



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Överenskommelser som styrmedel i teori och praktik

- **en fallstudie av två överenskommelser som slutits mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting inom vård- och omsorg**



Masteruppsats i offentlig förvaltning HT 2012

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Författare: Linn Sandberg

Handledare: Stig Montin

Examinator: Lena Lindgren

Sammanfattning

Studien syftar till att undersöka hur överenskommelser som styrmedel fungerar i teori och praktik. Fokus ligger på de styrinstrument som används för att öka samordning av och mellan offentliga organisationer. Samordning kan ses utifrån behov av policyintegrering och för att stärka den övergripande kapaciteten hos statsapparaten. Studien syftar till att förklara begränsande och möjliggörande faktorer för sådana instrument att fungera genom en bedömning av processer och involverade aktörer. Förklaringar som kommer att utforskas rör i huvudsak den politiska administrativa strukturen och traditionen. Studien kommer även att identifiera de upplevde effekterna av överenskommelser genom intervjuer med kommun- och regionförbund.

Resultatet av studien visar att överenskommelser innehåller flera styrinstrument och styrmekanismer vilket skapar olika former av samordningskapacitet. Efter de intervjuer som genomförts kan slutsatsen dras att styrmodellerna och på vilket sätt olika samordningsstrategier används, påverkar uppfattningen om överenskommelser som styrmedel. I tidigare studier har iakttagelser gjorts beträffande att SKL:s roll i överenskommelser kan bli otydlig samt att mängden av olika styrsignaler på området är problematiskt i förhållande till huvudmännens planerings- och prioriteringsförutsättningar. I den här studien styrks dessa aspekter och genom studien möjliggörs eventuella förklaringar till det. Hur överenskommelser fungerar som styrmedel ger vidare en förståelse för de problem som kan uppstå i kölvattnet av policydesign och implementering.

Nyckelord: Överenskommelser, styrmedel, kommunalt självstyre, samordning

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.1 Syfte och problemformulering	7
1.2 Disposition	9
2. Överenskommelser mellan staten och SKL	10
2.1 Tidigare erfarenheter av överenskommelser	11
2.2 Överenskommelser inom vård och omsorg.....	13
2.2.1 En översikt av överenskommelsen om en sammanhållen vård och omsorg	13
2.2.2 En översikt av överenskommelsen om evidensbaserad praktik	16
2.2.3 Den partsgemensamma styrningen.....	19
3. Förutsättningar för statens styrning av kommunerna	21
3.1 Relationen mellan staten och kommunerna.....	21
3.2 Styrning av vård- och omsorgssektorn	22
4. Teoretisk referensram.....	25
4.1 Behov av samordning	25
4.1.1 Samordning: Vad är det och hur kan det användas?	27
4.1.2 Behov av samordning i en svensk kontext	29
4.1.3 Samordning och ansvarsutkrävande	31
4.2 Hierarki, marknad och nätverk som styrmekanismer.....	32
4.2.1 Hierarki som styrmekanism (HTM)	33
4.2.2 Marknad som styrmekanism (MTM)	34
4.2.3 Nätverk som styrmekanism (NTM)	34
4.3 Från mekanismer till styrinstrument och samordningskapacitet	36
5. Studiens genomförande	38
5.1 Fallstudie som metod och avgränsning	39
5.2 Metod och material.....	39
5.3 Urval av intervjupersoner	40
5.4 Intervjumetodik och etiska överväganden.....	41
5.5 Analys och efterarbete.....	42
6. Överenskommelser som svar på ett ökat behov av samordning	44
6.1 Upplevda problem med det tidigare specialdestinerade statsbidraget	46
6.2 Begränsningar i styrning och samordning.....	47
7. Överenskommelser som styrmedel	48
7.2 Överenskommelser som HTM, NTM eller MTM?	50
7.3 Den nationella samordningen och SKL:s roll	52
7.4 Relationen mellan parterna.....	53
7.5 Från teori till praktik	55
8. Länens upplevelser av ÖK som styrmedel	55
8.1 Kommun och regionförbundets roll	56
8.2 Upplevda möjligheter och begränsningar	57
8.3 SKL och den nationella nivån	61
9. Slutsatser	66
9.1 Styrmodellernas betydelse för möjligheter och hinder med ÖK.....	66
9.2 ÖK följer en utveckling mot fokus på resultat	67
9.3 Överenskommelsernas inverkan på relationen mellan berörda parter	68
9.4 Resultat i förhållande till tidigare studier	69
9.5 Överenskommelser som strategi: en lösningar som ger upphov till nya problem? ...	70
10. Referenslista	74

1. Inledning

Uppsatsen studerar överenskommelser som sluts mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) utifrån ett styrningsperspektiv. Överenskommelserna rör olika områden inom landstingens och kommunernas verksamhet. Statens styrning av kommuner och landsting diskuteras ofta med avseende på det kommunala självstyret i Sverige. Trots lydelsen så är det ändå staten som sätter ramarna för det kommunala självstyret främst genom reglering av de kommunala ansvarsområdena. Utöver reglering kan staten på olika sätt påverka verksamheterna inom kommuner och landsting. Ofta talas det då om olika former av mjuk styrning vilket överenskommelser är ett exempel på.

Förändringar i omvärlden kan utgöra en orsak till de sätt på vilka staten försöker påverka kommuner och landsting. I exempelvis statens vård- och omsorgsutredning framhålls att ett allt snabbare kunskapsflöde, patienter och brukares rörlighet, internationalisering, IT utveckling, ökade behov av öppna prioriteringar etc. gör att fler frågor inom vård- och omsorgssektorn behöver hanteras på nationell nivå.¹ Hur regeringen sedan väljer att hantera frågor på nationell nivå och på vilka sätt de försöker påverka utvecklingen regionalt och lokalt begränsas framförallt av det starka kommunala självstyret i Sverige. I en studie av Feltenius, kan regeringens val av flera mjuka styrmedel förklaras av att staten å ena sidan vill åstadkomma en ökad styrning för att komma till rätta med problem, men å andra sidan försöka att respektera den ansvarsfördelning som upprättats mellan stat och kommun.² Inom vård- och omsorg har mjukare former av styrning som förekommer identifierats som nationella plattformar, nationella program, strategier eller handlingsplaner, öppna jämförelser, nationella samordnare samt överenskommelser.³

Inom de teorier som berör nya former av styrning eller nya förhållanden där styrning äger rum, t.ex. genom begreppet *governance*, antyds att samhället blir allt mer komplext vilket får konsekvenser för möjligheten att styra och generera stöd. Nya angreppssätt på styrning har kommit att i större utsträckning handla om att mobilisera och organisera tillgängliga resurser med betoning på regeringens styrkapacitet.⁴ Nya former av mjuk styrning kan med fördel ses i ljuset av *governance* diskursen där statens relation till övriga aktörer beskrivs som mer komplex och svåröverskådlig. Termen *governance* används emellertid på flera olika sätt.⁵ En variant är att använda termen för att beskriva styrning genom nätverk. *Governance* kan även ses som ett

¹ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.176

² Feltenius 2010 s.66

³ Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.43

⁴ Pierre och Peters 2005 s.7

⁵ Hill och Hupe 2009 s.13

paraplybegrepp där olika varianter av styrning kan urskiljas som *governance modeller*.⁶ Begreppet kan även användas som en beteckning för olika föreställningar om den multidimensionella karaktären av styrning.⁷ Oavsett framväxten av nya styrmedel eller nya former av styrning har staten enligt dessa teoribildningar fått det svårare att styra på traditionellt sätt d.v.s. genom reglering eller former av hierarkisk styrning. Från flera håll framhålls att den statliga styrningen allt mer kommit att handla om samordning eftersom nya styrformer har framträtt som skapar behov av samordning där reglering inte är ett alternativ.⁸ Styrningsbegreppet ett relativt komplext och mångtydigt begrepp som kan ses utifrån en rad olika perspektiv. Det yttersta målet med den statliga styrningen kan däremot sägas vara att på ett eller annat sätt påverka det omgivande samhället vilket ofta omfattar en uppdragsgivare och en uppdragstagare, styrning kan därför även ses som ett relationsbegrepp.

Överenskommelser som styrmedel i teori och praktik

Överenskommelser (ÖK) som sluts mellan regeringen och SKL utgör ett av flera sätt för staten att styra de självständiga kommunerna. Efter vad statliga utredningar har visat, så har regeringens styrning under senare år allt mer skett genom strategier som i flera fall kopplas till ÖK mellan staten och företrädare för kommuner och landsting, genom SKL.⁹ Dessa har tidigare främst träffats inom hälso- och sjukvården men nu finns även flera omfattande ÖK inom vård- och omsorg som främst berör kommunens socialtjänst. De ÖK som åsyftas i denna studie är de som sluts mellan staten och SKL som företrädare för regional och lokal nivå. Utmärkande för dessa ÖK är att de i huvudsak omfattas av landstings- eller kommunala ansvarsområden. Inom forskningen finns det emellertid ingen närmare definition av innebörden av den här formen av ÖK. I statliga utredningar och i Statskontorets rapporter berörs ÖK till viss del. Där har man identifierat att ÖK innehåller en mängd olika styrmedel och snarare är ett ”paket” där olika styrmedel kombineras.¹⁰ ÖK kan alltså ses som ett styrmedel som i sin tur innehåller flera olika styrmedel och för att undvika begreppsförvirring kommer uppsatsen referera till styrmedel vad gäller ÖK som form och styrinstrument vad gäller de enskilda styrningsmedlen. En grundläggande definition av styrinstrument är identifierbara metoder genom vilka kollektiva åtgärder struktureras för att hantera samhällsproblem.¹¹ Kortfattat kan styrning genom ÖK handla om olika sätt att nå fastställda mål medan styrinstrument används för att påverka beteenden i syfte att nå målen.

⁶ Pierre och Peters 2000 s.14

⁷ Hill & Hupe 2009 s.14

⁸ Se bl.a. Considine 2005 s.179

⁹ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.17

¹⁰ Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.31

¹¹ Salamon 2002 s.19

ÖK är frivilliga och till skillnad från mer tvingande styrning utformas de snarare i relation mellan aktörer i nätverksliknande former. Även med mjukare former av styrning så har staten ambitioner och instrument att styra processerna i nätverk. Det kan bl.a. handla om etablerande och organiserande av nätverk samt sätta upp ramar för arbetet. Att staten skapar nätverk och knyter ihop aktörer är ett uttryck för att få olika aktörer att samordna sig och samverka för att uppnå det resultat som staten eftersträvar.¹² I forskningen har det förhållandet även beskrivits som att ”...*the governing state has been replaced by an enabling state that governs to a large extent by coordinating and facilitating other powerful actors in society*”¹³.

Det övergripande syftet med all styrning kan ses utifrån syftet att uppnå koordinering av aktiviteter så att målen för en verksamhet kan uppnås.¹⁴ På en mer övergripande nivå diskuteras koordinering ofta under begreppet governance. Den här studien kommer att ta fasta på alternativa angreppssätt för governance inom offentlig sektor genom samordningsteori inom vilken begreppet governance med fördel kan diskuteras utifrån hierarki, marknad eller nätverk som styrmekanismer. Begreppet samordning är ett vanligt förekommande styrningsbegrepp och ÖK ses i det här fallet som både ett styrmedel och en samordningsstrategi. Begreppet samordningsstrategi är skilt från enskilda styrinstrument då de kan ingå inom ramen för en mer övergripande strategi som är kopplad till de underliggande styrmekanismerna och dess kapacitet att samordna offentliga organisationer, policys och program.¹⁵

Hur samordning tar sig uttryck och på vilket sätt staten försöker påverka det omgivande samhället, myndigheter eller organisationer varierar i hög utsträckning, t.ex. skiljer sig samordning av statsförvaltningen från övriga offentliga organisationer. Det finns däremot likheter eftersom både statsförvaltningen och kommuner och landsting utgör medel för regeringens strävan att påverka det omgivande samhället. En viktig skillnad är emellertid att kommuner och landsting har ett demokratiskt egenvärde som går bortom att vara ett medel för regeringens förverkligande av sina politiska ambitioner.¹⁶ Av det kommunala självstyret följer att sätten att styra kommuner och landsting är begränsade i förhållande till statsförvaltningen. I en rapport där Statskontoret undersöker former av mjukare styrning riktas kritik mot att förutsägbarheten i den statliga styrningen kan påverkas negativt genom dessa olika former av styrning samt att styrningen inte alltid stämmer överens med det kommunala självstyret.¹⁷ Det kommunala självstyret bör således tas i beaktande eftersom det utgör en viktig faktor vad gäller förutsättningar för styrning. Förhållandet mellan styrning och kommunalt självstyre kan förstås utifrån relationen

¹² Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.26

¹³ Pierre och Peters 2000 s. 12- 13

¹⁴ Anell *Underlag till Statens vård- och omsorgsutredning* Bilaga 5 SOU 2012:33 s.383

¹⁵ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.16

¹⁶ Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.25

¹⁷ Statskontoret 2004:75 *Statens styrning av hälso- och sjukvården* s.27

mellan de olika nivåerna i det politiska administrativa systemet (central, regional och lokal nivå) och eftersom de senare ÖK rör kommunala ansvarsområden kommer relationen mellan stat och kommun belysas i förhållande till styrmedel.

1.1 Syfte och problemformulering

Behov av mer kunskap om överenskommelser

Flera studier har gjorts på den allt mer framträdande mjuka styrningen inom dessa områden men få behandlar emellertid ÖK som sluts mellan staten och SKL. Den här formen av ÖK har funnits under flera år men de senaste åren har de blivit allt mer vanligt förekommande. De s.k. Dagmaröverenskommelserna har t.ex. slutits i olika former sedan 1985.¹⁸ Det som i dagsläget är framträdande för ÖK är att de blir allt fler och täcker mer komplexa områden.¹⁹ Tidigare ÖK har t.ex. enbart tagit sikte på väntetider såsom *Kömiljarden*.²⁰ Att antalet ÖK har ökat under senaste år och särskilt inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården är en av anledningarna till att det behövs mer kunskap om ÖK som styrmedel.

Inom forskningen har inga studier gjorts beträffande ÖK som styrmedel och det finns endast ett fåtal utvärderingar beträffande de enskilda styrinstrumenten inom ÖK.²¹ I statliga utredningar och i olika rapporter där ÖK berörs påpekas att överenskommelser inte är helt oproblematiske. ÖK innehåller nästan uteslutande olika specialdestinerade statsbidrag och en iakttagelse som gjorts är att även om dessa får avsedd effekt så kan olika problem uppstå såsom oklara förutsättningar för verksamheten, att statens styrning kan bli ryckig, administrationen kostsam, ansvarsfördelningen otydlig, resursanvändning ineffektiv samt att det finns svårigheter i att följa upp effekter av bidragen.²² Att ÖK i det här fallet sluts mellan regeringen och SKL, där SKL inte har några formella möjligheter att sluta bindande avtal å kommuners och landstings vägnar är annan problematisk aspekt. Om användningen av ÖK ökar så kan ansvarsförhållandena bli mindre tydliga. Dels kan det bli oklart vem som en kommun- eller landstingsmedlem ska hålla ansvarig för resultatet, dels kan inte SKL ställas till svars på samma sätt som enskilda kommuner och landsting.²³ Det är regeringen och SKL som ingår ÖK, medan utvecklingsarbetet genomförs av kommuner och landsting. Eftersom SKL ingår i avtal i egenskap av deras intresseorganisation finns det enligt Statskontoret tecken som tyder på att SKL:s roll gentemot sina medlemmar blir mer komplicerad genom de senare ÖK.²⁴

¹⁸ SOU 2011:65 *Statens roll i framtidens vård- och omsorgssystem* s.86

¹⁹ Detta faktum beskrivs i flertalet av Statskontorets rapporter och även i statens vård- och omsorgsutredning.

²⁰ SOU *Statens roll i framtidens vård- och omsorgssystem* 2011:65 s.85

²¹ Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.46f och s.51

²² Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.9 och s.59

²³ Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.11

²⁴ Ibid.

Flera utredningar har framhållit att ÖK generellt sett är ett viktigt styrmedel och att det ”på flera sätt har varit framgångsrikt att stärka banden mellan regeringen och de politiska ledningarna i kommuner och landsting”.²⁵ Det har emellertid även framgått att ett stort antal parallella satsningar och en oklar ansvarsfördelning kan utgöra en problematisk aspekt. Eftersom ÖK har blivit ett allt vanligare sätt att försöka påverka främst offentliga organisationer behövs mer kunskap och i förhållande till det kommunala självstyret behöver den här formen av styrning belysas och problematiseras. Om utvecklingen fortsätter i den här riktningen ställs ett antal grundläggande frågor om ansvarsfördelning mellan stat och kommun eventuellt på sin spets.

Det övergripande syftet med studien är att ge en heltäckande bild av ÖK som styrmedel. För att förstå den här formen av styrning kommer ÖK att sättas in i en teoretisk kontext där teori kring samordning av offentliga organisationer används. Studien kommer att undersöka i vilken utsträckning ÖK kan ses som en lösning på ett ökat behov av samordning vilket dels utgår från ett teoretiskt perspektiv men även i förhållande till hur behov av samordning kan beskrivas utifrån en nationell kontext. Den kontext som överenskommelser verkar i, bör även belysas utifrån den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner.

I studien har två framträdande ÖK som rör vård- och omsorg valts ut och de är som ovan tagits upp omfattande och berör mer komplexa områden än vad tidigare ÖK har gjort. De ÖK som studeras kan på flera sätt sägas utgöra en ny form av statligt styrning som hittills inte berörts inom forskningen. Det teoretiska ramverket kring samordning används därför även som ett analysverktyg för att studera överenskommelserna som styrmedel och samordningsstrategi eftersom det behövs mer kunskap om hur ÖK fungerar. Studiens teoretiska syfte är att applicera analysmodellen på överenskommelserna. Det syftet är mer av beskrivande och kartläggande karaktär där resultaten kan användas för att möjliggöra vidare teoretiska förklaringar om hur ÖK fungerar som styrmedel. På vilket sätt samordningen tar sig uttryck kommer att åskådliggöras i en modell som visar på vilken samordningskapacitet som återfinns avseende de olika styrinstrumenten. Resultatet diskuteras avslutningsvis utifrån vilka möjliggörande respektive begränsande faktorer det innebär för ÖK att fungera som styrmedel.

Studiens empiriska syfte är att undersöka hur länen upplever ÖK som styrmedel. Syftet är mer av en explorativ karaktär där fokus ligger på hur ÖK som form betraktas mer generellt och vilka faktorer som upplevs vara begränsande respektive möjliggörande. Eftersom SKL är avtalspart i överenskommelserna och att det finns tecken som tyder på att deras roll gentemot kommuner och landsting blir mer komplicerad blir det även relevant att studera hur ÖK påverkar uppfattningen om SKL:s roll och om det inverkar på kommunerna och landstingens uppfattning om ÖK som styrmedel.

²⁵ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.17

Studiens syfte kan sammanfattas i följande frågeställningar:

1. Hur kan överenskommelser förstås utifrån begreppet samordning och varför har överenskommelser som form vuxit fram?
2. Hur fungerar överenskommelser som styrmedel?
3. Hur uppfattas överenskommelser som styrmedel av företrädare för kommun- och regionförbund? Vilka faktorer upplevs som begränsande respektive möjliggörande för överenskommelser som strategi?

På grundval av svaren på uppsatsens frågeställningar kommer överenskommelsernas eventuella inverkan på relationen mellan staten, SKL och de kommunala huvudmännen, att diskuteras. Sammanfattningsvis är studien i huvudsak utforskande när det gäller ÖK som styrmedel där det övergripande syftet handlar om att i första hand förstå den här formen av styrning. Studien har ett begränsat förklarande syfte men kan däremot ge en god grund för vidare forskning. Eftersom ÖK som styrmedel inte berörs inom forskningen, har forskningsläget fått följder för tillvägagångssätt såväl som uppsatsens disposition. De få studier som gjorts på ämnet har därmed även fått relativt stort utrymme. Uppsatsen kommer att ge en övergripande redogörelse för de forskningsfält som rör samordning och bidrar främst till att ge en orientering över hur man i forskningen närmar sig dessa frågor och därmed sätta ÖK framväxt i ett teoretiskt perspektiv. Teoriavsnittet bör vidare inte betraktas som uttömmande för respektive fält av styrmekanismer utan fokus ligger istället på den analysmodell som kan användas för att förstå överenskommelsernas funktion.

1.2 Disposition

Uppsatsen är disponerad så att det inledande avsnittet, i vilket ÖK mellan staten och SKL samt de ÖK som valts ut presenteras, följs av en övergripande bakgrundsbeskrivning av relationen mellan stat och kommun samt på vilka sätt staten kan styra kommunal verksamhet. Bakgrunden har betydelse för styrningen genom ÖK men också för forskningen kring nationella samordningsstrategier. I teoriavsnittet redogörs sedan för hur ÖK som form kan angripas från en teoretisk samordningskontext. I teoriavsnittet presenteras även den analysmodell som kommer användas där styrmekanismer kopplas till instrument och samordningskapacitet. Sedan följer ett metodavsnitt där teori länkas samman med det som ska undersökas empiriskt. Efter metoddiskussion följer avsnitt 6, där framväxten av ÖK tolkas utifrån en nationell kontext. I kapitel 7 presenteras resultaten av den analysmodell som applicerats på de ÖK som studerats. Slutligen presenteras resultatet av de intervjuer som genomförts i kapitel 8, följt av en avslutande diskussion som ämnar ta ett heltäckande grepp kring ÖK som styrmedel.

2. Överenskommelser mellan staten och SKL

ÖK mellan staten och SKL träffas inom många olika områden som rör kommunernas och landstingens verksamhet. De senare ÖK rör kommunernas socialtjänst som i sin tur omfattas av många olika områden inom vård och omsorg. Vad gäller vilka medel som tas i anspråk finns separata regeringsbeslut, där omfattningen av utbetalda medel till kommuner och landsting och till SKL fattas efter respektive ÖK. ÖK sluts även under olika tidsperioder, vissa löper under en treårsperiod men omförhandlas årligen. En intressant aspekt att nämna i sammanhanget är att ÖK saknar motsvarighet i övriga nordiska länder och inom andra områden såsom utbildning.²⁶

I delbetänkandet av statens vård och omsorgsutredning redovisas en sammanställning som SKL har gjort av omfattningen av ÖK på området. År 2011 omfattade de 3,7 miljarder kronor som betalats ut direkt till kommuner och landsting (exklusive läkemedelsavtalet). Ungefär 674 miljoner beräknades ha betalats ut till SKL och av dessa beräknades cirka 92 miljoner gå till SKL:s arbete och resten fördelas vidare till huvudmän och andra aktörer. De största beloppen som betalades ut via SKL avsåg prestationsbaserade statsbidrag till insatser för äldre (som 2012 heter *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre*), samt stöd till en evidensbaserad praktik.²⁷ Utredningen gör även gällande att en stor del av SKL:s verksamhet nu finansieras via statsbidrag som är knutna till ÖK med regeringen.²⁸ På SKL:s hemsida uppgår de ÖK som finns inom områdena hälsa, vård och omsorg till 14 stycken för år 2012. Antalet varierar emellertid mellan åren. Under tiden för arbetet med uppsatsen har informationen på SKL:s hemsida ändrats. I början av hösten 2012 redovisades 22 ÖK men där flera av dessa hade kommit att omfattas av större ÖK, som de den här studien riktar in sig på. Under december månad uppdaterades hemsidan även med information om vilka medel som tas i anspråk av SKL där SKL uppger att avdelningen vård och omsorg under 2013 kommer att ha pågående ÖK med staten till en sammanlagd omfattning om cirka 7 miljarder kronor.²⁹ Baserat på siffror från 2011- 2013 så har den ekonomiska omfattningen av ÖK på området fördubblats.

De ÖK som den här studien har valt att rikta in sig på rör relativt sett stora summor och det kan antas att det specialdestinerade statsbidraget under senare år i stor utsträckning fördelas genom ÖK vad gäller dessa områden. Detta är en bild som intervjupersonerna bekräftar men som den här studien inte kan belägga med direkta siffror.

²⁶ Statskontoret 2012:34 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.69

²⁷ SOU 2011:65 *Statens roll i framtidens vård och omsorgssystem* s.88

²⁸ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.167

²⁹ SKL:s hemsida www.skl.se/vi_arbetar_med/halsaochvard/overenskommelser [2012-12-14]

Överenskommelser och avtal

ÖK och avtal är numera vanligt förekommande styrmedel och det finns anledning att kort redogöra för skillnaden då det ofta inte definieras vilken innebörd ÖK har i olika sammanhang. Allmänt kan avtal beskrivas som en rättshandling vilket till skillnad från reglering kräver ett godkännande från en motpart. Att parter knyts samman i en rättslig relation har en styrfunktion då avtalet reglerar förpliktelser och åtaganden.³⁰ Annorlunda uttryckt är ett avtal en juridiskt bindande överenskommelse i en viss fråga. ÖK är inga rättshandlingar och därmed inte juridiskt bindande. Statskontoret beskriver ÖK som en *uppgörelse i samråd mellan olika parter*.³¹

På nationell nivå är SKL en intresse- och arbetsgivarorganisation för kommuner och landsting. På arbetsgivarområdet har SKL mandat att sluta avtal på kommunernas och landstingets vägnar. På övriga områden kan SKL inte fatta beslut eller ingå avtal som är bindande för medlemmarna.³² Det som utmärker den typen av ÖK som den här studien tar fasta på är nationellt initierade och tidsbegränsade insatser som är kombinerade med statsbidrag.⁵⁴ De är inte heller juridiskt bindande och träffas i samråd mellan staten och SKL. Formellt sett skulle det kunna innebära att ÖK har begränsade styreffekter då de inte är tvingande och att det således saknas sanktioner om någon part inte uppfyller åtaganden.³³ ÖK kan enligt Statskontoret emellertid likafullt ha en styrande effekt eftersom parterna gemensamt undertecknat ett dokument om vad de vill åstadkomma.³⁴

2.1 Tidigare erfarenheter av överenskommelser

De studier som översiktligt behandlar ÖK som styrmedel är i huvudsak är Statens vård- och omsorgsutredning och Statskontoret i flera olika rapporter. Statskontoret har även ett pågående uppdrag att löpande följa upp två av de senare ÖK och i Statskontorets årliga delrapporter har styrkor och svagheter med ÖK som styrmedel identifierats. Även i Riksrevisionens granskning av den nationella IT-strategin för vård och omsorg, dras det vissa generella slutsatser kring ÖK.³⁵ Inom forskningen behandlas däremot inte den här formen av ÖK som styrmedel, vad denna studie har kunnat belägga. Den slutsatsen stöds även av Statskontoret som 2012 undersökt kunskapsläget kring ÖK. Enligt Statskontoret saknas det forskningsstudier som behandlar ÖK som styrmedel men det finns däremot enstaka studier som rör specifika ÖK och enskilda styrmedel.³⁶

³⁰ Statskontoret 2005: 28 *Reglering och andra styrmedel* s.18

³¹ Ibid.

³² SOU 2011:65 *Statens roll i framtidens vård och omsorgssystem* s.47

³³ Statskontoret *Reglering och andra styrmedel* 2005 s.36

³⁴ Statskontoret *Tänk efter före* 2011:32

³⁵ Riksrevisionen 2011:19 *Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan*

³⁶ Statskontoret 2012:34 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.70

ÖK har beskrivits som ett sätt att kraftsamla för att utveckla vården och de beskrivs från flera håll som är viktiga. I statens vård- och omsorgsutredning framgår att flera företrädare för kommuner och landsting är ”positiva till många av de initiativ som tagits, men anser att regeringens styrning med särskilda utvecklingsmedel skulle kunna få större genomslag om man fokuserade på färre områden, mer långsiktigt och med större utrymme för huvudmännen att själva forma metoderna.”³⁷ Utredningen menar att möjligheterna för kommuner och landsting att ta sitt ansvar ökar då statens styrning är långsiktig och fokuserad på ett begränsat antal frågor. I utredningen dras därefter slutsatsen att ÖK är viktiga men att formerna behöver förbättras.

Utredningen menar vidare att ÖK knyts utan en strategi som grund samt inom områden där det finns reformer och satsningar som behöver få stöd i implementeringen på regional och lokal nivå.³⁸ Flera företrädare för huvudmännen är kritiska mot mängden av signaler och initiativ som kommer av den statliga styrningen på området. Vad gäller ÖK så har det lyfts fram att flera slutsatser ad hoc, utan koppling till huvudmännens planerings- och prioriteringsförutsättningar. De är många gånger även på en alltför hög detaljnivå och både för förtroendevalda och tjänstemän uppstår det svårigheter när flera olika närbesläktade men inte helt koordinerade initiativ ska hanteras samtidigt.³⁹ Genom att översiktligt behandla ÖK vill utredningen visa på att myndigheterna ibland fått en otydlig roll i arbetet. Framförallt har Socialstyrelsen ofta varit involverade på olika sätt, t.ex. i förberedelsearbetet, genom parallella uppdrag eller i uppföljningen. I utredningen framkommer att det arbetssättet har uppfattats som en bristande tilltro till myndigheternas förmåga att stödja utveckling. Regeringens direkta samarbete med SKL uppfattas ibland som ett uttryck för att man inte tror att myndigheterna har förmåga att bidra till utveckling vilket även kan försvåra för myndigheterna att bidra i arbetet på bästa sätt. Utredningen föreslår att samspelet mellan regeringen och huvudmännen ges en struktur som underlättar långsiktighet och fokusering samt att processen som leder fram till ÖK bör få en tydligare form.⁴⁰

I Statskontorets löpande uppföljningar har iakttagelser gjorts beträffande potentiella styrkor och svagheter med ÖK. Fördelarna är enligt Statskontoret att en gemensam riktning pekats ut och att huvudmännens erfarenheter kan fångas upp men att de inte är formellt bindande ses som en svaghet samt att det finns en risk för att ingen tar det övergripande ansvaret. Statskontoret pekar på att det är viktigt med tidsramar, delmål och ökad tydlighet kring vem som ansvarar för vad. Parterna bör även skapa klara strukturer för styrningen av satsningen genom att bl.a. förtydliga

³⁷ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.166

³⁸ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.166

³⁹ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.167

⁴⁰ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.185

mandat och uppdrag för de partsgemensamma organen.⁴¹ ÖK kan vidare ha bristande legitimitet enligt Riksrevisionen eftersom de inte träffas direkt mellan staten och huvudmännen.⁴²

2.2 Överenskommelser inom vård och omsorg

I studien har en avgränsning gjorts till de två relativt sett omfattande överenskommelserna som slutits inom vård- och omsorgsområdet och omfattar kommunens socialtjänst.⁴³ Den ena ÖK riktar sig mot en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten och den andra mot en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. De ÖK som sluts inom det kommunala ansvarsområdet inom vård- och omsorg täcks in relativt väl med undantag för en ny överenskommelse om psykiatrisatsningar som även den rör kommunens socialtjänst.⁴⁴ Det ska dock påpekas att de ÖK som sluts genom SKL är väldigt olika utformade både vad gäller upplägg och karaktär varför de ÖK som valts ut inte behöver ha likheter med de ÖK som sluts på andra områden.

Då en ny socialtjänstlag antogs 1980 etablerades begreppet socialtjänst som ett samlat begrepp för kommunalt organiserat socialt arbete. Socialtjänsten omfattar bl.a. vård och omsorg om äldre samt individ- och familjeomsorg.⁴⁵ Hädanefter kommer socialtjänsten som begrepp att referera både till äldreomsorg och till den övriga verksamheten inom socialtjänsten om inget annat anges. Redovisningen av innehållet i de båda överenskommelserna grundar sig på den officiella dokumentationen som finns kring respektive ÖK. Beskrivningen skiljer sig åt på grund av att de ser olika ut och är uppbyggda på olika sätt. Båda riktar sig emellertid mot insatser inom socialtjänstens område och har utöver de skillnader som finns i utformning och struktur, stora likheter jämfört med andra ÖK. I följande avsnitt presenteras de ÖK som här har studerats.

2.2.1 En översikt av överenskommelsen om en sammanhållen vård och omsorg

Regeringen och SKL har sedan 2010 slutit årliga ÖK inom äldreområdet. För 2012 har parterna ingått en överenskommelse om en *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre*.⁴⁶ Statsbidraget riktas mot att stödja kommuner och landsting samt andra aktörer för att utveckla gemensamt, långsiktigt och systematiskt förbättringsarbete.⁴⁷ Medlen används främst för att öka

⁴¹ S2012/3890/VS Statskontorets remissyttrande över slutbetänkandet Gör det enklare! (SOU 2012:33) s.4

⁴² Riksrevisionsverket *Att styra genom att komma överens* 2003:14

⁴³ Satsningarna riktar sig till socialtjänsten som helhet vilket omfattar flera skilda verksamheter. Det rör sig om vård och omsorg om äldre, stöd och service till personer med funktionshinder samt individ- och familjeomsorg. Individ- och familjeomsorg är vidare den samlade benämningen på bl.a. barn- och ungdomsvård, missbruksvård familjerätt och ekonomiskt bistånd.

⁴⁴ Regeringen och SKL träffade en ny överenskommelse om psykiatrisatsningar för 2012-2016 den 25 maj 2012. Det är en ÖK som många av intervjupersonerna diskuterar men som av utrymmesskäl inte kommer att redogöras närmare för. Det ska dock lyftas fram att det är ovanligt att sluta ÖK så långt in på året då de flesta sluts vid årsskiftet. Det är vidare en av anledningarna till att den ÖK lyfts upp av intervjupersonerna.

⁴⁵ SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren* s.27

⁴⁶ Mellan 2010-2011 slöts överenskommelser om *Prestationsbaserat statsbidrag till insatser för äldre*

⁴⁷ S2011/11027/FST *Överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.3

användningen av kvalitetsregister och åtgärder för att förbättra uppföljning och utveckling. I tidigare års ÖK har medel även avsatts till försöksverksamheter som handlat om helhetslösningar vad gäller vård och omsorg kring de mest sjuka äldre. Medel har även avsatts till kommun- och landstingsgemensamma utvecklingsledare som ska ge stöd och driva utvecklingen i de reguljära verksamheterna. De här satsningarna ingår även i 2012 års överenskommelse men inom ramen för en ”*betydligt större satsning med syftet att ge stöd till ett långsiktigt förbättringsarbete med fokus på en förbättrad kvalitet och en mer sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre.*”⁴⁸ Årets överenskommelse omfattar närmare 1,2 miljarder. I statsbudgeten för 2012 har ytterligare medel avsatts som ges genom särskilda regeringsbeslut till myndigheter eller organisationer.⁴⁹

Det övergripande syftet är bland annat att stärka ett systematiskt och strukturerat arbetssätt i vården och omsorgen om de mest sjuka äldre. En bakgrund som anges till överenskommelsen är att äldre med omfattande och sammansatta behov är en växande grupp och beräknas öka markant under de kommande två decennierna. Enligt överenskommelsen uppmärksammas inte de mest sjuka äldres behov av en sammanhållen vård och omsorg tillräckligt. Kommuner och landsting ska tillsammans bidra till en vård och omsorg med hög kvalitet och helhetsperspektiv.⁵⁰ Det långsiktiga målet är att den äldre ska kunna åldras i trygghet och självbestämmande med tillgång till en god vård och omsorg. De övergripande målen för äldresatsningen 2011–2014 är följande: – Skapa samverkan och samordning – God hälsa, vård och omsorg – God och säker läkemedelsbehandling – God vård i livets slutskede – God vård vid demenssjukdom – Bättre ta tillvara individens och anhörigas resurser och synpunkter – Utveckla kunskap, kvalitet och kompetens – Uppföljning och utvärdering.⁵¹

Varje övergripande mål har flera mer detaljerade mål angivna. Totalt uppgår dessa till 31 stycken. Målen samt de olika delarna i ÖK och fördelning av medel framgår i bilaga 1. Enligt Statskontoret är flera av dessa mål till stora delar redan lagbundna eller har likheter med formuleringar i lag. Som exempel tas upp att målet om att personer med insatser från båda huvudmännen ska ha en individuell vårdplan delvis motsvaras av bestämmelser i Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen. Även målet om att chefer i kommunernas vård och omsorg ska ha adekvat kompetens motsvaras av liknande bestämmelse i Socialtjänstlagen.⁵²

Merparten av de närmare 1,2 miljarderna är kopplade till prestations- och resultatbaserade mål som i stor utsträckning handlar om att stimulera registrering i fyra nationella kvalitetsregister varav två av kvalitetsregistren är nya för i år. Utöver den prestationsersättning som ges avseende kvalitetsregister ges även prestations- och resultatbaserad ersättning vad gäller

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ S2011/11027/FST *Överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.5

⁵⁰ S2011/11027/FST *Överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.3

⁵¹ S2011/11027/FST *Överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.20

⁵² Statskontoret 2012:35 *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.22

att minska olämplig läkemedelsanvändning och att minska återinläggningar (som kan undvikas) på sjukhus och i slutenvården, vilket anses vara tecken på bristande samverkan mellan kommun och landsting. Syftet är att genom ekonomiska incitament uppmuntra, stärka och intensifiera samverkan mellan kommuner och landsting. Utöver den prestations- och resultatbaserade ersättningen ges även stöd till långsiktigt förbättringsarbete genom exempelvis finansieringen av utvecklingsledare i varje län.⁵³

För att sammanfatta består överenskommelsen av tre huvudsakliga insatsområden:

Ökad användning av kvalitetsregister och förändrat arbetsätt: utvecklingen av de fyra kvalitetsregistren ses som viktigt för att främja ett systematiskt förändringsarbete. Syftet är att registrering ska leda till kvalitets- och effektivitetsvinster. Genom registren ska även kunskap om vården och omsorgen om äldre synliggöras men de kan även syfta till att utgöra underlag för olika jämförelser mellan verksamheter.

Stöd till ett långsiktigt förbättringsarbete: 2010 inleddes en treårig satsning för att stödja kommuner, landsting och övriga utförare i ett långsiktigt och systematiskt förbättringsarbete. Detta har skett genom att staten finansierar särskilda utvecklingsledare som är gemensamma för kommuner och landsting inom ett län. I stort har utvecklingsledarnas arbete gått ut på att stödja införandet och användandet av kvalitetsregister.⁵⁴

Nationell samordning av satsningen: SKL ansvarar för nationell samordning samt för att redovisa och sammanställa resultat från förändringsarbetet. Den nationella samordningen innebär bl.a. att sprida erfarenheter och goda exempel genom seminarier, nationella konferenser, rapporter och webbplatsen. SKL får 9 miljoner i statligt stöd för denna samordning. Målen för den nationella samordningen 2012 är att skapa goda förutsättningar för en tydlig kommunikation, ett effektivt utnyttjande av resurser samt en tydlig struktur för samordning på nationell nivå. SKL:s samordning redovisas närmare i kapitel 7.

Fördelning av medel

De medel som avsätts för 2012 och framåt ska i huvudsak fördelas enligt en prestations- och resultatbaserad modell där krav och mål successivt höjs. Genom ekonomiska incitament är syftet att samverkan mellan kommuner och landsting ska stärkas och det handlar även om att effektivisera användandet av resurser. Satsningen syftar vidare till att bli en integrerad del av landstingens och kommunernas ordinarie verksamhet.⁵⁵ För att ha möjlighet att delta i tilldelningen av de prestationsbaserade medlen som avsätts måste huvudmännen uppfylla vissa

⁵³ S2011/11027/FST *Överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre*

⁵⁴ S2011/11027/FST *Överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.6

⁵⁵ S2011/11027/FST *Överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.4

grundläggande krav. Följande förutsättningar ska vara uppnådda för att landsting och kommuner ska kunna få möjlighet att ta del av medlen för 2012:⁵⁶

– ”Det ska i länet finnas en struktur för ledning och styrning i samverkan. Det ska finnas ett gemensamt politiskt förankrat beslut om en handlingsplan för förbättringar i vård och omsorg om sjuka äldre med särskilt fokus på en sammanhållen vård- och omsorg om de mest sjuka äldre. Den gemensamma handlingsplanen ska innehålla en beskrivning av förbättringsområden utifrån lokala förutsättningar, konkreta och mätbara mål, planerade aktiviteter samt en beskrivning av hur uppföljningen ska gå till och hur resultaten ska redovisas.”

– ”Huvudmännen ska vidare ha fattat beslut om att införa ett ledningssystem för kvalitet som motsvarar kraven i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).”

2.2.2 En översikt av överenskommelsen om evidensbaserad praktik

Regeringen och SKL slöt 2011 en ÖK om stöd till evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område. Denna har följts upp med en ÖK för 2012 där staten avsätter 135 miljoner kronor för fortsatt arbete varav SKL tilldelas 120 250 000 kronor.⁵⁷ Regeringen och SKL antog i juni 2010 en plattform för arbetet med att utveckla en evidensbaserad praktik (EBP) inom socialtjänsten. Den anger inriktningen för överenskommelsen där insatser ska samordnas mellan SKL och staten utifrån långsiktiga strategier och gemensamma prioriteringar på nationell respektive lokal nivå. Avsikten är att ”stärka socialtjänstens möjligheter och förmåga att skapa och använda relevant kunskap och informationsteknik så att resurser kan riktas till områden där de gör bäst nytta.”⁵⁸ Det handlar även om att generera kunskap om socialtjänstens resultat, kvalitet och effektivitet. Det övergripande syftet med överenskommelsen är att de insatser som brukarna tar del av ska bygga på bästa tillgängliga kunskap. EBP baseras på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap.⁵⁹ I bilden nedan åskådliggörs hur en EBP är tänkt att fungera.

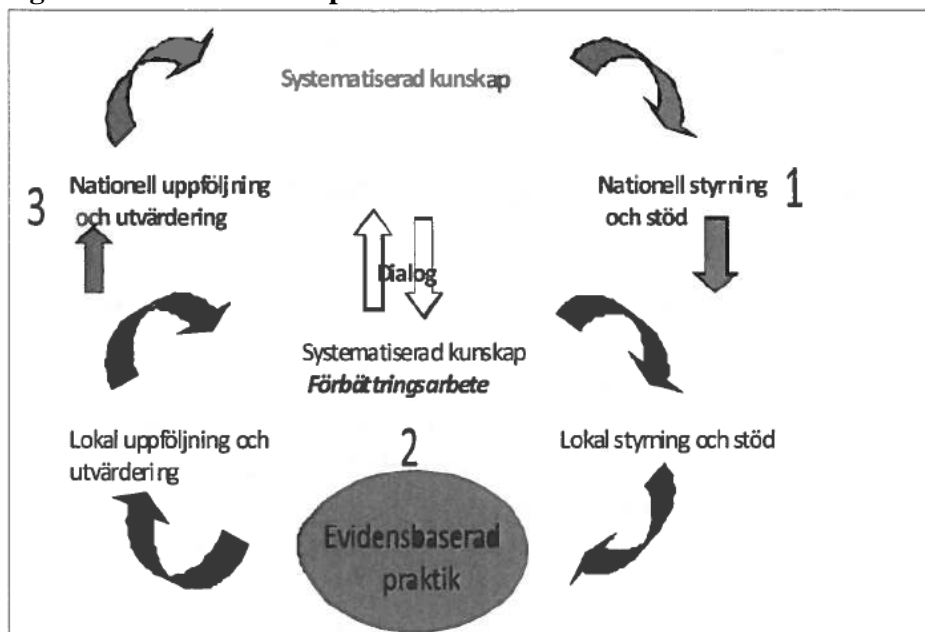
⁵⁶ S2011/11027/FST Överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre s.6

⁵⁷ S2011/986/FST Uppdrag att utbetala medel enligt överenskommelse om stöd till insatser för en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten

⁵⁸ S2011/986/FST Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten s.4

⁵⁹ SOU 2008:18 Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten- till nytta för brukaren s.10

Figur 1. Evidensbaserad praktik⁶⁰



De nationella satsningarna ska enligt ÖK präglas av långsiktighet och samordning. För att skapa effektivitet och långsiktighet i arbetet finns behov av att staten och huvudmännen formulerar långsiktiga mål och strategier. Utvecklingsarbetet ska vidare ske i dialog mellan lokal, regional och nationell nivå.⁶¹ ÖK om en EBP 2012 baseras dels på den plattform som antogs 2010, dels på tidigare ÖK såsom den om utvecklingsarbete inom missbruks- och beroendevården, *Kunskap till Praktik (KTP)* samt *Program för god äldreomsorg*, där bland annat satsningar inom *eHälsa* ingick (en strategi för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg). Både *KTP* och *eHälsa* är nu områden som ingår i 2012 års överenskommelse.⁶²

De övergripande målen för 2012 är följande:⁶³

- ”Det finns en långsiktigt hållbar struktur för utveckling, spridning och implementering av kunskap inom socialtjänsten och angränsande områden inom hälso- och sjukvården i alla län, samfinansierad av huvudmännen.”
- ”Det finns ett välkänt, ändamålsenligt och efterfrågat stöd, både från regional- och från nationell nivå, till kommunerna samt alternativa utförare inom socialtjänsten.”
- ”De regionala strukturerna fungerar som nationella kunskapscentrum i särskilt prioriterade frågor.”

⁶⁰ S2011/986/FST Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten s.5

⁶¹ S2011/986/FST Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten s.5

⁶² S2011/986/FST Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten s.4

⁶³ S2011/986/FST Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten s.5f

– ”Det nationella stödet i form av riktlinjer, vägledningar och kunskapsöversikter m.m. är utformat på ett sätt som gör det enkelt för huvudmän och alternativa utförare att ta emot och använda det.”

– ”Forum för kontinuerlig dialog mellan utbildningsanordnare och avnämare har etablerats.”

– ”Nationella insatser och stödet till huvudmännen är utformat på ett sätt som stimulerar och möjliggör brukarmedverkan inom socialtjänst och näraliggande områden inom hälso- och sjukvård.”

Överenskommelsens huvudområden och fördelning av medel

I följande avsnitt redogörs för överenskommelsens huvudområden och i tabellen nedan framgår fördelning av medel efter de fem huvudområdena.

Tabell 1. Huvudområden och fördelning av medel 2012

<i>Regionalt stöd till kunskapsutveckling</i>	84,5 mnkr
<i>Nationellt stöd</i>	39,5 mnkr
<i>Utbildning och fortbildning</i>	5,0 mkr
<i>Brukarmedverkan och ideella organisationer</i>	5,5 mkr
<i>Forskning och utvärdering</i>	0,5 mkr
Summa	135 mnkr

Det regionala stödet till kunskapsutveckling- en regional stödstruktur

Det regionala stödet ses som centralt för att målen ska kunna uppnås. Kortfattat handlar det om att utveckla och tillgängliggöra kunskap lokalt och regionalt. I Statskontorets uppföljning pekas på att det inte specificeras hur en sådan struktur ska se ut, mer än att lokala förutsättningar och behov ska styra utformningen. De regionala stödstrukturerna kan enligt Statskontoret handla om nätverk av personer som är verksamma inom t.ex. forskningsmiljöer, FoU- enheter, socialförvaltningar eller hälso- och sjukvårdsenheter.⁶⁴ Målet med strukturerna är att långsiktigt förse länen med verksamhetsstöd för kunskapsutveckling och vara en arena för lokala och regionala prioriteringar och strategier på området.⁶⁵ I strukturen ingår de s.k. Plattforms- och utvecklingsledarna som har till uppgift att bidra till skapande av stödstrukturen. År 2012 är sista året för statliga medel avseende stöd till stödstrukturer. Avsikten är att kommuner och landsting fortsatt ska stå för finansieringen. I ÖK uppges att utvecklingsarbetet inom stödstrukturerna har tagit sin utgångspunkt i äldreområdet men målsättningen är att strukturerna i år ska innefatta socialtjänstens olika verksamhetsområden.⁶⁶

Nationellt stöd

⁶⁴ Statskontoret 2012:34 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.20

⁶⁵ S2011/986/FST *Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.6

⁶⁶ Ibid.

Det nationella stödet innefattar en rad olika uppdrag både till SKL och till Socialstyrelsen. För en detaljerad redogörelse av uppdragen hänvisas till *Överenskommelse om evidensbaserad praktik*.⁶⁷ Totalt avsätts närmare 40 miljoner kronor för utveckling av insatser inom det nationella stödet. Enligt överenskommelsen ska SKL ansvara för nationell projektledning, samordning och kommunikation. SKL har även andra utpekade uppgifter som att utveckla analysverktyg för verksamhetsutveckling. Flera av SKL:s uppgifter inom det nationella stödet rör insatser inom eHälsa som bl.a. handlar om att säkerhetsställa kommunernas medverkan i arbetet med att utveckla informationsstruktur inom äldreomsorgen. En nationell samordnare har tillsatts på SKL för att stödja kommunernas implementeringsarbete i införandet av ett nationellt fackspråk.⁶⁸

Utbildning och fortbildning

Inom området utbildning och fortbildning är utbildningsprogrammet *Leda för resultat* en av huvudaktiviteterna. Detta program syftar till att sprida kunskap om att leda och styra med hjälp av kvalitetsmetoder, öppna jämförelser och data som speglar faktiska resultat. Det anordnas även regionala konferenser som syftar till att ge en samlad bild av utvecklingsarbeten från lokal till nationell nivå.

Brukarmedverkan och ideella organisationer

Inom området brukarmedverkan är det övergripande målet att brukarna ska få del av insatser som baseras på bästa tillgängliga kunskap. Socialstyrelsen ansvarar för två av de pågående insatserna inom detta område där myndigheten har i uppdrag att definiera aktiviteter för att stärka brukarnas medverkan samt utveckla vägledningar om brukarmedverkan riktade till anställda. Inom detta område har SKL i uppgift att samarbeta med företrädare för ideella organisationer för att hitta långsiktiga former för hur dessa organisationer kan bidra till ökad kvalitet i socialtjänsten.

Forskning och utvärdering

I ÖK anges att medel avsatts för olika aktiviteter i syfte att gynna en utveckling där det sociala arbetets praktik får en förbättrad vetenskaplig förankring. Utöver det specificeras inte hur medlen ska användas.⁶⁹

2.2.3 Den partsgemensamma styrningen

Styrgruppen för ÖK om en EBP består av enhetschefen för Socialdepartementets enhet för familj och sociala tjänster, samt chefen för SKL:s sektion för vård och socialtjänst. Knuten till styrgruppen finns en samrådsgrupp som består av representanter från bl.a. Socialstyrelsen,

⁶⁷ S2011/986/FST *Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.8-13

⁶⁸ Statskontoret 2012:34 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.22

⁶⁹ S2011/986/FST *Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.13

brukarorganisationer och professionen. Samrådsgruppen ansvarar för att samordna, koordinera och följa arbetet med de olika satsningarna. Under 2012 har två möten ägt rum. Det första mötet var huvudsakligen inriktat på att informera om årets överenskommelse. Under det andra mötet skulle bl.a. gruppens roll och mandat diskuteras.⁷⁰ Utöver styr- och samrådsgrupp finns en projektledningsgrupp med handläggare från Socialdepartementet och SKL samt en enhetschef från Socialstyrelsen. Gruppen sammanträder ungefär en gång per månad. Det finns ingen närmare uppdragsbeskrivning för gruppen men enligt Statskontoret tar gruppen fram innehåll och ger förslag till årliga mål, delmål och aktiviteter. Den slutliga överenskommelsen förankras sedan i styrgruppen och beslutas på politisk nivå hos respektive part.⁷¹

Beslut om överenskommelsen för en sammanhållen vård och omsorg fattas likaså i förhandlingar mellan SKL och Socialdepartementet. En grupp som kallas högnivågrupp leder arbetet och består av regeringens nationella äldresamordnare, statsekreterare, sektionschefer och avdelningschefer från SKL samt Socialstyrelsens generaldirektör. Enligt Statskontoret diskuterar gruppen vid behov preciseringar och förtydliganden av överenskommelsen. Gruppen lämnar däremot ingen dokumentation från sina möten.⁷² Motsvarande projektledningsgrupp som ovan finns även för äldresatsningen. Det är dock oklart vilka som ingår i den.⁷³

Under 2011 bildades även en nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning inom socialtjänsten (NSK-s.) Inom gruppen sker diskussioner om aktuella kunskapsstyrningsfrågor inom socialtjänsten. Gruppen har enligt överenskommelsen om EBP 2012 i uppgift att utreda om de regionala stödstrukturerna kan komma att fungera som nationella kunskapscentra. Det finns således flera parter som indirekt eller direkt har uppdrag eller som berörs av överenskommelserna.

⁷⁰ Statskontoret 2012:34 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.26

⁷¹ Statskontoret 2012:34 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.27

⁷² Statskontoret 2012:35 *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.31

⁷³ SKL har kontaktats för ett sådant förtydligande utan resultat.

3. Förutsättningar för statens styrning av kommunerna

I följande avsnitt presenteras en grundläggande beskrivning av relationen mellan staten och kommunerna samt på vilket sätt staten har möjlighet att styra kommuner. Avsnittet riktar in sig på grundläggande aspekter i förutsättningar för den statliga styrningen av kommunerna.

3.1 Relationen mellan staten och kommunerna

Riksdagen anger ramarna för och innebörden av den kommunala självstyrelsen som princip för relationen mellan stat och kommuner. I regeringsformen återfinns den rättsliga regleringen av formen för det kommunala självstyret. Där stadgas bl.a. beslutanderätten i kommunerna och att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.⁷⁴ I kommunallagen preciseras de övergripande principerna för befogenheter och organisation. I 2 kap. 1 § stadgas den kommunala kompetensen enligt följande: *”kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan”*.⁷⁵

Kommunernas verksamhet regleras därefter i stor utsträckning genom speciallagar som anger ansvar och befogenheter, en sådan speciallag finns för socialtjänsten. Speciallagstiftning har ofta ramlagskaraktär och kompletteras därför med förordningar och myndighetsregleringar. En orsak till att riksdagen givits en stark roll när det gäller relationen mellan stat och kommuner är, som anges i förarbetena till regeringsformen bedömningen att: *”arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste [...] i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen”*.⁷⁶ Det finns alltså ingen ovillkorlig eller en gång för alla fastslagen kommunal handlingsfrihet vilket innebär att kommunerna saknar egentlig möjlighet att hävda sin rätt till självstyre eller ett åsidosättande av denna.⁷⁷ Istället för att använda begreppet kommunalt självstyre skulle t.ex. självförvaltning vara ett mer passande begrepp.⁷⁸ Begreppet är oklart i den mening att det inte finns någon definitionsmässig gräns för det kommunala självstyret, utgångspunkten är som ovan att det kan och bör förskjutats alltefter samhällsutvecklingen. Begreppet kan med fördel istället användas som en samlingsbeteckning för den kommunala verksamheten utifrån ansvars eller besluts- utgångspunkt.⁷⁹

⁷⁴ SFS 1974:152 14 kap

⁷⁵ SFS 1991:900 2 kap. 1 §

⁷⁶ Prop. 1973:90 s.190

⁷⁷ Birgersson & Wallin 1997

⁷⁸ Montin 1997 *New Public Management på svenska*

⁷⁹ Westerståhl 1987 s.41

Det kommunala självstyret utgör vidare en beslutsorganisation med egen demokratisk legitimitet, ”vars kompetens bestäms negativt av den statliga verksamheten och positivt genom lagstiftning och kommunalt initiativ.”⁸⁰ Statskontoret menar utifrån den relation som ovan tagits upp att det ändå är ”följdriktigt att staten styr sådana verksamheter som kommunerna är ålagda och att nationella mål och ambitioner ska få genomslag i kommunal verksamhet.”⁸¹ Även då relationen mellan stat och kommun bör vara flexibel så har kommunerna samtidigt det huvudsakliga ansvaret för att verkställa välfärdstjänster inom t.ex. socialtjänst och som även finansieras med kommunalskatter. Relation mellan stat och kommun är på många sätt problematisk, i den här studien kommer inte den aspekten berörs närmare än att den utgör en bakgrund till framväxten av ÖK. Det kommunala självstyret får konsekvenser för den övergripande styrningen eftersom staten åtminstone på kort sikt har begränsade möjligheter att påverka verksamheten.

3.2 Styrning av vård- och omsorgssektorn

Den statliga styrningen av vård- och omsorgssektorn kan förstås och beskrivas ur en rad olika perspektiv. Ur ett formellt perspektiv kan styrningen ses som en kedja, där grunden sker genom lagstiftningen och får bindande konsekvenser för kommunerna. Genom lagstiftning anges de gemensamma målen som ska gälla all vård och omsorg.⁸² Utöver riksdagens styrning genom lag kan regeringen styra genom att besluta om föreskrifter. En föreskrift kan ges genom lag eller förordning men är bindande och kan bl.a. utgöra grund för tillsyn. Att lagstiftningen sedan följs är de statliga myndigheternas ansvar inom sina respektive områden.

Statskontoret har identifierat olika former av statlig styrning på området. Styrningen kan dels ses som *strukturskapande*, där ansvar och befogenheter för den kommunala verksamheten anges. Styrning sker även genom *form- och handläggningskrav* vilket innebär reglering över hur ärenden ska handläggas och interna rutiner m.m. som ska finnas i verksamheten. Genom reglering styrs även innehållet genom direkt eller indirekt *innehållsstyrning*, vilket innebär reglering i syfte att påverka innehållet i slutprestationerna.⁸³ I en annan rapport beskrivs övergripande modeller för hur den statliga styrningen av kommunala verksamheter bör utformas som hör ihop med de identifierade formerna av styrning.⁸⁴ Enligt den första modellen som presenterar bör staten precisera det kommunala *utföransvaret*, och ange mål och ambition för verksamheten. Modellen innebär att staten bestämmer vad som ska uppnås och kommunerna ska se till att det

⁸⁰ Westerståhl 1987 s.45

⁸¹ Statskontoret promemoria 2003-10-13 *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell* s.9

⁸² SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.95

⁸³ Statskontoret 2005:28 *Reglering och andra styrmedel- En studie av hur staten styr kommuner och landsting* s.71ff

⁸⁴ Statskontoret 2005:2 *Modeller för styrning. Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting* s.64ff

utförs på bästa sätt. Styrningen kan även bygga på kommunalt *genomförandeansvar*, där staten fastställer målet för verksamheten på en generell nivå. Detta kan kompletteras med principer som ska tillämpas i verksamheten men någon ytterligare precisering av mål anges inte i regleringen. Det lämnas utrymme för kommunerna att påverka verksamhetens innehåll och utformning. Den sista modellen bygger på kommunalt *verksamhetsansvar*, där staten genom reglering ger kommunerna en skyldighet att ansvara för en viss verksamhet. Kommunerna bestämmer målen med verksamheten och handlingsutrymmet är stort.

Den styrningsmodell som bäst beskriver statens styrning av socialtjänsten är en modell som grundar sig på kommunalt genomförande- och verksamhetsansvar, snarare än en modell som bygger på kommunalt utföransvar.⁸⁵ I enlighet med de modeller som presenteras kan den statliga styrningen snarare sägas präglas mer av strukturskapande styrning och av styrning genom form- och handläggningskrav, än styrning genom innehåll.⁸⁶

Den statliga styrningen av socialtjänsten präglas vidare av att den inte innebär särskilt mycket reglering utan snarare former av *annan styrning*.⁸⁷ Det finns flera olika former av annan styrning som präglar socialtjänsten. Genom olika former av kunskapsstöd och öppna jämförelser samt granskningar av verksamheten har staten möjlighet att påverka utöver vad som hittills tagits upp. De formerna av påverkan har på samma sätt som ÖK ökat under senare tid.⁸⁸ Två former av annan styrning som används för att utveckla vård och omsorg, och som även har kopplingar till de ÖK som sluts är nationella strategier och nationella samordnare. Till flera av de nationella strategierna finns ÖK med SKL knutna och i samband med satsningen för att förbättra vården och omsorgen för de mest sjuka äldre utsågs 2011 en s.k. äldresamordnare.

Former av styrning i förhållande till den grundläggande relationen

Det har riktats kritik mot att det inte går att urskilja någon strategi för hur olika former av styrning växer fram eller varför det resulterar i olika styrformer. I och med olika former av styrning kan gränserna mellan stat och huvudmän bli oklara och göra att förutsägbarheten i styrningen påverkas negativt. Mot bakgrund av det kommunala självstyret krävs att staten agerar långsiktigt och inte använder sig av kortsiktiga satsningar och tillfälliga riktade bidrag.⁸⁹ Ett bedömningskriterium vid studiet av andra former av styrning och mot bakgrund av att staten

⁸⁵ SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren* s.65

⁸⁶ SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren* s.65

⁸⁷ Annan styrning definieras av Statskontoret som en inte speciellt väl avgränsad kategori av s.k. mjuka styrmedel, t.ex. nationella strategier och överenskommelser. Annan styrning förutsätter vidare en acceptans av styrojektet för att fungera eftersom staten inte kan ställa krav vad gäller dessa styrmedel.

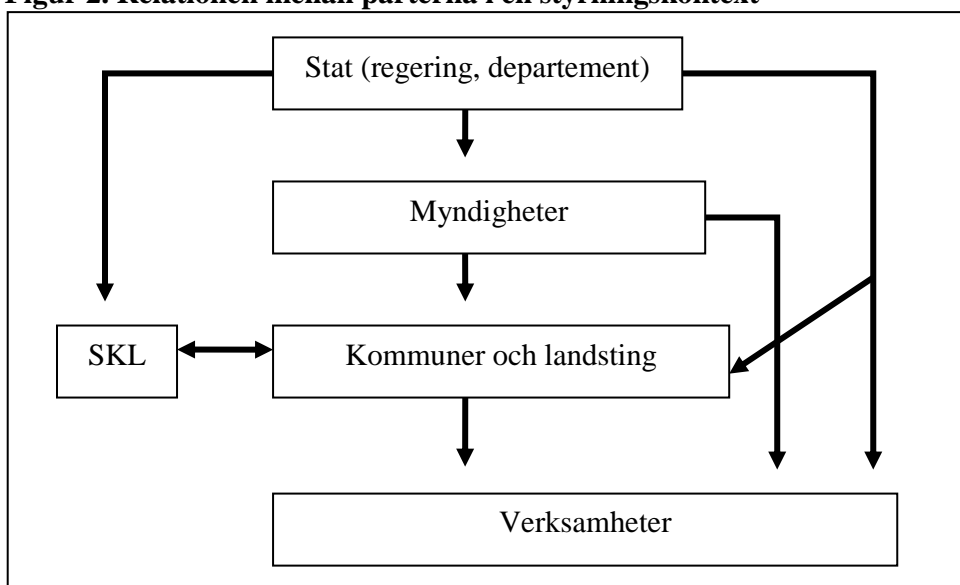
⁸⁸ Anell 2012 s.377

⁸⁹ Statskontoret 2004:75 *Statens styrning av hälso- och sjukvården* s.27

respekterar gällande ansvarsfördelning skulle således kunna vara långsiktighet och förutsägbarhet samt om det finns mottagarkapacitet.

I takt med att ÖK ökar och omfattar fler och allt komplexare områden är det relevant att föra en diskussion om huruvida ÖK kan inverka på relationen och ansvarsfördelningen mellan parterna. Följande figur utgör en förenklad bild av relationen mellan parterna i en styrningskontext på det aktuella området. Figuren utgör en empirisk styrningskontext. I kommande avsnitt följer en beskrivning av hur relationerna nationellt kan förstås ur en teoretisk styrningskontext genom begreppet samordning.

Figur 2. Relationen mellan parterna i en styrningskontext⁹⁰



⁹⁰ Omarbetad efter SOU 2011:65 s.118

4. Teoretisk referensram

Den huvudsakliga teorin studien utgår från rör samordning men de teoretiska förhållningssätten till samordning är de samma som de som används inom många områden inom samhällsvetenskapen och de är vida accepterade inom forskningen.⁹¹ Inom andra områden refereras istället samordning ofta till former av styrning och det kan ses som ett sätt att använda termen *governance* på.⁹² Teoribildning om samordning av offentliga organisationer ses som lämpligt att använda vid studiet av ÖK eftersom de rör kommunal verksamhet och den grundläggande relationen påverkar formerna för styrning. Den teori som studien utgår från tar även fasta på flera olika samordningsstrategier i relation till underliggande styrmekanismer och kopplar det till olika former av samordningskapacitet. Fördelen med att använda teorier om samordning och samordningsstrategier är att de ringar in området på ett adekvat sätt, dels genom att teorin erbjuder en analysram men även en kontext i vilken framväxten av ÖK kan förstås.

I tidigare avsnitt klargjordes att den statliga styrningen på området bäst kan förstås genom en styrningsmodell som grundar sig på kommunalt genomförande- och verksamhetsansvar. Den statliga styrningen av socialtjänsten präglas vidare av flera olika former av mjukare styrning. ÖK bör inte ses som separata företeelser utan genom ett helhetsperspektiv på utvecklingen av statlig styrning. I följande avsnitt beskrivs den utvecklingen ur ett teoretiskt perspektiv.

4.1 Behov av samordning

I senare tids forskning ses skiften som kan förklaras som en typ av *post- New Public Management* (NPM) trend i flera OECD länder. Med NPM följde bl.a. ett uppbrott av stora myndigheter med mångsidiga mål till fler mindre och mer renodlade myndigheter, organisationer och liknande, vilket har kommit att kallas en ”renodlingstrend”. En konsekvens som uppstått är en ny eller förnyad betoning på samordning av policy och förvaltning.⁹³ Flera forskare menar att detta är relaterat som ett orsak-verkan förhållande där nya styrningstrender kan ses som reaktioner på stuprörstänkande inom den offentliga sektorn. Principen med renodlade organisationer, med flera specialiserade och icke överlappande roller och funktioner kan ha skapat för mycket fragmentering. Myndigheter blir för ”självcentrerade” och bristande samarbete och samordning skadar effektiviteten.⁹⁴ Förändringar i den offentliga sektorn avseende renodling och samordning grundar sig i ett mönster där lösningen på ett problem förvandlas till ett problem i sig som sedan

⁹¹ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.35

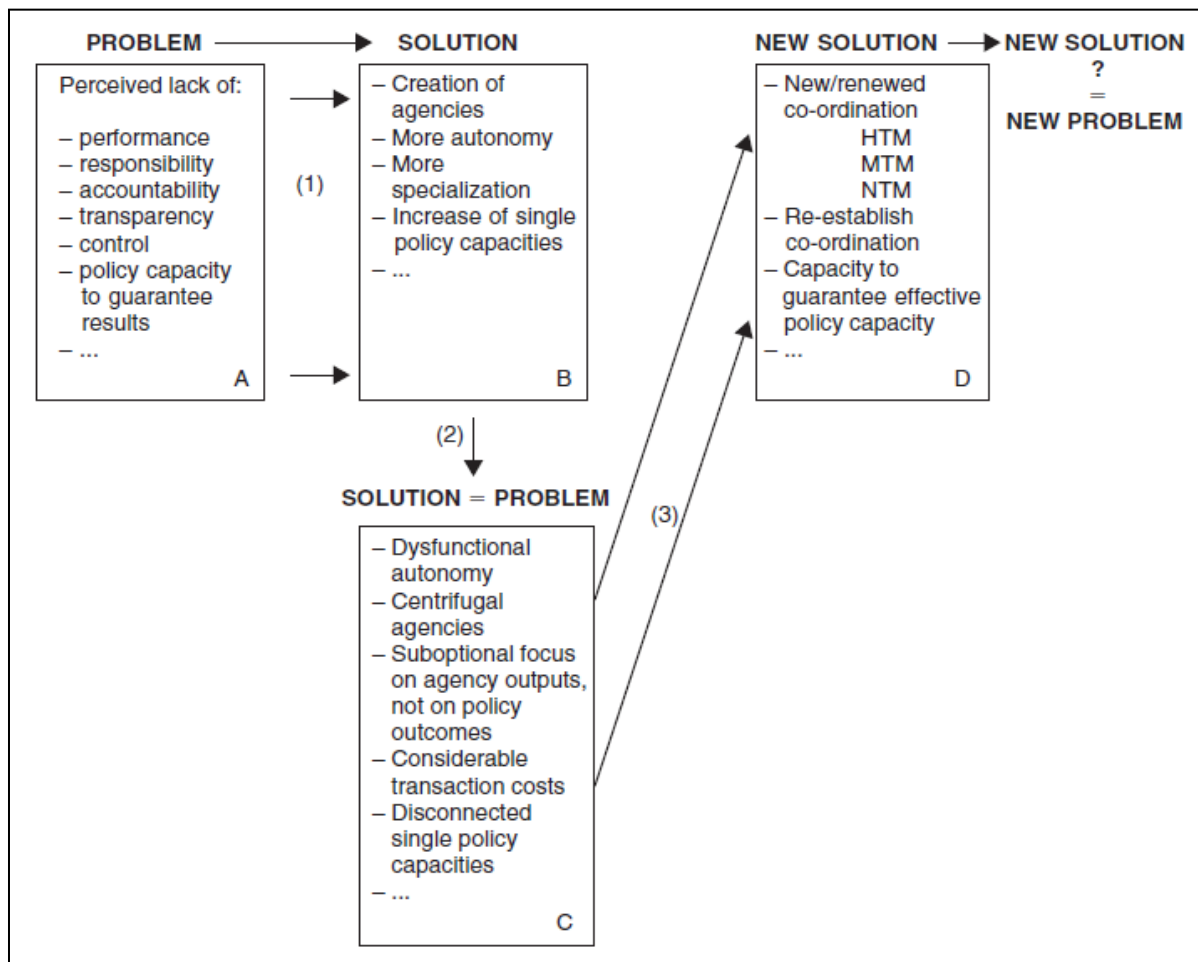
⁹² Pierre och Peters 2000 s.23

⁹³ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.4

⁹⁴ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.5

måste lösas.⁹⁵ Lösningar som byggde på att bl.a. konkurrensutsätta eller minimera den offentliga sektorn på åttiotalet resulterade i sin tur i ett visst utbud av acceptabla lösningar på upplevda problem. Den ”andra generationens” lösningarna blev emellertid för extrema eller för dysfunktionella på grund av förlust av kontrollen.⁹⁶ Vilket åskådliggörs i figuren nedan.

Figur 3 Schematiserat samband avseende renodling och samordning⁹⁷



I ruta C kan utläsas att de lösningar som presenteras i ruta B, har resulterat i dysfunktionellt självstyre, stuprörstänk, fokus på suboptimering snarare än på politiska utfall, betydande transaktionskostnader samt en frånkopplad politisk kapacitet. Dessa problem har i sin tur skapat behov av lösningar som bygger på att återuppta samordning vilket enligt författarna kan göras genom nya eller förnyade hierarki, marknad eller nätverks- mekanismer.⁹⁸ (HTM: Hierarchy-type mechanisms, MTM: Market- type mechanisms, NTM: Network- type mechanisms) På liknande sätt kan ÖK ses som ett sätt för staten att återuppta viss kontroll över områden som omfattas av det kommunala självstyret utifrån ett samordningsbehov. Det underliggande problemet eller

⁹⁵ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.10

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.11

⁹⁸ Ibid.

uppfattade problem är relaterat till en förlust av regeringens politiska kapacitet. I denna kontext beskrivs exempelvis renodling av offentliga organisationer som en av orsakerna till att staten genom olika strategier försöker samordna den offentliga sektorn.⁹⁹ I vilken utsträckning verkligheten kan reflektera skiftet från renodling till ökat behov av samordning är svårt att påvisa, men i sammanhanget är en relaterad fråga huruvida ökade behov av samordning tar sig uttryck, dvs. genom olika samordningsstrategier vilket ÖK kan ses som en del av.

4.1.1 Samordning: Vad är det och hur kan det användas?

Begrepp såsom samordnad styrning eller holistisk styrning har kommit att användas för att behandla grundläggande samordningsproblem. Dessa begrepp har emellertid utvecklats som mer eller mindre politiska termer än begrepp för att bidra till analys.¹⁰⁰ Resonemanget kan jämföras med begrepp som governance och NPM, då de till stor del används för att åskådliggöra en förändring, ibland med en normativ anknytning.¹⁰¹ Teorier som dessa brister ofta i att bidra med ett analytiskt ramverk för att observera enskilda fall. Därför följer endast en övergripande beskrivning av de olika begrepp som är relaterade till studiet av ÖK.

Inom flera begreppsbildningar diskuteras ofta statens roll som mindre viktig i samhällsstyrningen eller att staten får en obetydlig roll. I grunden finns det i samhället emellertid behov av att uttrycka gemensamma prioriteringar, som på ett eller annat sätt måste vara överensstämmande och koordinerade. Det måste även finnas kapacitet för styrning och ansvarsutkrävande vilket i sin tur innebär att regeringen måste ha en central roll. I förhållande till olika styrningsbegrepp blir det därmed inte meningsfullt att bemöta olika styrformer om man bortser från regeringens roll.¹⁰² Styrning kan ur detta perspektiv tolkas utifrån att olika samhällsaktörer nu fått en viktigare roll inom områden som tidigare dominerats av politiska institutioner. Pollitt är en författare som använder begreppet samordnad styrning för att beteckna en strävan efter horisontell och vertikal integrering av policy och implementering i en mellanorganisatorisk kontext.¹⁰³ Fördelar med samordnad styrning ses i bemötandet av komplexa samhällsproblem på ett omfattande och integrerat sätt, avlägsnande av ömsesidigt uteslutande politik, bättre användning av begränsade resurser, synergieffekter genom att sammanföra ”intressenter” inom ett politikområde, samt att ge medborgare likvärdiga tjänster.¹⁰⁴

Mer allmänt så förklaras många av de trendskiiften som kan skönjas genom termen ”Whole of Government”(WoG). Enligt Ling är det ett paraplybegrepp som beskriver en uppsättning av

⁹⁹ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.11-12

¹⁰⁰ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.18

¹⁰¹ Montin och Hedlund 2009 s.11

¹⁰² Pierre och Peters 2005 s.50

¹⁰³ Pollitt 2003

¹⁰⁴ Pollitt 2003

reaktioner på problem orsakade av ökad fragmentering av offentlig sektor och offentliga tjänster i en strävan efter samordning.¹⁰⁵ Utvecklingen mot WoG kan vidare ses som olika post-NPM reformer. De reformer som åsyftas möjliggörs bland annat av IT-utveckling, ökade förväntningar på integrerade tjänster, budgettryck och av en strävan efter ökad effektivitet.¹⁰⁶ Relaterat till dessa förändringar finns även en större betoning på centralisering, både vad gäller den politiska nivån och kärnadministrationen i skapandet av en överensstämmande policy och i implementeringen.

Genom ÖK sker främst vertikal samordning eftersom det syftar till samordning från en högre nivå till en lägre i det politiska administrativa systemet. Såsom det beskrivs i litteraturen sker vertikal samordning mellan nivåer i staten, vilket kan röra sig om regeringens samordning av kommuner men även departementens samordning av myndigheter. Samordning mellan olika nivåer kan vidare beskrivas i termer av *Multi- Level Governance* (MLG), vilket ofta beskrivs som nutida utmaningar för regeringar.¹⁰⁷ Det utmärkande draget hos MLG är inte enbart att det involverar aktörer och institutioner från olika nivåer utan att hierarki är ersatt av förhandling, att processer och deltagande är kontextuellt definierade, att interaktioner sker direkt mellan aktörer på lägsta och högsta nivå samt att det skapar otydligare gränser.¹⁰⁸

En grundläggande fråga som följer av resonemanget ovan är huruvida det är möjligt att designa policy tillräckligt väl i ”toppen” dvs. av regeringen för att skapa önskade utfall eller om policyskapare behöver förlita sig mer på den lokala kännedomen som finns hos dem som ska implementera policy (i botten) för att skapa genomförbara program och samordning.¹⁰⁹ Enligt Bouckaert, Peters och Verhoest kräver en samordning från toppen att policydesignen är överensstämmande och att det underliggande orsakssambandet är konsekvent, för att implementeringen ska bli kompatibel.¹¹⁰

Samordning har även diskuterats utifrån begreppet interaktiv styrning, där staten spelar en viktig roll i den övergripande styrningen genom skapandet av strukturella och institutionella förhållanden samt i utformandet och i hanteringen av de interaktiva styrningsområdena. Utbredelsen av interaktiva styrningsområden kan även påverka statens roll, men inte i termer av en försvagad eller holistisk stat utan genom förändringar av den övergripande rollen och funktionen hos staten.¹¹¹ Den ensidiga hierarkiska styrning kompletteras alltmer och ersätts av multilaterala åtgärder som bygger på förhandlade interaktioner mellan olika aktörer, där hierarkisk styrning och interaktiva styrformer omvandlas efter en ömsesidig växelverkan.

¹⁰⁵ Ling 2002

¹⁰⁶ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.19

¹⁰⁷ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s. 24

¹⁰⁸ Torfing, Peters och Pierre 2012 *Interactive governance* s.93

¹⁰⁹ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 *The coordination of public sector organizations* s.21

¹¹⁰ Bouckaert, Peters och Verhoest *The coordination of public sector organizations* 2010:17

¹¹¹ Torfing, Peters och Pierre 2012 *Interactive governance* s.4

Resultatet av den interaktiva styrningen beskrivs till skillnad från *government to governance*, som från *government to new forms of governance*.¹¹² Det kan förstås som att statens roll förändras i relation till uppkomsten av nya och mer interaktiva former av styrning. Till skillnad från begreppet *governance* så bör nya former av *governance*, ses som ett skifte från hierarkisk styrning till former av mer interaktiv styrning där regeringen behåller och spelar en viktig roll i samhället.¹¹³ Det kan urskönjas inom t.ex. kvasimarknader, partnerskap och i nätverksstyrning, vilket både verkar utmana och förändra statens roll i samhällsstyrningen.¹¹⁴

I den mer interaktiva samhällsstyrningen kan regeringens roll förstås utifrån begreppet *metagovernance* vilket handlar om att reglera själva utförandet, vilket i sin tur sker av självständiga aktörer, genom att producera och sprida ett stort utbud av normer, standarder, riktmärken, resultatindikatorer och incitament.¹¹⁵ Rollen som staten ges inom *metagovernance* följer inte utan vissa dilemman. Genom att politiker får ett visst avstånd till de områden som präglas av interaktiv styrning, riskerar de att förlora kontroll över vad som händer och förmågan att ta kvalificerade och välgrundade beslut. Regeringen riskerar därmed att förlora sin position som oberoende auktoritet, förmögen att skapa långsiktiga och övergripande politiska beslut.¹¹⁶ På samma sätt som vissa lösningar utvecklades utifrån behov av samordning skulle det här resonemanget kunna svara mot den typ av nya problem som följer av nya eller förnyade styrmekanismer.

Begreppet samordning kan sammanfattningsvis beskrivas på flera olika sätt, den här studien tar sin utgångspunkt i det begrepp som definieras av Bouckaert, Peters och Verhoest. Samordning beskrivs som: *De instrument och mekanismer som syftar till att öka den frivilliga eller påtvingade anpassningen av uppgifter och insatser av organisationer inom den offentliga sektorn*.¹¹⁷

I följande avsnitt kommer samordning kortfattat att beskrivas från en nationell kontext för att ge en mer konkret innebörd till begreppet och ett exempel på hur behov samordning kan ta sig uttryck.

4.1.2 Behov av samordning i en svensk kontext

I statens vård och omsorgsutredning menar man att allt fler frågor inom vård- och omsorgssektorn behöver hanteras på nationell nivå.¹¹⁸ Det skapar i sin tur nya behov av samordning eftersom staten ensamt inte kan lösa dessa frågor. I utredningen har man sammanställt följande bild, som

¹¹² Torfing, Peters och Pierre 2012 *Interactive governance* s.10

¹¹³ Torfing, Peters och Pierre 2012 *Interactive governance* s.235

¹¹⁴ Torfing, Peters och Pierre 2012 *Interactive governance* s.11

¹¹⁵ Torfing, Peters och Pierre 2012 *Interactive governance* s.130

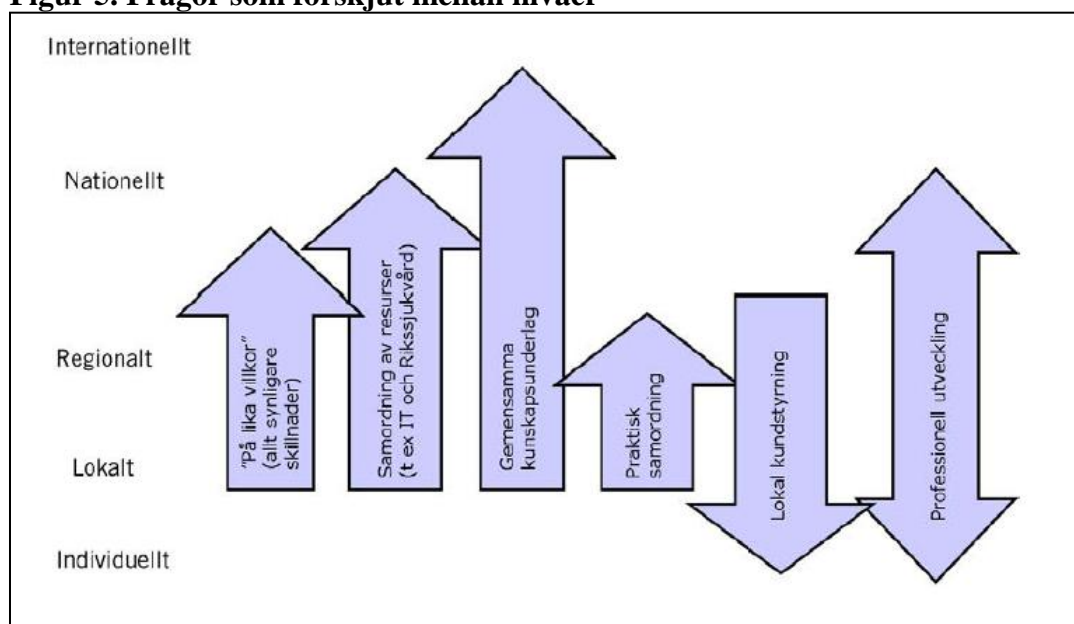
¹¹⁶ Torfing, Peters och Pierre 2012 s.155

¹¹⁷ Egen översättning efter Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.16

¹¹⁸ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.176

visar hur frågor inom vård- och omsorgssektorn förskjuts mellan olika nivåer. Bilden utvecklas emellertid inte vidare och i den här studien används den för att visa på en komplexitet vad gäller de olika nivåerna och på de frågor utredningen bedömt som angelägna. I figuren är allt tydligare skillnader vad gäller vård på lika villkor en fråga som är aktuell för staten att hantera samt samordning av resurser t.ex. IT, gemensamma kunskapsunderlag och praktisk samordning.

Figur 5. Frågor som förskjut mellan nivåer¹¹⁹



Vidare resoneras det i utredningen att frågor inom vård- och omsorg inte handlar om den typen av frågor som kan avgöras ”en gång för alla” utan att det rör komplexa frågeställningar som behöver behandlas successivt under lång tid.¹²⁰ I utredningen lyfts problematik med myndigheters överlappande uppdrag och bl.a. baserat på detta föreslås flera radikala förändringar i myndighetsstrukturen för frågor inom vård- och omsorg. En iakttagelse som gjorts och som även kan vara relevant i detta sammanhang är att antalet uppdrag i regleringsbrev och som särskilda uppdrag till myndigheterna har ökat de senaste åren för de mest uppdragsbelastade myndigheterna. I synnerhet för Socialstyrelsen där en markant ökning kan urskiljas mellan åren 2000-2010 där uppdragen har tredubblats från ca 45 till 135.¹²¹ Enligt utredningen kan en stor del av ökningen hänföras till kunskapsområdet.¹²² Det ökade antalet uppdrag till myndigheterna på vård- och omsorgsområdet, överlappningar i ansvar och uppgifter samt en ”uppsjö” av strategier, samordnare och ÖK som vuxit fram på området talar för en samlad styrning från regeringens håll enligt utredningen. Stora delar av den nationella samordningen kan med fördel byggas genom

¹¹⁹ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.176

¹²⁰ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.177

¹²¹ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.163f

¹²² SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.165

frivilligt samarbete menar utredningen men staten måste i det sammanhanget inte desto mindre förtydliga sin förmåga att bidra.¹²³

Kommuner och landsting tvingas ofta begränsa sitt utbud av vård och omsorg av budgetskäl och trots det kommunala utjämningsystemet finns risk för underfinansiering, vilket i sin tur kan beskrivas som ett behov av samordning. Det finns enligt Anell olika förutsättningar för att finansiera verksamheten och garantera den lagstadgade skyldigheten av vård på lika villkor. Kommuner och landsting kan inte heller fullt ut få fördelar av investeringar som görs t.ex. i ny teknologi som ofta utgör en kostnad. Det är snarare andra delar i samhället som drar nytta av detta (minskade produktionsförluster som sjukskrivningar, patientnytta)¹²⁴. Anell nämner flera orsaker till att staten måste styra vissa faktorer t.ex. att vården blir utbudsstyrd och att faktorer som tillgänglighet, bemötande och inflytande över beslut inte väger lika tungt som andra mål. Utöver att medborgare kan välja politiker på regional och lokal nivå så har staten en viktig roll att fungera som väktare över vården med utgångspunkt i patienters och brukares perspektiv och den lagstiftning som finns.¹²⁵ Det kan även finnas risker för dubbelarbete bland kommuner och landsting som bl.a. leder till att vården blir dyrare. Detta gäller för t.ex. investeringar i informationssystem där det enligt Anell finns ett uppenbart behov av ett gemensamt nationellt perspektiv så att systemen kan kommunicera med varandra och att kostnader på så sätt minskar.¹²⁶ Inom ÖK om en EBP återfinns stort fokus på gemensamma informationssystem, ett nationellt fackspråk och infrastrukturjänster vilket bland annat har att göra med mer kostnadseffektiva lösningar.

4.1.3 Samordning och ansvarsutkrävande

En aspekt som ofta tas upp som ett hinder för samordning är ansvarsutkrävande. För att ansvarsutkrävande ska fungera måste det vara klart vem som ansvarar för handlingar och det ska finnas identifierbara syften för vilka skattepengar spenderas. Samordning av offentliga organisationer kan skapa otydligheter i vissa auktoritativa relationer och göra det svårare att spåra grunden för det rättsliga maktutövandet och användningen av offentliga medel.¹²⁷ Den aspekten blir särskilt relevant då staten är representerad i nätverk och eftersom flera viktiga beslut fattas på lokal nivå samtidigt som frågor gällande vård och omsorg hanteras på nationell nivå, kan det skapa oklarhet i vem som bär ansvar.

¹²³ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.177

¹²⁴ Anell 2012 s.377

¹²⁵ Anell 2012 s.378

¹²⁶ Anell 2012 s.378f

¹²⁷ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.31f

Från ett statligt perspektiv sker ansvarsutkrävning med utgångspunkt i lagstiftning men även t.ex. öppna jämförelser kan fungera som en variant av ansvarsutkrävande och därigenom en form av styrning. Den typen av ansvarsutkrävande fordrar uppföljningssystem samt prioriteringar och normer att följa upp mot. Om det inte finns någon form av ansvarsutkrävande kan dessa inte förväntas få effekt. Huvudpoängen är att ansvarsutkrävande inte behöver vara formaliserat. Tvärtom så kan utvecklingen mot statsbidrag som kopplas mot specifika krav och utformas som belöningar innebära att normer, uppföljning och ansvar kopplas samman mer direkt.¹²⁸ Likaså resoneras det utifrån det teoretiska perspektivet på samordning, där resultatstyrning kan vara problematiskt i förhållande till ansvarsutkrävande. Då organisationer hålls ansvariga för att nå förutbestämda prestationsmål men samtidigt inte ”äger” indikatorerna kan de inte hållas ansvariga för resultat enligt de fastställda indikatorerna och som följd ej heller för utfallet.¹²⁹ Att nå övergripande mål som kan vara önskvärda för flera aktörer men förmodligen särskilt för regeringen, påverkas av engagemanget hos organisationen att nå de övergripande målen. Den som ansvarar för ett program eller för organisationens resultat, har troligtvis mindre engagemang att nå upp till de övergripande målen om organisationen bedöms på grunder av prestation. Det reella intresset av prestation inom tvärgående program kan därmed vara litet och påverka vilket genomslag olika satsningar får.¹³⁰

Mot bakgrund av utvecklingen i vården kan det enligt Anell hävdas att behovet av nationell koordinering ökat. Om det i sin tur innebär att utvecklingen går mer mot fokus på resultat så kommer uppföljning och ansvarsutkrävande att få större betydelse.¹³¹

4.2 Hierarki, marknad och nätverk som styrmekanismer

De underliggande mekanismer som används för att samordna offentliga organisationer och som den här studien tar fasta på är hierarki, marknad och nätverk. De teoretiska modeller som används för att studera de två ÖK kommer inte användas som renodlade modeller för hur styrning sker utan som idealtypiska teoretiska modeller där det kan finnas inslag av de underliggande mekanismerna på olika sätt. Fokus ligger mer på de styrinstrument som används och dess underliggande kapacitet för att styra de berörda organisationerna. För att förstå den politiska dynamiken är det enligt författarna nödvändigt att identifiera de grundläggande processerna och de resurser som får samordning att fungera effektivt. De grundläggande resurserna bygger på auktoritet, makt, information, förhandling, ömsesidig anpassning och normer.¹³²

¹²⁸ Anell 2012 s.390

¹²⁹ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.32

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Anell 2012 s.386

¹³² Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.34

Inom hierarkiska upplägg bygger interaktion på auktoritet och kännetecknas framförallt av reglering och central planering. Marknad som styrmekanism bygger kortfattat på konkurrens, förhandling och utbyte mellan aktörer. Samordning inom nätverk tar formen av samarbete mellan aktörer vars relation styrs av ömsesidig anpassning. Nedan visas de olika funktionerna hos idealtyper av hierarki, marknad och nätverk.

Figur 6. Funktionen hos hierarki, marknad och nätverk¹³³

	<i>Hierarki</i>	<i>Marknad</i>	<i>Nätverk</i>
Grund för interaktion	Auktoritet och makt	Utbyte och konkurrens	Samarbete
Syfte	Medveten design och kontrollerade mål	Spontant skapade resultat	Medvetet designade syften eller spontant skapade resultat
Riktlinjer, kontroll och utvärdering	Top- down normer, rutiner, standarder övervakning, inspektion och åtgärder	Utbud och efterfrågan, prismekanismer Kontroll genom domstolar och marknadens osynliga hand. Utvärdering genom vinst/förlust	Delade värderingar, konsensus, lojalitet, ömsesidighet, förtroende, informell utvärdering- rykte
Regeringens roll	Top- down reglerare och styrande; aktörer kontrolleras	Skapare och väktare av marknader, köpare av varor; aktörer är oberoende	Möjliggörande av nätverk, ”manager” och nätverksdeltagare
Nödvändiga resurser	Auktoritet, makt	Förhandling, information, makt	Ömsesidig anpassning

4.2.1 Hierarki som styrmekanism (HTM)

Hierarki kan ses som den mest etablerade mekanismen för att samordna program och organisationer inom den offentliga sektorn. Modellen bygger teoretiskt sätt på Webers idealbyråkratiska modell och kännetecknas av en uppdelning mellan politiken i rollen som beställare och förvaltningen i rollen som utförare, där politiken utformar målen och förvaltningen utgör medlet. Styrmekanismerna utgörs främst av auktoritet och makt som grundläggande processer och resurser.¹³⁴ Detta antyder att regeringar kan styra genom att enbart uttrycka mål. Har däremot inte regeringen den auktoriteten som krävs så kan makt utnyttjas för att uppnå syftena. Det innebär att regeringen kan överkomma motstånd till de uttryckta målen genom t.ex. lagstiftning, budgetstyrning eller legitim tvång.¹³⁵ Samordning genom hierarki kan även ses som ett sätt att styra beteenden genom att skapa fördelar för ett visst agerande som annars inte hade tagits.¹³⁶

I grunden innebär hierarki som styrmekanism en förändring av uppgiftsfördelningen mellan offentliga organisationer eller en förändring i autonomi och funktionen hos organisationen. Annorlunda uttryckt kan hierarki som styrmekanism liknas vid strukturskapande

¹³³ Bearbetad och översatt efter Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s. 35

¹³⁴ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.36f

¹³⁵ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.37

¹³⁶ Ibid.

styrning. Mer uttryckliga former kan t.ex. innebära olika utvärderingssystem. I andra fall kan olika tillvägagångssätt vara att placera individuella program inom större strategiska samlingar av program och skapa omfattande strategier för större offentliga problem. Den gemensamma nämnaren för alla uttryck av hierarkiska styrmekanismer är att auktoritet och makt används för att skapa samordning bland organisationer eller program.¹³⁷ Sammanfattningsvis kräver hierarki auktoritet (baserat på legitimitet), och makt (baserat på t.ex. reglering, budget och tvång) som grundläggande resurser för samordning. HTM fokuserar främst på fastställande av den politiska dagordningen, reglering, fördelningen av uppgifter och ansvar, och slutligen på kontroll.

4.2.2 Marknad som styrmekanism (MTM)

Användningen av marknad som styrmekanism innebär framförallt att förhandlingar utgör en grundläggande process och resurs. Samordning genom marknadsformer innebär dessutom ett visst inslag av både information samt makt och auktoritet. I den mest basala formen är konkurrens den grundläggande mekanismen för att styra beteendet hos aktörerna på marknaden där tillgång och efterfrågan regleras av prismekanismer. Samordning sker i det fallet genom marknadens osynliga hand. Denna beskrivning av marknad kan fungera bra för att förklara ekonomiskt utbyte, men det gäller inte rakt av för beslutsfattande inom regeringen.¹³⁸ Marknad som begrepp bör ses som en metafor som refererar till marknadsmekanismer och marknadstänk och bör inte ses som ekonomisk marknad.¹³⁹ Motsvarande relationer till marknader kan skapas inom den offentliga sektorn och återfinns inom fler teoretiska ramverk som behandlar konkurrens, resultatorienterade kontrakt och resultatrelaterade incitament. Samordning genom marknadsmekanismer kan ta sig flera uttryck inom den offentliga sektorn. Det utmärkande draget är användningen av incitament för att öka prestationer, genom att koppla finansieringen till prestationer.¹⁴⁰ I grunden handlar det om att skapa incitament för aktörer att samordna sig och stärka de kollektiva prestationerna. Till skillnad från samordning genom nätverk, som beskrivs i följande stycke och som kan syfta till både en policyutveckling och genomförande, är marknadsliknande mekanismer i allmänhet avsedda för politikens implementering.¹⁴¹ Sammanfattningsvis syftar MTM till skapande av incitament för att förstärka prestationer hos offentliga aktörer. Dessa mekanismer vilar till en betydande del på förhandling och information.

4.2.3 Nätverk som styrmekanism (NTM)

Nätverk kan uppstå med eller utan medveten design men är här betraktat som en alternativ form av styrning och samordning. En allmän definition av nätverk är mer eller mindre stabila former av

¹³⁷ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.37f

¹³⁸ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.41

¹³⁹ Meuleman 2008 s.26

¹⁴⁰ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.43

¹⁴¹ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.42

samverkande interaktioner mellan ömsesidigt beroende aktörer kring bestämda policyfrågor.¹⁴² Horisontell samordning i nätverk tenderar att vara beroende av förhandlig och ömsesidig anpassning bland deltagarna, till skillnad från vertikal samordning som sker uppifrån och främst är beroende av auktoritet för att uppnå sina syften. En fördel är om aktörerna inom ett nätverk utvecklar ett visst ömsesidigt förtroende så att handlingar kan accepteras i god tro och genom det kan förhandlingar bli effektiva. Samordning genom nätverk som baseras på auktoritet kan uppnås relativt snabbt om deltagarna i processen godtar legitimiteten hos de centrala aktörerna. Olika samordningsstrategier kan vara relevanta inom nätverk. Strategierna är emellertid ofta informationsbaserade och/eller bygger på övertalning eller förhandling. De grundar sig på en medvetenhet om ett ömsesidigt beroende och gemensamma intressen. Ofta är dessa strategier beroende av kompatibilitet mellan mål och kärnvärden i organisationer.¹⁴³

En mer strukturerad form av samordning kan ske i den s.k. alliansmodellen där regler för interaktion förhandlas och utfallet är en blandning av gemensamma och aktörers enskilda mål. Denna modell kan vara mer eller mindre formell, i det senare fallet relaterar det nära till hierarkimekanismer.¹⁴⁴ Som exempel kan användningen av avtal vara ett uttryck för nätverksformer av samordning men främst då ett avtal har mer av en relationsbunden karaktär. I detta sammanhang är kontrakt avsedda att befästa långsiktiga relationer mellan aktörerna snarare än att bara skapa en engångsrelation (jämfört med köpare och säljare på en marknad). Tyngdpunkten ligger i sådana fall på förfaranden som används för att stärka relationen genom övergripande samverkan och gemensamma mål.¹⁴⁵

Statens framtida roll diskuteras ofta utifrån begreppet statlig nätverksstyrning. Det innebär en hierarkisk styrning av villkoren och spelplanen för hur nätverken ser ut till formen och ska agera. Nätverksstyrning kan då innebära ekonomiska incitament, formulering av mål och olika former av normering. Regeringar kan skapa och upprätthålla dessa strukturer genom bl.a. gemensamma beslutsfattande strukturer/organ, samråd eller genom gemensamma informationssystem. NTM syftar sammanfattningsvis till att etablera gemensamma strategier mellan parterna. De grundläggande resurserna som används av regeringen som samordnare är information, normer och förhandling. Kännetecknande för nätverk vid framförallt förhandlingar är ett ömsesidigt beroende. NTM och MTM är enligt författarna mer kompatibla med organisatorisk självständighet,¹⁴⁶ vilket innebär att de bättre överensstämmer med det kommunala självstyret.

¹⁴² Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.44

¹⁴³ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.45

¹⁴⁴ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s s.45-46

¹⁴⁵ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.46-47

¹⁴⁶ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.10

4.3 Från mekanismer till styrinstrument och samordningskapacitet

De underliggande mekanismerna kan visa på vissa aspekter av samordningspraktiken men de har däremot brister i förklaringsgraden. I verkligheten behöver de inte nödvändigtvis vara alternativ till varandra utan många försök av regeringen att förstärka samordning involverar mer än en av typerna.¹⁴⁷ Förutom att ge en teoretisk förståelse av samordningspolicy, är dessa tre tillvägagångssätt nära relaterade till en uppsättning av styrinstrument. De ovan nämnda styrmekanismerna är mer generella och beskrivna på en abstrakt nivå. De rör grundläggande processer som kan ses som stödjande i förhållande till samordningen och de instrument som används. Instrumenten kan relateras till mekanismerna då de i huvudsak återfinns vid användning av auktoritet (hierarki), konkurrens (marknad), eller samarbete (nätverk). De kan också som författarna hävdar användas på olika sätt t.ex. på ett mer eller mindre nätverksliknande sätt. De flesta instrument kan alltså ses som kombinerade aspekter av olika mekanismer vilka i olika stark grad reflekterar hierarki, marknad eller nätverk. Enligt författarna rör samordning en uppsättning av instrument och förfaranden som utifrån styrmekanism skapar olika former av samordningskapacitet, vilket sammanställts i figuren nedan. Figuren utgör studiens analysram. Den är översatt och förenklad efter den ursprungliga figuren.¹⁴⁸

Figur 7. Analysram avseende styrningsinstrument, mekanismer och kapacitet

Instrument	Underliggande mekanism	Samordningskapacitet					
		Auktoritet	Makt	Förhandling	Information	Normer	Ömsesidig anpassning
1. Strategisk styrning	NTM- HTM						
Bottom- up	NTM			X	X		X
Top- down	HTM	X	X				
2. Ekonomi-styrning	HTM- MTM- NTM						
Traditionellt input-orienterade system (Budget, redovisning och revision)	HTM	X	X	X			
Resultat- orienterade system med fokus på incitament	MTM			X			
Resultat- orienterade system inriktat mot informations- utbyte	NTM				X		
3. Mellan-organisatoriskt lärande	Främst NTM/MTM				X	X	X
4. Processuella instrument, t.ex. granskning	Främst HTM/NTM	X		(X)			

¹⁴⁷ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.50

¹⁴⁸ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.52

Former av strategisk styrning (som återfinns som nummer 1 i figuren ovan) går ofta hand i hand med en betoning på utfall och effektivitet, liksom integreringen av policyöverskridande frågor som det tas hänsyn till i styrningsprocessen. Det kan i sin tur innebära en mer hierarkiorienterad form av styrning men processerna kan även vara skapade för att tillåta ett involverande och inflytande från lägre nivåer, vilket i så fall skulle innebära en mer nätverksliknande variant av samordning. Inom en mer nätverksliknande variant har olika nivåer av mål en stark input från lägre hierarkiska nivåer och kännetecknas av förhandling. Utifrån ett top down/ bottom up perspektiv kan olika typer av strategisk styrning urskiljas. Toppstyrning innebär mer detaljerade styrinstrument och integrerade policy mål. Organisationernas bidrag preciseras i förhållande till de övergripande målen genom olika former av input, aktiviteter eller önskade utfall. En hög detaljeringsgrad skapar tydligare vägledningar för organisationer och möjliggör ett transparent ansvarsutkrävande.¹⁴⁹ Samordning främjas generellt sett genom att varje organisation ges tydliga mål inom ramen för de mer övergripande målen med samordningen.¹⁵⁰

Eftersom de teoretiska modellerna bör ses som idealtyper kan former av samordningskapacitet urskiljas inom olika styrmodeller. Det har bl.a. hävdats att förhandling är en grundläggande kapacitet som kan urskiljas inom de tre olika typerna. Inom hierarki, bygger förhandling på hierarkiska positioner och inom marknad tar sig förhandling uttryck främst genom konkurrens. Nätverk karaktäriseras vidare av överläggningar och ömsesidig vinning.¹⁵¹ De tre teoretiska tillvägagångssätten till styrning kan på olika sätt bidra till förståelsen av orsaken till samordningsproblem, fördelar med samordning samt de underliggande mekanismer genom vilka samordning bättre kan uppnås.¹⁵² Nedan preciseras studiens två första frågeställningar som rör hur ÖK kan förstås utifrån begreppet samordning och varför ÖK som form har vuxit fram samt hur ÖK fungerar överenskommelser som styrmedel.

Preciserade frågor efter teori

Enligt teorin är de upplevda problemen som ska lösas genom förnyade styrmekanismer relevanta att belysa och följande frågor har setts som betydelsefulla att besvara enligt studiens syften.

1. Hur kan ÖK ses utifrån behov av samordning? Vilka upplevda problem fungerar ÖK som en lösning på?
2. Vilka styrinstrument används inom ÖK och hur kan de beskrivas i termer av underliggande styrningsmekanismer såsom HTM, NTM eller MTM och dess samordningskapacitet?

¹⁴⁹ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.61

¹⁵⁰ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.61-62

¹⁵¹ Meuleman 2008 s.19

¹⁵² Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.34f

5. Studiens genomförande

Studien kan främst beskrivas som utforskande vad gäller ÖK som styrmedel. En fördjupad förståelse genom en fallstudie av två ÖK samt intervjuer har setts som viktiga förutsättningar för att kunna besvara studiens syften. Ett helt deduktivt teoretiskt angreppssätt på ÖK genom att testa teori på ett fall har vidare setts som bristfällig eftersom tidigare forskning saknas och därmed skulle centrala aspekter som rör ÖK som styrmedel riskera att förbises. Studien har snarare en abduktiv ansats, varvid varken en helt teoretisk eller helt empirisk utgångspunkt har använts. Teori och empiri varvas växelvis eftersom utgångspunkten för analys bl.a. är att tolka intervjupersonernas uppfattningar för att sedan till viss del koppla det till de teoretiska utgångspunkterna.

Efter det att ÖK placerats i en teoretisk kontext är tillvägagångssättet för studien att genom tidigare utredningar och rapporter som relaterar till ämnet, diskutera hur ÖK kan ses utifrån behov av samordning. Förklaringar som kommer utforskas inkluderar främst strukturella egenskaper för det politiska administrativa systemet. Tillvägagångssättet ger inte ett uttömmande svar på frågan utan kan istället ses som ett första steg i förståelsen av ÖK som strategi och utgöra en grund för vidare forskning. Det har setts som nödvändigt placera ÖK i en sådan kontext för att kunna redogöra för hur ÖK fungerar som styrmedel. Den teoretiska analysmodellen kommer sedan att appliceras på de ÖK som studeras. I den här studien är själva formen för ÖK det primära och de enskilda styrinstrumenten kommer sedan att bedömas efter hur de fungerar som ”paket” inom ramen för ÖK. Studiens tillvägagångssätt är således att identifiera och beskriva styrinstrument och relaterade mekanismer inom ÖK. Tillvägagångssättet bygger på en grundlig genomgång av innehållet i ÖK och på grund av att dokumenten inte är uttömmande har Statskontorets rapporter även används för att tolka innehållet. Med hjälp av det teoretiska analysverktyget och de operationaliseringar av samordning som används inom fältet underlättas beskrivningen och analysen av ÖK på ett systematiserat sätt. Teorin används delvis som förklaring men i huvudsak som analysram.

I det här fallet har regeringen valt en samordningsstrategi som involverar en intresseorganisation. Detta kan tänkas påverka både vilken struktur ÖK får och mot bakgrund av relationen mellan de berörda aktörerna skapa såväl begränsande som möjliggörande faktorer. Statliga myndigheter har traditionellt sätt ansvarat för att påverka utvecklingen på regional och lokal nivå genom föreskrifter, information m.m. Olika myndigheter är inblandade i ÖK på olika sätt och därmed kan inte deras roll helt uteslutas men däremot tas den endast upp översiktligt. Innan de metodologiska tillvägagångssätten tar vid, bör det påpekas att uppsatsförfattaren har haft en relativt sett stor förståelse för området i och med en kortare periods arbete med de två ÖK på Statskontoret. I Statskontorets löpande uppföljningen ligger fokus på olika frågor för

respektive år till dess att uppdraget ska slutrapporteras. Genom deltagande i intervjuer med företrädare från den nationella nivån och vissa län har aspekter framkommit som den här uppsatsen velat ta fasta på och teoretisera.

5.1 Fallstudie som metod och avgränsning

Den forskningsstrategi som används beskrivs lämpligast som en teoristyrd fallstudie. Fallstudier innebär en avgränsning av vad som ingår i fallet samt en ingående beskrivning av det definierade fallet d.v.s. att samla mycket information om ett avgränsat fenomen. Fallstudien är en forskningsstrategi som vidare kan handla om olika metoder för att samla in data.¹⁵³ Till skillnad från en flerfallstudie där avsikten ofta handlar om att få fram det säregna med huvudfallet genom att jämföra det med de andra fallen,¹⁵⁴ är avsikten i det här fallet istället att ge en fördjupad förståelse för de ÖK som sluts på området eftersom de både skiljer sig åt i omfattning och inriktning. De ÖK som valts ut rör vård- och omsorg som tidigare inte har omfattas av ÖK och eftersom de är mer omfattande och rör komplexare områden till skillnad från tidigare utgör det en anledning till urvalet. De rör även områden där staten kan antas ha intresse av att påverka utvecklingen men där flera huvudmän berörs, vilket skulle kunna utgöra en problematisk aspekt vad gäller samordning men även utifrån ansvarsfördelning. I en av överenskommelserna som valts ut berörs även landstingen men fokus kommer att ligga på kommunernas roll och intervjuer kommer att genomföras med företrädare från kommun- och regionförbund.¹⁵⁵ En stor fördel med det urvalet som gjorts är att Statskontoret har i uppdrag att löpande utvärdera de två överenskommelserna,¹⁵⁶ vilket gör att tolkningar av innehåll men även tidigare erfarenheter kan användas.

5.2 Metod och material

Syftet med valet av intervju som metod var att få en översiktlig bild över uppfattningen om ÖK som styrmedel samt hur det praktiskt fungerar i länen. Intervjuerna kan ses som både en informant och respondent undersökning eftersom de dels syftat till att undersöka uppfattningar men även erhålla en utökad kunskap om de ÖK som studeras, då de officiella dokumenten brister i att ge en sådan förståelse. Intervjuerna har medvetet varit inriktade på att fånga upp den övergripande bilden. Det finns emellertid aspekter vad gäller de enskilda satsningarna som är relevanta för förståelsen av de studerade ÖK som styrmedel, vilka även lyfts fram där det har setts som

¹⁵³ Johannessen och Tufte 2003 s.56

¹⁵⁴ Johannessen och Tufte 2003 s.57

¹⁵⁵ Skillnaden mellan kommun- och regionförbund är att det senare inkluderar alla kommuner och i de flesta fall även landstinget.

¹⁵⁶ Statskontoret ska mellan åren 2012- 2014 årligen lämna en delrapport vad gäller överenskommelsen om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. En slutrapport lämnas 2015. Mellan åren 2011-2013 ska Statskontoret lämna delrapport avseende överenskommelsen om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Uppdraget ska slutredovisas 2014.

nödvändigt för den mer övergripande förståelsen men som i sak inte redogörs närmare för. I och med att en stor förförståelse fanns vad gäller många av de enskilda delarna i satsningarna och hur de är uppbyggda och fungerar har det möjliggjort fokus på den mer övergripande bilden. Hade en sådan förförståelse inte funnits, skulle det vara svårare att tolka och förstå intervjuaren. I och med tidigare arbete med de två ÖK stärker det även upp resultatet av det som studerats.

Det har vidare setts som nödvändigt med en teoretisk modell för att analysera ÖK då inga tidigare studier gjorts avseende den här formen av styrning. Modellen kan emellertid enbart fånga in de mest huvudsakliga delarna i styrningen, då den annars skulle bli allt för komplicerad. Ett sådant tillvägagångssätt ställer samtidigt krav på bedömningar och generaliseringar, vilket skapar utrymme för tolkningar. En strävan efter att minimera subjektiva tolkningar har gjorts genom att ta stöd i tidigare erfarenheter gjorda efter arbete på Statskontoret och genom de rapporter som behandlar ÖK. För att kunna applicera den teoretiska analysramen på ÖK har tillvägagångssättet varit en grundlig genomgång av de två ÖK. För varje år då de sluts finns officiell dokumentation att tillgå vad gäller innehåll, genomförande, medel och mål. Det ska poängteras att dokumentationen inte är lättolkad varvid tidigare erfarenheter och tolkningar i olika rapporter har möjliggjort en förståelse av innehållet i ÖK.

5.3 Urval av intervjupersoner

Avsikten med kvalitativa ansatser är att generera överförbar kunskap och inte göra statistiska generaliseringar. Sådana generaliseringar ställer vidare högre krav vid urval och urvalskriterier. I den här typen av kvalitativa studier är det istället viktigare med ett adekvat urval än t.ex. ett bestämt antal respondenter.¹⁵⁷ I den här studien har ett strategiskt urval av identifierade nyckelpersoner gjorts, där utgångspunkt för val är lämplighet. Urvalet rör sig om intervjuer med företrädare från sju län som presenteras i kap 8. Intervjupersonerna ansvar för eller har god kännedom om de två ÖK i länen. De arbetar inom region- eller kommunförbund och kan sägas företräda den regionala nivån men i förlängningen även kommunerna där uppfattningar grundar sig på rollen som företrädare för kommunerna i länet. Alla personer som har intervjuats arbetar med frågor som berör socialtjänstens verksamhetsområde och har valts ut på basis av deras helhetsförståelse. Personerna har överblick över de olika satsningarna som sker där länsnivå fungerar som koordinator. Det innebär att intervjupersonerna har haft överblick över de både ÖK och kan förenklat sägas ha hand om de här ÖK inom kommun- eller regionförbundet. I ett fall har en plattformsledare intervjuats med inblick i framförallt den ena överenskommelsen, för att undvika skevheter i svaren har intervjun i det fallet främst tagit fasta på organisatoriska aspekter och den allmänna bilden i länet, inte hur intervjupersonen som sådan uppfattar satsningarna.

¹⁵⁷ Johannessen och Tufte 2003 s.84

Urval av län har skett efter Statskontorets urval i och med uppföljningen av de två överenskommelserna. Det finns stora fördelar med att använda samma urval då en viss förståelse av länens organisation har erhållits och en identifiering av nyckelpersoner lättare har kunnat göras. Statskontorets urval skedde vidare på basis av att få en geografisk spridning och en spridning baserad på länens storlek. Urvalet har ansetts adekvat och det har inte bedömts utgöra en problematisk aspekt. Tvärtom kan en undersökning baserad på ett redan definierat urval stärka studiens resultat där uppfattningar styrks efter vad som tidigare framkommit i länen och där även fler personer i länet intervjuades än de som valts ut för den här studien. Vid urval brukar mättnad som begrepp användas där det vid ett antal genomförda intervjuer inte ses som värdefullt att genomföra ytterligare intervjuer då samma teman eller svar återkommer. De sju intervjuerna har väl nått en mättnad i det avseendet. För vidare forskning på ämnet skulle det däremot vara intressant med intervjuer med företrädare från alla län för att kunna jämföra och tolka skillnader i förutsättningar för länen att genomföra det som avtalas på nationell nivå.

5.4 Intervjumetodik och etiska överväganden

Forskningsintervjuer kan syfta till en beskrivande, tolkande eller teoretisk ansats.¹⁵⁸ Eftersom ingen teoretisk förståelse för ÖK som styrmedel har funnits, har studien istället utgått från de rapporter som behandlat ÖK och där mer generella slutsatser kan dras vad gäller ÖK som styrmedel. Intervjuerna som genomförts handlar om att ge en beskrivning av uppfattningar och i till viss del om att fånga upp aspekter som framkommit på ett genomlysande och övergripande sätt. Uppfattningar har sedan i viss utsträckning tolkats utifrån de teoretiska utgångspunkterna.

Intervjuerna har varit delvis strukturerade genom att de i viss utsträckning baserats på vad som framkommit i olika utredningar och rapporter samt i officiella dokument och förarbeten. En intervjuguide som baserades på tre övergripande teman och generella frågor togs upp under intervjun. Efter de teman som togs upp har intervjuerna i stor utsträckning varit öppna och ostrukturerade. Fördelen med den typen av intervjuer är en bra balans mellan standardisering och flexibilitet,¹⁵⁹ där det går att utefter frågeteman att ställa följdfrågor vilket ger en mer nyanserad bild. Semistrukturerade intervjuer ger större utrymme för olika uppfattningar och att kunna anpassa ev. följdfrågor till vad som framkommer. Det har setts som en stor fördel eftersom följdfrågor har kunnat ställas och genom att komma närmare vad som t.ex. upplevs som problematiskt och på så sätt även undvika skevheter i tolkningar av svaren. Genomförandet av intervjuerna skedde via telefon och spelades in för att sedan kunna transkriberas. Möjligheten att lyssna på intervjusvaren och kunna återge uppfattningarna så precist som möjligt är en fördel som i sin tur även underlättar analys.

¹⁵⁸ Johannessen och Tufte 2003 s.96

¹⁵⁹ Johannessen och Tufte 2003 s.98

Det första övergripande frågetema som togs upp var frågor kring länets inbördes strukturer och organisation, vilket rör intervjupersonens roll och hur satsningarna påverkar länet mer praktiskt. Temat ansågs vara relevant i förhållande till de uppfattningar som studeras för att få en närmare inblick i hur satsningarna förhåller sig till den regionala och lokala nivån. Det andra temat har baserats på teoretiska hypoteser vad gäller hinder och möjligheter med ÖK som styrmedel, där intervjupersonerna i största möjliga mån har fått prata öppet utan några detaljerade frågor. Det som intervjupersonerna tog upp utgjorde vidare teman efter möjliggörande och begränsade faktorer för ÖK som styrmedel. Förvånansvärt lika uppfattning råder i länen och i nästan alla intervjuer togs samma eller liknande faktorer upp. Det tredje temat rör hur den nationella samordningen uppfattas, det kan dels handla om det nationella stödet som ges i samband med satsningarna och dels SKL:s roll som den nationella samordnaren. Frågetemat grundar sig på regeringen och SKL:s roll i samband med ÖK och efter de teoretiska utgångspunkterna vad gäller samordningskapacitet. Tidigare erfarenheter i statliga utredningar och rapporter, har samlats ihop innan intervjun och har utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt efter studiens syften. Vissa specifika frågor, baserade på vad som framkommit i tidigare studier eller efter oklarheter som uppkommit efter en genomgång av den officiella dokumentationen, har tillkommit utöver de teman som tagits upp för att ytterligare kunna nyansera bilden av ÖK.

Vid intervjuer finns olika krav på anonymitet. I den här studien fanns önskemål om att inte i detalj redovisa vilket län som sagt vad då det även i praktiken skulle innebära att den personliga anonymiteten åsidosatts. Uppsatsen har däremot fått klartecken från samtliga län att presentera vilka län som intervjuats. Innan intervjuerna inleddes informerades respondenterna om uppsatsens syften och varför de valts ut. Vid intervjuerna presenterades sedan uppsatsens syften mer precist. Intervjupersonerna har därutöver tillfrågats om de vill ta del av intervjuerna och tolkningar. Ett län uttryckte en sådan önskan och fick således ta del av det.

5.5 Analys och efterarbete

Efterarbete och tolkning har skett genom att koppla svaren till de övergripande teman men eftersom intervjuerna till stora delar var ostrukturerade skedde tolkningsarbete gällande fler teman som kom upp vid intervjuerna och vad som skiljde respektive förenade respondenternas svar. Vid redovisning av intervju svaren har det dels efter önskemål om att inte redovisa län inte angetts vilken län som citeras. Det skulle vara möjligt att lösa detta genom att koda länen men det har inte heller setts som betydelsefullt att redovisa vilket län som säger något i förhållande till studiens syfte. Dessutom skulle det även försvåra anonymitetskravet då svaren är länsspecifika och sammantaget skulle det gå att sluta sig till vilket län som uppgett vad och därmed även vilka personer som intervjuats. Det är inte heller diskrepansen som är relevant för studien utan det som i

empirin framkommit som möjligheter och begränsningar. Eftersom svaren redovisas sammanfattat ska det påpekas att då skillnader i uppfattning har framkommit har det setts som extra viktigt att belysa dem. Länen är emellertid förvånansvärt eniga i uppfattningen kring begränsningar och möjligheter med ÖK som styrmedel. Hade studiens syfte varit att studera skillnader i implementering av ÖK eller skillnader i uppfattningar vore situationen en annan. Eftersom det handlat om att få en övergripande förståelse och att få fram nyanser i hur man upplever ÖK som styrmedel har krav på anonymitet setts viktigare än att svaren ska representera länen. Det är dessutom troligt att intervjupersonerna hade uttryckt sig annorlunda i det fallet anonymitetskravet inte tillgodosetts. Det som är viktigt för eventuellt vidare studier är emellertid om jämförelse ska göras, att påpeka att länets organisation kan spela en stor roll för hur ÖK implementeras och hur enskilda satsningar upplevs beroende på hur man tidigare arbetat med dessa frågor. I det här fallet har intervjupersonen svarat på frågor utifrån hur länet som helhet upplever ÖK, vilken respons de har fått från kommuner och verksamheter. Deras subjektiva bedömning har inte haft relevans enligt min bedömning.

Generaliserbarhet

Avsikten med intervjuerna har i första hand inte varit att formulera en generaliserande analys utan att generera en ökad förståelse för fallet. Intervjuerna har inte utgått från en teoretisk ansats, vilket påverkar en teoretisk generalisering. Intervjusvaren kan likväl i hög utsträckning kopplas till de teoretiska utgångspunkterna men studien kan inte fastlägga att det förhållandet gäller för alla ÖK. Däremot kan en generaliserande analys göras beträffande statens styrning av kommunerna och vad som upplevs problematiskt respektive fördelaktigt mot bakgrund av det kommunala självstyret. Tillvägagångssättet möjliggör en teoretisk generalisering där vissa resultat relaterar till mer teoretiska ramverk och begrepp snarare än andra empiriska fall.

6. Överenskommelser som svar på ett ökat behov av samordning

Som ovan tagits upp bör ÖK ses utifrån ett helhetsperspektiv på statlig styrning och behov av samordning. På samma sätt som ÖK har växt i antal och omfattning har andra strategier framträtt som nationella samordnare och nationella strategier. På flera sätt har även utvecklingen även gått mot att öka kopplingen mellan ersättning och resultat. Det teoretiska perspektivet kan på olika sätt bidra till förståelsen av överenskommelsernas framväxt och vilka behov det svarar mot i Sverige. Det ökade behovet av samordning kan även förklaras utifrån flera olika faktorer men det starka kommunala självstyret kan däremot sägas utgöra grunden till samordningsbehov inom vård och omsorg. Det finns en motsättning mellan ramlagstiftning och detaljstyrning som på motsvarande sätt utgörs av en motsättning mellan centralstyrning och decentralisering. Balansen mellan behovet av nationell styrning å ena sidan och å andra sidan risken för detaljreglering och svårigheter till lokala anpassningar är en sådan motsättning som ofta diskuteras.¹⁶⁰ Självstyret utgör grunden för ökat kommunalt handlingsutrymme samtidigt som det skapar konflikter i förhållande till nationella politiska mål. Den grundläggande tanken med kommunalt självstyre är att utbudet av välfärdstjänster ska kunna anpassas till lokala behov och förutsättningar så att medborgarnas behov bäst tillgodoses.¹⁶¹ Att det finns faktiska förutsättningar för självstyre som kan leda till skillnader i utbud är inte liktydigt med att en sådan ordning är önskvärd, utan det finns en grundläggande kluvenhet i inställningar till självstyre vilket kan sammanfattas som att kommunalt självstyre är förträffligt, bara det inte får praktiska konsekvenser.¹⁶²

Den statliga styrningen skulle kunna liknas vid ett cykliskt resonemang emellan centralisering och decentralisering där ÖK kan ses som ett sätt för staten att återuppta kontroll över områden som omfattas av det kommunala ansvaret och där svårigheter finns att detaljreglera. I sammanhanget är följande citat belysande: ”*Decentralization is the usual prescription for troubled centralized systems, centralization for decentralized ones*”¹⁶³

I statens vård- och omsorgsutredning beskrivs att regeringen har en höjd ambitionsnivå vad gäller att leda och driva utvecklingen genom evidens, kunskapsutveckling, kvalitetsregister, utvärdering, samordning och ÖK. Det övergripande syftet beskrivs vara att öka ändamålsenligheten, kvaliteten och effektiviteten i den del av statsförvaltningen som rör vård- och omsorgssystemet.¹⁶⁴ Resonemanget har stora likheter med det som i teorin tas upp som syften med samordning. Dessutom pekar man i utredningen på en sektoriserad eller stuprörsmässig

¹⁶⁰ SOU 2011:65 s.174

¹⁶¹ Westerståhl 1987 s.18

¹⁶² Westerståhl 1987 s.19

¹⁶³ Kettl 1983 s.169

¹⁶⁴ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.255f

styrning som ett problem och som minskar möjligheter till effektiv samordning.¹⁶⁵ I utredningen ligger fokus på myndighetsstrukturen men det finns inget som talar mot att denna sektorisering kan vara problematisk i hela den offentliga förvaltningen. Utifrån de teoretiska utgångspunkterna kan ”dysfunktionella” i bemärkelsen stuprörstänkande myndigheter och ett starkt kommunalt självstyre skapa behov av att samordna de offentliga organisationerna genom bl.a. ÖK.

Såsom det beskrivits i teorin kan samordning och interaktiv styrning leda till att den politiska kapaciteten minskar. I vård- och omsorgsutredningen framhålls att regeringens eget behov av att följa hur arbetet fortskrider har ökat i och med att regeringen genom arbetet med särskilda strategier, tillsättande av samordnare och genom ÖK med SKL tar sig an frågor som normalt sett vilar på huvudmännen. Behovet ökar också i takt med att mycket av ansvaret för det operativa arbetet lagts hos SKL. Detta innebär att regeringens och departementets eget behov av uppföljning, stöd och analys av de olika initiativ som ÖK inriktas mot ökar vilket även märks i en ökad arbetsbelastning på departementet.¹⁶⁶ Den nationella samordningen tar sig även uttryck i ökade uppdrag till Socialstyrelsen. Utifrån ett cykliskt resonemang kan det förenklat uttryckas som att ÖK är ett sätt för staten att påverka utvecklingen på regional och kommunal nivå utan att komma i konflikt med självstyret men att en följd av samordningspraktiken leder till en förlorad kapacitet eftersom en stor del av det operativa arbetet sker av SKL. Samordningen kan i det här fallet följaktligen leda till nya problem som paradoxalt nog skulle kunna innebära minskad politisk kapacitet.

Eftersom att staten genom reglering av de kommunala verksamheterna har överlåtit en stor del av ansvaret till de kommunala huvudmännen blir det problematiskt att genom kortsiktiga insatser förändra eller påverka den ansvarsfördelningen. Enligt Statskontoret är det dessutom viktigt att utforma styrningen med hänsyn till kommuner och landstings mottagarkapacitet, dvs. om det finns förmåga att omhänderta styrsignalerna.¹⁶⁷ Enligt de teoretiska utgångspunkterna kan samordning skapa otydligheter i ansvarsrelationer och göra det svårare att urskilja det rättsliga maktutövandet samt användningen av medel. Eftersom ÖK kan ses som ett svar på ett ökat behov av samordning mot bakgrund av det kommunala självstyret blir ansvarsutkrävande och transparens i hur medlen används (om än mer) viktigt att ta hänsyn till.

Den här studien har inte syftat till att ge ett uttömmande svar på hur ÖK kan ses utifrån ett behov av samordning utan syftet har snarare varit att kontextualisera den här formen av styrning. Däremot kan teorier om samordning och de behov som samordning svarar mot samt de potentiella

¹⁶⁵ Ibid

¹⁶⁶ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.167

¹⁶⁷ Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.10ff

problem som följer, väl översättas till hur dessa frågor aktualiseras och redogörs för nationellt genom vad som ovan tagits upp. Begreppet samordning och de olika teorier som behandlar ämnet är abstrakta men däremot användbara för att se den här formen av styrning ur ett mer övergripande perspektiv. Utifrån den teori som används åskådliggörs nya lösningar efter hur staten tidigare hanterat den övergripande styrningen av offentliga organisationer. Det utgångsläge som har setts som problematiskt och som skapat behov av ÖK kan enligt den här studien beskrivas utifrån upplevda problem med tidigare specialdestinerade statsbidrag och begränsningar vad gäller styrningsmöjligheter vilket berörs i följande avsnitt.

6.1 Upplevda problem med det tidigare specialdestinerade statsbidraget

De officiella motiv som ligger bakom formen med ÖK inom socialtjänst och äldreomsorg kan återföras till att de befintliga formerna för statligt stöd till stora delar var projektbaserat, kortsiktigt och skedde utan tydlig samordning mellan forskning, praktik, utbildning och implementering. I den statliga utredningen *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten- till nytta för brukaren* pekar man på att staten årligen anslagit betydande summor till stöd för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten där medlen i huvudsak har gått till kommunerna för kortsiktiga projektsatsningar inom olika verksamhetsområden. Staten skulle enligt utredningens bedömning bättre kunna stödja utvecklingen om medel avsätts mer strategiskt, samordnat och långsiktigt, vilket även skulle ge huvudmännen mer hållbara förutsättningar för planering.¹⁶⁸

Det dåvarande stödet ansågs vara alltför *ad hoc- artat* och istället föreslogs att särskilda medel årligen skulle avsättas för strategiska insatser till stöd för utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Medlens användning skulle bestämmas genom årliga avtal. Dessa föreslogs innehålla uppföljningsbara mål för de satsningar som görs och vilken organisation/myndighet eller motsvarande som ansvarar för genomförandets olika delar. Insatserna föreslogs vidare vara tidsbegränsade och det borde vara tydligt hur och när uppföljning och utvärdering ska ske och hur den ska användas. Resultaten av uppföljning och utvärdering föreslogs användas som grund för beslut om en fortsättning på insatsen.¹⁶⁹ Det utredningen sedermera föreslog var ett avtal mellan regeringen och SKL om gemensamma mål och insatser för att stödja den långsiktiga kunskapsutvecklingen. ”*Huvudmännen och staten behöver utforma gemensamma långsiktiga strategier för att få till stånd en kunskapsbaserad socialtjänst. Förändringar i arbetsorganisation och arbetssätt, investeringar i tid, pengar och utbildning samt ett aktivt förhållningssätt till kunskapsbildning behövs. Det är viktigt att insatserna samordnas och sker utifrån gemensamma prioriteringar på nationell och lokal nivå.*”¹⁷⁰

¹⁶⁸ SOU 2012:33 *Gör det enklare!* s.10ff

¹⁶⁹ SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten- till nytta för brukaren* s.105

¹⁷⁰ SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten- till nytta för brukaren* s.11

6.2 Begränsningar i styrning och samordning

De officiella politiska motiven bakom ÖK bör kompletteras med en bedömning av möjliga styrmedel eller begränsningar och hinder i andra former av styrmedel. I en rapport från Riksrevisionen innebär de skilda styrformerna olika möjligheter men också olika skyldigheter för staten att styra kommunal verksamhet. Om nya obligatoriska uppgifter åläggs kommuner och landsting genom t.ex. nya krav i lag, så kan ett statligt finansieringskrav följa efter den kommunala finansieringsprincipen. Det innebär att staten bör ersätta de kostnader som uppstår för att utföra de nya uppgifterna eller att möjlighet bör ges för avgiftsfinansiering. Riksrevisionen pekar även på att om staten istället styr genom samverkan och ÖK så följer inga sådana krav eftersom det rör frivilliga insatser. Enligt Riksrevisionen innebär det att regeringen således har begränsade möjligheter att säkerhetsställa att de mål man kommit överens om säkerhetsställs.¹⁷¹

Inom vård och omsorgsområdet utnyttjar staten ”ett batteri” av andra styrningsformer utöver reglering.¹⁷² Andra styrningsformer skiljer sig vidare åt beroende på möjlighet att detaljstyra, styrningstradition och politiseringsgrad enligt en studie publicerad av Statskontoret där former av styrning har undersökts.¹⁷³ På vård och omsorgsområdet är det svårare för staten att detaljstyra. Styrningstraditionen med utgångspunkt från Socialdepartementet har även sedan länge enligt Statskontoret varit att utnyttja andra former av styrning för att påverka utvecklingen. Vissa områden har även starkare politisk polarisering som påverkar styrningen, vad gäller vård och omsorg har inte innehållet i själva verksamheterna varit partipolitiskt splittrade i jämförelse med t.ex. utbildningsområdet.¹⁷⁴ Det skulle således kunna vara en orsak till att ÖK inte återfinns inom utbildningsområdet.

Från samordning till styrmedel

Tidigare avsnitt har behandlat ÖK som ett svar på ett samordningsbehov då andra styrmedel är begränsade och staten vill påverka utvecklingen utan att komma i konflikt med självstyret. Att ÖK som form inte återfinns i andra nordiska länder kan vara ett resultat av olika grundläggande ansvarsfördelningar mellan stat och kommun. Det starka kommunala självstyret i Sverige kan vidare ses som en grundläggande orsak till samordningsbehov, då vissa frågor lämpligare hanteras på nationell nivå såsom infrastrukturfrågor och IT lösningar.

Som det framhölls i den statliga utredningen om evidensbaserad praktik fungerade även det dåvarande statliga stödet dåligt och gav upphov till kortsiktiga och ad hoc- mässiga lösningar. Det finns dock inget givet svar på frågan om varför ÖK som form växt fram utan det

171 Riksrevisionen 2011:19 *Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?* s.65

172 Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.48

173 Ibid.

174 Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före* s.48f

rör sig förmodligen om flera olika förklaringsmöjligheter. De statliga motiven och de nationella strategier som föregår ÖK eller som ÖK kan ses som en del av är dessutom som inledningsvis konstaterats svåra att utröna. Ovanstående beskrivning kan däremot ge en bakgrund till det nuvarande statliga stödet genom ÖK och bidra till en ökad förståelse för ÖK som styrmedel. I följande avsnitt redovisas resultatet av hur ÖK fungerar som styrmedel.

7. Överenskommelser som styrmedel

Följande avsnitt avser att beskriva innehållet i de ÖK som studerats, med fokus på de instrument som används och dess underliggande mekanismer samt vilken kapacitet som återfinns i den nationella samordningen av insatserna. Den nationella samordningen som tar sig uttryck genom ÖK kan förstås utifrån samtliga av de fyra styrinstrument som tagits upp i teorin d.v.s. strategisk styrning, ekonomistyrning, mellanorganisatoriskt lärande samt processuella instrument.

7.1.1 Strategisk styrning

Vad gäller de båda Ök i den här studien kan den strategiska styrningen säga utgöras till större del av toppstyrning eftersom kommunerna, om de accepterar överenskommelserna, åtar sig att genomföra det som avtalats på nationell nivå. Däremot finns det inslag av påverkansmöjligheter från lägre nivåer, framförallt inom överenskommelsen om en EBP där det övergripande målet handlar om att skapa strukturer som kan anpassas till regionala och lokala behov och prioriteringar. Det utmärkande och övergripande draget hos de två överenskommelserna är således inslag av strategisk styrning som både utgår från ett top down och bottom up perspektiv. Vad gäller det senare utgörs samordningskapaciteten enligt teorin av förhandling, information och ömsesidig anpassning. De mer toppstyrda delarna av satsningen utgörs främst av makt och auktoritet som kapacitet. I det här fallet har dock inte regeringen den auktoritet som krävs på grund av det kommunala självstyret varvid huvudsakligen makt utnyttjas för att uppnå syftena med styrningen. För att däremot få kommuner att delta i satsningen så finns det även inslag av förhandling, information och ömsesidig anpassning. Förhandling om innehållet i ÖK sker mellan regeringen och SKL. En ömsesidig anpassning sker således nationellt och genom SKL:s samordning utgör information vidare till kommuner och landsting en viktig samordningskapacitet.

7.1.2 Ekonomistyrning

De ekonomiska styrinstrument, som på ett eller annat sätt grundar sig på resultat, ser olika ut beroende på ÖK. I Teorin görs en skillnad mellan inputorienterade system (HTM), resultatorienterade system med fokus på incitament (MTM) eller informationsutbyte (NTM). Överenskommelsen om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre innehåller främst prestations- och resultatbaserad ersättning. Utifrån det teoretiska ramverket skulle det

innebära underliggande mekanismer av marknadsprinciper där samordningskapaciteten bygger på förhandling och information. Såsom det beskrivs i teorin är MTM avsedda för politikens implementering. I ÖK uppges att ersättningsmodellerna ska leda till att de mer övergripande målen nås genom ett förändrat arbetssätt. För att få kommuner och landsting att bl.a. registrera i kvalitetsregister fodras att det utöver ekonomiska incitament finns intresse från verksamheter och förmodligen lyckas sådana instrument bättre om huvudmännen också anser att det leder till ett långsiktigt förbättringsarbete. Således beskriver samordningskapaciteten väl hur de ekonomiska instrumenten kan förstås i ÖK. Statens finansiering av försöksverksamheter och utvecklingsledare kan närmast liknas vid ett resultatorienterat system inriktat mot informationsutbyte, som utgörs av nätverksspecifika mekanismer. Utvecklingsledarna ska bl.a. stödja registrering i olika register varvid dessa även kan ses som en förstärkning för att nå de prestations- och resultat- baserade målen.

I ÖK om en EBP rör det sig snarare om ett resultatorienterat system inriktat mot informationsutbyte. Det handlar i stort om att sprida kunskap som ska implementeras på lokal nivå. Detta kan beskrivas utifrån NTM och kapaciteten baseras således främst på information. Utifrån det teoretiska perspektivet borde det således krävas att länen delar de värderingar som återfinns i ÖK för att satsningarna ska kunna implementeras. Inom EBP ges medel för regionala stödstrukturer genom finansieringen av plattforms- och utvecklingsledare som bl.a. ska stödja utvecklingen regionalt och lokalt. I Statskontorets rapport beskrivs att länen har stor frihet att organisera och forma stödstrukturen utifrån egna förutsättningar.¹⁷⁵ Ekonomiska incitament ges emellertid för de regionala strukturerna och för olika delområden inom ÖK, men det är för satsningen i sin helhet inte lika styrt vad som ska implementeras i jämförelse med äldresatsningen. ÖK om en EBP rör liksom NTM interaktioner mellan ömsesidigt beroende aktörer och kan liknas vid det som i teorin redogjordes för som en alliansmodell, där utfallet är en blandning mellan gemensamma mål och länens enskilda mål med satsningarna.

7.1.3 Mellanorganisatoriskt lärande

De båda överenskommelserna innehåller dessutom instrument som syftar till mellanorganisatoriskt lärande på regional och lokal nivå, där information, normer och ömsesidig anpassning utgör en samordningskapacitet. Inom satsningen på äldre rör det främst kommuner och landsting och inom EBP rör det de olika delområdena inom socialtjänsten. I ÖK om en sammanhållen vård och omsorg ingår utbildning, stöd till kunskapsutveckling och stöd till chefer som främst rör ett mellanorganisatoriskt lärande och utgörs enligt teorin av NTM eller MTM. En viktig del inom ledningskraft (stöd till chefer) är samverkan mellan kommun och landsting där den största fördelen ses i det mellanorganisatoriska utbytet. De olika nationella träffarna för t.ex.

¹⁷⁵ Statskontoret 2012:34 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.35

Ledningskraft rör i huvudsak informations spridning och normering men även ömsesidig anpassning mellan den nationella nivån genom SKL och regional samt lokal nivå. I ÖK om en sammanhållen vård och omsorg finns emellertid krav på att alla kommuner ska vara med för att medel till länet ska kunna erhållas. Det finns även krav på att det i länet ska finnas en struktur för ledning och styrning i samverkan och att kommuner och landsting gemensamt ska underteckna ett dokument om vad de vill åstadkomma. Kravet utgörs delvis av både HTM och MTM, där ekonomiska incitament ges indirekt eftersom det är ett krav för att delta i medelstilldelning. Samtidigt ges inga medel för skapande av samverkansstrukturer varvid även makt skulle kunna utgöra den kapaciteten som utnyttjas för att påverka länens organisation.

7.1.4 Processuella instrument

Det finns även inslag av processuella instrument eftersom granskning och uppföljning görs löpande. Instrumentet innebär enligt det teoretiska ramverket antingen underliggande mekanismer av HTM och NTM där samordningskapaciteten är auktoritet eller förhandling. Eftersom SKL står för uppföljning och granskning vad gäller de flesta insatser i ÖK men som intresseorganisation eventuellt inte har den auktoriteten borde kapaciteten ses utifrån nätverksmekanismer. Användningen av de här styrinstrumenten tyder emellertid på att SKL får en annan roll än brukligt, ett ämne vi återkommer till i kapitel 7.3.

7.2 Överenskommelser som HTM, NTM eller MTM?

ÖK handlar till stor del om att styra beteenden genom att skapa fördelar för ett visst agerande som annars inte hade vidtagits. Det kan innebära inslag av antingen NTM, MTM eller HTM. Utifrån hierarki utnyttjar staten makt eller auktoritet. Eftersom regeringen inte har den auktoritet som krävs utnyttjas den hierarkiska positionen genom makt. ÖK bygger till stor del på förhandling och även om makt utnyttjas så skulle regeringen utan förhandlingar med SKL få det svårare att påverka kommuner och landsting. Styrning genom nätverk är därmed en lämpligare beskrivning av ÖK i sin helhet. Styrinstrumenten handlar däremot till stor del om ekonomiska incitament med fokus på resultat. Det innebär även att ÖK styrfunktion till stor del bygger på marknadsmekanismer. Inom den ena ÖK riktar sig ersättningarna mer mot informationsutbyte men det är fortfarande vissa resultat som önskas efter de nationella målen.

I teoridelen som rör HTM kan en strategi vara att placera individuella program inom större strategiska samlingar av program och skapa omfattande strategier för större offentliga problem. De ÖK som studerats har växt fram från tidigare satsningar och olika strategier och samlas inom ramen för två mer omfattande ÖK. Det kan innebära en mer hierarkiorienterad form av styrning men eftersom processerna till viss del tillåter involverande och inflytande från lägre nivåer, och framförallt genom att SKL som företrädare kommunernas intressen är en part i

processerna, rör det sig snarare om en mer nätverksliknande variant av styrning. De strategier som återfinns inom NTM kan vara informationsbaserade och/eller bygga på övertalning eller förhandling. Samordning genom den s.k. alliansmodellen innebär förhandling och i en mer formell variant relaterar det nära till hierarkimekanismer. ÖK kan ses som ett avtal men som inte är bindande utan har en relationsbunden karaktär vilket enligt teorin är en form av nätverkssamordning.

Även om det finns betydande inslag av MTM främst inom ÖK som rör äldre, där finansieringen kopplas till prestationer så ingår det inom ramen för en större satsning som snarare beskrivs i termer av NTM. Nätverksstyrning kan innebära en form av hierarkisk styrning vad gäller villkoren för nätverken och det utesluter inte ekonomiska incitament. ÖK som helhet karaktäriseras sålunda av förhandling och ömsesidig vinning i stor utsträckning. Det är svårt att utifrån idealtypiska styrmekanismer utröna hur ÖK fungerar som styrmedel. I och med att de kopplas ihop med styrintstrument underlättar det en tillämpning av den teoretiska analysramen på ÖK. Däremot lämpar den sig sämre för en övergripande bedömning eftersom ÖK innefattar flera instrument. Till exempel är förhandling en grundläggande resurs men sker mellan regeringen och SKL och inte direkt med kommunerna som ska implementera och genomföra nationellt förd politik.

Sammanfattningsvis finns det olika strategier som används för att påverka kommuner och landsting. Inriktningen på överenskommelserna är att de ska påverka huvudmännens prioriteringar i ett eller annat avseende. Det kan däremot även handla om att påverka organisation och arbetssätt. Flera av aspekterna inom det teoretiska ramverket täcks inte in på en aggregerad nivå. Prestationsersättning ses t.ex. som en marknadsmekanism men om det är en del av ett större arrangemang är det inte säkert att de har liknande effekter eller underbyggande mekanismer. ÖK förlitar sig liksom nätverksmekanismer i grunden på samarbete och flera beröringspunkter finns mellan NTM och ÖK. Till exempel är system för informationsutbyte som IT system utmärkande för NTM. Förutom informationsutbyte förhandlas även om frågor som är relevanta för olika organisationer, och utarbetande av gemensamma strategier sker genom ÖK vilket innebär NTM.¹⁷⁶ Likheter återfinns även inom NTM vad gäller skapandet och upprätthållandet av strukturer genom gemensamma beslutsfattande organ och samrådsorgan vilket återfinns på den nationella nivån. Som övergripande strategi sker styrning genom nätverk men det finns däremot inslag i de båda ÖK där styrintstrumenten utgörs av andra mekanismer. Förhållandet mellan ett top down och bottom up perspektiv kan jämföras med ÖK då en målsättning bl.a. är att implementera strukturer som huvudmännen sedan fyller med innehåll. För satsningarna i sin helhet går det att

¹⁷⁶ Bouckaert, Peters och Verhoest 2010 s.59

urskilja en blandning mellan policyskapande uppifrån och ned. De är i huvudsak toppstyrda men satsningarna skulle däremot inte kunna genomföras utan huvudmännens acceptans eller SKL som avtalspart. De två perspektiven märks även i SKL:s roll som både pådrivare i implementeringen och policyskapare där SKL måste ha stöd från kommunerna. Följande avsnitt kommer att ta fasta på den roll SKL får i satsningarna och den nationella samordningen för att närmare undersöka ÖK utifrån samordningskapacitet.

7.3 Den nationella samordningen och SKL:s roll

I följande avsnitt ligger fokus på den nationella samordningen av insatserna genom SKL, som fungerar som den nationella samordnaren och har projektledningsansvar för flera av satsningarna. I samband med överenskommelserna ska SKL redovisa hur man planerar att genomföra insatser och redovisa resultat. Varje insats som SKL ansvarar för ska återrapporteras till Socialdepartementet. Följande stycke bygger på SKL:s genomförandeplaner och rör de huvudsakliga områden SKL ansvarar för.¹⁷⁷

De insatsområden som SKL ansvarar för utöver den nationella samordningen inom en sammanhållen vård och omsorg, är utbetalning och uppföljning av medel vad gäller stöd till ett långsiktigt förbättringsarbete t.ex. för utvecklingsledarnas arbete och för att samla in underlag inför utbetalning av medel, avseende de grundläggande krav som ställs på kommuner och landsting. SKL ansvarar även för områdena *kvalitetssäkrad välfärd* (rör främst olika utbildningspaket) och *ledningskraft*¹⁷⁸. Utöver de ovan beskrivna insatsområdena ansvarar SKL även för att ta fram underlag avseende resultatindikatorerna,¹⁷⁹ samt för utbetalning av medel för lokalt analysarbete. I bilaga 1 redovisas de medel som betalas ut till SKL och de som fördelas via SKL. Utifrån den officiella dokumentationen är det inte klart hur satsningar ska genomföras och hur satsningen som helhet hänger ihop. SKL:s ansvarsområden är inte tydligt avgränsade och det är svårt att urskilja hur medlen används. Den här bilden stöds av Statskontoret som i den löpande uppföljning av överenskommelsen, pekar på att det i vissa fall har varit svårt att helt klargöra vilka summor som kan bokföras på vilken insats.¹⁸⁰

Inom ÖK om en EBP ska SKL ge kontinuerligt stöd till huvudmän och anställda i de regionala stödstrukturerna i deras arbete samt anordna nationella nätverksmöten, konferenser och utbildningar för utvecklingsledare och plattformsledare inom de regionala stödstrukturerna.¹⁸¹

¹⁷⁷ SKL:s genomförandeplaner: dnr 12/0146 och dnr 09/5304

¹⁷⁸ Ledningskraft innebär att verksamhetschefer från slutenvård, äldreomsorg och primärvård erbjuds att delta i s.k. nationella mötesplatser som syftar till att stärka chefernas kompetens i förbättringsarbetet och att de handlingsplaner länen tagit fram ska omsättas i praktisk handling.

¹⁷⁹ Resultatindikatorerna rör mål om att minska återinläggningar och olämplig läkemedelsanvändning.

¹⁸⁰ Statskontoret 2012:35 *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* s.107

¹⁸¹ Samtliga län beskrev i s.k. avsiktsförklaringar 2010 hur huvudmännen, kommuner och landsting, ska samarbeta för att stärka den regionala stödstrukturen.

Inom området eHälsa ansvarar SKL bl.a. för utbildning kring användning av informationsstrukturer regionalt/lokalt och utbetalning av stimulansbidrag till kommunerna för medverkan i utvecklingsarbetet kring eHälsa. SKL bedriver även fortsatt arbete med utveckling och redovisning av öppna jämförelser inom socialtjänsten där SKL bl.a. ansvarar för att ta fram en analysmodell. Inom ÖK som rör EBP ingår en satsning på förstärkt ledarskap som kallas Leda för resultat i socialtjänsten, som kan ses motsvara ledningskraft i ÖK som rör de mest sjuka äldre. SKL:s roll beskrivs vara att följa upp ledningsgruppernas arbete. Övriga aktiviteter rör bl.a. kunskapsstöd och olika kommunikationsinsatser.

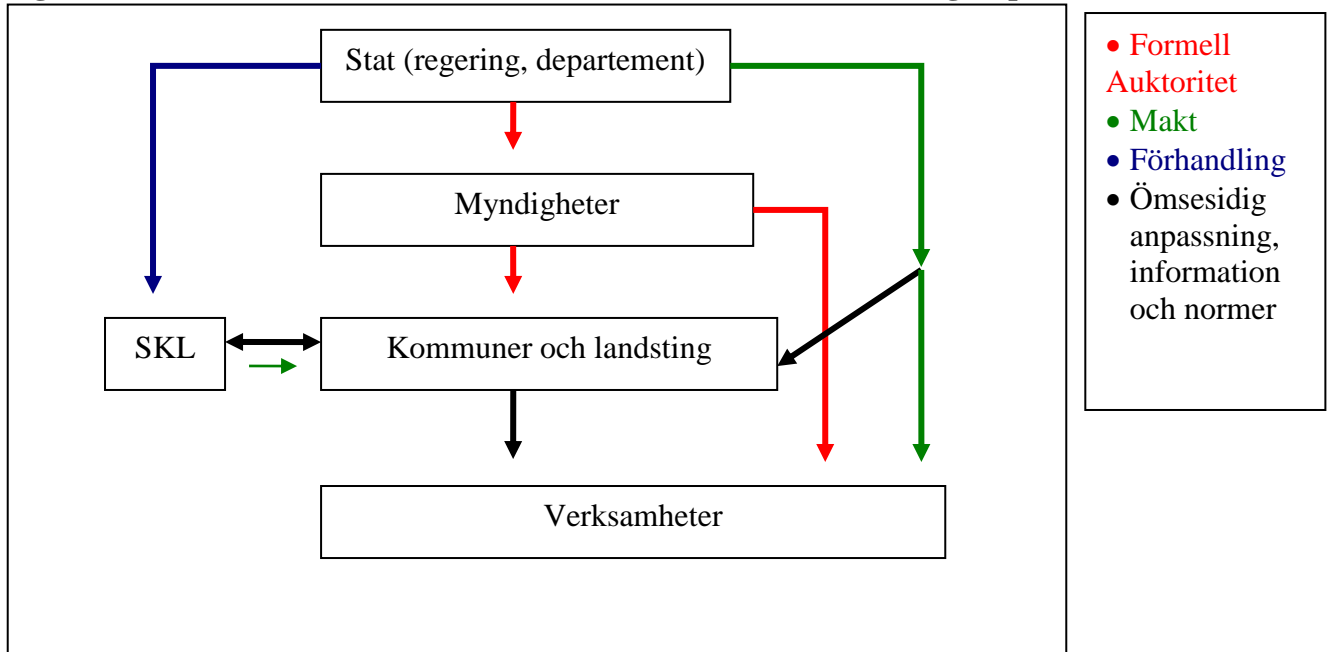
Sammanfattningsvis ska SKL utöver de egna insatsområdena stödja kommunerna, erbjuda mötesplatser och löpande ha kontakt med huvudmännen. Den nationella samordningen innebär för de båda satsningarna en nationell projektledning och att koordinera arbetet nationellt. På SKL finns en lednings- och samordningsfunktion för de olika utvecklingsarbeten som pågår inom ramen för överenskommelserna. De som är ansvariga för de olika delområdena beskrivs ha kontinuerlig kontakt med huvudmännen och stödjer de processer som pågår. Lednings- och samordningsfunktionen utarbetar bland annat genomförandeplaner och följer upp regionalt satta mål.¹⁸² Den praktiska samordningen på SKL, kan utifrån de dokument som studerats beskrivas i termer av information och ömsesidig anpassning men den kan även vara normgivande med tanke på utbildningsinsatserna.

7.4 Relationen mellan parterna

För att beskriva relationen mellan parterna i överenskommelserna med avseende på samordningskapacitet har en förenklad bild tagits fram. Ömsesidig anpassning, information och normer har sammanfogats till en pil, då det inte finns någon anledning att särskilja dem utifrån syftet med bilden. Det kan med fördel ses som att den ömsesidiga anpassningen istället sker med hjälp av information och normering. Bilden sammanfattar studiens resultat avseende överenskommelsernas samordningskapacitet.

¹⁸² S2011/986/FST *Överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.11

Figur. 8 Förenklad relation i överenskommelser avseende samordningskapacitet



De röda pilarna visar en samordningskapacitet som bygger på formell auktoritet. I och med ÖK får även myndigheter olika härrörande uppdrag, framförallt Socialstyrelsen. Myndighetens uppdrag i samband med ÖK samt att de till viss del ansvarar för att följa upp verksamheten på kommunal nivå utgör en kapacitet av formell auktoritet. Förhållandet mellan regeringen och SKL utgörs däremot av förhandling då man antar en ÖK. Det som sedermera sker i de gemensamma organen där fler aktörer möts är svårare att utröna, det verkar däremot förhålla sig så att den mer praktiska samordningen av satsningarna sker på SKL. Den underliggande kapaciteten som SKL:s samordning utgörs av kan bäst beskrivas som ömsesidig anpassning eftersom de inte har mandat att sluta avtal på kommuner och landstings vägnar. Inför och under satsningarna diskuteras de i SKL:s olika grupperingar med företrädare från kommuner och landsting. Det som sker i de grupperna kan enligt intervjuunderlaget bäst beskrivas som ett utbyte då ingen förhandling äger rum. Den övergripande nationella samordningen bygger främst på en ömsesidig anpassning eftersom satsningarna bygger på frivilligt deltagande och skulle vara svårare att driva igenom om det inte fanns intresse hos kommuner och landsting. För verksamheterna är detta inte lika utmärkande då de i sin tur styrs av politiska beslut lokalt och regionalt, vilket gör att makt från nationellt håll bäst beskriver samordningskapaciteten. Denna bild grundar sig bl.a. på vad som framkommer i intervjuunderlaget vad gäller incitament för verksamheterna att registrera i kvalitetsregister och hur satsningarna upplevs på verksamhetsnivå. I SKL:s samordning och i och med deras ansvarsområden ingår även aktiviteter som främst kan beskrivas utifrån makt som samordningskapacitet. SKL ska bland annat besluta om medelstildelning och kontrollera samt följa upp länens arbete t.ex. ställer SKL krav på återrapportering och granskar innehåll t.ex. i länens handlingsplaner. Till relativt stor del är SKL:s samordning top-down snarare än bottom-up,

vilket är en bild som stöds i intervjuunderlaget. Däremot försöker SKL anpassa sitt arbete efter vad som återkopplas av länen vid de nationella mötesplatserna.

7.5 Från teori till praktik

Hur ÖK upplevs i länen kan eventuellt förstås utifrån de underliggande styrmekanismerna vad gäller möjligheter och begränsningar med ÖK som styrmedel. Mot bakgrund av det kommunala självstyret kan både HTM och MTM upplevas som problematiskt eftersom de inte är kompatibla med organisatorisk självständighet på samma sätt som NTM. Däremot sker samordning i det här fallet utifrån en central nivå och oavsett styrningsform bör samordning vara överensstämmande och konsekvent för att genomförandet ska bli kompatibelt. Inom former av samordning som kan beskrivas utifrån NTM bör det även finnas en accepterad legitimitet hos de centrala aktörerna. Staten och SKL får en delvis ny roll genom ÖK, vilket gör det relevant att undersöka uppfattningar av den nationella samordningen. Utifrån ett cykliskt resonemang kan lösningar på problem genom ökad samordning skapa nya problem i kölvattnet av policy design och implementering. Med utgångspunkt i ÖK som svar på ett behov av samordning och i och med begränsade styrningsmöjligheter kommer de upplevda möjligheterna och begränsningarna med ÖK som styrmedel att undersökas. I det avslutande kapitlet, 9 diskuteras intervju svaren utifrån styrmekanismerna samt huruvida samordningskapaciteten hör samman med hur man upplever den nationella samordningen. Samordningspraktiken kommer i följande kapitel att utgöra den empiriska kontexten i vilken ÖK som styrmedel studeras.

8. Länens upplevelser av ÖK som styrmedel

Hur länet tidigare har organiserat den här typen av frågor kan spela en viktig roll för hur satsningarna tas emot. I vissa fall behöver man skapa helt nya strukturer för att kunna genomföra satsningarna och möta de krav som ställs på organisationen i ÖK. I alla län beskrivs vikten av hur samarbetsformer med landtinget har sett ut och att hur länen tidigare arbetat med FoU- frågor som grundläggande förutsättningar för hur ÖK tas emot. I avsnittet som följer kommer en kort redogörelse för hur de olika länens organisation ser ut med anledning av hur de här överenskommelserna hanteras regionalt.

Länens organisation

Region Örebro: Regionförbundet har en samordningsfunktion och beskrivs som motorn i länet. I Örebro fanns sedan tidigare en enhet som ansvarade för samverkan mellan kommun och landsting. I år har enheten med anledning av de ÖK som kommit växt från 5 till 22 medarbetare.

Region Västerbotten: I Västerbotten inrättades ett FoU Västerbotten eftersom det tidigare inte fanns ett regionalt FoU, det är denna enhet som driver utvecklingsarbetet. De har på kort tid fått till en struktur eftersom de inte haft regional FoU kompetens tidigare.

Region Dalarna: I Dalarna hanteras de här frågorna på enheten för Social utveckling på Region Dalarna. Enhetens huvudsakliga uppdrag är att arbeta med de här ÖK. Tidigare har i huvudsak infrastrukturfrågor hanterats regionalt.

Region Halland: Avdelningen för regional samverkan på Region Halland hanterar de här frågorna. Regionbildningen i Halland sammanföll väldigt bra med överenskommelserna utifrån perspektivet att skapa stödstrukturer och en långsiktighet i hur man vill arbeta med samverkansfrågor. Hur man ville arbeta regionalt med socialtjänstfrågor sammanföll även bra utifrån att det tidigare fanns ett regionuppdrag.

Region Uppsala: Verksamheten är i huvudsak organiserad inom enheten för välfärd och FoU-stöd. Det beskrivs vara ett organisatoriskt nav för arbetet med överenskommelserna. Att det fanns FoU och ett forum där socialchefer och chefer från landstinget träffas regelbundet underlättade.

Västernorrland: Eftersom Västernorrland är ett kommunförbund beskrivs de få en speciell roll i jämförelse till regionförbunden då organisationen ser annorlunda ut. De har vidare flera uppdrag från kommunerna, som går ut på att samordna satsningar och projekt.

Stockholms län: Utvecklingsarbetet är knutet till KSL (Kommunförbundet Stockholms Län). Förutsättningarna beskrivs bl.a. skilja sig åt då de tidigare inte har haft uppdrag vad gäller utbildningar eller kompetensutveckling. Det har inte funnits någon organisation att plocka in ÖK om EBP i. De hade inte heller någon organisation att plocka in styrsystemet i d.v.s. ledningsorganisation för äldresatsningen, utan de har byggt upp en ny styrgrupp.

8.1 Kommun och regionförbundets roll

Kommun och regionförbundets roll beskrivs i länen som viktig för att få ihop de olika satsningarna till en helhet för det regionala utvecklingsarbetet. Ibland upplevs kommunerna förvänta sig att regionförbundet ska vara drivande i processerna och kunna svara på hur saker ska lösas. Det kan i sin tur upplevas som negativt om det påverkar kommunernas ansvar som de bör ta för att få in satsningarna utifrån ett långsiktigt strategiskt tänkande. I ett fall beskrivs det som att regionförbundet förväntas vara behjälpliga för att kommuner ”ska håva in prestationsmedel.” ÖK förändrar i vissa fall fokus i arbetet vilket upplevs vara bekymrande eftersom det tar mycket resurser från vad de betraktar som sitt kärnuppdrag. Från nationell nivå underskattar man svårigheter med att hitta strukturer och få till en fungerande organisation. I ett fall beskrivs det som att ”allt har gått så fort och liksom glidit fram. Man har inte kunnat ta ställning till hur man vill ha det eller vilken organisation som krävs utan man tvingas in i ad hoc- lösningar hela tiden”

Såsom ÖK är uppbyggda måste alla kommuner vara med för att länet ska kunna ta del av statsbidraget. I en intervju beskrevs det som ”genialiskt på ett djävulskt vis”, och att både landsting och kommuner måste ”göra sin läxa” om medel ska betalas ut. Utifrån att man ska söka medel gemensamt tvingar det fram samarbete vilket har stora fördelar enligt länen men det upplevs samtidigt inte vara en enkel uppgift. Det har i flera fall upplevts som svårt att få med alla kommuner i länet, i ett fall beskrivs regionförbundet ha fått ”jaga kommunerna” för de ska skriva på det gemensamma dokumentet. Att alla kommuner ska vara med för att länet ska få medel kan vidare upplevas som lite tvångsartat. Det finns tecken som tyder på att regionens roll liksom SKL:s förändras i det avseendet: ”Alltså vara pådrivare där också och delvis är vi ju redan det. Vi gör det med lock och pock, i botten ligger pengarna även om man tycker att mycket av det här bra.” Inom ett län hade man tidigare en samordnare för socialtjänstområdet vilket innebar träffar med SKL och att föra ut information till socialchefer i länet. Det innebar ingen aktiv roll att delta i eller att driva frågor utan det fungerade mer som ett informationsflöde. På liknande sätt beskrivs det i övriga län att förbunden i och med ÖK har fått en mer aktiv roll att driva de här frågorna i länet. Den samstämmiga bilden som ges i länen är att huruvida satsningarna överensstämmer med de regionala prioriteringarna och i vilken tidpunkt de har kommit i förhållande till länens egna utveckling har påverkat möjligheterna att arbeta in ÖK i organisationsstrukturen.

Administrativt betungande för länen

I de flesta län beskrivs överenskommelserna vara administrativt betungande och att det är en utmaning att föra vidare och förklara överenskommelserna till kommunal nivå. Ännu svårare beskrivs det ha varit att få den lokala nivån att hänga med och förstå vad som händer på nationell och vidare på regional nivå mot bakgrund av överenskommelserna. Att det är olika tider för olika satsningar vad gäller ansökan och rapportering utgör ett administrativt merarbete och kan även skapa förvirring. Projekten kan även se olika ut beroende på vilket avtal som fattats mellan SKL och departementet, där en del projekt har kvar finansiering över kommande år medan en del projekt måste slutredovisa till årsskiftet.

8.2 Upplevda möjligheter och begränsningar

Fördelen med ÖK ses i att möjligheterna för en långsiktighet ökar eftersom regionen kommer överens om en gemensam riktning. Genom stödstrukturen kan en ökad långsiktighet skapas och en gemensam plattform för länens utvecklingsarbete. I den tidigare projektfinansieringen kunde inte andra dra fördel av resultaten eller att de implementerades på annat ställe. Att chefer mellan verksamheterna träffas upplevs vidare vara positivt eftersom det finns ett behov att diskutera de här frågorna. Att man genom ÖK får med alla kommuner upplevs som en stor fördel eftersom det

tidigare varit stora variationer i kvalitén mellan kommunerna. Länen menar att ÖK i grunden är ett bra styrmedel efter hur grundtanken var formulerad i förarbetet.

Den övergripande bilden som ges av länen är emellertid att det finns mycket som inte hänger ihop på nationell nivå vilket skapar utmaningar i att överstötta ambitionerna till regional och framförallt lokal nivå så att de bildar en helhet och får ett sammanhang. Det beskrivs i flera fall vara en utmaning eftersom dessa kopplingar inte finns på nationell nivå eller att det inte verkar finnas någon nationell ambition om helhetstänkande. Att de olika projekten sedan är ganska specifika och styrande i sig själva underlättar inte en helhetsförståelse enligt flera län. Under en avtalsperiod har det dessutom tillkommit nya medel eller satsningar vilket upplevs försvåra ytterligare (som exempel ges ledningskraft och psykiatriöverenskommelsen). Ett län beskrev det som att det från kommunalt håll finns en stress över alla projekt som "öses" över dem och det är inte tydligt för kommunerna vad som förväntas av dem eller vad som ingår i satsningarna. Även för personer som regionalt har överblick är det svårt att se helheten varvid det är en utmaning att försöka förklara det vidare till lokal nivå. Den förvirring som av många upplevs finnas på nationell nivå, avspeglar sig på regional nivå och blir ännu större på lokal nivå. En intervjuperson ställer sig frågande till om det överhuvudtaget möjligt att ha en helhetssyn från nationell nivå. *"Utgångspunkten borde vara det omvända, att en helhetssyn kring ambitionen med kunskapsutveckling måste skapas på regional nivå. En överenskommelse bör finnas på metanivå och de konkreta i olika sakfrågor måste få skapas på regional och lokal nivå."*

Avsiktsförklaringarna som skrevs i samband med ÖK om en EBP upplevdes vara en bra början, där länen identifierade vilka stödstrukturer som fanns och man började med att formulera ett lokalt perspektiv. Ett län menar att man borde fortsätta på den linjen och ge resurser efter avsiktsförklaringar om vad man vill göra på regional nivå. *"Avsiktsförklaringarna tvingade ihop berörda aktörer och man började skapa ett regionalt dokument om hur utvecklingsarbetet skulle bedrivas."* Det beskrivs emellertid inte vara ett levande dokument och inte heller något som den nationella nivån tagit fasta på.

De två förhållandevis omfattande ÖK har upplevts och upplevs fortfarande vara ganska aparta, vilket enligt ett län är en kritik som SKL får från samtliga län. Länen upplever att det finns brister i samordningen mellan överenskommelserna och även inom dem (framförallt EBP). Länen menar att det är bra att man uppmärksammar fler områden men ju mer man plockar in desto svårare blir det att hålla ihop allting. Dessutom råder det olika förutsättningar inom de enskilda ÖK vad gäller hur medel kan användas och hur styrt det är. Det är en stor utmaning att bygga in satsningarna i ordinarie verksamhet och för många områden råder det en oklarhet kring vad som ska hända när den statliga finansieringen upphör. Flera län upplever att utvecklingen går mot ett annat håll än vad som var tänkt från början då det *"handlade om att komma ifrån"*

projektorierade ad hoc lösningar med statsbidrag och istället ha en långsiktighet och inte minst fånga upp den lokala kunskapsproduktionen och de lokala behoven, i samklang.” Då man har gått över till att mer styra med prestationer beskrivs det ha blivit mindre utrymme för lokala prioriteringar eller för länsnivån att stoppa in egna aktiviteter i stödstrukturen. *”De korta puckarna får stöd i ersättningsmodeller och riskerar att överskugga de egna lokala behoven. Kommunerna har inte heller samma prioriteringar, det ser oerhört olika ut i omfattning, demografi och allt”.*

8.2.1 Lokala prioriteringar får litet utrymme

I länen finns en enighet om att satsningarna inte hänger ihop med vad som var grundtanken med plattformarna för utvecklingsarbete efter regionala och lokala prioriteringar. Flera av satsningarna beskrivs fungera tvärtom och att nya områden lyfts in skapar nästan ännu sämre förutsättningar för långsiktighet än innan när det var projektorierat. *”I plattformsarbetet ingår eller åtminstone har det gjorts det som en förutsättning, att man lägger örat mot marken och lyssnar till de egna behoven och förutsättningarna i länet men annars är det mer och mer ordentligt toppstyrt i de här ÖK”.* I länen framhålls att satsningarna är viktiga för utvecklingsarbete och det inte handlar om att nya områden inte är skulle vara värda att lyftas in utan snarare på det sätt det görs. Flera län upplever det som att överenskommelserna inte är genomtänkta från grunden utan som ett län beskriver det: *”bara växer fram på något sätt och eftersom de växer fram lite vilt så är det viktigt att se vilka felsteg man kan ta”.* I länen efterlyses mer regionalt inflytande på processer och innehåll. Flera upplever det som att överenskommelserna blir väldigt formade nationellt och att den regionala nivån inte har tillräckligt med inflytande utan: *”svarar på alla olika inviter som kommer.”* ÖK beskrivs vidare ta bort incitament för den egna verksamheten att förbättra eftersom *”man har fullt upp att leva upp till kraven som ställs i ÖK. Kommunerna orkar inte med att driva egna projekt för det här tar all kraft ur verksamheten och egna initiativ får inte plats”.* ÖK innebär i stora delar en styrning på detaljnivå av vad det är man vill ska hända på lokal nivå enligt länen vilket skapar mindre utrymme för egna prioriteringar och utvecklingsbehov. I en intervju beskrivs det som att man nu befinner sig i ett ytterläge vad gäller att hitta former för stöd genom statliga medel. Ett ytterläge för när det blir detaljstyrning eftersom ÖK är väldigt fokuserad på resultat. De delar som upplevs vara toppstyrda och minska utrymme för lokala prioriteringar är framförallt insatser som fokuserar på resultat men även det område inom EBP som rör missbrukssatsningar, Kunskap till praktik (KTP).

8.2.2 Långsiktighet beroende av finansiering

Satsningarna är fortfarande väldigt beroende av att det ges finansiering menar intervjupersonerna. Det uttrycks från flera håll en önskan om att staten kunde ge stöd till en långsiktig kunskapsutveckling på ett öppnare sätt och med längre tidsramar och ökade möjligheter att

styra/påverka underifrån. I flera av länen finns en osäkerhet kring vad som ska när finansiering upphör. I några län bedöms att kommuner och landsting inte kommer att fortsätta finansieringen och i flera län, åtminstone inte i samma utsträckning. I länen har det sedan tidigare funnits bl.a. FoU enheter som finansierats och det beskrivs som att det nu ”*under några år ges extra smörjmedel som grädde på moset. Det som är beklagansvärt är just att man från den nationella nivån hela tiden försöker understryka att detta är något väldigt annorlunda. Det vore bättre om de såg det som att det var en vidareutveckling av det som redan pågår. Det var inte många län där man inte hade någonting liknande innan. I förarbetet handlade det om ett långsiktigt nationellt stöd så att det här kunde leva över tid, inte att bygga upp en ny sido- organisation*”. Ett län uttrycker det som naivt av den nationella nivån att tänka sig att det i länen ska finnas kvar ”*personer som bara väntar på uppdrag*.” Det finns ingen överkapacitet för en sådan implementering och ”*det räcker inte med att man nu under några år gett medel till utvecklingsledare och att de sen ska det finnas för alltid så att de kan använda för det ena eller andra*.”

Flera län tror att kommuner i framtiden kommer att välja att inte söka en del medel eller helt avstå eftersom man inte kan anpassa sig på ett sådant sätt som det är nu utan man vill ha en mer långsiktig planering. I ett län har det funnits diskussioner med förvaltningschefer om ”*hur många bollar man egentligen ska springa efter. När ska vi börja titta på vad vi behöver prioritera och strunta i de statliga medlen. Det är inte heller en sund utveckling, dessutom vågar man inte strunta i medlen för att man har så lite pengar. Om man är mån om att få ta del av de statliga medlen så det är oerhört tufft att säga att man ska avstå*.” I andra län upplevs finansieringen spela mindre roll och att det snarare är politikernas engagemang som styr. Det finns emellertid risk för att om det fortsätter i den här takten och omfattningen att kommuner och landsting inte vill vara med: ”*Man kan inte hålla på o flaxa efter vinden och inte veta från den ena stunden till den andra vad det är som gäller och vilken pipa den nationella nivån sa vissla i det här året. Det är för mycket, för rörigt och för kortsiktigt*”. I flera län understryks att satsningarna har för högt tempo och skapar dåliga förutsättningar för långsiktighet. På flera håll menar man att det var betydligt mer långsiktigt tidigare då kommunerna sökte medel för utvecklingsarbete och fick sedan ett beslut som gällde för flera år.

Informationen om innehållet i ÖK och vad som det ges ersättning för det aktuella året kommer för sent enligt länen vilket utgör en problematisk aspekt utifrån planeringsförutsättningar för regionen men även för respektive organisations verksamhetsplanering. Det finns en enig bild om att det till största delen är bra satsningar men att det handlar om att ha förutsättningar att genomföra det bra också. ÖK sker inom en treårsperiod med finansiering årsvis. Ibland kan det kännas osäkert vilka

medel som utgår men också vilka medel som man måste betala tillbaka om de inte hunnits förbrukas. Eftersom överenskommelserna sluts sent i förhållande till länens planering är det svårt att hinna komma igång och det tar tid för att det ska komma ner på den lokala nivån, man måste ev. anställa personer o.s.v. Bortsett från ett politiskt perspektiv med tanke på mandatperioder finns det inget som gör att det är optimalt att man försöker nå resultat inom en treårsperiod. I ett län uppskattas 5-6 år vara mer rimligt med tanke på tiden det tar *”från det att man kommer på något på statlig nivå tills det fungerar i alla kommuner.”*

Parallella organisationer

Det finns i alla län s.k. länsamordnare som fungerar som ett regionalt stöd och som länets kontaktperson till den nationella nivån. Flera av intervjupersonerna ställer sig frågande till varför de inte används från den nationella nivån inom ramen för satsningarna. Det upplevs vara destruktivt att inte använda de strukturer som finns utan bygga upp parallella organisationer som i vissa fall även upplevs bli en konkurrerande verksamhet. I ett län underströks att utvecklingsledarna medvetet hade infogats i regionens befintliga organisation för forsknings- och utvecklingsarbete eftersom det ansågs vara värdefullt att undvika utvecklingen av en parallellorganisation. Det upplevs däremot som att utvecklingsledarna i flera län riskerar att komma i kläm mellan SKL:s uppdrag och regionens. Flera av satsningarna som SKL koordinerar (t.ex. KTP) är starkt styrda och utv. ledarna beskrivs ha dubbla chefer.

8.3 SKL och den nationella nivån

Flera län uttrycker att SKL:s roll som intresseorganisation är svår att kombinera med den detaljstyrning som sker genom ÖK. Det är i länen till stor del en generell anmärkning men i vissa län finns en *”het diskussion”* om SKL:s roll. På flera sätt tangerar ÖK det kommunala självstyret och det förs diskussioner bland politiker som riktar kritik mot SKL:s styrelse som fattar de här besluten och på vilka grunder man gör det. Det är ibland oklart för länen vilken roll SKL har som avtalspart i ÖK. SKL har en roll som intresseföreträdare men samtidigt styrande. *”Som det ser ut nu är det stenhård styrning och det är ingen som kan säga nej till pengarna som man delar ut på det här sättet[...]Det blir inget fritt val”*. Med tanke på de krav som ställs i ÖK blir det ett stort tryck på kommunerna att vara med. På lokal nivå upplever vissa län att man är tveksam till den nya roll som SKL träder in i då de ska *”agera påtryckare men samtidigt företråda kommuner och landstings intressen”*. Från en del håll upplevs SKL:s roll som en ny socialstyrelse. *”Ser man inte helheten utan upplever att det bara ställs en massa krav för att få de här pengarna, så ser man det som att SKL blir en ny myndighet som trycker ner en massa saker på kommunerna.”* I länen upplevs SKL komma längre och längre ifrån att vara intressebevakare för huvudmännen. Det finns även uppfattningar om att regeringen *”tycker att det här är alldeles ypperligt, man får en*

kraft i ett förändringsarbete som man vill från staten och som man inte skulle ha fått utan SKL:s hjälp.” Rollen som SKL får ändras per definition när de har accepterat en ÖK och förbundit sig att som part genomföra det som avtalats. SKL måste även se till att ”länen gör sin läxa, så de får en helt annan roll än att vara intressebevakare. Det blir en stat i staten som talar om att nu måste ni skärpa till er annars får ni inga pengar.” På flera håll lyfts kritik mot att SKL utan förankring ger sig in i avtal med regeringen. Vid de nationella mötesplatserna har det även framkommit att SKL hänger ut län som inte presterat tillräckligt bra vilket ytterligare är en problematisk aspekt.

Det är vidare svårt att se hur information sprids och vart diskussioner förs internt på SKL anser länen. Det finns inga formella vägar för att sprida information om träffarna på SKL och ingen offentlig dokumentation. Vad gäller kvalitetsregister beskrivs landstingen bli irriterade över att de som är mer centralt kopplade till SKL får mer information om nya indikatorer o.s.v.

I länen ställs frågor kring huruvida det är regeringens önskemål eller kommuner och landstings behov som mynnar ut genom samarbetet. *”I slutänden är det regeringen som sitter på både pengarna och makten. Ibland förstår man att SKL har fått lov att böja sig på vissa saker och man får ge och ta. SKL:s roll är ju att se till att man får de statliga medlen för att stödja utvecklingen[...]de kanske inte heller tycker att det är just de prestationerna som är det optimala. Får böja sig för att det är det kravet som ställs”.* Länen anser att satsningarna på flera sätt verkar präglas av regeringens vilja och att SKL mer fungerar som en bromskloss och *”kanske motar bort det som skulle kunna bli riktigt illa”*

8.3.1 Den övergripande nationella samordningen

Generellt sett beskrivs kartan ha ritats om nationellt. *”SKL har övertagit det som tidigare var socialstyrelsens roll. Det har också inneburit att SKL har svårt att leva upp till det som är deras huvudroll, nämligen att företräda och vara intresseorganisation för kommuner och landsting. SKL har varit en part i diskussionerna gentemot den nationella nivån och kunnat vara länens röst uppåt. Nu håller de på att tappa bort den rösten och det blir bara någon diffus massa utav det nationella perspektivet. Det finns ingen tydlig rollfördelning mellan de olika nationella nivåerna”.* Den nationella samordningen upplevs vidare inte ha varit i fas mellan Socialstyrelsens riktlinjer och de två ÖK. Det har kommit nya ÖK samtidigt som Socialstyrelsen fått uppdrag att ta fram underlag och det finns en förväntan på att regionförbunden ska börja arbeta efter nya riktlinjer som måste följas. Det är inte alltid synkat eller synkat dåligt nationellt. Vad gäller vissa av satsningarna inom ÖK har det gått ut svårtolkad och blandad information från SKL:s utskick där det första inte ser likadant ut som nästa. Det har vidare varit svårt att utläsa när olika satsningar

ska redovisas och i vissa fall har olika tolkningar bland länen förekommit vilket ”visar på att det är rörigt och mycket”. Länen upplever att satsningarna inte är koordinerade mellan projekten. I vissa fall märks konflikter mellan projekten på SKL av och mellan de drivande personerna inom de olika projekten.

SKL upplevs sammantaget vara en viktig part i förhandlingarna med regeringen eftersom att de kan få in synpunkter. Från flera håll menar man att SKL lyckas bättre än vad Socialstyrelsen skulle ha gjort vilket gör att det finns ett stort intresse från regeringen att det här ska fortsätta. Sedan sker en tolkning av SKL utifrån ÖK om hur länen ska arbeta. Beskrivs som ett filter emellan vilket är på gott och ont. *Det är svårt att utifrån ÖK förstå vad som ska göras utan man måste gå på vad SKL säger för att få det klart.* I flera län tas det upp att vad som sagts i ÖK om vad som ska åstadkommas inom respektive projekt sedan skiljer sig från direktiven till regionerna. Det framförs bl.a. kritik mot att målnivåer har ändrats i efterhand samt att nya medel ges för satsningar under pågående avtalsperiod. Det beskrivs som att när SKL märker att det mot slutet av ett år finns medel kvar som man ”*ändå vill ska komma länen till godo, med den bästa välvilja i grunden. Men då blir det väldigt snabbt ut med besked att det finns pengar som går att söka och att de samtidigt ska göras av med innevarande budgetår. Till slut så skrattar man bara åt det.*”

I ett annat län uttrycks följande: ”*att det kommer nya påbud inom loppet för samma avtalsperiod där man från nationellt håll räknar med att kunna lägga in nya uppdrag till de här utvecklingsledarna som redan finns rekryterade för vissa uppdrag ute i regionerna är väldigt knepigt eftersom det finns en beslutsordning regionalt, en demokratisk process där det måste tas beslut från respektive kommun och landsting om vad man ska satsa på för någonting*”.

Flera län uttrycker att framtiden är oviss och den framförallt för med sig en grundläggande problematik vad gäller relation mellan stat och kommun. ”*Det landar dessutom lite i frågan vad man egentligen ska ha kommunerna till för man är ju och tangerar det kommunala självstyret. Är det här en väg istället för att genomföra jättestora reformer, att man omvärderar kommuners roll och landstingens roll. Istället för att flytta visst ansvar till statlig nivå, styr på det här sättet*”.

8.3.2 SKL:s roll som nationell samordnare av satsningarna

SKL:s roll som nationell samordnare beskrivs främst som stödjande och informativ. Det mesta som SKL gör upplevs som positivt och de håller ihop de olika projekten, ger input och stöd. Det finns däremot flera aspekter som är problematiska och som kan beskrivas utifrån att SKL överträder sitt mandat. I länen upplever man vidare att SKL kan ha svårt att förhålla sig till alla län och de olika synsätten som finns på hur länsnivån kan stödja. ”*På det viset kan man ha förståelse för SKL och att det inte är så lätt för dem heller att lista ut hur man ska förhålla sig till*

länsnivån eller ha dialog direkt med kommunerna. Projektledarna på SKL sätter även mycket av agendan och hur man ska förverkliga de här resultaten i ÖK. Ibland uppstår det förvirring när SKL lämnar olika information till olika personer och vid olika tillfällen. Hänger mycket på enskilda personer på SKL vad satsningarna får för inriktning och hur de ska genomföras.”

I ett fall informerade SKL genom en processledare att länet kunde erhålla medel för en viss aktivitet varvid medel vid ett tillfälle skickades till den projektanställda processledaren vilket beskrevs som ett övertramp. Om medel går till länet så borde det istället gå via regiondirektören eller KF direktör som skickar det vidare till handläggare. Det beskrivs vidare som att det ”är lätt att de nationella projektledarna som har sin grupp och fokuserar på sitt område. Den faktiska organisationen som finns i länet, den stadigvarande, det är där man måste kommunicera om medel ska skickas eller vid ansökningar.” SKL:s agerande är otydligt och det kan skapa en osäkerhet för utvecklingsledarna. Företrädare för kommuner och landsting regionalt känner att de tappar greppet för att de inte hinner med att besluta om det som ska införas. I ett län beskrivs det som att för varje år som går så ses mer problematiska inslag i ÖK, som ett konkret exempel ges att utvecklingsledarna inom äldresatsningen får en otydlig roll och att intervjupersonen hela tiden måste påpeka att det inte är personer på SKL som är deras chefer utan att de ”faktiskt har ett uppdrag från deras länssamordningsgrupp som består av länets representanter av socialchefer och landstingschefer och en politisk styrgrupp från landsting och kommuner. De är uppdragsgivare, inte SKL”. Utöver vad som ovan tagits upp är bilden i länen att utvecklingsledarna hålls ihop på ett väldigt bra sätt av SKL. Det har av ett län beskrivits som att det på SKL råder en halleluja stämning där SKL upplevs vara positiva över ”att det händer grejer och de vill ha cred för att de driver på dem i arbetet”.

Sammanfattning

Generellt sett så upplevs de nationella mötesplatser som anordnas av SKL som positivt och i ett län beskrivs det som att Sverige trycks ihop. Det framkommer dock att samordningen internt på SKL är för rigid och vid flera tillfällen överträder SKL sin roll som intresseföreträdare. Samordningen kan även skapa otydligare gränser mellan den nationella och regionala nivån vad gäller ansvarsförpliktelser. Sammanfattningsvis kan styrkor med ÖK som styrmedel ses i att de ger möjligheter för utvecklingsarbete och med att det finns en struktur som kan fånga upp satsningar. Eftersom bl.a. en struktur etableras behöver man inte ”kraftsamla” inför varje enskild satsning. I en intervju beskrivs det som att det istället är ett möte och sedan är det klart. Alla län upplever det som positivt att de här frågorna lyfts nationellt och att man genom SKL:s möten träffas över landet. Den största svagheten med ÖK som form är, enligt intervjupersonerna att de

för toppstyrda och att det finns bristande möjligheter att anpassa satsningar till lokala förhållanden. Generellt efterfrågas en ökad långsiktighet och kontinuitet i satsningarna. Med tanke på antalet kommuner och varierande förutsättningar så borde det dessutom vara svårt för SKL att agera som trovärdig dialog- och avtalspart gentemot staten. I intervjuerna styrks detta delvis genom att länen anser att SKL har svårt att anpassa sig efter de olika förutsättningar som råder för länen. Hur satsningarna ska implementeras och sättet på vilka de är uppbyggda kan fungera sämre för vissa län såsom storstadsregioner. Många ifrågasätter även vems intressen som mynnar ut genom samarbetet och SKL:s roll beskrivs bli allt mer otydlig.

9. Slutsatser

Följande avsnitt återkopplar till de frågeställningar som ställts och som kan sägas sammanfatta syftet med studien. I kapitel 6 konstaterades att ÖK kan ses som en lösning på ett generellt behov av samordning ur ett nationellt perspektiv och särskilt mot bakgrund av det starka kommunala självstyret. På vilka sätt är svårare att utröna men det kan delvis förklaras utifrån att det tidigare specialdestinerade statsbidraget upplevdes som bristfälligt och att en ökad långsiktighet eftersträvades gällande det statliga stödet. Som även lyftes fram kan begränsningar i andra styrmedel i kombination med det ovan nämnda utgöra en anledning till utformningen av ÖK som styrmedel.

Hur ÖK fungerar som styrmedel utifrån underliggande styrningsmekanismer och dess samordningskapacitet kan som tidigare avsnitt redogjort beskrivas som en form av samordning där nätverk utgör en huvudsaklig grund för interaktion. Det kan även förstås utifrån att samordningskapaciteten för satsningarna främst utgörs av förhandling. Det finns däremot inslag av både marknads- och hierarkiska styrmekanismer som i sin tur kan utgöra en problematisk aspekt i förhållande till det kommunala självstyret. Genom intervjuer med företrädare från den kommunala nivån kan styrmodellerna i förhållande till samordningspraktiken beskrivas utifrån att de styrinstrument som baseras på hierarki och marknad upplevs som mer problematiska. Där styrningen i huvudsak bygger på ett ömsesidigt utbyte upplevs satsningarna ge övervägande positiva effekter.

9.1 Styrmodellernas betydelse för möjligheter och hinder med ÖK

I intervjuerna framgår att de satsningar som är mer toppstyrda upplevs som problematiska eftersom de inte lämnar utrymme för lokala behov och prioriteringar. De upplevs vidare gå stick i stäv med vad som var grundtanken med de regionala stödstrukturerna där utvecklingsarbetet skulle utgå ifrån regionens behov och förutsättningar. Vad gäller vissa områden får SKL även en något mer styrande roll som samordnare, där samordningskapacitet snarare utgörs av makt än av information, normer och ömsesidig anpassning. Områden där samordningskapaciteten inte grundas på nätverksbaserade mekanismer kan förklaras utifrån att SKL till viss del förbrukar sitt mandat som intresserepresentant. Det riktas även kritik mot de resultat- och prestationsbaserade ersättningsmodellerna. Utifrån teorin innebär ersättningsmodellen en marknadsstyrmekanism och i grunden är samordningskapaciteten förhandling då det är frivilligt att delta. Vad som gör ersättningsmodellen problematisk i sammanhanget är att alla kommuner i ett län måste skriva under en handlingsplan vilket kan skapa press från regionalt håll att delta. Det kan även vara svårt

för länen att inte söka medel av rent ekonomiska skäl. I länen riktas det även kritik mot den prestations- och resultatbaserade ersättningen som sådan, vilket diskuteras i följande avsnitt.

9.2 ÖK följer en utveckling mot fokus på resultat

Inom den ena ÖK utgår ersättningen främst utifrån prestations- och resultatbaserade mål. I teoriavsnittet berördes resultatbaserad ersättning och en framträdande aspekt är att denna typ av ersättning bör höras ihop med kända mål för utförarna. Prestations- och resultatbaserad ersättning kan vidare skapa en konflikt mellan styrning av resultat och de övergripande målen. I förhållandet till det kommunala självstyret kan en utveckling mot att påverka och styra utvalda delar inom de kommunala ansvarsområdena ses som problematiskt. På sikt skulle en sådan styrning kunna motverka den övergripande styrningen av verksamheterna regionalt och lokalt. I vissa län ges bilden av att verksamheterna styrs i en, utifrån en statlig synvinkel, önskvärd riktning då man är beroende av medel och att det politiska handlingsutrymmet minskar för lokala prioriteringar. Flera län riktar kritik mot att indikatorerna inte är lämpliga, och det är enligt en av intervjupersonerna få län som har klarat av att nå upp till målen med de nya indikatorerna för 2012 (se bilaga 1 för indikatorer). Eftersom att de olika indikatorerna skapar en form av detaljstyrning av kommuner och landstings verksamhet och att utvecklingen går mer mot fokus på resultat, följer enligt teorin en ökad betoning på uppföljning och ansvarsutkrävande. Denna utveckling går att utskilja i de ÖK som studerats, där åtminstone uppföljningskrav fått större fokus varefter åren som ÖK sluts. Det beskrivs vidare i länen vara viktigt att man förstår hur kvalitetsregistren ska användas och syftet med dem. Kvalitetsregister som sådana kan enligt länen även vara en fördel då kommuner påverkas i en viss riktning. I ett län påpekades att kommunerna i vissa fall inte fullt ut, uppfyller de lagstadgade kraven på verksamheterna.

En utveckling som går mot fokus på resultat och där prestationsersättningarna blir styrande för länets prioriteringar kan på sikt även leda till att ansvarsförhållandena bli mindre tydliga. Vad gäller kommuner och landsting så måste de kunna ta ett helhetsansvar för verksamheterna och det kan bli problematiskt om staten, genom riktade insatser, påverkar ansvarsfördelningen. Enligt intervjuunderlaget är emellertid en sådan utveckling nära förestående. De samordningsstrategier som används inom ÖK blir förmodligen mer framgångsrika om de grundar sig på en medvetenhet om ett ömsesidigt beroende och gemensamma intressen. Strategierna är dessutom ofta beroende av kompatibilitet mellan övergripande mål och kärnvärden i organisationerna. Bilden som ges i länen styrker detta då satsningarna som uppfyller det ovan nämnda, upplevs som positiva. Flera av satsningarna som det riktas kritik mot kan beskrivas som mindre kompatibla med länets egna prioriteringar alternativt kärnvärden.

9.3 Överenskommelsernas inverkan på relationen mellan berörda parter

Regeringens roll i ÖK kan liknas vid den som staten ges inom metagovernance. I den mer interaktiva samhällsstyrning som ÖK innebär, är regeringens roll att reglera utförandet som i sin tur sker av självständiga aktörer, i det här fallet kommuner och landsting. I interaktiva styrningsformer skapas och sprids enligt teorin ett stort utbud av normer, resultatindikatorer och incitament vilket har tydliga kopplingar till ÖK som styrmedel. Regeringen kan enligt teorin riskera att förlora sin position som oberoende auktoritet, förmögen att skapa långsiktiga och övergripande beslut. Genom utvecklingen av mer omfattande överenskommelser som täcker in allt fler områden, skulle regeringen på sikt kunna få en problematisk roll eftersom satsningarna redan har påbörjats och medel har investerats vilket potentiellt sett skulle kunna göra att utvecklingen blir svår att stoppa. Tanken med satsningarna har dessutom varit att huvudmännen på sikt ska ta över en stor del av finansieringen. Enligt länen som intervjuats kommer det målet bli svårt att uppnå. Hur överenskommelserna kommer att utvecklas framöver med tanke på de spänningar som finns blir därmed en intressant och viktig fråga för vidare forskning.

Socialstyrelsens roll har inte berörts nämnvärt i intervjuerna men i sammanhanget kan konstateras att även myndigheten får en förändrad roll i och med ÖK. I Statskontorets uppföljning påpekas att Socialstyrelsens roll kan bli otydlig och även då särskilda uppdrag ges i samband med överenskommelserna så påvisas bl.a. att den bristfälliga dokumentationen gör det svårt för Socialstyrelsen att tolka överenskommelserna och de ändringar som görs efter hand. De snäva tidsramarna utgör även en problematisk aspekt för Socialstyrelsen vilket försvårar för myndigheten att utföra sina uppdrag.¹⁸³

Genom SKL ges möjligheter för staten att påverka kommuner och landsting på områden som omfattas av det kommunala självstyret. Formellt sett har ÖK begränsade styreffekter eftersom de är frivilliga men alla intervjupersoner upplever att det är svårt för kommunerna att inte medverka. Samtidigt finns tecken på att SKL inom ramen för den nationella samordningen "hänger ut" län som inte presterar tillräckligt bra. Genom ÖK vill staten påverka kommuner och landsting men lämnar över en stor del av ansvar och genomförande till SKL. SKL har en betydande roll vad gäller utformning av överenskommelserna men även i genomförandet. Det ligger även ett visst ansvar på SKL att följa upp hur kommunerna i vissa avseenden lever upp till ställda krav, vilket bevisligen är svår att förena med SKL:s roll som företrädare. I intervjuerna uttrycks att SKL får en myndighetsliknande roll i samband med ÖK. Detta kan upplevas som problematiskt utifrån flera aspekter, men om ett ökat ansvar läggs på SKL och om de får myndighetsliknande uppgifter innebär det svårigheter utifrån ett ansvarsutkrävandeperspektiv eftersom SKL bl.a. inte omfattas av offentlighetsprincipen. SKL har inte samma skyldigheter som

¹⁸³ Statskontoret 2012:34 Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten s.73f

en myndighet att redovisa t.ex. resursfördelning, uppföljning av insatser och resultat till regeringen. I länen ges även bilden av att det finns en betydande variation i förutsättningarna för att implementera överenskommelser vilket gör SKL:s roll svårare. Det skapas också svårigheter för SKL att kunna agera som en trovärdig part i ÖK med tanke på de varierande förutsättningar som verkar råda.

För att återuppta samordning genom NTM och till viss del MTM och HTM, har regeringen en viktig roll och ÖK innebär inte att regeringen får minskad betydelse, snarare tvärtom eftersom det rör kommunala ansvarsområden som regeringen genom ÖK får möjlighet att påverka. Däremot kan utvecklingen i likhet med teorin visa på att regeringen får en förändrad roll men även Socialstyrelsen och SKL, samt till viss del regionförbunden. Den här studien har översiktligt berört dessa relationer i överenskommelser och vidare studier som tar fasta på en ev. mer grundläggande förskjutning i relationen mellan parterna och med avseende på ansvarsfördelning, vore högst relevanta.

9.4 Resultat i förhållande till tidigare studier

Tidigare studier har visat att SKL:s roll som intresseorganisation men även avtalspart i ÖK kan upplevas som problematisk. Den här uppsatsen styrker den slutsatsen och visar på eventuella förklaringar utöver det mer övergripande som rör SKL:s roll som avtalspart. Länen har inget principiellt mot den rollen men i de fall SKL överträder sitt mandat upplevs det skapa problem. Det kan i sin tur förstås genom de olika styrinstrumenten och i förhållande till samordningsstrategi. Fortsätter utvecklingen i den här riktningen kan SKL:s roll ifrågasättas på en mer grundläggande basis. Om de olika projektledarna driver frågor för hårt gentemot länsnivå som det getts tecken på så kan det i sin tur påverka ansvarsförhållandena lokalt och regionalt. SKL bör därmed vara extra uppmärksam på sitt agerande efter det att en överenskommelse har slutits. Statens vård och omsorgsutredning framhöll att huvudmännen upplevde att ÖK slutar utan koppling till huvudmännens planerings- och prioriteringsförutsättningar. Flera av satsningarna beskrevs vara på en alltför hög detaljnivå och otillräckligt koordinerade. I utredningen framgår inte vilka ÖK som studerats men samma slutsatser kan dras även i den här studien. Såsom det även påpekades i utredningen upplevs ÖK stämma dåligt överens med den regionala och lokala planeringen. De ÖK som studeras har en hög detaljeringsnivå och flera intervjupersoner beskriver det även som en form av detaljstyrning. Det är svårt för den regionala nivån att få överblick över satsningarna, och för den lokala nivån är en sådan överblick mer eller mindre obefintlig. Slutsatsen som dras i den här studien är att en otydlig ansvarsfördelning nationellt återspeglas på regional nivå, där det är otydligt vad som i vissa fall ska genomföras och hur.

I Statskontorets uppföljning av de båda ÖK har fördelar med ÖK som styrmedel påvisats genom att en gemensam riktning pekats ut och att huvudmännens erfarenheter kan fångas upp.¹⁸⁴ Den här studien bekräftar den bilden fast med den anmärkningen att det beror på hur pass styrande ÖK är. Det är främst inom ÖK om EBP som dessa fördelar lyfts upp och inte inom de enskilda områden som upplevs vara alltför detaljstyrda. I utredningen om en EBP inom socialtjänsten framhölls vikten av att insatserna samordnas och sker utifrån gemensamma prioriteringar på nationell och lokal nivå. Utvecklingen verkar snarare gå i motsatt riktning, speciellt vad gäller ÖK om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Enligt utredningen och efter vad tidigare studier framhåller, bör det vara tydligt hur och när uppföljning ska ske och hur den ska användas. Den här studien kan konstatera att detta inte har realiserats utan tvärtom upplevs det vara otydligt hur och när uppföljning ska ske i flera fall.

Som tidigare nämnts präglas socialtjänsten av kommunalt genomförande- och verksamhetsansvar samt att området generellt sett inte styrs genom innehåll. Denna bild kan utifrån studiens resultat komma att ändras om utvecklingen av överenskommelsernas inriktning och omfattning fortskrider. I nuläget präglas de i praktiken av en mer eller mindre detaljstyrning av innehållet i stora delar av socialtjänstens verksamhet.

Den teoretiska analysramens betydelse för studiens resultat

Analysramen som använts för att undersöka hur överenskommelser fungerar som styrmedel har lämpat sig väl för att kunna kategorisera innehållet i de överenskommelser som studerats, och genom att hänsyn tas till både styrinstrument och samordningskapacitet har detta möjliggjort en heltäckande bild av ÖK och de har kunnat systematiseras på ett lämpligt sätt. För att förstå tillämpningen av abstrakt teori har studien även visat på hur den kan kopplas samman med ett empiriskt fall. Tillämpningen av det teoretiska perspektivet på samordning har dessutom bidragit till att förstå upplevda problem och de iakttagelser som gjorts i tidigare studier. Teorin belyser både samordningskapacitet och styrinstrument vilket har varit en stor fördel eftersom de, enligt den här studiens resultat, hör ihop. Det var inget väntat resultat och utifrån det teoretiska perspektivet utvecklades inte ett sådant resonemang. Studiens resultat kan därmed användas för att ge en djupare förståelse av hur det teoretiska ramverket kan tillämpas i praktiken.

9.5 Överenskommelser som strategi: en lösning som ger upphov till nya problem?

Som bilden på uppsatsens framsida antyder innebär överenskommelser en kraftfull förening mellan SKL och regeringen som eventuellt kan få oönskade konsekvenser. Enligt intervjuunderlaget kan ÖK på flera sätt komma att påverka den grundläggande ansvarsfördelningen och SKL:s roll i ÖK ifrågasätts i allt större utsträckning. Genom ÖK kan

¹⁸⁴ Statskontoret 2012:34 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* s.71

regeringen påverka hur det riktade statsbidraget används men det ställs samtidigt särskilda krav på implementering av satsningarna då kommuner och landsting ansvarar för verksamheten. I en artikel som behandlar implementering av en evidensbaserad praktik inom Socialtjänsten har de officiella dokumenten rörande ÖK om EBP studerats. I artikeln menar författarna att det ur ett implementeringsperspektiv ”är påtagligt att innehållsfrågan lämnats därhän för framtida parter att hantera. Överenskommelsen innebär att man är överens om i princip ingenting utöver ett principiellt ställningstagande”.¹⁸⁵ Den här studien visar emellertid på motsatsen eftersom delar i stödstrukturen är väldigt styrda från nationellt håll men att stödstrukturen i sig inte upplevs som styrande. Områden som ingår i strukturen, som bl.a. KTP är emellertid förhållandevis detaljstyrda. Om ÖK styrs hårdare innehållsmässigt går detta emot grundtanken med det statliga stödet för en EBP inom Socialtjänsten och frågan är om inte det statliga stödet istället ska utformas på lokal nivå efter prioriteringar som finns politiskt mot bakgrund av det kommunala självstyret.

Efter vad som inledningsvis tagits upp vad gäller styrningen av kommuner kan långsiktighet och förutsägbarhet samt om det finns mottagarkapacitet fungera som bedömningskriterium vid studiet av mjukare former av styrning. I länen beskrivs emellertid bristande långsiktighet och kontinuitet vad gäller satsningarna. Förutsägbarheten i den statliga styrningen genom ÖK påverkas även negativt och länen upplever att det i flera fall är oklart vad som ska uppnås. Det är även svårt för länen att skapa sig en helhetsuppfattning och i flera fall beskrivs otydliga och ibland motsägelsefulla direktiv. Det finns enligt intervjuunderlaget även en bristande mottagarkapacitet där kommunerna beskrivs ha svårt att leva upp till målsättningar men framförallt så tar överenskommelser upp all kapacitet och det finns enligt intervjupersonerna inget utrymme för de regionala och lokala prioriteringarna och behoven.

Vidare är det svårt att få en överblick av överenskommelserna samt över hur medel har använts av SKL för de olika satsningarna. Satsningarna i sin helhet är svåra att överblicka vilket blir bekymmersamt i förhållande till fördelning av medel och dess användning men framförallt vad gäller en bedömning av utfallet av satsningarna. Det rör sig om omfattande summor som fördelas till SKL och kommuner och landsting varvid ett sådant krav kan anses vara rimligt, och i förhållande till satsningarnas omfattning blir uppföljning och transparens högst angeläget. Sammanfattningsvis kan ÖK som styrmedel leda till otydliga ansvarsroller och komma i konflikt med det kommunala självstyret. Respekteras däremot den grundläggande ansvarsfördelningen är uppfattningarna i länen att satsningarna behövs. Ett nationellt helhetsgrepp och att de aktuella frågorna får ett större fokus upplevs vara, både positivt och nödvändigt.

¹⁸⁵ Denvall och Johansson 2012 s.40

Bilaga 1. Överenskommelsen om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre

I följande bilaga redovisas överenskommelsens innehåll och olika delområden avseende mål och finansiering. Tabellerna bygger på uppgifter i överenskommelsen och SKL:s genomförandeplan efter Statskontorets bearbetning i rapporten 2012:35.

Överenskommelsens insatsområden 2012

Ökad användning av kvalitetsregistren Senior alert, Svenska palliativregistret, BPSD och Svedem, varav:	240 000 000
- Prestationsersättning för registrering	170 000 000
- Genomförande av brytpunktssamtal	20 000 000
- Stöd till Senior alert	12 000 000
- Genomförande av riskbedömning i Senior alert	20 000 000
- Stöd till Svenska palliativregistret	7 000 000
- Stöd till BPSD och Svedem	8 000 000
- Samordning och genomförande inom Famna	1 000 000
- Samordning och genomförande inom Vårdföretagarna	1 000 000
- Samordning och genomförande SKL	1 000 000
Prestationsersättning för god läkemedelsanvändning	325 000 000
Prestationsersättning för sammanhållen vård och omsorg	325 000 000
Försöksverksamheter kring de mest sjuka äldre	70 000 000
- Varav samordning genom SKL	1 000 000
Stöd till ett långsiktigt och systematiskt förbättringsarbete för de mest sjuka äldre, varav:	191 000 000
- Kvalitetssäkrad välfärd	12 000 000
- Stöd till utvecklingsledare	66 000 000
- Ledningskraft	23 000 000
- Samordning för idéburna aktörer (Famna)	2 000 000
- Samordning för privat drivna aktörer (Vårdföretagarna)	3 000 000
- Sammanhållen vård och omsorg, medel för lokalt analysarbete	85 000 000
Nationell samordning av insatserna genom SKL	10 000 000
Summa	1 161 000 000

Mål i överenskommelsen

Prestationsersättning och mål 2012

Svenska palliativregistret

- 50 miljoner kronor till kommuner och landsting vars utförare oavsett driftsform sammantaget registrerar 70 procent eller fler av dödsfallen.
- De kommuner och landsting som uppnått 70 procents täckningsgrad får dela på ytterligare 20 miljoner kronor om de i 60 procent eller fler av dödsfallen genomfört ett så kallat brytpunktssamtal (Detta samtal markerar för patienten och anhöriga att fokus i vården härnäst ligger på symtomlindring och livskvalitet).

Senior alert

- 50 miljoner kronor fördelas till de kommuner och landsting där samtliga relevanta verksamheter, oavsett driftsform, har påbörjat registrering.
- 20 miljoner kronor fördelas till kommuner där 90 procent eller fler av äldre som bor i särskilt boende, oavsett driftsform, har erhållit en riskbedömning.

Svedem

- 50 miljoner kronor fördelas till landsting i förhållande till antal personer som nyinsjuknat i demenssjukdom och erhållit utredning med registrering i Svedem via primärvården.

BPSD-registret

- 20 miljoner fördelas till de kommuner vars utförare oavsett driftsform har infört ett standardiserat arbetssätt vid BPSD-symptom och registrerar i BPSD-registret. Ersättning utbetalas i relation till antal utförda nyregistreringar i BPSD-registret.

Mål 2013–2014

- Täckningsgraden i Svenska palliativregistret och Senior alert ska 2013 vara så hög att registren därefter kan användas som resultatindikator som kan målsättas.
- Rapportering till relevanta kvalitetsregister ska ha hög nationell täckningsgrad.
- Det finns relevanta kvalitetsindikatorer för äldre i Öppna jämförelser som redovisas årligen.
- Preventivt arbetssätt med stöd av Senior alert används i alla relevanta verksamheter.

- Svenska palliativregistret används i alla berörda verksamheter.
- Svenska vårdprogrammet för palliativ vård och Socialstyrelsens nationella riktlinjer och vägledning för palliativ vård och omsorg ska vara implementerade i alla berörda verksamheter.
- Svedem och BPSD används i alla berörda verksamheter.
- Nationella riktlinjer för personer med demens ska vara implementerade i alla berörda verksamheter.

Prestations- och resultatbaserad ersättning och mål 2012

- För att förbättra läkemedelsanvändningen för äldre ges ett stöd om sammanlagt 325 miljoner kronor till kommuner och landsting som minskar de tre indikatorerna *Olämpliga läkemedel*, *Olämpliga läkemedelskombinationer* och *Läkemedel mot psykos i särskilda boenden för äldre*, sammanvägt som ett medelvärde, med minst 10 procent i september 2012 jämfört med nivån i september 2011. I de län som uppnått målet utbetalas 70 procent till kommunerna och 30 procent till landstinget. För att medlen ska betalas ut krävs att minst fem län når målet. I det fall det är färre än fem län får de som når målet dela på 200 miljoner kronor.

- 325 miljoner kronor fördelas till de län som minskar indikatorerna *Undvikbar slutenvård* och *Återinläggningar inom 30 dagar* med 10 procent den 1 september 2012 jämfört med den 1 september 2011. Indikatorerna mäts länsvis. Medel utbetalas till de län som uppfyller uppsatta mål för indikatorerna sammanvägt i ett index. I de län som uppnått målet utbetalas 70 procent till kommunerna och 30 procent till landstinget. För att medlen ska betalas ut krävs att minst fem län når målet. I det fall det är färre än fem län får de som når målet dela på 200 miljoner kronor.

Mål 2013-2014

- Ersättningssystem som stödjer vård och omsorg om de mest sjuka äldre och samverkan är utvecklade.
- Samordningsinsatser för äldre finns tillgängliga för personer i målgruppen.
- Personer med insatser från båda huvudmännen har en individuell plan.
- Alla personer i målgruppen har en fast vårdkontakt.
- Det finns ett tydligt definierat uppdrag för primärvården för de mest sjuka äldre.
- Läkemedelsbehandling ska följa Socialstyrelsens indikationer för God läkemedelsterapi för äldre.
- Antalet äldre som drabbas av läkemedelsrelaterade problem ska minimeras.

Mål i överenskommelsen vad gäller stöd till långsiktigt förbättringsarbete

Mål 2012

Det ska i länet finnas ett gemensamt politiskt förankrat beslut om en handlingsplan för förbättringar i vård och omsorg om sjuka äldre med särskilt fokus på en sammanhållen vård- och omsorgsprocess för de mest sjuka äldre. Kommuner och landsting ska dessutom ha fattat beslut om att införa ett ledningssystem för kvalitet som motsvarar kraven i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Mål 2013-2014

- Struktur för ledning och styrning i samverkan finns i alla län.
- Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete finns i alla verksamheter.
- Höjd kompetens för baspersonalen inom äldreomsorgen.
- Chefer i kommunernas vård och omsorg har adekvat ledarkompetens.

Medel som betalas ut till SKL2012

Medel som fördelas via SKL:	254 000 000
- Utvecklingsarbete och utvecklingsledare	66 000 000
- Famna och Vårdföretagarna	5 000 000
- Försöksverksamheter	69 000 000
- Stöd till ett förändrat arbetssätt med kvalitetsregister	29 000 000
- Medel för lokalt analysarbete	85 000 000
Medel till SKL:s arbete	47 000 000
- Kvalitetssäkrad välfärd	12 000 000
- Ledningskraft	23 000 000
- Nationell samordning	9 000 000
- Samordning av arbetet med kvalitetsregister	1 000 000
- Omkostnader i samband med försöksverksamheter	1 000 000
- Underlag för indikatorer	1 000 000
Summa	301 000 000

10. Referenslista

- Anell, Anders (2012) *Underlag till Statens vård- och omsorgsutredning*. Bilaga 5 SOU 2012:33
- Birgersson & Wallin (1997) *Den kommunala självstyret - en analys* Bilaga 2 i SOU 1977:78
- Bouckaert, Geert. Peters, B. Guy. & Verhoest, Koen (2010) *The coordination of public sector organizations- Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan
- Considine, Mark (2005) *Making Public Policy: Institutions, Actors, Strategies* Polity Press, Cambridge
- Denvall, Verner & Johansson, Kerstin (2012) *Kejsarens nya kläder- implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete*. Socialvetenskaplig tidskrift 2012 (1)
- Feltenius, David (2010) *Decentraliserad äldreomsorg under förändring*. Scandinavian journal of public administration (14) 3-4
- Hill, Michael J. & Hupe, Peter (2009) *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Los Angeles ; London : SAGE, cop.
- Kettl, Donald. F (1983) *The Regulation of American Federalism*. Louisiana State University Press
- Ling, T (2002) Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public Administration*, V80, Nr. 4, s.615-642,
- Meuleman, Louis (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Physica-Verlag GmbH & Co
- Montin, Stig (1997) *New Public Management på svenska*. *Politica* 29:261-278
- Montin, Stig & Hedlund, Gun (2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Pollitt, C (2003) Joined- up Government: A survey, *Political Studies Review*, 1 (1) s. 34- 49.
- Pierre, Jon. & Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: MacMillan Press.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy (2005) *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*.
- Riksrevisionen 2011:19 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan.
- Riksrevisionsverket 2003:14 Att styra genom att komma överens.
- Salamon, Lester. M (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press
- Statskontoret 2003:26 Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartlägnings- och analysmodell.

Statskontoret 2005:28 Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting.

Statskontoret 2004:75 Statens styrning av hälso- och sjukvården.

Statskontoret 2011:22 Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting.

Statskontoret 2012:34 Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten.

Statskontoret 2012:35 Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre.

Johannessen, Asbjørn & Tufte, Per Arne. (2003) *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö, Liber AB

Torfiing, Jacob. Peters, Guy. B Pierre, Jon & Sörensen, Eva. (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford, Oxford University Press

Westerståhl, Jörgen (1987) *Staten - kommunerna och den statliga styrningen: några principfrågor*. Stat- kommunberedningen.

Offentliga tryck

Kungörelse om beslutad ny regeringsform SFS1974:152

Kommunallag SFS 1991:900

SOU 2008:18 Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren.

SOU 2012:33 Gör det enklare! Slutbetänkande av Statens vård- och omsorgsutredning.

SOU 2011:65 Statens roll i framtidens vård och omsorgssystem

S2012/3890/VS Remissyttrande över slutbetänkandet Gör det enklare! (SOU 2012:33)

S2011/11027/FST Godkännande av en överenskommelse om en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre

S2011/986/FST Godkännande av en överenskommelse om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.

Dokument från SKL

Dnr 12/0146 Genomförandeplan för Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område – överenskommelse för år 2012 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Dnr 12/5304 Genomförandeplan: Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre 2012

SKL:s hemsida. Avläst 20121214: www.skl.se/vi_arbetar_med/halsaochvard/overenskommelser