9.4.4 Riktlinjer och rutiner – avsaknad av gemensamma rutiner kan leda till ökade byggandskostnader**

Att kommunerna själva styr över riktlinjer och utformning av detaljplanen leder till att stordriftsfördelar kan gå förlorade för företag som är aktiva i flera delar i landet. Detta eftersom kommuner kan ange olika krav på specifikationer i detaljplanen. Till exempel kan två kommuner ange olika mått på fönster som ett krav i sina respektive detaljplaner. Det leder till att företag behöver handla upp olika typer av fönster vilket kan medföra att priset för byggnationen går upp.

Avsaknad av gemensamma riktlinjer leder också till variationer i processen mellan kommuner vilket även det påverkar byggföretagen. Det kan leda till att egna prioriteringar görs på handläggningsnivå, vilket i kombination med kompetensbristen och hög personalomsättning inom området skapar en oförutsägbar och utdragen process för byggföretagen.

Genom att standardisera rutiner och riktlinjer för kommunernas detaljplanearbete skulle processen och kraven och processen för byggföretagen bli mer förutsägbara. Det i sin tur skulle underlätta i kommuners arbete med att locka till sig byggföretag som vill bygga bostäder på kommunens mark.

#### **9.4.5 Mål och uppdrag - Brist på samordning leder till målkonflikter på statlig nivå**

Det uppges i flera intervjuer på nationell och lokal nivå att det finns målkonflikter inom området och att det inte är tydligt vilket mål som ska prioriteras högst. På nationell och regional nivå märks detta genom att lagar och förordningar kan ställas mot varandra i fall som gäller miljöbalken eller energieffektivisering. De intervjuade på kommunal och regional nivå upplever även att de måste samordna kontakter mellan myndigheter, samt i vissa fall inom myndigheten, när mål och prioriteringar skiljer sig åt. Ett exempel på det är Trafikverket, där kommunen upplever att de kan få olika svar på samma fråga från olika håll inom Trafikverket och att det sedan blir upp till kommunen att informera myndigheten om detta.

Samtliga intervjuade upplever att det inte tas ett gemensamt ansvar från staten att samordna vilka prioriteringar som gäller inom området. Detta kan bero på att området har beröring med flera andra politikområden vilket ger ett delat ansvar som försvårar samverkan. Det leder till att en myndighet endast behöver se till sitt eget sakområde och inte till helheten. Till exempel är bul-

ler- och riskfrågan två områden som ännu inte är utredda på nationell nivå och därför måste behandlas i varje enskilt fall av kommunen och av länsstyrelsen som remissinstans. Detta påverkar kommunens planprocess eftersom ett nej från en myndighet kan stanna upp hela processen. Som förslag för att komma till rätta med detta har det under intervjuer lyfts fram att myndigheter som arbetar med sakfrågorna borde ha krav på sig att samverka för att ta fram nationella riktlinjer inom de områden som berörs i detaljplanen.

#### 9.4.6 Glapp och parallelliteter i systemet

##### **Det uppstår glapp i processen när statliga aktörer inte samordnar arbetet**

Det finns glapp i hur staten väljer att prioritera olika frågor som berör bostadsbyggandet. I frågor om till exempel risk eller buller finns det flera aktörer som ansvarar för hur frågan ska hanteras i detaljplaner. När aktörerna tillsammans inte har lyckats nå en överenskommelse leder det till att frågorna är olösta och planprocessen därför kan stanna upp. Denna utmaning har uppstått eftersom olika myndigheter inte har till uppgift att samverka med varandra och därmed ser till frågan endast utifrån sitt eget uppdrag och inte från ett systemperspektiv. Det i sin tur leder till att länsstyrelsen i varje enskilt fall får avgöra hur de olika perspektiven ska spela in i planen eftersom länsstyrelsens har till uppgift att se till att statens intressen tas till vara i detaljplanen.

Det skulle innebära en mindre risk och en mer förutsägbar process för kommuner och byggföretag om staten kunde svara med en samlad röst inom området och därmed tydligt prioritera frågor som kan hamna i målkonflikt med varandra. Enligt intervjuade är detta svårt att få till på nationell nivå eftersom behoven i kommunerna skiljer sig åt över landet. Istället nämns regioner som en avgränsning geografiskt för att samordna och prioritera olika intressen som påverkan planprocessen. Vid intervju framkommer det att en tydligare samordning på regionalnivå skulle gynna kommunerna som då skulle bli en starkare röst mot staten.

##### **Parallella processer på regional nivå när tydligt mandat saknas**

De intervjuade upplever inte att det finns ett tydligt mandat kring vem som ska samordna och driva frågor inom verksamhetsområdet, det vill säga vad som ska göras inom länsstyrelsen, regionen och landstinget. Det har lett till att kommuner i Stockholmsregionen själva har valt att gå samman och bilda nätverk och ta fram gemensamma planer för regional utveckling som bland annat inkluderar bostadsfrågan. Detta samtidigt som landstinget tar fram en regional plan vilket skapar parallella processer inom systemet. Däremot beskrivs framtagandet av den regionala planen som givande eftersom det har lett till dialoger mellan kommuner och andra aktörer i länet.

## 9.5 Systemets övriga utvecklingsområden

##### **Samverkan och gemensam målbild mellan förvaltningar leder till en smidigare process**

Genom att samverka mer mellan förvaltningar säkerställer kommunen att förvaltningar har samma målbild när det kommer till utveckling av t.ex. nya områden. Ett sätt att göra det på är via startmöten där alla involverade förvaltningar deltar och en gemensam målsättning tas fram. Inom Stockholms stad har tillsatt en speciell funktion och projektgrupp med syfte att bli en direktlänk mellan stadens olika förvaltningar för att underlätta samordningen i staden.<sup>129</sup>

##### **Ökad extern kommunikation kan minska antalet överklaganden**

Kommunikation är ett område som flera kommuner satsar på att utveckla inom sin organisation enligt flera intervjuade. Det är dels kommunikation mellan förvaltningar, dels mellan kommuninvånare och kommunen. Det beskrivs i intervjuer att kommuner som satsar på området jobbar med att förenkla kommunikationen internt.

<sup>129</sup> <http://bygg.stockholm.se/-/Nyheter/Sa-vaxer-staden/Staden-tillsatter-bygggeneral/>

Genom att satsa på kommunikation mellan förvaltningarna kan målkonflikter inom kommunen lösas vilket snabbar på processen. För att det ska fungera krävs enligt de intervjuade en gemensam målbild för kommunen samt ett tydligt mandat att kunna prioriteras mellan kommunens olika frågor. En kommun som har arbetat med detta är Karlshamn där invånare har bjudits in i ett tidigt skede för att få höra kommunens planer samt för att få komma med idéer själva.<sup>130</sup>

## 9.6 Sammanfattning

Systemet för att bygga nya bostäder bedöms inte vara helt sammanhållet. Kommunerna har planmonopol och är genom det nyckelaktörer för byggandet, men det finns aspekter av systemet från statlig till lokal nivå som skulle kunna utvecklas för att underlätta arbetet för aktörerna, både vertikalt, från myndigheter till kommuner, och horisontellt, mellan statliga aktörer.

Statens styrning skulle kunna utvecklas och göras mera sammanhållen. Brist på statlig samordning leder till målkonflikter och brist på ansvarsutpekande där flera statliga aktörer är involverade bromsar och försenar processen för byggande.

Samordningen mellan statliga myndigheter behöver bli bättre. Det finns sakfrågor där olika aktörer (både statliga myndigheter och enskilda kommuner) intar helt olika ståndpunkter pga målkonflikt mellan områden. Kommunerna tvingas reda ut frågan med respektive myndighet eller också andra involverade, vilket försenar arbetsgången. Det skulle underlätta om myndigheterna sinsemellan utvecklade gemensamma mål och regelverk. En tydlig rekommendation från studien är att byggprocessen skulle kunna snabbas upp om det ställs tydligare krav på samverkan mellan myndigheter i sakfrågor som berör detaljplanering.

Två risker till följd av svagt sammanhållen statlig styrning har uppmärksamats: På regional nivå riskerar parallella processer uppstå i form av flera olika initiativ rörande byggande, därför att mandatet till regionala aktörer upplevs vara otydligt. Vidare saknas ansvariga aktörer för väsentliga sakfrågor som buller och risk. Riktlinjer tas inte fram och frågorna riskerar falla mellan stolar.

---

<sup>130</sup> <http://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/lar-av-andra/insatser/2016-09-19-smidigare-detaljplaneprocess-i-karlshamn.html>

## 10. IDENTIFIERADE UTVECKLINGSBEHOV I STYRNINGEN

I detta kapitel sammanfattas de viktigaste utvecklingsbehoven i statens styrning som framkommit i fallstudierna. En del av problemen som beskrivs inom respektive verksamhetsområde är gemensamma för flera system. Det handlar bl.a. om regelverk som inte stämmer överens, målkonflikter och administrativa hinder. Andra problem kopplas till att aktörerna inom systemet har andra uppdrag som de själva eller regeringen prioriterar högre. Det senare leder till att de tenderar att prioritera ner den uppgift som samverkan i systemet ska lösa. Fokus i kapitlet är att samlat beskriva de samverkans- eller samordningsproblem som identifierats i fallstudierna.

Med utgångspunkt i de fyra frågor som studien ska besvara sammanfattas först de centrala samordningsproblemen som har identifierats, och tänkbara lösningsförslag lyfts fram. Därefter diskuteras specifikt om statliga myndigheters samarbete och samverkan inom respektive verksamhetsområde skulle ha förutsättningar att utvecklas närmare om statens styrning skulle vara mera sammanhållen.

Även om statens begränsningar för att styra icke-statliga aktörer varit ett återkommande tema i fallstudierna, kommer frågan inte belysas specifikt i detta kapitel.

### 10.1 Nuvarande samordningsproblem och förslag på förbättringar

De åtta verksamhetsområden som studerats skiljer sig åt. Trots det kan vi se att vissa av problemen kopplade till samordning och samverkan återkommer inom flera verksamhetsområden. Några av utmaningarna, exempelvis problem som orsakas av oklara gränser mellan aktörer och internt inom organisationer borde kunna lösas genom en utvecklad styrning. För dessa fall har regeringen mandat att tydliggöra oklarheter som bottnar i lagreglering eller att myndigheter har likartade, men inte samstämmiga, uppdrag.

Andra problem eller hinder för en sammanhållen verksamhet som framkommit i studien kan sannolikt inte lösas genom varken en tydligare styrning från regeringens sida eller skarpare formulerade krav på mer omfattande samordning mellan myndigheterna. Det gäller till exempel frågor där statliga aktörer spelar en mindre operativ roll, som inom regional tillväxt.

En grundläggande skillnad mellan de system som belysts i fallstudierna är vem som kan sägas utgöra systemens primära målgrupp. Fyra av systemen handlar om individer i behov av stöd från samhället. Dessa är:

- systemet för arbetslöshet, sjukskrivning och rehabilitering,
- systemet för unga som varken arbetar eller studerar,
- systemet för brottsförebyggande arbete/ungdomsbrottslighet samt
- systemet för etablering av nyanlända.

Ett system handlar om säkerhet och förutsättningar för snabba insatser i akuta lägen som ytterst också handlar om individers säkerhet. För resterande system är utmaningarna av annan karaktär. Samverkansproblemen i dessa fallstudier handlar främst om förutsättningar för att lyckas uppnå de politiska målen för respektive område; att utveckla ny kunskap genom forskning, skapa tillväxt och bygga bostäder. Verksamheten inom dessa system rör inte myndighetshandläggning mot enskild, och individerna är inte sårbara på samma sätt som inom rehabilitering, ungdomsarbetslöshet, ungdomsbrottslighet eller etablering av nyanlända. Vi återkommer om vad dessa skillnader kan betyda när det gäller prioritering av insatser.

Nedan beskrivs iakttagna problem och förslag till förbättringsåtgärder.

### 10.1.1 Oklara gränser mellan offentliga aktörer skapar problem för enskilda

#### Oklara gränser finns vertikalt inom systemen

Något som utmärker de verksamhetsområden som studerats är att de inte går att styra som om de vore myndigheter, det vill säga genom en rak styrkedja från förordning med instruktion, regleringsbrev, myndighetsdialog och återkoppling. Verksamhetsområdena karaktäriseras av flera jämbördiga statliga myndigheter, myndigheter på nationell och regional nivå samt aktörer på lokal nivå som kommuner. Samverkan mellan så olika aktörer som de som ingår i dessa åtta fall, förutsätter en annan styrning som inte utgår från styrning och ansvarsutkrävande gentemot en aktör.

Otydliga gränser kring roll och ansvar skapar problem. I de fall där inte ens aktörernas individuella ansvar för en sakfråga är tydligt, är det svårt att skapa tydliga roller och ansvar när många organisationer behöver samordna sig. Var gränserna går för respektive aktörs bidrag och ansvar inom verksamhetsområdet är därför centralt att tydliggöra så att aktörerna har förutsättning att bidra med sin del. Risker förknippade med glapp och överlapp kan därmed minskas

Ett exempel på otydlighet kring aktörernas ansvarsområden är inom bekämpande av ungdomsarbetslöshet. I detta fall "konkurrerar" kommunerna och Arbetsförmedlingen om samma individer. Orsaken är en otydlig gräns mellan å ena sidan Arbetsförmedlingens uppdrag och å andra sidan den roll som kommuner tagit inom området. Både den statliga och den lokala offentliga aktören erbjuder snarlika insatser riktade till samma målgrupp. Detta är också något som båda enligt sina respektive uppdragsbeskrivningar ska göra. I detta fall handlar det också om otydliga mål, mandat och regelverk.

Exemplet från ungdomsarbetslöshetsområdet visar att effekten blir dubblering av insatser genom parallellhantering från nationell och lokal nivå. Det är ineffektivt, kostsamt och leder inte till ökad måluppfyllelse. Det blir också svårt för målgruppen – unga utan arbete – att navigera i systemet när offentliga aktörer har otydliga och överlappande roller.

Ett annat exempel återfinns inom krisberedskap och krishantering. Inom detta område har det konstaterats oklarheter i tolkning av kommunala räddningstjänsters uppdrag att leda en pågående insats när den stäcker sig bortom räddningstjänstens geografiska ansvarsområde. När systemet sattes på prov visade det sig att bestämmelserna om ansvarsfördelning inte var tillräckligt tydliga, vilket försenade insatserna och händelserna eskalerade.

Förslag till förbättringar som lyfts fram inom exempelvis ungdomsarbetslöshet handlar dels om att myndigheterna, i detta fall Arbetsförmedlingen, och kommunerna skapar en långsiktig och hållbar samverkan. De verktyg som aktörerna har till sitt förfogande kan till exempel vara att gemensamt prioritera utveckling av gemensamma mål och uppföljningssystem. Samarbetet måste ske på frivillig väg (staten styr inte kommuner), men borde kunna stimuleras genom att man från nationellt håll tydliggör att alla inblandande aktörer blir vinnare genom en samlad hantering av målgruppen. Lokalt skulle parterna själva genom förhållandevis enkla åtgärder kunna prioritera utveckling av en öppen och kontinuerlig dialog både på handläggare- och chefsnivå och att verka för en mer gemensam ärendehantering. Detta har delvis skett genom DUA:s uppdrag.

#### DUA – ett lyckat undantag?

Just i fallet DUA går det att se vissa positiva effekter, tack vare att aktörerna innan DUA:s tillkomst hade kommit en bit på väg att utveckla sin samverkan lokalt och regionalt. Det är dock ännu för tidigt att uttala sig om konkreta effekter av den samverkan som byggs upp eller om samverkan kommer bli långsiktig och hållbar. Det ser också ut att ha påverkat positivt att regeringen

tydligt signalerat att frågan om minskad ungdomsarbetslöshet skulle ha hög prioritet. Kombinationen av att DUA:s arbete låg rätt i tid och att kommun tillsammans med Arbetsförmedlingen redan sett vinster med samverkan har därför varit en viktig framgångsfaktor. Att de involverade parterna ingick överenskommelser som går att följa upp, var ytterligare en framgångsfaktor i DUA-fallet.

Men på sikt är det ingen hållbar lösning på samordnings- och samverkansutmaningar att utse nya organisatoriska enheter, myndigheter, tillfälliga kommittéer eller annat, för att komma runt samverkansproblem mellan statliga och kommunala aktörer. Det löser inga problem i grunden eftersom det oftast landar i att man tillför en ny spelare på en redan full spelplan.

### **Otydliga gränser leder till tolkningsproblem horisontellt inom systemen**

Genom fallstudierna har det blivit tydligt att flera samverkansproblem beror på att aktörer på samma nivå i styrkedjan har identiska eller nästan identiska uppdrag men olika sätt att tolka, organisera och utföra dem. Det gäller exempelvis länsstyrelserna som har uppdrag inom flera av de system som ingår i studien och som alla 21 styrs av samma lagar och förordningar. Länsstyrelserna har dock stort utrymme att forma sin organisation och sitt uppdrag med utgångspunkt i länets behov. Det gäller också myndigheter med uppdrag inom ungdomsarbetslöshet, etablering av nyanlända och rehabilitering.

För verksamhetsområdet "Bygga nya bostäder" finns det en gränsdragningsproblematik både inom och mellan aktörer på samma horisontella nivå. Internt i kommuner behöver exempelvis olika förvaltningar utveckla sin interna samverkan. På nationell nivå behövs en större samsyn utvecklas mellan berörda myndigheter i frågor som påverkar hur byggandet av nya bostäder, bland annat gällande buller och risk.

Från flera av fallstudierna finns det exempel där olika myndigheter inte har som primär eller prioriterad uppgift att samverka med varandra. Skälet till detta kan vara både en intern nedprioritering av samverkansarbetet eller som en följd av att regeringens styrning fokuserar på annat i myndighetens uppdrag. Det senare avser framförallt om den aktuella samverkansfrågan ligger längre bort från myndighetens huvudsakliga uppdrag. Myndigheterna tenderar att begränsa sina insatser till sina primära uppdrag och till sitt avgränsade perspektiv, och ser därför inte till det övergripande målet eller systemet som helhet. Ofta kan detta förstärkas av regeringens styrning och uppföljning som tenderar att fokusera myndighetens huvudsakliga uppdrag och inte på hur väl myndigheten bidrar i ett samverkansprojekt med delat ansvar med andra aktörer. På detta sätt missar de inblandade offentliga aktörerna ofta det övergripande målet som systemet har att lösa – allas ansvar blir ingens ansvar. Exempelvis har aktörer på kommunal och regional nivå upplevt att det faller på dem att samordna kontakter mellan myndigheter, samt i vissa fall inom myndigheten, när mål och prioriteringar skiljer sig åt.

Fallstudien om mottagande av nyanlända har visat att individen i sin etableringsprocess kommer i kontakt med flera myndigheter som inte är tillräckligt sammanhållna och där övergångarna från en organisation till en annan inte fungerar som avsett. Problemen uppstår både vid överlämningar mellan aktörer och mellan avdelningar inom en organisation. Ur individens perspektiv är glappet mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ekonomiskt kännbart då utbetalning av ersättning försenas när en ny aktör tar över ansvaret.

### **Förslag för att lösa samverkansproblem kopplade till oklara gränser**

Vissa av beskrivna problem skulle kunna lösas genom att regeringen i styrningen av enskilda berörda myndigheter ställer tydliga krav på dem att utveckla sin samverkan. Regeringen skulle dessutom kunna styra vissa myndigheter tydligare. Det gäller framför allt de myndigheter som redan har en utpekad roll i samverkanssystemet. Regeringen skulle kunna tydliggöra hur den avser att



följa upp de myndigheter som har ett samordningsuppdrag. Det finns många exempel i fallstudierna på att regeringen, och framförallt ansvarigt departement för en viss myndighet fokuserar styrning och uppföljning på det som är myndighetens och därmed också departementet/ministerns huvudintresse. Frågor som kräver samverkan och där myndighetens ansvar inte är helt tydligt och inte prioriteras av ansvarigt departement riskerar att prioriteras ned av utförande myndighet. Regeringen har här en möjlighet att genom tydligare styrning och uppföljning av samverkansfrågor hjälpa myndigheterna att prioritera dessa uppgifter.

Inom de verksamhetsområden som studerats är en central iakttagelse att organisationer och aktörers ansvar är avgränsat till en mindre del av systemet, processen eller verksamheten. En aktör behöver ha det samordnande uppdraget för att helheten ska fungera. För de verksamhetsområden där flera myndigheter ingår, men ingen har ett utpekat och tydligt uppdrag att verka för samordning och se till helheten och övergripande målsättning, kan det vara motiverat att göra en översyn och förtydliga ansvar och roller. Framförallt bör ansvariga överväga att ge en aktör ett övergripande ansvar för att hålla ihop samverkan. Det gäller framför allt i de system där det har konstaterats stora brister och frånvaro av helhetsgrepp kring individer i behov av stöd.

### 10.1.2 Otydlig lagstiftning leder till tillämpningssvårigheter

Otydlig lagstiftning och svårigheter att tolka och tillämpa regelverket är problem som förekommer i sju av åtta fallstudier. Exempelen på regler som ger oförutsedda och icke önskvärda effekter på individ- och systemnivå är många och varierande.

Ett exempel på en icke önskvärd effekt av regler gäller ekonomiska ersättningar till nyanlända och unga som varken jobbar eller studerar. I fallstudierna har vi sett att reglerna om ekonomiska ersättningar inom dessa två områden är utformade så att de ger önskade effekter genom att de skapar incitament för individen att a) delta i ett stödprogram med hög ersättning och b) hålla sig kvar i vissa program därför att de är mest gynnsamma.

Andra exempel på icke önskvärda effekter gäller regelverkens utformning med avseende på målgrupper. Inom arbetsmarknadsområdet och systemet för etablering av nyanlända finns regler som baseras på klientens ålder som prioriteringskriterium. Följden är att individen vid uppnådd maxålder måste byta från en del av systemet till ett annat och då riskerar att utredas på nytt, börja om, ändra inriktning i sina program eller aktiviteter. Det kan innebära negativa effekter för individer med som behöver stöd, stabilitet och långsiktighet för att lyckas lämna det aktuella systemet.

Ytterligare en oavsedd konsekvens av reglerna kring etablering av nyanlända är att de kan tvingas pausa studier i svenska språket för att delta i praktik. I fallstudien har vi sett att det blivit effekten i de fall där samordningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen inte är tillräcklig. Deltagandet på praktiken är en förutsättning för att individen ska kunna få den ekonomiska ersättning som utgör försörjningen. För den enskilde är svenskakunskaper en nyckel för att lyckas etablera sig i Sverige, och regelverkets utformning utgör således ett hinder för att uppnå det överordnade integrationsmålet.

Genom samordning mellan olika instanser och justering eller revidering av gällande regelverk skulle sådana bieffekter kunna undvikas, till nytta för både individen och samhället.

### Sekretessregler utgör hinder för samordning på flera områden

Sekretessregler är ett hinder som återkommande lyfts fram inom flera verksamhetsområden, bl.a. forskningsfinansiering, ungdomsbrottslighet, unga som inte jobbar eller studerar.

Dubbla, och i vissa fall tredubbla, kartläggningar av en individs förmågor från myndigheternas sida skulle upphöra om aktörerna hade möjlighet att dela information med varandra. Smidig informationsdelning förutsätter samordnade IT-system, men framför allt att sekretesslagstiftningen ändras

för att möjliggöra informationsutbyte. Förändringar i sekretesslagstiftningen kräver givetvis en noggrann utredning och prövning. I flera av fallstudierna har det dock kommit fram att sekretesslagstiftningens ursprungssyfte att skydda individer inte fungerar som avsett med nuvarande tillämpning. Till följd av sekretessbestämmelserna belastas individerna i stället med upprepade undersökningar där de tvingas svara på närgående frågor. Individens integritet prioriteras inte i dessa sammanhang. Det framstår som ett resursslöseri att olika statliga aktörer inte får samarbeta och dela information, när ändamålet är att underlätta för individens väg in i eller tillbaka till samhället. En översyn av sekretessreglerna skulle därför vara motiverad.

### **Ekonomiska regler utgör hinder för att "göra rätt"**

I studien ges flera exempel på att regelverket påverkar processflöden negativt eller har andra oavsedda effekter. Det återfinns inom de individcentrerade systemen, som till exempel på området unga som varken jobbar eller studerar. Frågan om vem som bär det ekonomiska ansvaret för unga utan arbete och sysselsättning styr också vilket erbjudande målgruppen kan få. 90-dagarsgarantin har beskrivits som ett hinder för de individer som under de första tre månaderna inte är berättigade till ersättning från Arbetsförmedlingen. En effekt som uppmärksammats i fallstudien är att reglerna kring garantin kan leda till att kommunen går in med försörjningsstöd. Därmed fungerar inte systemet som avsett och de första nittio dagarna fungerar som en avvaktan innan stödet sätts in fullt ut. Garantin blir således ett hinder för att både kommun och Arbetsförmedlingen skyndsamt gör allt för att fånga upp den individ som behöver stöd snabbt.

Inom krisberedskap har fallstudien visat på exempel där regler blir hinder för att nödvändiga åtgärder sätts in i tid. I dessa fall tolkade berörda aktörer regelverket så att den som rekviderar hjälp i form av utrustning eller resurser som behövs för att åtgärda en kris som drabbar flera myndigheter, kommuner eller individer (som under flyktingkrisen 2015), också förväntas stå för den totala kostnaden. Av rädsla för att få ensamt kostnadsansvar för att hantera en krissituation beskrivs i fallstudien att berörd aktör avvaktade att rekquirera den hjälp som behövdes. Regelverket har i detta fall inte varit tillräckligt tydligt eftersom det tolkades som ett hinder för att agera snabbt, vilket kan ha avgörande betydelse för att minimera konsekvenserna av en kris.

Att vissa insatser förlängs och pågår onödigt länge kan också vara en konsekvens av ersättningsregler. En räddningsinsats, som är tydligt definierad i regelverket, delfinansieras av staten. Delfinansieringen ger kommunerna incitament att låta insatsen pågå över längre tid än vad som kan anses som rationellt motiverat.

### **10.1.3 Otydlig styrning kan åtgärdas genom tydligare prioriteringar**

Flera av de brister i samverkan som konstaterats i fallstudierna förklaras av otydlig styrning och ledning. Trots systemens olika utformning, syfte, mål och varierande uppsättning av offentliga aktörer är behoven av tydlig styrning lika stora på samtliga nivåer. Detta gäller från nationell till lokal nivå och inom alla delar av systemet i fråga. Genom att tydligare signalera vad som ska prioriteras samt följa upp fastsatta mål kan styrningen utvecklas och systemförbättringar uppnås.

Exempel på detta återfinns bland annat i två av systemen där statens inflytande är begränsat, d.v.s. regional tillväxtpolitik och bostadsbyggande. Inom den regionala tillväxtpolitiken med sina tydliga kopplingar till andra politikområden finns en stor grad av decentralisering och övergripande samordning saknas. Regional tillväxtpolitik är trots detta ett nationellt åtagande där regeringen har formulerat mål för verksamhetsområdet och tagit fram en nationell strategi som statliga myndigheter ska förhålla sig till. Men för att få genomslag behöver de statliga aktörerna få en mycket tydligare vägledning om prioriteringar av mål och i förhållande till berörda politikområden.

Inom systemet för att bygga fler bostäder har kommunerna i praktiken all makt genom det kommunala planmonopolet som innebär att kommunerna beslutar om markanvändning och planläggning. Regeringen kan dock bidra med stöd och incitament och arbeta för att skapa förutsätt-

ningar.<sup>131</sup> Bland annat har staten både ansvar och möjlighet att se till att lagarna som har en påverkan på byggandet inte är motstridiga. Den kan initiera lagändringar och prioritera tydligare mellan olika politiska mål. Där målkonflikter förekommer efterfrågar aktörer inom systemet att regeringen förtydligar prioriteringsordningen.

Också inom krisberedskapsområdet skulle regeringen kunna utveckla sin styrning. Länsstyrelserna som har omfattande uppgifter inom krisberedskap och krishantering, har i liten grad utvecklat gemensamma rutiner sinsemellan och skulle kunna få ett uppdrag att göra det. Regeringen kan därutöver genom skärpta rapporteringskrav följa myndigheternas arbete med krisberedskap samt mer noggrant följa hur de samverkar om dessa frågor.

### **Samordningen inom Regeringskansliet kan också behöva utvecklas**

Bristfällig samordning inom Regeringskansliet påverkar flera av verksamhetsområdena. Det har till exempel i fallstudierna påpekats att de departement som ansvarar för forskningsfinansieringen, d.v.s. Utbildningsdepartementet, Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet inte gör samma tolkningar av politikens mål och syfte. Också styrningen av ungdomspolitik och etablering av nyanlända berör flera departement. Fallstudierna visar att styrningen inom dessa områden behöver utvecklas för att adressera glapp i de processer som berör enskilda individer. Samverkan inom Regeringskansliet behöver också utvecklas för att hindra parallellhantering och dubbelarbete. Till exempel bör regeringen säkerställa att de insatser som myndigheterna erbjuder sina målgrupper följer varandra i ett logiskt flöde. Bättre samordning mellan olika politikområden och myndigheter förutsätter ett mer samordnat agerande inom Regeringskansliet.

#### **10.1.4 Organisation och organisering påverkar förutsättningarna för samverkan**

Fallstudierna har visat att vissa problem kan knytas till hur ett verksamhetsområde är indelat geografisk eller organisatorisk. Bl.a. har detta visat sig inom krisberedskap och ungdomsbrottslighet. Myndigheter och andra aktörers geografiska områdesindelning har bl.a. betydelse för hur samverkan fungerar. Ett exempel är när en offentlig aktörs organisation följer länsindelningen medan dennes mest frekvente samverkanspart finns på länsdelsnivå eller har en länsövergripande struktur. Skillnaden i geografisk indelning har visat sig att påverka komplexiteten genom att flera aktörer behöver få information. Gemensamma aktiviteter eller beslut både hindras och fördröjs.

Regeringen har många verktyg för att förändra ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter. Regeringen kan bland annat förändra myndighetsstrukturen. Regeringen kan också inrätta nya myndigheter eller lägga ned myndigheter. Regeringen kan också besluta om myndighetsöversyner, flytta sakområden mellan myndigheter och ändra myndigheters regionala indelning. Regeringen kan vidare anpassa sin styrning tidsmässigt, exempelvis genom att ta hänsyn till nyligen genomförda reformer eller pågående förändringsprocesser. Dock har organisationsändringar av den art som nämns i fallstudierna visat sig kunna ge en störande effekt på samverkan (t ex polisens omorganisation). Hur verksamheten och målgrupperna som berörs av samverkan mellan myndigheter inom ett verksamhetsområde påverkas av strukturförändringar rörande en av myndigheterna som deltar i samverkan bör därför belysas vid förestående förändringar.

#### **10.1.5 Organisationsspecifika riktlinjer och rutiner kan utgöra hinder för samordning och samverkan**

Riktlinjer och rutiner spelar stor roll för ett effektivt arbete inom och mellan olika offentliga aktörer. Rutinbeskrivningar syftar till att stödja arbetet samt att säkra likabehandling, rättssäkerhet och korrekt handläggning. Rutiner och riktlinjer för ärendehantering och processer är således viktiga för systemens totala funktionssätt. Studien visar att i de flesta fall gäller rutiner och riktlinjer bara en aktör. Det som beskrivs i rutinen för en enskild aktör är hur den ska sköta sin avgränsade

<sup>131</sup> I budgetpropositionen för 2017 föreslår regeringen att tillföra 10 miljoner kronor per år under 2017–2019 för att identifiera regler som gör det svårare, långsammare eller dyrare än nödvändigt att bygga i syfte att göra en översyn av bland annat gällande bygg- och konstruktionsregler.

del av processen, inte hur rutinen stödjer helheten och målgrupperna på bästa sätt. Två exempel på bristande helhetssyn som vi sett i fallstudierna är att avsaknad av gemensamma riktlinjer gör att processerna varierar lokalt. Detta har identifierats som ett problem inom så väl bostadsbyggande som inom ungdomsbrottslighet.

Det är inte regeringens uppgift att styra utveckling av riktlinjer vare sig i eller mellan myndigheter. Den uppgiften ingår i myndighetsledningens ansvar. Däremot kan regeringen betona vikten av att flöden, handläggning och processer sker rättssäkert och effektivt. Indirekt kan regeringen därmed påverka. Regeringen kan också ge myndigheter i uppdrag att utreda och komma med förslag på hur deras samverkan kan utvecklas för att nå den övergripande målsättningen och stödja målgrupperna inom systemet.

#### **10.1.6 Tydliga mål och uppdrag är särskilt viktigt i ett gemensamt samverkansarbete**

Att kunna arbeta målinriktat mot tydliga mål med en klar ansvarsfördelning har pekats ut som viktigt för att nå framgång. I studien har det visat sig att övergripande mål antingen helt saknas för flera verksamhetsområden eller att målen är dåligt preciserade. Vi har inte kunnat identifiera helt motstridiga mål, men inom forskningsområdet kan man se att syftet med finansieringen uttryckligen drar åt olika håll. Inom området för rehabilitering av sjukskrivna har ingen enskild aktör det övergripande ansvaret. Här finns heller ingen som har uppgiften som sitt primära uppdrag. Effekten har blivit stora utmaningar i samverkan och svag måluppfyllelse inom området för rehabilitering av sjukskrivna. Inom bostadspolitiken har regeringen fastställt ett kvantitativt mål som preciserar hur många nya bostäder som ska byggas. Detta mål är inte preciserat per kommun och målet beskrivs i fallstudierna som att vara svårt att uppnå. En process eller ett system där mål bryts ner per aktör skulle kunna vara en lösning på beskrivna utmaningar inom flera av verksamhetsområdena.

Mål som inte är relevanta för systemet i sin helhet och dess aktörer beskrivs ge en större risk för ineffektiv samverkan. De undersökta fallen handlar samtliga om komplexa företeelser där målen har stor påverkan. Om mål inom det område som aktörerna ska samverka inom formuleras alltför övergripande blir de ospecifika för de aktörer som berörs, och får då svag styreffekt. Formuleras målen alltför preciserat ökar risken för att målkonflikter uppstår eller att målen inte blir relevanta i de olika aktörernas verksamheter.

Fallstudierna visar också att aktörernas uppdrag och deras beskrivningar av uppdragen spretar inom många av systemen. När gemensamma mål saknas kan det leda till osäkerhet om vilka uppgifterna är och bristande engagemang hos aktörerna i systemet. Dåligt formulerade mål ger också utrymme för egna tolkningar på individnivå, vilket kan påverka effekterna av de samlade insatserna negativt. Det kan också urholka lojaliteten till systemet som sådant. Förutsättningarna för att man på systemnivå ska kunna skapa den förändring som avses för den eller de medborgare eller företag som utgör den huvudsakliga målgruppen minskar därmed.

I flera av våra fallstudier skulle en översyn av målen för verksamhetsområdena därför vara välkommen.

#### **10.1.7 Bristfälliga förutsättningar för kommunikation skulle kunna lösas med bättre IT-stöd**

Inom flera av de studerade systemen kan några av problemen som individen eller företagen upplever hänföras till brister i kommunikationen mellan de aktörer som behöver samverka. Framför allt finns det många exempel på att bristen på insyn om vad samverkande aktörer gör/har gjort leder till onödigt dubbelarbete hos involverade parter. Det kan handla om att flera myndigheter och kommuner kartlägger en individs förmågor och behov utan att ha tillgång till vad som gjorts och

bedömts i ett tidigare processteg i en annan del av systemet. Det kan också handla om att individuella planer som tas fram av olika myndigheter inte kan delas eller av sekretessskäl inte får delas. Bristen på gemensamma system för information och uppföljning blir påtaglig i de fall där individen inom systemet behöver kontakt med värden, som är långt ifrån att ha informationssystem som möter dagens behov. Beskrivna brister ökar belastningen på såväl aktörerna som individer som får kompensera systembristerna med hjälp av intyg, dokument och planer på papper. Detta ökar sårbarheten (papper kan försvinna), minskar insyn och överblick samt är ineffektivt.

Också inom krisberedskapen och forskningsfinansieringen har IT-system och IT-stöd lyfts fram som faktorer att utveckla för att utveckla samverkan och nå de övergripande målen. Valfungerande och tillförlitliga kommunikations- och kartsystem beskrivs som centrala förutsättningar när en kris ska hanteras. Inom forskningsfinansieringen minskar dubbelhantering om forskningsfinansiärerna ges ökade möjligheter att enklare dela information, något som i dag bromsas av sekretesslagstiftning, offentlighetsprinciper och personuppgiftshänsyn. För den som ansöker om medel är formaliakraven omfattande. Det beskrivs att om finansiärerna lyckas samordna sig och standardisera sina processer och verktyg för ansökan och återrapportering skulle det minska forskarnas administrativa börda.

Sammantaget är behoven av mer utvecklade och standardiserade IT-system mycket stora inom flera av systemen. Lösningen handlar delvis om lättnader i sekretesslagstiftningen samt att påskynda utveckling av elektroniska system. Ett omfattande utvecklingsarbete avseende IT pågår inom flera berörda sektorer och områden, men skulle behöva trappas och snabbas upp.

## 10.2 Behoven av utvecklad styrning varierar mellan systemen

I fallstudierna har vi vidare haft i uppdrag att undersöka om statliga myndigheters samverkan inom respektive verksamhetsområde behöver styras mer av regeringen samt vad det i så fall skulle kosta.

Systemen som har undersökts är komplexa och svårstyrda, med en blandning av aktörer där staten bara styr en delmängd. Detta gör att förutsättningarna för förbättrad samverkan och samarbete genom en mer sammanhållen styrning varierar mellan systemen. Behoven av förbättringar varierar också. Vi bedömer det som särskilt angeläget att styrningen utvecklas och blir mera sammanhållen inom de verksamhetsområden som utmärks av myndighetshandläggning mot enskilda individer, d.v.s. primärt inom områdena rehabilitering, ungdomsarbetslöshet, brottsförebyggande arbete samt etablering av nyanlända. Inom dessa områden finns behov av att staten utvecklar sin styrning. Det motiveras främst av att de är system som där det finns risk för att individer far illa när ingen aktör har ett övergripande ansvar. Dessa områden behöver därför prioriteras framför system där konsekvenserna av brister i samverkan och samordning inte lika tydligt och direkt drabbar enskilda individer.

I fallstudierna har en modell där en aktör har ett särskilt ansvar för att samverkan fungerar identifierats. Inom krisberedskapsområdet har MSB ett särskilt ansvar för samverkan "i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret." En liknande modell skulle kunna användas inom fler områden.

En del i en utvecklad styrning skulle vidare kunna vara ett tydligare ansvarsutpekande som innebär att alla samverkansparters lika ansvar tonas ner till fördel för att en statlig aktör får ett utökat ansvar. Ansvaret skulle behöva preciseras till att a) se till att samverkan kommer till stånd och b) att systemet i sin helhet, med start- och stoppunkter, resultat och effekt, faktiskt följs upp.

Inom vissa av verksamhetsområdena har vi noterat att det redan pågår arbete på flera fronter som syftar till att utveckla samverkan. Dessa initiativ bör få slutföras innan man från statens sida

tar nya initiativ. Flera har efterfrågat initiativ från staten, men dessa kräver också resurser hos mottagaren att genomföra och ta till sig. Inom flera av systemen har kommunala företrädare uppmanat staten att hålla sig passiv eftersom kostnaderna för att anpassa verksamhet och regelverk lokalt till nya lagar och förordningar beskrivs som mycket höga.

På vissa områden kan gränssnitten mellan olika deltagande offentliga aktörers ansvar regelverk behöva förtydligas. Framför allt gäller detta inom områden som tidigare har varit föremål för utredning av samverkanshinder. En översyn av de mål som styr olika myndigheter inom det aktuella verksamhetsområdet kan vara befogat. Där är det främst angeläget att förtydliga mål och minimera risken för målkonflikter. Staten behöver för att uppnå det syftet troligen väga prioritera mera mellan relevanta, angelägna insatser och vara tydligare i sina styrsignaler. Staten skulle också behöva initiera bättre uppföljning av gällande mål. Framförallt inom de områden där samverkan behövs, bör staten säkerställa att system för uppföljning upprättas samt skapa incitament för en framgångsrik samverkan.

Ytterligare en iakttagelse som är värd att lyfta från fallstudierna är att befintliga system ibland inte är perfekta, men ändå funktionella. Det gäller till exempel forskningsfinansieringssystemet. Det är i sig ett verktyg för att uppnå kunskapsutveckling som ska ge en rad olika effekter, så som bättre hälsa, miljö, ekonomi men också bidra till att social omsorg baseras på evidens och att innovationer leder till jobb i vissa delar av Sverige. Syftet är mycket brett och förhållandet att många, sinsemellan olika, finansierare finns att tillgå kan vara ett sätt att se till att flera typer av forskning kan få stöd. Det finns inga stora behov av en mer sammanhållen styrning, men det kan ändå finnas vinster att hämta för såväl målgruppen som involverade myndigheter genom att minska onödig administration och dubbelarbete. Aktörer och forskare skulle också vara betjänta av att mer likartade procedurer och rutiner för ansökan, uppföljning och avrapportering togs fram inom systemet.

### 10.3 Kostnader till följd av förslagen

Bristerna i systemen som har kommit fram genom fallstudierna är som beskrivits ovan av skilda slag. Det har inte inom något av systemen framkommit förslag som behöver vara kostnadsdrivande. Dock har flera intervjupersoner inom flera av verksamhetsområdena framfört önskemål om resursförstärkningar för bestämda syften, till exempel för att öka basanslaget till universiteten eller ge alla länsstyrelser mer jämförbara förutsättningar att bedriva krisberedskap utan att vara beroende av projektmedel.

Vår bedömning är att en mer sammanhållen styrning bör kunna uppnås genom omfördelning inom befintliga resursramar.