

På väg mot en bättre tillsyn?

En studie av den statliga tillsynens utveckling



Innehåll

Sammanfattning	5
1 Studiens bakgrund och genomförande	9
Varför gör vi denna studie?	9
Statskontoret har berört tillsyn i ett flertal rapporter	9
Hur vi har genomfört vår studie	10
Projektgrupp och kvalitetssäkring	12
Studiens disposition	12
2 Tillsynens övergripande utveckling under de senaste decennierna	13
Tillsynens utveckling fram till 2010	14
Tillsynens utveckling – en kritisk analys	24
3 Tillsynens utveckling i siffror	35
Över 70 statliga myndigheter bedriver tillsyn	36
Ett stort antal lagar och förordningar reglerar olika former av tillsyn	38
Tillsynens kostnader har ökat kraftigt sedan 2002	39
Tillsynen finansieras både genom avgifter och anslag	47
Stor variation i myndigheternas ansvar för tillsynsavgifterna	49
Sanktionsmöjligheterna varierar stort mellan olika tillsynsområden	49
4 Fallstudier – fyra myndigheters arbete med att utveckla sin tillsyn	51
Stora skillnader mellan tillsyn av olika områden	52
Komplexa verksamheter kräver en bredare definition av tillsyn	53
Myndigheterna utvecklar sina riskanalyser för att bli mer träffsäkra	55
Utveckling mot mer dialog hos de fyra myndigheterna	60
Myndigheterna framhåller vikten av en varierad uppsättning tillsynsmetoder	63
IVO och Skolinspektionen försöker minska administrationen	66

5 Vad har vi lärt oss sedan 2012?	69
Tillsynen är till för medborgarna	70
Synen på tillsynen har förändrats sedan 2012	70
Olika verksamheter behöver tillsynas på olika sätt	71
Strävan mot mer lärande tillsyn inom skolan, vården och omsorgen	72
En alltmer omfattande tillsyn kräver smarta urvalsmetoder	73
Tillsynen och administrationssamhället – hur kan risken för överdokumentation hanteras?	74
Är tillsynen värd pengarna?	76
Vad bör vi tänka på i arbetet med tillsyn framöver?	79
Referenser	81
Summary	87
Bilaga	
Metodbilaga	91

Sammanfattning

Syftet med den här studien är dels att fördjupa kunskapen om tillsyn som förvaltningspolitiskt instrument, dels att beskriva hur den statliga tillsynen har utvecklats sedan Statskontoret 2012 publicerade rapporten *Tänk till om tillsynen*. Genom studien vill vi också lyfta fram lärdomar som kan vara till nytta för regeringen samt för tillsynande och tillsynade myndigheter och kommuner.

Tillsynens kostnader har ökat mycket sedan 2012

Den sammanlagda kostnaden för den statliga och den kommunala tillsynen har mer än fördubblats sedan 2002. För 2018 beräknas den uppgå till minst 10 miljarder kronor, varav de statliga tillsynsmyndigheterna (inklusive länsstyrelserna) står för 6,3 miljarder kronor. Enbart de centrala tillsynsmyndigheternas kostnader uppgick till nästan 6 miljarder kronor, vilket kan jämföras med cirka 2 miljarder kronor 2002. Det uppstår också kostnader hos de som granskas, men dessa kostnader är svåra att beräkna.

Tillsynen kostar mycket pengar, men sett till de totala kostnaderna för verksamheterna är kostnaderna inte uppseendeväckande höga. Enbart kostnaderna för skola, vård och omsorg uppgick till över 830 miljarder kronor 2018.

En tillsyn som bidrar mer till lärande och verksamhetsutveckling har efterfrågats

Diskussionen om tillsynen har ett helt annat fokus i dag än 2012 när Statskontoret tog fram studien *Tänk till om tillsynen*. Då gällde diskussionerna i stor utsträckning de problem som kunde uppstå om tillsynsmyndigheten blandade tillsynsuppgifterna med uppgifter som rådgivning och stöd, tillståndsgivning och normering. I dag handlar diskussionerna ofta om hur tillsynen på ett bättre sätt ska kunna bidra till att utveckla och förbättra den tillsynade verksamheten. Efterfrågan på en tillsyn som mer bidrar till lärande och verksamhetsutveckling har synliggjorts i den offentliga debatten och inom forskningen, men också ute i de verksamheter som tillsynas.

Tillsynsmyndigheterna har utvecklat sina metoder som svar på kritiken

Våra fallstudier visar att diskussionerna om en mer lärande tillsyn har påverkat tillsynsmyndigheterna i olika utsträckning. De tillsynsmyndigheter som framför allt har utvecklat sin verksamhet som ett svar på den kritik som har funnits är de som verkar inom skolan och vården och omsorgen – Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Dessa myndigheter strävar i dag efter att göra tillsynen mer verksamhetsanpassad, dialogbaserad och brukarnära, för att på så sätt bidra till verksamhetens utveckling.

Lärdomar av utvecklingen

En viktig lärdom från vår undersökning är att en effektiv tillsyn måste vara anpassad till den verksamhet som ska tillsynas. De verksamheter som tillsynas skiljer sig ofta mycket från varandra. Det får konsekvenser för tillsynens utformning och genomförande. Att synen på, och regleringen av, hur tillsynen ska bedrivas varierar mellan olika tillsynsmyndigheter framgår också av våra studier av Skolinspektionens, IVO:s, Finansinspektionens och Läkemedelsverkets tillsyn.

En mer kvalitativ tillsyn kan göra tillsynen mer träffsäker och minska den administrativa bördan

Vi menar att en tillsyn som inriktas på mer kvalitativa aspekter kan bli mer träffsäker och minska den administrativa bördan för de tillsynade. Genom att prioritera dialog och muntlig kommunikation på bekostnad av skriftlig dokumentation kan myndigheterna rikta tillsynen mot de värden som är viktiga för de tillsynade. IVO och Skolinspektionen är exempel på tillsynsmyndigheter som har gått i denna riktning.

Myndigheterna behöver utveckla och ompröva sina urvalsmetoder

En alltmer omfattande tillsyn kräver att metoderna för att välja ut tillsynsobjekt – att göra riskanalyser – utvecklas. Men förutsättningarna för att utveckla riskanalyserna varierar, eftersom myndigheternas kunskap om tillsynsobjekten också varierar. Det kan också vara svårt att värdera och jämföra olika risker. Därför är det viktigt att myndigheterna systematiskt värderar riskerna och kontinuerligt reviderar sina metoder för urval, så att dessa blir träffsäkra.

En realistisk syn på vad tillsynen kan åstadkomma behövs

Till sist vill vi framhålla att det behövs en mer realistisk syn på tillsyn som styrinstrument. Tillsynen är ett viktigt kontrollinstrument, men tillsyn kan inte lösa grundläggande problem och brister inom en verksamhet. Tillsynen kan visa på vilka konsekvenser en viss brist kan få, men lösningen måste åstadkommas med andra instrument.

1 Studiens bakgrund och genomförande

Statskontoret har enligt sin instruktion i uppdrag att följa upp den offentliga sektorns utveckling för att på så sätt bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. Den här studien har genomförts inom ramen för detta uppdrag.

Varför gör vi denna studie?

Statskontoret publicerade 2012 rapporten *Tänk till om tillsynen*. Rapporten har varit uppskattad och efterfrågad i förvaltningen och företrädare för Statskontoret har varit ute och pratat om tillsyn och deltagit i utbildningar om tillsyn med den rapporten som utgångspunkt. Mycket har dock hänt inom förvaltningspolitiken sedan 2012, och synen på tillsynens roll och utformning har utvecklats. Syftet med den studie vi redovisar här – *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling* – är därför att fördjupa kunskapen om tillsyn som ett förvaltningspolitiskt instrument samt beskriva hur den offentliga tillsynen har utvecklats sedan 2012. Genom studien vill vi också lyfta fram lärdomar som kan vara till nytta för regeringen samt tillsynande och tillsynade myndigheter och kommuner.

Statskontoret har berört tillsyn i ett flertal rapporter

Statskontoret har sedan 2012 publicerat ett stort antal rapporter som på olika sätt berör tillsyn. I flera rapporter har vi utvärderat tillsynen inom en myndighet eller ett område, till exempel i rapporterna *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet* (2014:32) och *Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion* (2017:3). Vi har också utvärderat samordningen av tillsynen inom flera områden, till exempel i rapporterna *En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet* (2019:8) och *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar* (Dnr 2017/281-5).

Vidare har Statskontoret beräknat kostnader för tillsyn i bland annat rapporterna *Tillsyn enligt NIS-direktivet – kostnader och finansiering* (2018:7) och *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård*

(2016:29). Slutligen har vi berört tillsyn i två egeninitierade skrifter: *Renodling av statlig verksamhet* (2016) och *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (2019).

Hur vi har genomfört vår studie

Övergripande frågeställningar

Studien har två huvudsyften. För det första vill vi beskriva och analysera tillsynens utveckling sedan *Tänk till om tillsynen* gjordes i början av 2010-talet. För det andra vill vi fördjupa kunskapen om tillsyn som styrmedel. För att göra detta har vi utgått från tre övergripande frågeställningar (1) om tillsynen som styrmedel, (2) om den kvantitativa utvecklingen av tillsynen och slutligen (3) om vilka lärdomar som kan dras av utvecklingen:

1. Hur har tillsynen som styrmedel utvecklats under 2010-talet?

För att besvara denna frågeställning har vi två delfrågeställningar.

a) Hur har tillsynen utvecklats på ett övergripande plan?

För att förstå utvecklingen är det nödvändigt att gå längre tillbaka i tiden än 2010, till grundorsakerna till tillsynens framväxt från slutet av 1980-talet. För att besvara delfrågeställningen har vi i första hand studerat relevanta forskningsrapporter, men även utredningar, utvärderingar och granskningar som har gjorts inom området, framför allt Tillitsdelegationens betänkande *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg* (SOU 2018:48). Vidare har vi hämtat viss kunskap från Statskontorets egna rapporter som har berört tillsyn.

b) Hur visar sig utvecklingen i våra centrala tillsynsmyndigheter? Vilka nya frågeställningar kan utvecklingen ha aktualiserat för myndigheterna?

För att besvara denna delfrågeställning har vi gjort fallstudier på fyra tillsynsmyndigheter inom viktiga verksamhetsområden – skola, omsorg, hälso- och sjukvård samt finansmarknad. Dessa tillsynsmyndigheter är

Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Läkemedelsverket och Finansinspektionen. Huvudsakligen har vi använt oss av intervjuer med handläggare och chefer, men vi har även studerat dokumentation och externa rapporter för att belysa det utvecklingsarbete som myndigheterna bedriver.

2. Hur har tillsynen utvecklats kvantitativt?

För att besvara denna frågeställning har vi beräknat:

- Antalet tillsynsmyndigheter samt kategoriserat dessa.
 - Den kvantitativa utvecklingen av regleringen av tillsyn genom lagar och förordningar.
 - Kostnad för den statliga och kommunala tillsynen.
 - Fördelningen mellan avgifts- och anslagsfinansiering i den statliga tillsynen.
 - Fördelningen mellan olika sanktionsmöjligheter inom den statliga tillsynen.
-

Antalet tillsynsmyndigheter samt kategoriseringen och utvecklingen av regleringen har vi tagit fram med hjälp av egna beräkningar. Uppgifter om tillsynens kostnader, fördelningen mellan avgifts- och anslagsfinansiering samt mellan olika sanktionsmöjligheter har vi låtit en konsult ta fram. Konsultens metod och arbetssätt framgår av bifogad metodbilaga.

3. Hur har tillsynen utvecklats sedan 2012 och vilka lärdomar kan vi dra av utvecklingen?

Denna frågeställning har vi huvudsakligen besvarat genom en samlad analys av forskningsrapporter, utredningar, utvärderingar och våra intervjuer.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen som har genomfört studien har bestått av Peter Ehn (projektledare), Lisa Hörnström-Bokerud och Tove Stenman. Till projektet har en intern referensgrupp varit knuten.

Två externa referenspersoner har också varit knutna till projektet: docenten i offentlig förvaltning vid Göteborgs universitet Emma Ek Österberg och professorn i offentlig förvaltning vid Södertörns högskola Anders Ivarsson Westerberg.

De tillsynsmyndigheter vi har studerat närmare har fått möjlighet att granska delar av rapporten.

Studiens disposition

Studiens resterande kapitel är disponerade enligt följande:

I kapitel 2 ger vi en övergripande bild av tillsynens utveckling under 2000-talet.

I kapitel 3 redovisar vi våra kvantitativa resultat.

I kapitel 4 analyserar vi tillsynens utveckling i fyra tillsynsmyndigheter – Skolinspektionen, IVO, Finansinspektionen och Läke-medelsverket.

Slutligen sammanfattar vi i kapitel 5 våra iakttagelser och pekar på lärdomar inför den fortsatta utvecklingen av tillsynen.

2 Tillsynens övergripande utveckling under de senaste decennierna

I det här kapitlet ger vi en övergripande bild av tillsynens utveckling från slutet av 1980-talet fram till i dag. Vi gör det genom att redovisa och diskutera hur utredningar, utvärderingar och forskning har sett på tillsynen och dess utveckling. Syftet är att lägga en grund för de diskussioner vi för i studiens återstående kapitel. I en första del redovisar vi tillsynens utveckling fram till och med regeringens tillsynsskrivelse 2009. I kapitlets andra och avslutande del för vi en mer kritisk och analyserande diskussion om tillsynens utveckling fram till i dag.

Sammanfattningsvis konstaterar vi i kapitlet att:

-
- New Public Managementreformer bidrog till att tillsynen ökade från mitten av 1990-talet, bland annat genom de behov av kontroll och insyn som resultatstyrningen, valfrihetsreformer och privatiseringar skapade.
 - Fokus på ansvarsutkrävande från mitten av 1990-talet bidrog till en skärpt och ökad tillsyn.
 - Tillsynsutredningen och regeringens tillsynsskrivelse slog fast att tillsyn är kontroll av regelefterlevnad. Denna definition av tillsyn gäller fortfarande.
 - EU-medlemskapet har påverkat tillsynens reglering och utförande. Oftast anger EU-rättsakter att det ska finnas en fungerande nationell kontroll, men den detaljerade utformningen av kontrollen ansvarar det enskilda medlemslandet för. I vissa fall ställer EU-rätten dock krav på *hur* tillsynen ska bedrivas.
 - Renodling av myndigheter utifrån funktioner har varit en stark trend under de senaste decennierna. Ett antal renodlade tillsynsmyndigheter har också bildats, till exempel Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

- I forskning, utvärderingar och utredningar riktas mycket kritik mot hur tillsynen har bedrivits. Man har bland annat pekat på att tillsynen skapar mycket administrativt arbete i de tillsynade verksamheterna, och att fokus i tillsynen ofta har legat på det enkelt mätbara på bekostnad av mer kvalitativa aspekter av verksamheten.
 - Forskningen visar också att flertalet av de som granskas anser att tillsynen skapar nytta, men att den skulle kunna bidra betydligt mer till verksamheternas utveckling än den för tillfället gör. Inspektörernas bemötande och erfarenhet är särskilt viktigt för de tillsynades uppfattning om tillsynen.
-

Tillsynens utveckling fram till 2010

För att förstå hur tillsynen har utvecklats över tid och den diskussion som har förts om tillsynens utformning behöver vi gå tillbaka till den tidpunkt och de dokument som formade grunderna för den moderna tillsynen. Det gör vi i denna första del av kapitlet. Vi inleder med att beskriva och diskutera den styrmodell som introducerades i slutet av 1980-talet och fortsätter sedan redovisningen fram till och med regeringens tillsynsskrivelse 2009.

Ökad tillsyn kan kopplas till New Public Management

Tillsyn är ingen ny företeelse, även om begreppet inte alltid har använts för den kontroll som staten har utövat för att försäkra sig om att riksdagens och regeringens beslut genomförs. Tillsyn i någon form har i princip funnits sedan vi fick en egentlig statsförvaltning i Sverige på 1500-talet.¹

Tillsyn i sin moderna tappning kan vi datera till de förändringar i de offentliga verksamheternas styrning som i vårt land påbörjades i slutet av 1980-talet. Det var då New Public Management-inspirerade (NPM) idéer fick fäste inom förvaltningspolitiken. Det bör här understrykas att NPM inte är något sammanhållet förvaltningspolitiskt reformpaket, utan en beteckning på ett antal förvaltningspolitiska reformer eller reformidéer

¹ Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 13.

som genomfördes eller diskuterades vid den här tidpunkten, huvudsakligen i de anglosaxiska länderna.²

NPM kan sägas bestå av två delar, båda inspirerade av styrning och ledning inom det privata näringslivet. Den ena delen utgörs av idéer hämtade från *marknaden*, den andra delen utgörs av *managementidéer*. Marknadsidéerna utgår från att traditionell byråkrati kan ersättas med marknad. Idéerna har konkretiserats genom upprättandet av kontraktrelationer, såväl inom myndigheterna som mellan dessa. Köpsäljmodeller, beställar-utförarmodeller, outsourcing, bolagiseringar och rena privatiseringar kännetecknar denna del av NPM.³ Managementidéerna kännetecknas av fokus på ledarskap, mål och resultat. Idéerna har konkretiserats i den så kallade resultatstyrningen.⁴

Resultatstyrningen utgår från idén att man bör skilja på politiskt värde-laddade mål och mer tekniska ”opolitiska” medel för att nå målen. Styrmodellen bygger på att ledning och ansvar ska föras nedåt i förvaltningen. Statliga myndigheter har också fått ökad frihet när det gäller organisation, intern styrning och finansiering. Resultatstyrningen har således idémässigt ett decentralistiskt anslag. Men styrningen har kritiserats för att i praktiken leda till en detaljerad central styrning. Bland annat har kvantifierade prestations- och effektmål och detaljerade administrativa rutiner och dokumentationskrav utvecklats, liksom olika modeller för återrapportering. Med resultatstyrningen har följt en styrning mer inriktad mot att i efterhand kontrollera att förvaltningen hanterar sin ökade frihet på ett önskvärt sätt. Efterkontrollen har utvecklats till att bli

² Den brittiska förvaltningsforskaren Christopher Hood anses vara upphovsman till begreppet. Se Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons? i *Public Administrations*, vol.69, Hood, C. 1995. The New Public Management’ in the 1980s: variations on a theme, i *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, nr.2/3.

³ Ivarsson Westerberg, A. 2014. New Public Management och den offentliga sektorn, i Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*, s. 93-94.

⁴ Beteckningarna kan variera. Ibland kallas styrmodellen för målstyrning och ibland för mål- och resultatstyrning.

mycket omfattande och detaljerad.⁵ Denna utveckling rymmer också (och har även bidragit till) en delvis förändrad syn på professionella yrkesgruppers drivkrafter och deras förmåga att kontrollera och styra sig själva. Här finns en koppling till expansionen av statlig tillsyn.

Än viktigare för ökningen av tillsynen är marknadsreformerna inom förvaltningen. Avregleringar, bolagiseringar, valfrihetsreformer och privatiseringar har gjort det svårare för den politiska nivån att styra verksamheterna. När offentligt finansierad verksamhet läggs ut på privata utförare introduceras vinstintresset som ett incitament i den offentliga verksamheten. Det incitamentet kan bidra till ökad innovationskraft och effektivitet, men det kan också leda till olika typer av missbruk om det inte balanseras genom stärkt reglering och utökad kontroll.⁶ Kontroll som ofta tar formen av tillsyn.

Kontrollen har kommit att inriktas mot ansvarsutkrävande

Ansvarsutkrävande kom i fokus för kontrollen och därmed tillsynen från mitten av 1990-talet. Idéerna om ett stärkt ansvarsutkrävande hade i likhet med delar av NPM-paketet internationella rötter.⁷ Det fanns dock ett antal inhemska händelser under 1990-talet och början av 2000-talet som bidrog till att sätta strålkastarljuset på ansvarsfrågan. Till de mer kända hörde Estonias förlisning 1994, Hallandsåsprojektet 1997, Göteborgskravallerna 2001 och tsunamikatastrofen 2004. I dessa och några liknande fall riktades kritik mot att ingen ställdes till ansvar för begångna misstag.⁸

⁵ Pollit, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the New-Weberian State*, Niklasson, B. 2011. Sweden, i Verhoerst, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. & Laegreid, P. (eds.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*.

⁶ Se t.ex. Henreksson, M. & Jordahl, H. 2012. *Vinster och privatiseringar i landet Lagom*. IFN Policy Paper, nr.55.

⁷ Se t.ex. Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. 2009. *Demokrati & byråkrati*, s. 316-317.

⁸ Sundström, G. 2019. Granskningspolitikens huvudlinjer, i Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Gransknings samhällat. Offentliga verksamheter under lupp*, s. 32.

Med kraven på ett tydligare och starkare ansvarsutkrävande följde krav på en skärpt kontroll av regelefterlevnad och på mer tillsyn. Den offentliga tillsynen förde vid denna tidpunkt en relativt undanskymd tillvaro bland de styrmedel som stod till regeringens förfogande. Ett antal utredningar och rapporter hade också påtalat generella brister i tillsynsverksamheten. Bland annat ansåg både Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer att tillsynsbegreppet var oklart definierat.⁹ Tillsyn användes för att beskriva delvis olikartade verksamheter. Det framfördes också kritik mot hur tillsynen bedrevs. Riksdagens revisorer noterade att sanktioner inte alltid tillämpades och att tillsynen tenderade att bli dialog i stället för verklig kontroll. Även Förvaltningspolitiska kommissionen riktade kritik mot tillsynen och begreppets mångtydighet. Kommissionen föreslog också en översyn av den statliga tillsynen.¹⁰ Regeringen föreslog detsamma, och 2000 tillsattes den så kallade Tillsynsutredningen, med uppdrag att bland annat göra tillsynen till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument.¹¹

Tillsynsutredningen lade grunden för dagens tillsyn

Enligt Tillsynsutredningen var tillsyn primärt ett instrument för granskning och kontroll, inte för utveckling av de tillsynade verksamheterna.¹² Utredningen menade att rådgivning och stöd visserligen kunde vara effektivt för att uppnå regelefterlevnad, men att den verksamheten inte borde vara en del av tillsyn, som det begreppsligt definierades. Tillsynsutredningen anlade ett tydligt rättighetsperspektiv på tillsynen. Tillsynen ska vara ett instrument för att inrikta en viss verksamhet så att den tillgodoser medborgarnas rättmätiga krav som de

⁹ Riksrevisionsverket 1996. *Statlig tillsyn: ett förvaltningspolitiskt styrmedel*, Riksdagens revisorer 1994/95:RR9. *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning*.

¹⁰ SOU 1997: 57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.

¹¹ Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, Dir.2000:62. *Tydligare och effektivare statlig tillsyn*.

¹² SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*, SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

har formulerats i lag.¹³ Tillsynen ska ta ställning till vad som är ”rätt” eller ”fel” enligt lag. Utredningen definierade tillsyn som

en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.¹⁴

Tillsynsutredningen förde också ett principiellt viktigt resonemang om möjligheten att göra tillsynsobjekten granskningsbara. Med utredningens syn på tillsyn ska granskningen leda till ett ställningstagande om tillsynsobjektet uppfyller eller inte uppfyller vissa på förhand preciserade krav. I idealfallet är tillsynsbeslutet, som utredningen skriver, ”binärt”. Svaret på frågan om verksamheten uppfyller kraven är ja eller nej. Tillsynen förutsätter med det resonemanget tydliga normer om vad som är ”rätt” eller ”fel”. Det behövs också mätmetoder eller bedömningsgrunder som operationaliserar kraven så att det går att avgöra om de är uppfyllda eller inte. Utredningen konstaterade att dessa förutsättningar inte alltid är uppfyllda.¹⁵

Tillsynsutredningen noterade att tillsynsorganen i avsaknad av tydliga måttstockar tenderar att generera egna ”regler”, till exempel i form av gemensamma uppfattningar eller praxis. Tillsynen kan då driva ”regleringen” inom ett område mot ökad detaljering enbart av det skälet att tillsyn annars inte skulle vara praktiskt genomförbart. Här finns en uppenbar risk att tillsynsorganens ambition att göra tillsyn möjlig kolliderar med politikens ambitioner att undvika detaljreglering av verksamhetsområdet. Utredningen pekar på faran att tillsynsorganen genom tillsyn fyller ut regelverk som med avsikt är tänkta att ge flexibilitet i det enskilda fallet. Tillsynsutredningens slutsats blev att regleringens utformning inom ett politikområde avgör tillsynsbarheten. Ju

¹³ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 143.

¹⁴ SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 13.

¹⁵ *Ibid*, s. 62-63.

mer riksdag och regering vill överlåta till aktörerna inom ett politik-område att själva utforma förhållandena inom området, desto mindre blir möjligheterna för tillsynsorganen att ställa precisa krav på tillsynsobjekten och därmed använda sig av sina sanktionsinstrument.

Regeringen anslöt sig i huvudsak till Tillsynsutredningens syn på tillsyn, men vissa remissinstanser framförde kritik

Regeringen delade i huvudsak Tillsynsutredningens syn på vad tillsyn ska vara. I den definition som regeringen senare formulerade i sin tillsynsskrivelse till riksdagen var den enda substantiella förändringen jämfört med utredningens definition att ordet ”oberoende” var borttaget. Regeringen definierar tillsyn som

verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.¹⁶

Detta tolkar vi som att regeringen inser värdet av en självständig granskning, men samtidigt inte betraktar de myndigheter som utför tillsynen som oberoende i förhållande till riksdag och regering. Myndigheter som utför tillsyn är myndigheter som lyder under regeringen, i likhet med andra myndigheter.

Det fanns dock remissinstanser som ansåg att tillsynsbegreppet i Tillsynsutredningens version blev allt för snävt. Exempelvis var Socialstyrelsen kritisk till att den stödjande roll som myndigheten såg som en viktig del av sin tillsyn inte skulle omfattas av definitionen. Socialstyrelsen påpekade också att utredningens förslag skulle medföra större krav på myndigheten att utfärda detaljerade föreskrifter.¹⁷

Jämfört med Tillsynsutredningen såg regeringen också något mer flexibelt på tillsynsbegreppet. Den ansåg att det inom vissa områden kan

¹⁶ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

¹⁷ SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 30. Socialstyrelsen ansvarade vid denna tidpunkt för den tillsyn som numera ligger på Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

finnas skäl att göra avsteg från en mer strikt och enhetlig definition av tillsynen. Sådana avsteg kan vara motiverade om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom ett verksamhetsområde.¹⁸

Till skillnad från Tillsynsutredningen ansåg regeringen också att det var möjligt att i vissa fall utöva tillsyn även när det saknas bindande föreskrifter, till exempel när det finns ramlagstiftning eller regler av målkarakter. Intressant nog gör regeringen här en distinktion mellan kontrollerande och främjande tillsyn. Den sistnämnda kan syfta till att lyfta fram förbättringsområden eller höja kvaliteten i en verksamhet. Regeringen menar att exempelvis allmänna råd eller nationella bedömningar utgör grund för en främjande tillsyn. Denna tillsyn kan dock endast landa i rekommendationer från tillsynsorganens sida.¹⁹

Vidare framhöll regeringen att tillsynsmyndigheterna även fortsättningsvis kunde arbeta främjande, genom att ge råd och stöd. Det som är olämpligt är att ge råd i specifika fall.²⁰ Ett skäl till detta är att det kan uppstå en jävsproblematik om en myndighet lämnar detaljerade råd i ärenden som sedan blir föremål för samma myndighets tillsyn.

Tillsynen har påverkats av EU-medlemskapet

När Sverige blev medlem i EU 1995 fick det betydande inverkan på tillsynens reglering och utförande. Många lagar och andra författningar som reglerar myndigheters tillsynsarbete grundar sig i dag på, eller påverkas av, EU-direktiv. Det är inte heller ovanligt att svenska myndigheter utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser som enbart finns angivna i EU-förordningar. Eftersom EU-rätten har företräde framför nationell lagstiftning begränsas möjligheterna till nationell reglering inom områden där harmoniserade EU-regler gäller. I flertalet EU-rättsakter anges att det ska finnas en fungerande nationell kontroll, men den detaljerade utformningen av kontrollen ansvarar vanligtvis det enskilda medlemslandet för.

¹⁸ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 13.

¹⁹ *Ibid.*, s. 17.

²⁰ *Ibid.*, s. 18.

I vissa fall ställer EU-rätten dock krav på *hur* tillsynen ska bedrivas. I exempelvis EU:s dataskyddsförordning (GDPR) anges att tillsynsmyndigheten har i uppgift att informera och ge råd eller stöd till dem som kan bli föremål för tillsyn enligt förordningen. När det gäller principerna om fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital finns det områden där EU-regleringen detaljstyr tillsynen. Inom exempelvis livsmedelsområdet finns direkt tillämpliga EU-direktiv som innebär att utrymmet för nationell reglering av tillsynen är begränsat. EU-lagstiftningen kan också ställa krav på samarbete mellan olika länders tillsynsmyndigheter. Det gäller till exempel på finansmarknadsområdet.

Även när en detaljerad EU-reglering saknas kan EU genom sina horisontella regler och principer påverka svenska myndigheters tillsyn. Det gäller till exempel principen om ömsesidigt erkännande. Utöver reglering har EU ett antal ”mjukare” styrmedel som ibland kan bli bindande för svenska myndigheter och därmed påverka hur tillsynen bedrivs, exempelvis riktlinjer, rekommendationer, mål och standarder.

Tillsynens organisering – en konsekvens av självständiga myndigheter och självstyrande kommuner

Det finns många sätt att organisera kontrollen av offentligt finansierad verksamhet. Den modell som Sverige har valt är starkt präglad av att vi har organisatoriskt fristående myndigheter och kommuner med ett grundlagsfäst självstyre.

Myndigheternas relativa självständighet har gjort det självklart att tillsynen i huvudsak bör vara en mer traditionell myndighetsuppgift, inte primärt en huvuduppgift för domstolar eller mer domstolslika organisationer av till exempel ombudsmannatyp. Våra förhållandevis starka kommuner har också ansetts lämpade att utföra tillsynsuppgifter, genom sin väl uppbyggda organisation och lokala närvaro.

Kommunernas tillsynsansvar inom olika verksamhetsområden har emellertid periodvis varit ifrågasatt och centraliseringar av tillsynsansvaret har också förekommit, till exempel inom livsmedelstillsynen.²¹ Ett generellt förstatligande av den kommunala tillsynen har dock inte analyserats djupare sedan Tillsynsutredningen. Den hade genom ett tilläggsdirektiv i uppdrag att analysera för- och nackdelar med kommunernas ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter. Utredningen skulle redovisa vilka effekterna skulle bli om kommunernas tillsynsuppgifter, eller delar av dem, fördes över till länsstyrelserna.²² Tillsynsutredningens övergripande slutsats var att de brister och icke önskvärda variationer som fanns inom den kommunala tillsynen var möjliga att åtgärda inom ramen för ett fortsatt kommunalt ansvar. Enligt utredningen bör staten dock ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna, bland annat genom tillsynsvägledning.²³ Tillsynsutredningen ansåg också att det var olämpligt, bland annat i ett förvaltningspolitiskt perspektiv, att göra länsstyrelserna till så ”tillsynstunga” myndigheter som de skulle bli om kommunernas tillsynsuppgifter fördes över dit.²⁴

Renodlade tillsynsmyndigheter har tillkommit

En stark trend under de senaste decennierna har varit en renodling av myndigheter utifrån funktioner. När det gäller tillsynen har det lett till att ett antal renodlade tillsynsmyndigheter har bildats. Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är två viktiga sådana

²¹ Från 1 januari 2014 har tillsynsansvaret för samtliga anläggningar som tillverkar livsmedel av animaliskt ursprung förts över från kommunerna till Livsmedelsverket (Stockholms och Göteborgs kommuner fortsätter dock att ha ansvar för dessa anläggningar), se Statskontoret 2015:17. *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*, s. 26.

²² Dir. 2003:70. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en tydligare och effektivare statlig tillsyn (Ju 2000:06)*.

²³ SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 15-16.

²⁴ Enligt utredningen skulle enbart ett överförande av tillsynen inom miljö- och hälsoskydd öka antalet anställda vid länsstyrelserna med 40-50 procent, SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 140-141. Senare har bland annat Ansvarskommittén lagt ett förslag om staten ska överta ansvaret för de kommunala tillsynsuppgifterna. Se SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 250.

myndigheter, men åtskilliga fler har tillkommit.²⁵ Även i de fall tillsynen inte har brutits ut från ursprungsmyndigheten har strävan varit att internt organisatoriskt separera tillsynen från främjande, bidragsutbetalande och normerande funktioner. För tillsynens del har renodlingen främst motiverats med hänvisning till vikten av oberoende. Utöver detta underlättar en renodlad tillsynsmyndighet sannolikt också regeringens styrning av tillsynen, exempelvis minskar risken att de medel som riksdag och regering beslutar om går till annan verksamhet än tillsyn. Även tillsynsmyndighetens interna styrning bör underlättas om det endast finns en huvuduppgift att styra över.

Riskanalyser – en metod för att prioritera tillsynen

Ungefär vid samma tidpunkt som tillsynen etablerades i Sverige, vid början av 1990-talet, kom riskanalyser att uppmärksammas som en metod för att hantera komplexa processer och olika hotbilder. I dag är riskanalyser något som de flesta företag och myndigheter i varierande grad använder sig av.²⁶

För tillsynsmyndigheterna är riskanalyser vanligtvis ett centralt instrument för att välja ut tillsynsobjekt eller specifika verksamheter att tillsyna. Hur avancerade dessa analyser är varierar, och bör variera. Som Statskontoret skriver i *Tänk till om tillsynen* skiljer sig analysbehovet mellan olika tillsynsmyndigheter. Statskontoret exemplifierar med Finansinspektionen, som med sina många och komplexa tillsynsobjekt där missförhållanden kan få mycket stora samhällsliga konsekvenser behöver mycket avancerade riskanalyser. För andra tillsynsverksamheter med enklare tillsynsobjekt, större likheter mellan tillsynsobjekten och mindre samhällsfarlighet kan det räcka med en enklare riskanalys.²⁷

²⁵ Bland annat Energimarknadsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) och Inspektionen för socialförsäkring (ISF).

²⁶ Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Tillsyn, urval och effekter – vad säger forskningen?* Rapport till MSB, s. 9.

²⁷ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 89-90.

Tillsynens utveckling – en kritisk analys

I denna andra del av kapitlet gör vi en kritisk analys av tillsynens utveckling fram till i dag. I avsnittet lyfts särskilt iakttagelser och synpunkter från forskningen fram.

Tillsynens syfte ifrågasätts inte, men däremot omfattning och metoder

Inledningsvis är det viktigt att slå fast att det är ytterst ovanligt att behovet av tillsyn ifrågasätts. Vi har inte träffat på någon studie som driver den tesen. Tillsynens syfte är att se till att lagstiftningen följs och medborgarnas gemensamma intressen skyddas och om så inte är fallet utkräva ansvar för detta. Tillsynen syftar också till att ge medborgarna insyn i den verksamhet som granskas. Att kontroll, ansvarsutkrävande och insyn behövs är, som vi nämnt, knappast ifrågasatt. Vad som däremot diskuteras inom forskningen, i utredningar och i utvärderingar är den omfattning och det sätt som tillsynen bedrivs på. Det är denna diskussion som vi i det följande ska anknyta till.

Kritiken mot tillsynen – en snabb överblick

Jacobsson, Pierre och Sundström beskriver i forskningsantologin *Granskningssamhället* problem med den offentliga granskningen, där tillsyn är en del. Det blir en lång lista. Granskningen är dyr och kan ofta leda till en stor mängd administration. Granskningen leder också till en omfattande dokumentstyrning och till att professionella normer trängs undan. Vidare hävdar forskare att granskningen inte sällan handlar om att visa upp legitimerande fasader, där varken de som granskar eller de som granskas visar något större intresse för att lyfta fram djupare missförhållanden. Genom att granskningen ofta inriktas mot avgränsade organisationer och inte mer samlade verksamhetsområden kan suboptimeringar och fragmentering också uppstå, eftersom de enskilda organisationerna främst ser till sitt eget intresse när de anpassar sig till granskningens krav. Granskning kan också skapa passiva och räddhågsna tjänstemän.²⁸

²⁸ Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*.

Jacobsson, Pierre och Sundström är långt ifrån ensamma om att uppmärksamma problem med tillsynen. Exempelvis lyfter Tillitsdelegationen fram flera negativa effekter. Tillsynen kan bland annat leda till ett avsiktligt strategiskt handlande från de tillsynade i syfte att bli bedömda mer fördelaktigt, så kallad window dressing. Den kan också leda till ett allt för stort fokus på regelverk och formalia (byråkratisering och juridifiering), till ett ensidigt fokus på det som ska granskas samt till stress kopplat till inspektionsbesök och en rädsla att göra fel. Genom att tillsynen generellt framhäver mätbara aspekter riskerar den också att skapa undanträngningseffekter eller målförskjutning.²⁹

Tillsynens effekter är svåra att fånga

Beskrivningen ovan kan ge ett intryck av att tillsyn enbart är av ondo och knappast har några positiva effekter. Så är förstås inte fallet, även om det generellt är mycket svårt att belägga tydliga orsakssamband mellan tillsyn och effekter. I *Tänk till om tillsynen* konstaterade Statskontoret att det i stor utsträckning saknades uppgifter om tillsynens effekter.³⁰

Statskontoret refererade till Tillsynsutredningen som skriver att myndigheternas rapportering domineras av uppgifter om nedlagda resurser, arbetsmetoder, prioriteringsgrunder och antal tillsyner. Utredningen hittade inte några fall där en tillsynsmyndighet försökt att isolera tillsynens samlade effekt och försökt att mäta den "vetenskapligt".³¹ En litteratursammanställning som gjordes 2005 på uppdrag av nätverket Tillsynsforum visar att det finns få studier om effekter av tillsyn och av de som finns är flertalet gjorda i USA. Resultaten från studierna är överlag osäkra.³² Som Tillitsdelegationen påpekar kan det vara problematiskt att översätta resultaten från

²⁹ SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 53-58.

³⁰ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 80.

³¹ Ibid.

³² Björkdahl, C. 2005. *Tillsynens effekter. En litteratursammanställning*. Rapport till Tillsynsforum.

internationella studier till svenska förhållande; tillsyn bedrivs på olika sätt i olika länder.³³

Statskontoret konstaterade i *Tänk till om tillsynen* att när det gäller att studera effekter av en verksamhet påverkas måluppfyllelsen ofta av andra faktorer än den verksamhet som en myndighet utför. Enligt rapporten kan en myndighet ”genomföra sin tillsynsverksamhet på ett alldeles förträffligt sätt, utan att de övergripande målen för verksamheten uppnås. Och vice versa, myndigheten kan missköta sin tillsyn, men de övergripande målen uppnås trots detta.”³⁴ Inom forskningen om styrning av offentliga organisationer är det allmänt känt att det är svårt eller omöjligt att isolera effekter av tillsynen.³⁵ Detta beror på

-
- att effekter kan vara ett resultat av flera olika aktörers agerande,
 - att effekterna i betydande utsträckning följer av omständigheter i omvärlden som inte är möjliga att påverka,
 - att det ofta dröjer länge innan effekterna av utförda prestationer kan utläsas och mätas,
 - att effekter kan uppstå genom en slump, snarare än genom kausala samband.³⁶
-

Tillsynsutredningens slutsats var att vissa storsystem inte går att utvärdera på ett enkelt sätt. Till syvende och sist handlar det om att lägga samman indikationer och göra en rimlighetsbedömning.³⁷

³³ SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 50.

³⁴ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 81.

³⁵ Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Tillsyn, urval och effekter – vad säger forskningen?* Rapport till MSB.

³⁶ Modell, S. & Grönlund, A. (red.) 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*.

³⁷ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 128.

I de enkäter som Skolinspektionen och IVO själva sänder ut till granskade verksamheter uppger cirka 75 till 80 procent av skolledarna och HVB-personalen att tillsynen bidrar till förbättringsarbete och utveckling. Det som många inom skolan och omsorgen framhåller som särskilt givande är samtalen med inspektörerna och med kollegorna under och efter intervjusituation. Enligt Tillitsdelegationen upplever de flesta att tillsynen skapar nytta och är viktig, men att den skulle kunna bidra betydligt mer till verksamheternas utveckling och förbättringsarbete än den för tillfället gör.³⁸

Tillitsdelegationen konstaterar att forskningen inte har klarlagt vilken påverkan tillsynen har när det gäller vårdens, skolans och omsorgens kvalitet.³⁹ Vilka effekter tillsynen får tycks bero på sådana saker som tillsynsmyndigheternas återkoppling, tillsynens legitimitet, tillsynsmetoder och inte minst inspektörernas bemötande av de tillsynade.⁴⁰ En viktig förklaring till hur tillsynen uppfattas och hur den påverkar verksamheten ligger alltså i *hur* tillsynen genomförs och av *vem*. Inspektörernas bemötande av de tillsynade spelar stor roll, till exempel att de tillsynade inte uppfattar att inspektörerna ”gömmar” sig bakom checklistor.⁴¹ Av forskningen framgår också att många medarbetare i tillsynade verksamheter anser att det är viktigt att inspektörerna har egen erfarenhet från den verksamhet som granskas. Detta styrks också av resultat från den försöksverksamhet som Tillitsdelegationen har bedrivit. Av den framgår att inspektörer med en bakgrund i den tillsynade verksamheten i högre grad än andra ansågs förstå verksamhetens förutsättningar och det sammanhang som den bedrivs inom.⁴²

³⁸ SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 53.

³⁹ *Ibid*, s. 50.

⁴⁰ *Ibid*, s. 51.

⁴¹ *Ibid*, s. 10, 55.

⁴² Andersson, A.-C., Andersson Gäre, B., Thor, J. & Lenrick, R. 2018. *Rapport om utvärdering av IVO:s lärande tillsyn*, Fransson, O. 2018. Kollegial kvalitetsutveckling i grundskola – en fallstudie av Linköpings kommun, i SOU 2018:38. *Styra och leda med tillit – forskning och praktik*. (Bringselius, L. red.), SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 55.

Tillsynens konsekvenser för de granskade

Vi har tidigare på olika sätt beskrivit konsekvenser av tillsynen för de tillsynade verksamheterna. I det här avsnittet ska vi koncentrera och fördjupa den diskussionen. Huvudsakligen kommer vi att uppehålla oss vid oavsedda konsekvenser av tillsynen. Det finns därför inledningsvis anledning att understryka att tillsynen också har avsedda och positiva effekter i verksamheterna. Förutom att den, som tidigare nämnts, kan bidra till förbättringsarbete och utveckling har tillsynen en ”uppfostande” roll genom att se till att regelbrott och felaktigheter uppmärksammas och korrigeras. På så sätt kan tillsynen bidra till att skapa tillit till det demokratiska systemet, bland annat genom att ansvariga kan ställas till svars.

Som man frågar får man svar – de tillsynade anpassar sig till tillsynen

Det är väl känt inom forskningen att de som granskas anpassar sig till det som granskarna har valt att fokusera granskningen på – de gör sig granskningsbara.⁴³ Trycket att kunna visa upp sin verksamhet på ett sätt som tillfredsställer granskaren kan förväntas vara särskilt starkt när granskaren, i vårt fall tillsynsmyndigheten, har sanktionsmöjligheter till sitt förfogande. De tillsynade vill exempelvis inte gärna förlora sitt tillstånd att bedriva verksamheten eller riskera att få betala en sanktionsavgift.

Emma Eks avhandling om de som tillsynas visar att dessa gör sig mottagliga för tillsynen genom att ta till sig den granskningslogik som gäller. Detta leder till att de ser sig själva som granskarna ser dem. De tillsynade försöker inta ”rätt” förhållningssätt till tillsynen, vilket innebär att se tillsynen som något normalt, meningsfullt och användbart – oavsett om den i praktiken är användbar eller inte. Ek visar att denna mottaglighet för tillsynen kommer till stånd genom ett omfattande arbete av de tillsynade.⁴⁴

⁴³ Se t.ex. Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2019. Den offentliga granskningen, i Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Granskningsmyndighet. Offentliga verksamheter under lupp*, s. 12-13.

⁴⁴ Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s.193, Ek Österberg, E. 2017. ”Undrar vad sjutton de ska hitta nu?”, i *Organisation & Samhälle*, nr 1.

Tillsynen premierar riskundvikande

Forskning har visat att det sätt som tillsynen är organiserad på tenderar att premiera ett beteende hos de tillsynade som innebär att riskundvikande blir ett centralt värde.⁴⁵ Riskhantering kommer då att betonas. Detta betyder i sin tur att tillsynare och tillsynade fokuserar på processer och på att ha de rätta granskningsbara dokumenten. Dokumenten tas fram för att visa på en beredskap att hantera möjliga risker i verksamheten. I flera sammanhang har det framkommit att dokumentationen blivit ett sätt att, som man ofta uttrycker det, ”hålla ryggen fri”.⁴⁶ Genom att ha de ”rätta” dokumenten har man garderat sig inför en eventuell granskning. Det har hävdats att detta fokus på dokumentation och riskminimering premierar defensiva och räddhågsna organisationer, där regelefterlevnad och dokumentation minskar utrymmet för sunt förnuft och ytterst för kärnverksamheten.⁴⁷

Administrationn ökar i tillsynens spår

I en studie av den statliga styrningen av kommuner och landsting kunde Statskontoret konstatera att tillsynen genererar ett omfattande administrativt arbete som kommuner uppfattar som betungande.⁴⁸ Det finns också andra studier som visar att det administrativa arbetet ökar

⁴⁵ Se t.ex. Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*, Lapsley, I. 2012. *Shedding Light of Obfuscating? Audit in an NPM world*, i Tria, G. & Valotti, G. (eds.) *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*.

⁴⁶ Se t.ex. Miller, P. & Rose, N. 2008. *Governing the present: administering economic, social and personal life*, Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 95, Lärarförbundets utredningsblogg 2017. *Ha råg i ryggen istället för att ha ryggen fri*. Skrivet av Heino, L. 2017.09.01.

⁴⁷ Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 95-96, SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 49, Dahl, M. 2013. *Granskningsamhällets dilemman – resultat som reflektion och konstruktion. Ett diskussionsunderlag*, s. 15. Underlag för Riksbankens Jubileumsfonds ”Resultatkonferens”, 30 september.

⁴⁸ Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 54.

som en konsekvens av tillsynen och att detta stjäl resurser från den egentliga verksamheten.⁴⁹

Det finns en så självklar teoretisk koppling mellan tillsyn och administration att det är lätt att förbise den. Tillsynen utgår från tillgång på information om den verksamhet som ska tillsynas. Men det kan inte vara vilken information som helst; det måste vara information som är verifierbar. Det innebär i praktiken att det i den tillsynade verksamheten ska finnas ”bevis” som kan bekräfta den information som lämnas.⁵⁰ Dessa ”bevis” utgörs oftast av dokument. Tillsynen kräver således dokumentation och ju mer omfattande och detaljerad tillsynen är desto mer dokumentation krävs för att informationen ska kunna verifieras.

Marknadisering leder till mer tillsyn

En central komponent i det som vi här har gett beteckningen marknadisering är att privata företag anlitas för att utföra offentligt finansierad verksamhet. Inom skolan, vården och omsorgen är detta i dag vanligt förekommande. Valfrihetsreformer och anlitaandet av privata utförare inom det offentliga har en tydlig koppling till att tillsynen har ökat i omfattning och att tillsynsmyndigheterna har fått skarpare sanktionsinstrument. Marknadiseringen har inneburit att de offentliga verksamheterna hamnar längre bort från de politiska beslutsfattarna och blir mer svårstyrda.⁵¹ Genom marknadiseringen introduceras vinstintresset i den offentliga verksamheten. Vinstintresset är en stark drivkraft som behöver kontrolleras genom stärkt reglering och genom, bland annat, utökad tillsyn.⁵²

⁴⁹ Se t.ex. Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 11, 68, Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom Skolinspektionen*, s. 97, Hanberger, A., Nygren, L. & Andersson, K. 2017. Can state supervision improve eldercare? An analysis of the assumptions of the Swedish supervision model, i *British Journal of Social Work*, 48/2, s. 371-389.

⁵⁰ Ek, E. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 25.

⁵¹ Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2019. Den offentliga granskningen, i Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Granskningsområdet. Offentliga verksamheter under lupp*, s. 16.

⁵² Se t.ex. Ehn, P. & Sundström, G. 2020. Förvaltningspolitik i förändring, i Statskontoret 2020. *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*, s. 19.

För en marknadsiserad verksamhet tenderar tillsynen inte bara att öka i omfattning, utan också att bli mer standardiserad och kontrollerande. Bill Maxwell, tidigare chef för Skottlands skolinspektion, har presenterat två teorier för att beskriva kopplingarna mellan verksamhetens organisering, tillsyn och verksamhetsutveckling. I den ena teorin är det marknaden och konkurrensen som driver fram utveckling. Enligt Maxwell leder detta till en mer standardiserad tillsyn som ska göra att oegentligheter och otillbörliga konkurrensmetoder upptäcks och felaktiga omdömen som kan innebära konkurrensnackdelar för någon av marknadsaktörerna undviks.

Den andra förändringsteorin har utvecklats som ett svar på de negativa effekter som den standardiserade och kontrollerande tillsynen anses ha fått. Denna teori bygger i stället på kapacitetsbyggande (collective capacity building). I tillsynens roll ingår då att sprida kunskap och bidra till verksamhetsutveckling.⁵³

Även om dessa teorier utgör idealtyper visar de på ett dilemma i tillsynen av de marknadsutsatta kommunala verksamheterna. Verksamheterna efterfrågar en mer lärande tillsyn, men organiseringen av verksamheterna tenderar i stället att främja en mer standardiserad och kontrollerande tillsyn.

Kontroll versus verksamhetsutveckling

Den inriktning som tillsynen har kommit att få har lett till att tyngdpunkten ligger på kontroll av regelefterlevnad. Så definierade också regeringen 2009 tillsynen. Samtidigt har det kommit allt fler och allt starkare krav på att tillsynen på ett bättre sätt än nu ska bidra till lärande och verksamhetsutveckling. I exempelvis Statskontorets studier av statens styrning av kommunerna 2016 och av styrningen av kommuner och regioner 2019 är det ett vanligt och starkt uttalat önskemål från kommunalt håll att den statliga tillsynen mer ska bidra till verksamhetsutveckling, bland annat genom vägledning och stöd. Enligt företrädare för kommuner och regioner har tillsynsmyndigheterna varit mer intresserade

⁵³ Redogörelsen för Maxwells teorier är hämtat från SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 25.

av att kommunerna och regionerna har de rätta rutinerna och mindre intresserade av att bidra till att utveckla innehållet i verksamheten.⁵⁴

Under de senaste åren har vi fått en diskussion om att kunskap och erfarenhet hos de offentliganställda inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning. Regeringen har också framfört att det finns behov av en styrning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet.⁵⁵ Mot den bakgrunden tillsatte regeringen den så kallade Tillitsdelegationen, med uppdrag att bland annat vidareutveckla en styrning som baseras mer på tillit.⁵⁶

I direktiven till Tillitsdelegationen påtalar regeringen också att tillsynen i vissa fall kan ha utformats så att utvecklingen av kommunal verksamhet hindras. Regeringen vill därför utveckla tillsynen så att den om möjligt bidrar mer till kommunal verksamhetsutveckling.⁵⁷ Detta ligger också i linje med den utveckling som sker på andra ställen i Europa. I till exempel Skottland, Belgien och Nederländerna har ett skifte skett som inneburit att tillsynen gått från att vara tydligt kontrollerande till att bli mer stödjande, för att den på så sätt bättre ska bidra till verksamhetens utveckling.⁵⁸

Tillitsdelegationens förslag – kvalitativa aspekter och brukarperspektiv

Tillitsdelegationen fick, som nämnts, i uppdrag att om möjligt utveckla tillsynen så att den i högre grad skulle bidra till kommunal verksamhetsutveckling. Delegationens svar på det uppdraget utvecklades i delbetänkandet *En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till*

⁵⁴ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*, s. 11-12, 68, 88, 113, Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 52.

⁵⁵ Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*.

⁵⁶ Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*, s. 11.

⁵⁷ Ibid, s. 15-16.

⁵⁸ SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 25.

verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg (SOU 2018:48). I betänkandet skisserar delegationen en väg mot en tillsyn som främjar lärande och utveckling i de granskade kommunala och regionala verksamheterna.⁵⁹ Tillitsdelegationen menar att en tillsyn som omfattar kvalitativa aspekter och som utgår från ett brukarperspektiv har bättre förutsättningar att bidra till verksamhetsutveckling än tillsyn som utgår från ett snävare juridiskt perspektiv, inriktat på regelefterlevnad. Det gäller särskilt när den tillsynade verksamheten består av mer svåråtkämpliga insatser riktade mot människor. Genom granskning av kvaliteten kan, enligt Tillitsdelegationen, ett brukarperspektiv i tillsynen säkerställas. Tillsynen kan i större utsträckning inriktas mot det som är väsentligt för brukarna, och i mindre utsträckning mot definitiva bedömningar i form av betyg eller omdömen. Motivet för betyg och omdömen är främst att främja en fungerande marknad genom att förse medborgarna med information som underlättar val, inte att sätta brukarna i fokus. Delegationen menar också att ett starkare brukarperspektiv kan motverka en kultur av ”överdokumentation”.

Dialog som främjar utveckling

Ökad dialog med de granskade är en viktig metod som kan främja utveckling, bland annat genom att göra det lättare att reflektera över hur verksamheten bedrivs. En utvecklingsfrämjande faktor, enligt Tillitsdelegationen, är därför att lägga mer resurser på muntlig kommunikation på bekostnad av den skriftliga kommunikationen. Mer dialog innebär också att tillsynsmyndigheten kan bli mer rådgivande och stödjande.

En kvalitativt inriktad granskning kräver insatta granskare

Tillitsdelegationen menar att i en mer kvalitativt inriktad granskning behöver tillsynaren förstå den tillsynade verksamhetens förutsättningar och sammanhang och kunna fånga in mer svåråtkämpliga aspekter av verksamheten än de som mäts av detaljerade bedömningskriterier. Det behövs då ett större utrymme för inspektörerna att använda sitt professionella omdöme. I delegationens modell för en mer kvalitativ

⁵⁹ SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 83-112.

granskning ingår också att granskningen ska nå längre än enbart dokumentstudier. Inspektörerna kan till exempel inte nöja sig med att konstatera att en viss plan finns på plats, utan bör också med olika metoder försäkra sig om att planens intentioner också genomförs.

Tillitsdelegationen framhåller betydelsen av inspektörernas kompetens. Förutom en god förmåga att möta och kommunicera med de tillsynade har kompetens från liknande verksamheter som den som granskas visat sig vara betydelsefull för tillsynens möjligheter att bidra till lärande och utveckling.

Enligt Tillitsdelegationen behöver tillsynen bli mer situations- och verksamhetsanpassad, inte bara utifrån risk- och behovsanalyser, utan även när det gäller inriktning och metoder. Delegationen exemplifierar bland annat med att tillsynsmyndigheterna i tillsynen mer skulle kunna undersöka orsakerna till olika brister och låta dessa påverka vilka metoder som används. I vissa fall skulle mer kontrollerande och i andra fall mer främjande verktyg vara mest lämpade.

Tillsyn har begränsningar som styrmedel

Sammanfattningsvis framhåller Tillitsdelegationen att vi behöver ha en realistisk syn på tillsyn som styrmedel. Styrning på distans, som tillsyn utgör ett exempel på, har sina begränsningar och kan inte ersätta mer direkta former av styrning. Tillsyn kan utgöra en kompletterande styrform, särskilt lämplig när för medborgarna viktiga tjänster har delegerats eller privatiserats.

3 Tillsynens utveckling i siffror

I det här kapitlet redovisar vi huvudsakligen kvantitativa uppgifter om tillsynen. Vi menar att sådana uppgifter är viktiga för att skapa en tydlig bild av tillsynens utveckling och omfattning. I kapitlet redogör vi för tillsynsmyndigheternas antal och om de har en regional organisation. Vidare redovisar vi siffror för tillsynens reglering och tillsynsmyndigheternas kostnader för tillsynen, hur tillsynen finansieras och vilken typ av sanktionsmöjligheter som tillsynsmyndigheterna har. Jämförelser över tid görs där det är möjligt.

Sammantaget konstaterar vi att:

-
- Över 70 statliga myndigheter bedriver tillsyn.
 - Tillsynsmyndigheterna är organiserade på olika sätt. Vissa har enbart en central organisation medan andra också är organiserade regionalt.
 - Ett stort antal lagar reglerar tillsynen.
 - Den sammanlagda kostnaden för både den statliga och den kommunala tillsynen beräknas uppgå till minst 10 miljarder kronor för 2018, varav de statliga tillsynsmyndigheterna (inklusive länsstyrelserna) står för 6,3 miljarder kronor. Kostnaderna har mer än fördubblats sedan 2002.
 - De centrala tillsynsmyndigheternas kostnader beräknas till nästan 6 miljarder kronor 2018, vilket kan jämföras med cirka 2 miljarder kronor 2002.
 - Det uppstår också kostnader hos de som granskas, men dessa kostnader är svåra att beräkna.
 - Tillsynsmyndigheterna är huvudsakligen anslagsfinansierade.
 - Det finns en stor variation i myndigheternas ansvar för tillsynsavgifterna. Över en tredjedel av myndigheterna får både besluta om avgifterna och disponera dem och en lika stor andel får varken besluta eller disponera.

- Det finns också en stor variation i myndigheternas sanktionsmöjligheter, men var femte tillsynsmyndighet har inga sanktionsmöjligheter eller kan enbart uttala kritik.
-

Över 70 statliga myndigheter bedriver tillsyn

I vår genomgång av tillsynsmyndigheter ingick ursprungligen 78 myndigheter inklusive länsstyrelserna. Sex av dessa uppgav att de inte bedriver tillsyn enligt vår definition (se kapitel 2), det vill säga granskar regelefterlevnaden.⁶⁰ I Statskontorets studie från 2012 (*Tänk till om tillsynen*) angavs antalet tillsynsmyndigheter till över 90. Den siffran byggde i sin tur på Tillsynsutredningens beräkningar. Antalet tillsynsmyndigheter tycks således vid denna jämförelse över tid ha minskat. Vi har dock noterat att Tillsynsutredningen hade en mindre strikt tolkning av vilka myndigheter som utför tillsyn än vad vi har.⁶¹ Om ändå antalet tillsynsorgan har minskat något hänger det sannolikt samman med att det totala antalet statliga myndigheter har minskat kraftigt sedan Tillsynsutredningens betänkande 2002. Vid den tiden fanns det cirka 600 myndigheter, i dag finns det 341.⁶²

⁶⁰ Det kan dock noteras att tre av dessa sex – Barnombudsmannen, Socialstyrelsen och Tullverket – är medlemmar i intresseorganisationen Tillsynsforums nätverk.

⁶¹ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*. Bilaga 3, s. 205-219.

⁶² Statskontoret 2010. *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007-2010*.

Tillsynen har organiserats på olika sätt

Antalet renodlade tillsynsmyndigheter har ökat

En utveckling som har pågått under en relativt lång tid är att vi har fått fler renodlade tillsynsmyndigheter. Flertalet av dessa tillkom under 2000-talets första decennium. En viktig tillsynsmyndighet som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) inrättades dock först 2013. Vi har funnit 19 renodlade tillsynsmyndigheter i dag.⁶³

Hos andra myndigheter kan tillsynen vara olika betydelsefull

För de myndigheter som inte är renodlade tillsynsmyndigheter varierar tillsynsuppgiftens betydelse i förhållande till myndighetens samlade uppdrag. Tillsyn kan utgöra en marginell uppgift eller en betydande del av myndighetens verksamhet. För till exempel Lantmäteriet och Folkhälsomyndigheten utgör tillsynen, åtminstone kostnadsmässigt, en mycket liten uppgift. Medan exempelvis Migrationsverkets och Livsmedelsverkets tillsyn tar mycket resurser i anspråk.

Central, regional och lokal organisation

De statliga tillsynsmyndigheterna skiljer sig också genom att vissa enbart har en central organisation medan andra har en egen regional eller lokal organisation. Datainspektionen, Finansinspektionen och Post- och Telestyrelsen har enbart en central organisation. IVO, Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket är exempel på myndigheter som också har en regional organisation. Av de 57 centrala myndigheter som ingår i Statskontorets kartläggning har 9 en regional organisation. Länsstyrelserna fungerar ofta som centrala tillsynsmyndigheters regionala tillsynsorgan, där den centrala myndigheten ger vägledning och kan utfärda föreskrifter. Den uppgiften har till exempel Naturvårdsverket gentemot länsstyrelserna.

⁶³ Arbetsmiljöverket, Datainspektionen, Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Försvarsinspektören, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Revisorsinspektionen, Skolinspektionen, Spelinspektionen, Swedac, Transportstyrelsen och Universitetskanslersämbetet.

På lokal nivå finns sedan kommunerna, där en kommunal nämnd utgör tillsynsorgan. Den kommunala tillsynen är kopplad till en samordnande central statlig myndighet och ofta också till länsstyrelsen.

Privaträttslig tillsyn

Det finns även viss privaträttslig tillsyn. Sveriges advokatsamfund har exempelvis ansvar för tillsynen över advokater och advokatsamfund. Privata företag kan också ges rätt (ackrediteras) att utföra viss provning och kontroll, till exempel bilbesiktning eller kontroll av laboratorieverksamhet. De privata organen ackrediteras av den statliga myndigheten Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac). Swedac utövar i sin tur tillsyn över de ackrediterade organen.

Ett stort antal lagar och förordningar reglerar olika former av tillsyn

Enligt regeringens tillsynsskrivelse från 2009 fanns då över 230 lagar som reglerade tillsynen.⁶⁴ Vi har inte haft möjlighet att göra en lika noggrann genomgång som 2009. För att ändå försöka ge en övergripande bild av regleringens omfattning har vi räknat antalet lagar och förordningar som innehåller ordet tillsyn och sedan sorterat dessa på respektive departement. Vår kartläggning tar inte hänsyn till i vilket sammanhang tillsynsbegreppet har använts. Alla lagar och förordningar som ingår i tabellen handlar därmed inte om reglering av tillsyn, utan kan exempelvis reglera vissa myndigheters skyldigheter att tillhandahålla uppgifter till tillsynsmyndigheter. Tabell 1 visar ändå att tillsynsområdet är mycket omfattande och att tillsyn återfinns inom alla sektorsområden.

⁶⁴ Skr. 2009/10:79. *En tydlig rättssäker och effektiv tillsyn*. Tillsynsutredningen räknade till 229 lagar som reglerade tillsynen (t.o.m. september 2001), SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*. Bilaga 2, s. 185.

Tabell 1. Antal lagar och förordningar med ordet tillsyn per departement.

	Lag	Förordning
Arbetsmarknadsdepartementet	12	14
Finansdepartementet	99	49
Försvarsdepartementet	4	6
Infrastrukturdepartementet	73	85
Justitiedepartementet	89	69
Kulturdepartementet	9	9
Miljödepartementet	20	67
Näringsdepartementet	31	45
Socialdepartementet	42	33
Utbildningsdepartementet	5	16
Utrikesdepartementet	8	19
Totalt	392	412

Källa: Regeringskansliet rättsdatabaser.

Tillsynens kostnader har ökat kraftigt sedan 2002

I detta avsnitt redovisar vi kostnaderna för statlig och kommunal tillsynsverksamhet.⁶⁵ Där det är möjligt gör vi också jämförelser med de beräkningar av kostnaderna som Tillsynsutredningen⁶⁶ gjorde 2002 och de som Statskontoret⁶⁷ gjorde för 2010. Jämförelsen över tid bör dock göras med viss försiktighet. Det är svårt att beräkna kostnaden för tillsynsverksamheten, inte minst på grund av att myndigheternas sätt att redovisa kostnaderna skiljer sig åt.⁶⁸

⁶⁵ Hur beräkningen har gått till framgår av metodbilagan.

⁶⁶ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag.*

⁶⁷ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

⁶⁸ Se metodbilagan.

Tillsynen förväntas leda till vinster, men dessa är svåra att mäta

Avsnittet handlar om tillsynens kostnader, men det bör inledningsvis påpekas att tillsynen också förväntas leda till vinster och förbättringar i de tillsynade verksamheterna, främst i form av ökad rättssäkerhet och en mer effektiv verksamhet. Vi har dock inte funnit någon analys som belyser detta i siffror.⁶⁹ I praktiken är det också svårt att se hur en sådan kvantitativ beräkning av tillsynens vinster ska kunna göras.

Den totala kostnaden för den statliga tillsynen (inklusive länsstyrelserna) uppgick enligt Statskontorets beräkning till cirka 6,3 miljarder kronor 2018. Den totala kostnaden för kommunernas tillsyn inom miljö, livsmedel och hälsa beräknas till 3,7 miljarder kronor.⁷⁰ Den sammanlagda kostnaden för statlig och kommunal tillsyn beräknas alltså uppgå till minst 10 miljarder kronor för 2018.⁷¹

Kostnaderna för tillsynen har mer än fördubblats sedan 2002, då Tillsynsutredningen beräknade kostnaden för den totala offentliga tillsynen till mellan 4,0 och 4,5 miljarder kronor, fördelat på en kostnad för den statliga tillsynen (inklusive länsstyrelserna) på cirka 2,3 miljarder kronor och för den kommunala tillsynen på knappt 2 miljarder kronor.⁷²

Även om jämförelsen över tid som nämnts bör göras med försiktighet vågar vi ändå konstatera att kostnaderna för tillsynen generellt sett har ökat kraftigt. Det stämmer också överens med den bild som forskningen ger av en alltmer omfattande granskningsverksamhet (se kapitel 2).

⁶⁹ Däremot frågar vissa tillsynsmyndigheter sina tillsynsobjekt hur de uppfattar tillsynens värde. Det är då frågan om attitydundersökningar.

⁷⁰ Se metodbilagan.

⁷¹ I beräkningen har vi inte kunnat ta med kostnaden för all kommunal tillsyn, utan bara miljö- och livsmedelstillsynen (miljö- och hälsoskydd är det enda tillsynsområde som samtliga kommuner redovisar kostnader för) och därför är den totala kostnaden sannolikt högre än 10 miljarder kronor 2018.

⁷² SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 75.

De centrala tillsynsmyndigheternas kostnader har nästan tredubblats

Enligt våra beräkningar uppgår kostnaden för de centrala⁷³ tillsynsmyndigheterna till ca 6 miljarder kronor 2018. Motsvarande siffra som Tillsynsutredningen tog fram 2002 för 70 centrala tillsynsmyndigheter var drygt 2 miljarder kronor.⁷⁴

Migrationsverket är den myndighet i vår undersökning som har störst kostnader för tillsyn, cirka 2,2 miljarder kronor 2018. Andra myndigheter med stor kostnad för tillsynsverksamheten är IVO (596 miljoner kronor), Arbetsmiljöverket (466 miljoner kronor) och Finansinspektionen (460 miljoner kronor).

För att ge en konkret bild av hur kostnaderna för tillsyn har utvecklats sedan 2010 har vi jämfört våra aktuella beräkningar med dem som Statskontoret gjorde i rapporten *Tänk till om tillsynen*. Rapporten omfattade fem områden: kemikalietillsyn, arbetsmiljö tillsyn, tillsyn av socialtjänst, tillsyn över skolan samt finansmarknadstillsyn. De myndigheter som omfattas av jämförelsen är Kemikalieinspektionen, Arbetsmiljöverket, IVO, Skolinspektionen och Finansinspektionen. Utifrån dessa myndigheters årsredovisningar beräknades kostnaden då uppgå till drygt 1,2 miljarder kronor.⁷⁵ För 2018 uppgick motsvarande kostnader till 1,8 miljarder kronor, en ökning med 50 procent. Även här bör dock jämförelsen över tid göras med viss försiktighet. Exempelvis omfattar IVO:s kostnader 2018 både tillsyn av socialtjänst och hälso- och sjukvård, medan kostnaderna för 2010 enbart gäller socialtjänsten.

⁷³ Här använder vi ”centrala” myndigheter för att skilja ut myndigheter som har ett nationellt uppdrag, från länsstyrelserna som har ett regionalt uppdrag.

⁷⁴ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 79.

⁷⁵ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

Ökade kostnader för länsstyrelsernas tillsyn

Länsstyrelserna har en stor mängd tillsynsuppgifter. Den totala kostnaden för länsstyrelsernas tillsyn för 2018 beräknas till drygt 390 miljoner kronor. Motsvarande kostnad 2002 beräknades till mellan 250 och 300 miljoner kronor.⁷⁶

Länsstyrelserna bedriver tillsyn inom bland annat lantbruk, miljö- och hälsoskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, kulturmiljö, hållbar samhällsplanering och boende, livsmedelskontroll och djurskydd. Tyngdpunkten i länsstyrelsernas tillsynsuppdrag ligger inom miljöområdet.

Ökade kostnader för Skolinspektionens och IVO:s tillsyn

För Skolinspektionen och IVO har vi tagit fram uppgifter om utvecklingen av kostnader och årsarbetskrafter från respektive myndighets inrättande fram till och med 2018.

År 2018 var Skolinspektionens kostnader för tillsyn cirka 270 miljoner kronor. För att få ett perspektiv på den kostnaden kan den sättas i relation till kostnaderna för de verksamheter som är föremål för tillsynen – kostnaderna för grund- och gymnasieskolan uppgick 2018 till 292 *miljarder* kronor.⁷⁷ För IVO uppgick kostnaderna för tillsyn till 596 miljoner kronor 2018 medan kostnaderna för de verksamheter som tillsynas, det vill säga hälso- och sjukvården, socialtjänsten och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), uppgick till 539 *miljarder* kronor 2018.⁷⁸

Figur 1 visar att Skolinspektionens kostnader för tillsyn ökade fram till 2015 för att sedan sjunka något fram till 2018. Men myndighetens kostnader för tillsyn har rapporterats på olika sätt för respektive år, vilket

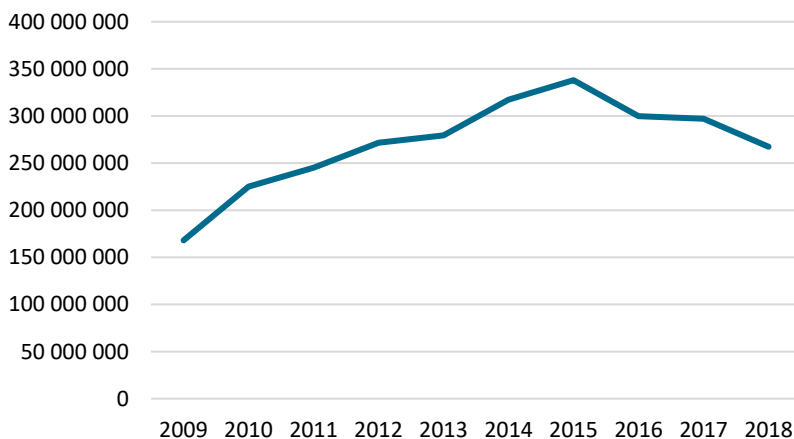
⁷⁶ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

⁷⁷ Sveriges Kommuner och Regioner, *Sektorn i siffror*. <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sectornisiffror.1821.html>, hämtad 2020-09-09. Kostnaden avser förskoleverksamhet och skolbarnomsorg (fritidshem), förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt övrig utbildning.

⁷⁸ *Ibid.* Kostnaden avser primärvård, specialiserad somatisk och psykiatrisk vård, tandvård, övrig hälso- och sjukvård, äldreomsorg, funktionshindrade, ekonomiskt bistånd och individ- och familjeomsorg.

gör att jämförelsen över tid ska göras med försiktighet. I den siffra som redovisas i figuren nedan ingår inte kostnader för kvalitetsgranskning. Samtidigt som kostnaderna för tillsyn alltså har minskat under perioden 2015 till 2018⁷⁹ ökade kostnaderna för kvalitetsgranskning.⁸⁰ Det innebär att kostnaderna för granskningen inte har minskat totalt sett, granskningen sker däremot med andra verktyg.

Figur 1. Skolinspektionens bruttokostnader för tillsyn 2009–2018.



Källa: Kartläggning av tillsynskostnader enligt Skolinspektionen årsredovisningar samt uppgifter som myndigheten har bistått med, se metodbilaga.

Anm. Uppgiften för 2008, då myndigheten inrättades, gäller endast för 3 månader och har därför inte tagits med i figuren.

Orsaker till de ökade kostnaderna för Skolinspektionen

Genom att studera Skolinspektionens budgetunderlag för 2021-2023 får vi en bild av vilka faktorer som myndigheten anser bidrar till kostnadsökningar för tillsynen.⁸¹ Exempelvis anges i budgetunderlaget att det finns en grupp skolor med särskilt allvarliga problem där granskningen

⁷⁹ Siffrorna för tillsyn 2015 till 2018 bygger på uppgifter som Skolinspektionen har bistått med, se metodbilaga.

⁸⁰ Kostnaden för kvalitetsgranskning ökade från 71 miljoner kronor 2015 till 137 miljoner 2018. År 2019 steg kostnaden till ytterligare 153 miljoner kronor, Statens skolinspektion 2019 och 2020. *Årsredovisning 2018 och 2019*.

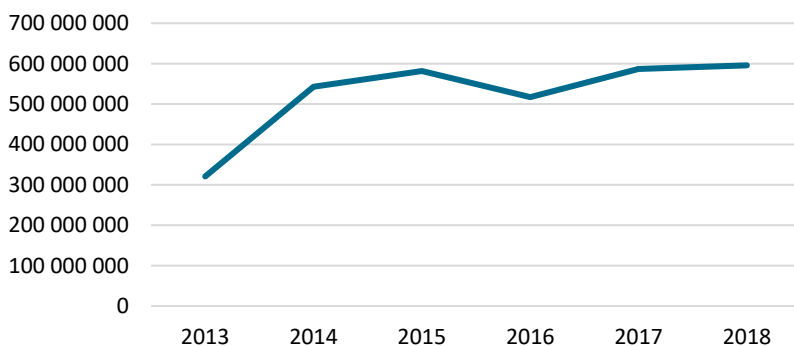
⁸¹ Statens skolinspektion 2020. *Budgetunderlag 2021-2023*.

kräver mer resurser. Skolinspektionen har dessutom i flera situationer agerat med skarpa verktyg, som beslut om återkallande av godkännande för skolverksamhet och beslut om statliga åtgärder för rättelse. Sådana ingripanden kräver enligt myndigheten mer utredningsarbete än andra inspektioner och ofta flera besök på den berörda skolan. Skolinspektionen har numera också i uppdrag att göra en ägar- och ledningsprövning samt en prövning av enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar. Detta kräver mer resurser. Enligt myndigheten har också komplexiteten i flera ärenden ökat, vilket bidrar till ökade kostnader.

Orsaker till de ökade kostnaderna för IVO

Figur 2 visar att även IVO:s kostnader för tillsyn ökade från myndighetens inrättande 2013 och fram till 2018, dock med en nedgång 2016. En stor del av kostnaderna utgjordes inledningsvis av kostnader för hantering av klagomål och anmälningssärenden. År 2014 utgjordes närmare 70 procent av kostnaderna av handläggning av enskildas klagomål på hälso- och sjukvård och socialtjänst, handläggning av vårdens anmälningar enligt lex Maria och socialtjänstens anmälningar enligt lex Sarah, samt den så kallade frekvenstillsynen av boenden för barn och unga.⁸²

Figur 2. IVO:s bruttokostnader för tillsyn 2013-2018.



Källa: Kartläggning av tillsynskostnader enligt IVO:s årsredovisningar samt uppgifter som myndigheten har bistått med, se metodbilaga.

Anm. Kostnaden för 2013 är avsevärt lägre eftersom myndigheten inrättades under det året.

⁸² Statskontoret 2015:8. *Inrättandet av inspektionen för vård och omsorg*, s. 24.

På samma sätt som för Skolinspektionen kan vi genom att studera IVO:s budgetunderlag för 2020-2022 få en bild av faktorer som myndigheten menar påverkar kostnadsutvecklingen.⁸³ IVO pekar till exempel på att antalet aktörer och utövare på vård- och omsorgsområdet ökar, vilket innebär fler aktörer att granska. Den tekniska utvecklingen innebär också ökade krav på tillsynen. Avancerad vård genomförs i människors bostäder och diagnostisering och behandling sker på distans. Frågor om personlig integritet, informationssäkerhet och tillgänglighet blir då allt viktigare.

Att bli tillsynad innebär också kostnader

Som vi beskriver i kapitel 2 innebär tillsynen också att betydande resurser tas i anspråk hos de som tillsynas. Resurser som genererar kostnader. En stor del av den verksamhet som tillsynas ansvarar kommuner och regioner för, främst gäller det skola, hälso- och sjukvård och omsorgsverksamhet. Inom många tillsynsområden är också privata aktörer tillsynsobjekt.

Vi har i den här studien inte gjort något försök att kvantitativt beräkna kommunernas kostnader för att bli tillsynade. Det skulle, om det ens är möjligt, kräva betydligt mer resurser och tid än vad vi har till vårt förfogande. Ännu svårare skulle det vara att beräkna de kostnader som uppstår på grund av tillsynen hos privata aktörer.

Men även om vi inte kan belägga kostnaderna för kommunernas kostnader för att bli tillsynade i siffror finns det tecken på att deras kostnader för detta inte är försumbara. Exempelvis konstaterade Statskontoret i en studie från 2019 av den statliga styrningen av kommuner och landsting att tillsynen innebär omfattande administration och därmed kostnader för kommunerna.⁸⁴

Det finns också empiriskt inriktad forskning som pekar på att kostnader för administration har ökat, bland annat som en följd av ökad tillsyn. Vad forskningen visar är att de kommunala tillsynsobjekten, främst skolor och

⁸³ IVO 2019. *Budgetunderlag 2020-2022*.

⁸⁴ Statskontoret 2019:2. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

omsorgsverksamhet, lägger ned ett omfattande arbete på att förbereda ett tillsynsbesök, men också att efter besöket ta fram eventuella åtgärdsprogram och hantera tillsynsmyndigheternas kritik. Konkret handlar det bland annat om att ta fram och se över olika dokument och planer som tillsynsmyndigheten efterfrågar, ha förberedande interna och externa möten och ibland genomföra egna förberedande granskningar.⁸⁵

En aspekt som bör lyftas fram är också att förutsättningarna för att hantera och administrera den tillsyn som kommunerna är föremål för varierar kraftigt mellan olika typer av kommuner. Det handlar framför allt om en skillnad i kompetens- och resursmässiga förutsättningar mellan stora och små kommuner.

Kostnaderna för kommunernas egen tillsyn är svåra att beräkna men tycks ha ökat

Kommunerna är inte bara tillsynsobjekt utan har också ett eget ansvar att utöva tillsyn. De har tillsynsansvar inom miljö, livsmedel och hälsa, alkohol, tobak, läkemedel, brandsäkerhet, fristående förskolor och fritidshem, samt tillsyn enligt plan- och bygglagen. Viktigast av dessa är miljö- och livsmedelstillsynen.

Om det är svårt att uppskatta de statliga myndigheternas kostnader för tillsyn är det än svårare med kommunernas tillsynskostnader. Det finns flera skäl till detta. Först och främst finns det ingen enhetlig redovisning av kostnaderna. Redovisningen av tillsynskostnader varierar både mellan kommuner och mellan olika tillsynsområden. Endast för tillsyn inom miljö, livsmedel och hälsa redovisas kostnaderna samlat. Dessa är också kommunernas största och viktigaste tillsynsområden.

Den totala kostnaden för kommunernas tillsyn inom enbart miljö, livsmedel och hälsa beräknas till 3,7 miljarder kronor för 2018. Som vi nämnt beräknade Tillsynsutredningen kostnaden för all kommunal tillsyn till cirka 2 miljarder kronor.

⁸⁵ Se t.ex. Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektionen*, Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2018. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Underlagsrapport till Statskontoret 2019:2.

Tillsynen finansieras både genom avgifter och anslag

Enligt regeringens tillsynsskrivelse ska huvudprincipen vara att tillsynen finansieras genom avgifter.⁸⁶ Avgiftsfinansiering bör dessutom alltid tillämpas när den verksamhet som är föremål för tillsynen inte är ett skattefinansierat samhällsåtagande.⁸⁷ Exempel på det är Finansinspektionens tillsyn av bolag på finansmarknaden.

Om tillsynsobjekten betalar en avgift tydliggör det, enligt regeringen, kostnaderna för tillsynen, vilket i sin tur ger tillsynsmyndigheten incitament att genomföra en kostnadseffektiv tillsyn. Regeringen motiverar också avgiftsfinansiering som huvudprincip med att det innebär en begränsning av skatteuttaget.⁸⁸

Det finns dock nackdelar med avgiftsfinansiering. Avgifter som uppfattas som höga skulle till exempel kunna få små företag som inte har så god betalningsförmåga att undvika att etablera sig på en marknad.⁸⁹ Avgiftsfinansiering innebär dessutom vissa kostnader för att administrera avgifterna både hos tillsynsmyndigheten och hos tillsynsobjektet.

När tillsynen är avgiftsfinansierad måste det också finnas en tydlig motprestation kopplad till avgiften – annars är det inte en avgift, utan en skatt.⁹⁰ Om tillsynsobjekten upplever att de betalar avgift för en tillsyn som antingen inte genomförs eller genomförs i så liten utsträckning att den uppfattas som meningslös kan det urholka legitimiteten för tillsynsverksamheten.⁹¹

⁸⁶ Skr. 2009/10:79. *En tydlig rättssäker och effektiv tillsyn*. För en mer detaljerad beskrivning av finansiering av tillsyn genom anslag eller avgifter se Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*. Se även Statskontoret 2018:7. *Tillsyn enligt NIS-direktivet – kostnader och finansiering*.

⁸⁷ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*.

⁸⁸ Statskontoret 2018:7. *Tillsyn enligt NIS-direktivet – kostnader och finansiering*.

⁸⁹ *Ibid*, s. 80.

⁹⁰ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 56.

⁹¹ Statskontoret 2018:7. *Tillsyn enligt NIS-direktivet – kostnader och finansiering*. Se även Statskontoret 2015:17. *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*.

Det är lämpligt att tillsyn inom ett och samma område finansieras på samma sätt. Exempelvis föreslår Statskontoret i en rapport om tillsynen av djurens hälso- och sjukvård att individtillsynen inom området kompletteras med verksamhetstillsyn och att båda typerna av tillsynen om det är möjligt ska finansieras genom en avgift. Argumentet för detta är att om individtillsynen finansieras via anslag, medan verksamhetstillsynen är avgiftsfinansierad, kommer avgiften för tillsynade företag att skilja sig åt. Detta påverkar i sin tur konkurrensen och därmed också legitimiteten för avgiftssystemet.⁹²

Tillsynsmyndigheterna är huvudsakligen anslagsfinansierade

I Statskontorets kartläggning anger 94 procent av myndigheterna att deras tillsyn är helt eller delvis anslagsfinansierad och 35 procent att deras tillsyn är helt eller delvis avgiftsfinansierad. Att procenttalen tillsammans överskrider 100 beror på att myndigheter kan ha en kombination av anslags- och avgiftsfinansiering av sin tillsyn, där viss tillsyn är anslagsfinansierad och annan finansieras genom avgifter.

För att illustrera variationen när det gäller andelen av tillsynsmyndigheternas kostnader som är anslags- respektive avgiftsfinansierade, har vi tagit fram uppgifter om hur finansieringen fördelar sig för våra fyra fallstudiemyndigheter (se kapitel 4) IVO, Skolinspektionen, Finansinspektionen och Läkemedelsverket. För Skolinspektionen och IVO utgjordes 2018 en mycket liten andel av intäkterna av avgifter och andra ersättningar, 0,4 procent för Skolinspektionen⁹³ och knappt 0,1 procent av intäkterna för IVO.⁹⁴ Det är i linje med principen att tillsyn över skattefinansierad verksamhet ska vara anslagsfinansierad. För Finansinspektionen utgjordes 16 procent av intäkterna av avgifter.⁹⁵ Läkemedelsverket skiljer sig från de andra tre myndigheterna genom att så hög andel som 76 procent av deras intäkter utgjordes av avgifter.⁹⁶

⁹² Statskontoret 2016:29. *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 73.

⁹³ Statens skolinspektion 2019. *Årsredovisning 2018*.

⁹⁴ Inspektionen för vård och omsorg 2019. *Årsredovisning 2018*.

⁹⁵ Finansinspektionen 2019. *Årsredovisning 2018*.

⁹⁶ Läkemedelsverket 2019. *Årsredovisning 2018*.

Stor variation i myndigheternas ansvar för tillsynsavgifterna

Det går att urskilja fyra huvudmodeller för myndigheternas ansvar för tillsynsavgifter. I den första modellen får myndigheten varken besluta om avgifternas storlek eller disponera intäkterna. I den andra får myndigheten inte besluta om avgifternas storlek, men däremot disponera avgiftsintäkterna. I den tredje modellen får tillsynsmyndigheten besluta om avgifternas storlek, men inte disponera intäkterna. Slutligen får myndigheten i den fjärde modellen både besluta om avgifternas storlek och disponera intäkterna.⁹⁷ Hur myndigheterna i vår kartläggning fördelar sig mellan dessa modeller framgår av tabell 2 nedan.

Tabell 2. Fördelningen av myndigheternas ansvar för tillsynsavgifter.

Myndigheten får	Inte besluta	Besluta
Inte disponera	36%	16%
Disponera	12%	36%

Källa: Kartläggning baserad på uppgifter som myndigheterna bistått med, se metodbilaga.

Som framgår av tabell 2 kan fler än var tredje tillsynsmyndighet både besluta om tillsynsavgiftens storlek och disponera medlen. Detta gäller exempelvis för Arbetsmiljöverket, Datainspektionen och Livsmedelsverket. Det finns en lika stor andel myndigheter som varken får besluta om avgifterna eller behålla dem. Till den kategorin hör till exempel Finansinspektionen, Elsäkerhetsverket och IVO. Vi finner inget tydligt samband mellan typ av myndigheter och typ av ansvar för tillsynsavgifterna.

Sanktionsmöjligheterna varierar stort mellan olika tillsynsområden

I *Tänk till om tillsynen* understryker Statskontoret att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande, så att ett eventuellt ingripande kan ligga på rätt nivå. Inte minst viktigt är det, enligt Statskontoret, vid mindre allvarliga överträdelse. Om det saknas möjligheter till mildare ingripande kan resultatet bli att inget ingripande överhuvudtaget görs. Detta därför att

⁹⁷ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

tillsynsmyndigheten inte vill riskera att vidta en alltför stark sanktion.⁹⁸ Regeringen anger i sin tillsynsskrivelse också att en tillsynsmyndighets olika möjligheter till sanktioner bör kunna användas både vid mindre och mer allvarliga brister i en verksamhet.⁹⁹

Vår kartläggning visar att det finns en stor variation när det gäller tillsynsmyndigheternas sanktions- eller ingripandemöjligheter. Av tabell 3 nedan framgår hur stor andel av myndigheterna som kan använda sig av de olika sanktionsmöjligheterna.

Tabell 3. Andel av myndigheterna som kan använda sig av olika sanktionsmöjligheter.

Sanktionsmöjlighet	Andel av myndigheterna
Har inga sanktionsmöjligheter/enbart uttala kritik	20%
Kan ge anmärkning, varning eller liknande	61%
Kan besluta om sanktionsavgift eller vitesföreläggande	69%
Kan ingripa i verksamheten t.ex. genom att dra in eller neka tillstånd eller förbjuda verksamhet.	75%
Kan med författningsstöd besluta om straffsanktion (åtalsanmäla)	43%

Källa: Kartläggning baserad på uppgifter som myndigheterna bistått med, se metodbilaga.

Som framgår av tabell 3 har 20 procent av tillsynsmyndigheterna inga sanktionsmöjligheter i egentlig mening, utan myndigheterna kan endast uttala kritik mot den verksamhet som granskas. Detta gäller exempelvis för Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Riksantikvarieämbetet och Folkhälsomyndigheten. Vi kan inte se något tydligt mönster när det gäller vilka myndigheter som saknar sanktionsmöjligheter.

⁹⁸ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 87-88.

⁹⁹ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

4 Fallstudier – fyra myndigheters arbete med att utveckla sin tillsyn

I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur fyra tillsynsmyndigheter – Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Finansinspektionen och Läke-medelsverket – utför tillsyn i dag och hur deras tillsyn har utvecklats under det senaste decenniet. Vi har valt dessa fyra myndigheter för att de bedriver tillsyn inom för samhället viktiga områden av olika karaktär.

Kapitlet bygger huvudsakligen på studier av hur myndigheternas verksamhet regleras, på interna styrdokument samt på de intervjuer vi har genomfört med företrädare för de fyra myndigheterna.¹⁰⁰

Sammanfattningsvis konstaterar vi att:

-
- Trots att myndigheternas verksamhet och förutsättningar väsentligt skiljer sig åt är många av utmaningarna som de brottas med desamma. För alla fyra myndigheterna tycks tillsynen generera diskussioner och förutsätta ett löpande utvecklingsarbete.
 - Tillsynen syftar för det mesta till att kontrollera regelefterlevnad. Men inom skolområdet och i vård- och omsorgssektorn vill regeringen även att myndigheterna ska granska verksamheternas kvalitet. En anledning kan vara att staten vill ha en mer omfattande insyn i dessa områden, men också att verksamheternas till sin karaktär är svårare att reglera.
 - Alla myndigheter arbetar med att utveckla de riskanalyser som ligger till grund för den riskbaserade tillsynen. Men myndigheternas möjlighet att göra träffsäkra riskanalyser varierar, bland annat för att myndigheternas har skiftande kunskap om tillsynsobjekten.

¹⁰⁰ På myndigheterna har vi genomfört intervjuer med inspektörer, enhetschefer samt företrädare för ledningen, till exempel avdelningschef eller stabschef.

- Genom åren har fokus skiftat mellan den kontrollerande och den rådgivande delen av tillsynen. Myndigheterna har utvecklat olika strategier för att hantera balansen. För Skolinspektionen och IVO är rådgivning en naturlig del av uppdraget, medan Finansinspektionen och Läkemedelsverket är något mer försiktiga och snarare betonar vikten av en pedagogisk återföring. Myndighetsföreträdarna anser att det är viktigt att inte pendelrörelsen mellan en mer kontrollerande och en mer rådgivande tillsyn blir för stor.
 - Tidigare har det bland annat framförts kritik mot att tillsynsmyndigheter i alltför stor utsträckning gör skrivbordbedömningar. Vi konstaterar att myndigheterna i viss mån har strävat efter att variera sin tillsyn mer under senare år. De har också en relativt stor arsenal av metoder att tillgå som de försöker använda. Bland annat vill de i ökad utsträckning genomföra inspektioner på plats.
-

Stora skillnader mellan tillsyn av olika områden

De fyra myndigheterna i vår studie har alla tillsyn som kärnuppgift, men de bedriver tillsynen inom mycket olika områden. Det får konsekvenser för hur respektive myndighet har utformat och arbetat med sin tillsyn.

Skolinspektionen och IVO granskar i huvudsak offentligt finansierad verksamhet som bygger på nationell reglering. Verksamheterna omfattar också till viss del mer svårbedömda insatser riktade mot människor. Skolinspektionen genomför tillsyn av skolhuvudmän och skolverksamheter enligt framför allt skollagen och tillhörande lagstiftning. Genom tillsynen ska myndigheten verka för en likvärdig utbildning samt för verksamheter av god kvalitet och trygg miljö.¹⁰¹ Som ett komplement till tillsynen granskar Skolinspektionen också utbildningens kvalitet inom ramen för den så kallade kvalitetsgranskningen.

IVO ansvarar för tillsyn inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Som en del av tillsynen ansvarar också IVO för att pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal enligt

¹⁰¹ Förordning (2011:556) med instruktion Statens skolinspektion.

bestämmelserna i patientsäkerhetslagen (2010:659) samt svarar för viss tillståndsprovning.¹⁰² Tillsynen bedrivs utifrån ett stort antal lagar, framför allt patientsäkerhetslagen (2010:659) och socialtjänstlagen (2001:453).

Läkemedelsverket och Finansinspektionen bedriver tillsyn av privata verksamheter vars reglering i hög grad utgår från EU-lagstiftning. Tillsynen omfattar såväl produkter och tjänster som verksamheter. Finansinspektionen ska granska finansiella marknader och finansiella företag. Myndigheten ansvarar också för regelgivningen och tillståndsprovningen inom området och ska vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser.¹⁰³ Läkemedelsverket ansvarar i högre grad för tillsyn av produkter, bland annat läkemedel, narkotika och medicintekniska produkter.¹⁰⁴ Men i uppdraget ingår också att granska anmälda organ inom medicinteknik, nationella medicinska informationssystem, tatueringsfärger, apotek samt detaljhandelns hantering av receptfria läkemedel.

Komplexa verksamheter kräver en bredare definition av tillsyn

De fyra myndigheternas granskning har till viss del olika syften.

Läkemedelsverket och Finansinspektionens tillsyn syftar enligt gällande lagar och förordning till att säkerställa regelefterlevnaden.

Skolinspektionen och IVO ska inom ramen för inspektionsverksamheten även granska kvaliteten i verksamheterna. Skillnaden kan spegla de olika verksamhetsområdenas karaktär, men också statens vilja inom respektive område.

Kvalitet är en del av IVO:s och Skolinspektionens granskning

Kraven på Skolinspektionen och IVO att granska kvaliteten i verksamheterna är reglerade på olika sätt. För IVO utgör granskning av verksamheternas kvalitet en del i definitionen av deras tillsyn.

Myndigheten ska enligt sin instruktion granska att vården och omsorgen

¹⁰² Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

¹⁰³ Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

¹⁰⁴ Förordning (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket.

bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter samt är säker och har god kvalitet.¹⁰⁵ Regeringen motiverar bland annat detta med att det inte alltid är möjligt att formalisera hur vård, stöd och behandlingsinsatser riktade mot människor ska ske. Därför måste tillsynen tillåta viss flexibilitet och utföras av handläggare med expertkunskap inom områdena.¹⁰⁶

För Skolinspektionen har regeringen delat upp inspektionsverksamheten i tillsyn och kvalitetsgranskning, där tillsynen ska kontrollera att verksamheterna ”uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter”,¹⁰⁷ medan kvalitetsgranskningen ska granska hur kvaliteten i verksamheternas utbildning förhåller sig till mål och ”andra riktlinjer”.¹⁰⁸ Regeringen inrättade kvalitetsgranskningen som ett komplement till tillsynen för att bidra till en kvalitetssäkring av svensk skola.¹⁰⁹ Inom ramen för kvalitetsgranskning kan Skolinspektionen ge en mer nyanserad återkoppling till verksamheterna, genom att belysa både styrkor och svagheter.

Som vi nämner i kapitel 2 kan en tillsyn som omfattar kvalitativa bedömningar i högre grad bidra till verksamhetsutveckling. Samtidigt måste bedömningarna utgå från kunskap och beakta rättssäkerhet. Både Skolinspektionen och IVO försöker i den utsträckning det går att utgå ifrån forskningsbaserade bedömningar av vad god kvalitet är. Men även det kan innebära problem. För exempelvis IVO finns det relativt omfattande forskning om vad som utgör god vård, men betydligt mindre forskning om omsorg av och insatser för omhändertagna barn.

¹⁰⁵ 2 § förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

¹⁰⁶ Prop. 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

¹⁰⁷ 2 § 26 kap. skollagen (2010:800).

¹⁰⁸ 19-20 §§ 26 kap. skollagen (2010:800).

¹⁰⁹ SOU 2007:101. *Tydlig och öppen - Förslag till en stärkt skolinspektion.*

Läkemedelsverket och Finansinspektionen granskar främst regelefterlevnad

För Läkemedelsverket och Finansinspektionen finns inte lika utvecklade definitioner av tillsynen i centrala lagar och förordningar som för Skolinspektionen och IVO. Ingenstans har regeringen angett att tillsynen utgör något mer än att myndigheterna ska granska regelefterlevnaden. I lagen (2009:366) om handel med läkemedel anges till exempel att Läkemedelsverket har tillsyn över efterlevnaden av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. En likartad formulering finns i läkemedelslagen (2015:315). I lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse står det att Finansinspektionens tillsyn ska omfatta att rörelsen drivs enligt lag och andra relevanta författningar, institutens bolagsordning, stadgar eller reglemente samt interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet.

Men även om Läkemedelsverket och Finansinspektionen inte behöver bedöma verksamheternas kvalitet inrymmer även deras uppdrag tolkningsutrymmen och svåra gränsdragningar. Båda myndigheterna granskar verksamheter inom flera olika områden och har därmed olika lagstiftningar att följa. Det innebär att tillsynen kan variera mellan olika områden. Finansinspektionen framhåller exempelvis att generellt hållna regelverk förutsätter en mer analytisk och principbaserad tillsyn, medan mer detaljerade regelverk gör tillsynen mer formell och mer inriktad på regelefterlevnad.¹¹⁰

Myndigheterna utvecklar sina riskanalyser för att bli mer träffsäkra

Myndigheterna har olika tillvägagångssätt för att avgöra vilka verksamheter som ska granskas. Alla fyra myndigheterna behöver göra tillsyn på förekommen anledning, till följd av till exempel anmälningar eller andra signaler. Skolinspektionen, IVO och Finansinspektionen ska också bedriva viss regelbunden tillsyn. Men i grunden strävar alla fyra myndigheterna efter att i så stor utsträckning som möjligt basera valet av tillsynsobjekt på riskanalyser. De menar att tillsynen på så vis kan riktas

¹¹⁰ Finansinspektionen 2020. *Tillsynsstrategi*, FI Dnr 20-2646.

mot de verksamheter där den gör som mest nytta. Det blir ett kostnads-effektivt sätt att hantera ett stort uppdrag.

Myndigheterna möter dock olika utmaningar i arbetet med att utveckla den riskbaserade tillsynen och få den att bli träffsäker. De har alla gjort förändringar av tillvägagångssättet under senare år för att i högre grad utöva tillsyn där behoven är som störst.

En utmaning för IVO att få utrymme för den riskbaserade tillsynen och analysera riskerna systematiskt

IVO:s tillsyn ska i huvudsak utgå ifrån en riskanalys. Undantaget är tillsynen över vissa verksamheter som enligt lag ska granskas med en viss regelbundenhet. Det gäller till exempel HVB-boenden som ska granskas en gång per år och verksamheter som hanterar blod, celler och vävnader, som blodcentraler, som ska granskas vartannat år.

Övriga verksamheter ska IVO välja utifrån riskanalyser. Myndigheten tar fram riskanalyser både på nationell och regional nivå. Riskanalyserna baseras på iakttagelser från den egna tillsynen, lex Maria-anmälningar, lex Sarah-anmälningar samt iakttagelser från andra aktörer, som patientförsäkringarna, kommuner, regioner, patientnämnder och brukar- och anhörigorganisationer. För åren 2018–2020 bestämde IVO bland annat att utifrån sina iakttagelser i tillsynen prioritera barn och unga med psykisk ohälsa som riskerar att drabbas av brister i samordning och en osammanhängande vårdkedja och personer med funktionsnedsättning som riskerar att utsättas för brister i boendemiljö och omsorg.

IVO har sedan myndigheten startade haft svårt att bedriva riskbaserad tillsyn i den omfattning som det var tänkt. Den händelsestyrda och den lagstadgade tillsynen har tagit mycket tid och myndigheten har inte på egen hand kunnat skapa utrymme för den riskbaserade tillsynen. Regeringen har därför under senare år sänkt kravet på antal inspektioner av HVB-boenden från två gånger per år till en gång per år. Regeringen har också begränsat IVO:s skyldighet att utreda patienters klagomål inom hälso- och sjukvården till allvarliga fall. Det innebär att IVO:s förutsättningar att utöva riskbaserad tillsyn har förbättrats.

IVO har också arbetat med att utveckla riskanalysernas träffsäkerhet. Myndigheten har ett stort uppdrag och ett mycket stort antal verksamheter att granska. Förutsättningarna för att göra kvalificerade analyser av verksamheterna och de eventuella brister som finns har dock varit begränsade. Av våra intervjuer framgår att medarbetare på myndigheten önskar bättre möjligheter att göra mer systematiska analyser av risker, till exempel utifrån myndighetens ärendesystem. Under 2019 implementerade IVO också en ny it-struktur, bland annat med förhoppningen att den ska möjliggöra mer avancerade analyser av myndighetens ärenden. Myndigheten arbetar även för närvarande med att utveckla en mer datadriven tillsyn.

Skolinspektionen går mot mer riktad tillsyn utifrån misstänkta brister

Skolinspektionen genomför regelbunden tillsyn, riktad tillsyn och tematisk tillsyn. Dessutom utför myndigheten etableringskontroller, förstagångstillsyner och tillsyn utifrån individärenden. Den regelbundna tillsynen utövas över skolor som väljs ut genom myndighetens risk- och väsentlighetsanalyser.

Risikanalyserna baseras bland annat på elevernas kunskapsresultat och resultat av enkäter som Skolinspektionen skickar ut regelbundet till elever och lärare. Skolinspektionen är nöjd med riskanalysernas träffsäkerhet. Nästan 85 procent av de skolenheter som blir utvalda för tillsyn uppvisar brister.¹¹¹ Det tolkar myndigheten som att riskanalyserna hjälper dem att välja ut skolor som behöver tillsynsinsatser. Som exempel anger företrädare för Skolinspektionen att inspektörerna mycket sällan påträffade brister på skolorna när myndigheten tillsynade bredare.

Trots träffsäkerheten har Skolinspektionen sedan 2018 minskat antalet inspektioner inom den regelbundna tillsynen för att i stället lägga mer fokus på riktad tillsyn och regelbunden kvalitetsgranskning. Myndigheten bedömer att den på så vis kan bli än mer träffsäker i valet av tillsynsobjekt. Skolinspektionen har bland annat utvecklat arbetet med att värdera de signaler och anmälningar som kommer in till myndigheten,

¹¹¹ Statens skolinspektion 2020. Årsredovisning 2019.

vilka kan leda till en riktad tillsyn. Riktad tillsyn kan även göras med anledning av att Skolinspektionen inte har besökt en skolenhet på länge, eftersom myndigheten bedömer att även det förhållandet kan utgöra en risk.¹¹²

Läkemedelsverket – från att bedöma störst risk för regelöverträdelse till störst risk för patienter och konsumenter

Läkemedelsverkets definition av riskbaserad tillsyn är att använda resurser till bästa nytta och prioritera det som utgör störst patient- och konsumentrisk. Men myndigheten väger också in hur stor påverkansgrad något har, både vad gäller regelefterlevnad och vad som kan skapa förtroende för Läkemedelsverket.

Läkemedelsverket har sedan 2015 valt att i högre grad bedöma risker utifrån var de ser de största riskerna för patienter och konsumenter. Tidigare fokuserade myndigheten i tillsynen på områden där risken att avvika från regelverket var som störst. Det innebar att inspektörerna lade mycket tid på tillsyn av exempelvis produkter som ofta var felaktiga, men som kanske inte ledde till mer allvarliga skador för konsumenterna. Till exempel får Läkemedelsverket mycket information om risker inom området kosmetika, men riskerna inom det området kan gälla relativt milda skador. Numera bedömer myndigheten i stället om det finns en risk att en felaktig produkt kan leda till hälsovådliga skador hos patienter och konsumenter.

En viktig del av Läkemedelsverkets tillsyn är tillsynen av apoteksmarkaden. Valet av apotek att granska baseras bland annat på information som myndigheten får genom andra inspektioner och från allmänheten. Men myndigheten har även en riskvärderingsmodell, där till exempel apotek som har många patienter får en högre riskvärdering. Läkemedelsverket beaktar även geografisk spridning och konkurrensneutralitet när myndigheten väljer tillsynsobjekt.

En utmaning för myndigheten är att få kännedom om alla produkter och möjliga brister som kan behöva granskas. Krav på rapportering från användare är till exempel ett viktigt komplement till de krav som ställs på

¹¹² Statens skolinspektion 2020. Årsredovisning 2019.

tillverkare att anmäla olyckor och tillbud till myndigheten. Myndigheten uppmanar exempelvis vårdinrättningar att rapportera eventuella brister hos medicintekniska produkter i enlighet med de krav som ställs i Socialstyrelsens föreskrifter.¹¹³ Men företrädare för Läkemedelsverket framhåller också att de genom medias bevakning ibland kan få hjälp att upptäcka brister hos produkter som är nya på marknaden.

Finansinspektionen behöver ta hänsyn till internationella regelverk

Finansinspektionen delar in tillsynsarbetet i tre typer: löpande tillsyn, undersökningar samt kartläggningar och fördjupade analyser. Alla företag och marknader som står under Finansinspektionens tillsyn ska återkommande vara föremål för en löpande tillsyn. Tillsynen utgår från de underlag som instituten enligt lag är skyldiga att inrapportera till Finansinspektionen.

Fördjupande analyser och undersökningar är mer grundliga tillsynsinsatser. Där fokuserar myndigheten på ett företag, ett område eller en företeelse. Undersökningarna sker i kommunikation med berörda företag, medan analyserna i högre grad handlar om övergripande företeelser eller en större mängd företag. För att välja ut objekt för dessa tillsynsinsatser utgår Finansinspektionen från riskanalyser. I myndighetens riskbaserade tillsyn ingår riskidentifiering och riskklassificering. Riskidentifieringen innebär att myndigheten identifierar och rangordnar de viktigaste riskerna. Riskklassificeringen innebär att den definierar de företag inom varje område där problemen väntas få störst negativt genomslag för konsumenterna, det finansiella systemet eller samhällsekonomin.¹¹⁴

För Finansinspektionen har den främsta förändringen under senare år varit att tillsynen har blivit mer datastyrd. Myndigheten har både fått tillgång till mer dataunderlag genom nya regelverk och blivit bättre på att utnyttja dessa underlag för analyser. Finansinspektionens möjlighet att prioritera tillsynsinsatser utifrån den egna riskanalysen har också förändrats under senare år. Sedan finanskrisen 2008 har de internationella regelverken växt i antal och fått en ökad betydelse. Krisen tydliggjorde

¹¹³ SOSFS 2008:1 Socialstyrelsens föreskrifter om användning av medicintekniska produkter i hälso- och sjukvården.

¹¹⁴ Finansinspektionen 2020. *Tillsynsstrategi*, FI Dnr 20-2646.

behovet av harmoniserade regelverk och ett ökat samarbete inom tillsynen. Det har gjort att Finansinspektionen inte enbart kan se till nationella prioriteringar vid valet av tillsynsobjekt.

Sammantaget framhåller företrädare för Finansinspektionen att internationaliseringen och kravet på både regelbunden och riskbaserad tillsyn innebär avvägningar. Vissa intervjupersoner anger att de hellre hade sett mer riskbaserad tillsyn av institut som är systemviktiga utifrån ett nationellt perspektiv. Samtidigt finns det fördelar med en mer heltäckande tillsyn, till exempel att den ger en god överblick över hela området.

Utveckling mot mer dialog hos de fyra myndigheterna

Som vi beskriver i kapitel två har det under senare år lyfts krav på att tillsynen i högre utsträckning ska bidra till verksamhetsutveckling. Tillitsdelegationen har bland annat angett att en ökad dialog, till exempel i form av muntlig kommunikation och mer rådgivning, med de granskade är en viktig metod som kan främja verksamhetsutveckling och lärande. Denna utveckling syns i våra fallstudier av de fyra myndigheterna, men på lite olika sätt.

Samtidigt upplever alla myndigheter att det kan vara svårt att balansera den kontrollerande och den utvecklande ansatsen. De varnar också för att pendelrörelsen mellan det kontrollerande och det stödjande syftet inte får bli för stor.

Skolinspektionen och IVO har tydliga uppdrag att ge råd

För både IVO och Skolinspektionen är det tydligt reglerat att de ska ge råd inom ramen för tillsynen. Patientsäkerhetslagen anger bland annat att IVO ska ”lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen, och informera och ge råd till allmänheten”.¹¹⁵ Skolinspektionen ska enligt skollagen lämna råd och vägledning inom ramen för tillsynen.

¹¹⁵ 3 § 7 kap. Patientsäkerhetslag (2010:659).

Myndigheterna hanterar balansen mellan kontrollerande tillsyn och de rådgivande verksamheterna på olika sätt. IVO framhåller betydelsen av situationsanpassad tillsyn. Det är en lösning som även Tillitsdelegationen har framhållit. Det handlar om att undersöka orsakerna till olika brister och låta dessa påverka om mer kontrollerande eller mer främjande verktyg krävs.¹¹⁶ Enligt IVO:s tillsynspolicy ska myndigheten använda både kontrollerande och främjande metoder och verktyg i tillsynen. Valet av verktyg görs utifrån vilken förväntad effekt det har på tillsynsobjekten samt utifrån vilka möjligheter lagstiftningen ger.¹¹⁷ IVO anger att det är en mycket levande diskussion på myndigheten.

IVO:s tillsynspolicy tydliggör också att myndigheten vägleder personal i verksamheterna, bland annat genom att ge råd med utgångspunkt från tidigare tillsynserfarenheter. I våra intervjuer framhåller myndighetsföreträdarna att det känns självklart att de ska återföra kunskaper de får genom tillsynen till verksamheterna som granskas. Men de behöver göra det på ett ”klokt sätt”, till exempel genom att hänvisa till var det finns information om en viss fråga. Företrädarna för IVO anger också att de är ute mer i verksamheterna nu än tidigare. Detta för att kunna ha en mer utvecklad dialog med personalen i den granskade verksamheten och bättre kunna avgöra vad situationen kräver.

Skolinspektionen menar att den löser balansen mellan att vara rådgivande och kontrollerande genom uppdelningen mellan tillsyn och kvalitetsgranskning. Generellt sett har myndigheten fokus på kontroll och regelefterlevnad i tillsynen. Men även inom ramen för tillsynen förklarar inspektörerna besluten och ger därigenom en form av råd genom att påtala de brister som de ser. Inom ramen för kvalitetsgranskningen går dock Skolinspektionen längre vad gäller rådgivningen. De skolor som blir kvalitetsgranskade kan få råd om hur de ska utveckla verksamheten utifrån vad forskning och beprövad erfarenhet säger. Skolinspektionen har gått i riktning mot att genomföra mer kvalitetsgranskning och mindre

¹¹⁶ SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg.*

¹¹⁷ IVO 2015. *Policy för tillsyn*, dnr. 1.3–6505/2015.

tillsyn under senare år. Det ökar möjligheten att granska faktorer som har stor betydelse för elevers kunskapsresultat.

Generellt genomför inte Skolinspektionen en kvalitetsgranskning och en tillsyn samtidigt. Våra intervjupersoner anser att det är svårt för både inspektörer och tillsynade att genomföra respektive vara föremål för båda typerna av granskning samtidigt.

Finansinspektionen och Läkemedelsverket talar om tydlig kommunikation i stället för rådgivning

I regleringen av Läkemedelsverkets och Finansinspektionens tillsyn nämns ingen specifik skyldighet att ge råd till tillsynsobjekten. Det kan vara en orsak till att frågan om var gränsen går mellan kontroll och rådgivning är mer otydlig i dessa myndigheter, än i Skolinspektionen och IVO. I våra intervjuer kopplar båda myndigheterna frågan till kommunikation. Läkemedelsverket anger att de arbetar med att utveckla en professionell kommunikation med tillsynsobjekten och Finansinspektionen talar om att de strävar efter en ”kommunikativ tillsyn”.

Läkemedelsverket lägger tonvikten på ett professionellt bemötande i kommunikationen med tillsynsobjekten. Inspektörerna ska vara respektfulla samt motivera och förklara tillsynsbesluten. Det ingår som en del av myndighetens strategi för tillsynen. Läkemedelsverket framhåller också vikten av dialog via större informations- och utbildningsinsatser, som en del av det proaktiva tillsynsarbetet. Myndigheten anordnar bland annat varje år informationsdagar för läkemedelsansvariga på apotek. Under dessa dagar informerar Läkemedelsverket till exempel om aktuella regelverksändringar och tillsynsresultat.¹¹⁸

Finansinspektionen framhåller i tillsynstrategin att tillsynen behöver vara kommunikativ, eftersom regelverken är komplexa och både företag och allmänhet behöver förstå dem. Annars blir inte tillsynen ändamålsenlig. Av myndighetens tillsynsstrategi framgår tydligt att frågan om balansen mellan kontroll och rådgivning är föremål för diskussion. I strategin förtydligar myndigheten att kommunikativ tillsyn inte står ”i något som helst motsatsförhållande till en skarp och beslutsam tillsyn. Tvärtom

¹¹⁸ Läkemedelsverket 2020. *Årsredovisning 2019*.

innebär den kommunikativa tillsynen att FI är tydligt mot omvärlden med vilka förväntningar vi har. Det är en förutsättning för att sedan agera när finansiella aktörer inte lever upp till dessa förväntningar.”¹¹⁹ Men kommunikationen med tillsynsobjekten ska inte vara ”handlingsdirigerande”. Vägledande och främjande insatser ska riktas mot hela branschen, inte mot enskilda institut.

Myndigheterna framhåller vikten av en varierad uppsättning tillsynsmetoder

Vi kan konstatera att IVO, Skolinspektionen, Finansinspektionen och Läke medelsverket i olika grad har strävat efter att göra tillsynen mer varierad, och att alla fyra har en relativt stor mängd olika metoder att använda. Alla framhåller också vikten av att i någon form genomföra platsbesök.

IVO strävar efter en bred palett av metoder och ett tydlig patient- och brukarperspektiv

IVO har under senare år utvecklat sina tillsynsmetoder för att göra dem mer varierade. Myndigheten har till exempel utvecklat tillsynen genom att involvera fler aktörer på olika nivåer med utgångspunkt i ett helhetsperspektiv. Den bakomliggande tanken är att verktygen som krävs för att åtgärda brister kan ägas av flera aktörer, inte enbart den aktör som i första hand utgör tillsynsobjekt. IVO har bland annat granskat akutsjukhusen i Stockholm. Fokus för tillsynen var väntetider för patienter på sjukhusens akutmottagningar. Inför att myndigheten skulle fatta sitt tillsynsbeslut bjöd den in till ett dialogsamtal med den politiska ledningen, regiondirektören och beställarna för att tillsammans diskutera vilka brister som IVO hade identifierat.

IVO har också under senare år utvecklat metoder för att inkludera ett patient- och brukarperspektiv i sina tillsynsinsatser. Enligt IVO:s instruktion ska ett sådant perspektiv också genomsyra myndighetens tillsyn.¹²⁰ Det innebär bland annat att tillsynen ska fånga upp och hantera

¹¹⁹ Finansinspektionen 2020. *Tillsynsstrategi*, FI Dnr 20-2646.

¹²⁰ 2 § förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

osakliga skillnader mellan grupper av patienter och brukare.¹²¹ I våra intervjuer beskriver IVO också att man under senare år i högre utsträckning fångar upp patienter och brukares synpunkter i granskningarna. Till exempel intervjuar inspektörerna numera alltid boende på HVB-hemmen och utgår från dessa intervjuer när de sedan intervjuar personalen. Myndigheten har också utvecklat metoder för att fånga in erfarenheter och perspektiv från patienter och brukare som inte kan uttrycka sig själva. Det handlar till exempel om olika observationsmetoder.

Det kan dock vara svårt att nå brukare och patienter, eller att få dem att vilja ställa upp på intervjuer. IVO har därför tagit fram metoder för att nå ut med information till patienter, anhöriga och brukare om att dessa behövs för intervjuer när en viss verksamhet ska tillsynas.

Skolinspektionen har utvecklat tillsynen för att bli mindre dokumentfokuserad

Skolinspektionen har på olika sätt strävat efter att använda mer träffsäkra metoder för tillsyn av undervisningen. De har i det syftet tagit fram strukturerade metoder för lektionsobservationer, som i högre grad är användbara som underlag för tillsynen. Metoderna används av inspektörerna för att bland annat granska om undervisningen är allsidig, har en koppling till målen, gör eleverna delaktiga och innehåller uppgifter som är anpassade efter elevernas nivå. Under 2019 gjorde Skolinspektionen sådana observationer i 95 procent av tillsynerna vid skolenheter.¹²²

Ambitionen att hitta mer träffsäkra tillsynsmetoder har till följd att myndigheten i mindre utsträckning än tidigare fokuserar på dokumentation i sin tillsyn. Även om inspektörerna fortfarande samlar in och går igenom relevant dokumentation från skolorna leder inte brister enbart i sådan dokumentation till föreläggande. Dokumentationen ska i stället vara en utgångspunkt för att studera hur undervisningen och andra processer fungerar. Skolinspektionen har också utvecklat elevintervjuerna. Elevintervjuer har visserligen alltid haft en framträdande

¹²¹ IVO 2015. *Policy för tillsyn*. dnr. 1.3–6505/2015.

¹²² Statens skolinspektion 2020. *Årsredovisning 2019*.

roll under inspektionerna, men numera genomförs alltid intervjuer med elever vars lektion inspektörerna har besökt. Intervjuerna ska ge inspektörerna en bild av hur representativ lektionen var.

I och med att Skolinspektionen genomför fler riktade tillsynsinsatser har också kraven på skolorna att tillhandhålla dokumentation minskat. I de riktade tillsynsinsatserna fokuserar Skolinspektionen endast på de bedömningsområden där det utifrån inhämtad information kan finnas risker. Det innebär att tillsynsinsatserna blir mer begränsade.

Läkemedelsverket fokuserar mer på egenkontroll

Även Läkemedelsverket strävar efter att vara mindre beroende av dokumentation och i stället göra fler platsbesök inom ramen för tillsynen. Möjligheten att göra detta varierar dock mycket mellan myndighetens olika tillsynsområden. Handläggarna anger att branscherna överlag uppskattar att de får besök av myndigheten, i synnerhet gäller detta apoteken. Men platsbesöken tar längre tid än att enbart granska dokumentationen, vilket naturligtvis påverkar hur många besök som kan göras. Inom ramen för apotekstillsynen har Läkemedelsverket satt upp ett mål att besöka 10 procent av apoteken per år.

För att minska detaljnivån i tillsynen vill myndigheten få tillsynsobjekten att i högre grad själva leta efter avvikelser. Läkemedelsverket gör detta bland annat genom att fokusera sin tillsyn på aktörernas egenkontroll.¹²³

Finansinspektionen besöker tillsynsobjekt inom ramen för undersökningar

Finansinspektionen framhåller betydelsen av att använda och kombinera de tre formerna av tillsyn som myndigheten bedriver. Det ger dem en god grund för relevanta bedömningar. Till exempel ligger det underlag som myndigheten får in genom den löpande tillsynen ofta till grund för fördjupande undersökningar.

Inom ramen för undersökningarna gör också Finansinspektionen platsbesök. På så sätt kan de fördjupa tillsynen av ett företag och hitta

¹²³ Enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel ska detaljhandel som säljer läkemedel till konsument utöva egenkontroll och se till att det finns ett lämpligt egenkontrollprogram.

information som inte kommer fram i den löpande tillsynen. Det ger förutsättningar för mer precisa bedömningar av kvaliteten i exempelvis företagens interna styrning och kontroll eller i deras process för riskhantering. Finansinspektionen framhåller att dessa undersökningar även är ett viktigt underlag för att kommunicera bedömningar och ställningstaganden till andra företag.¹²⁴

IVO och Skolinspektionen försöker minska administrationen

Som vi har beskrivit i kapitel 2 förs det inom forskningen och i utredningar en diskussion om hur tillsynen i högre utsträckning kan bidra till att utveckla verksamheterna och minska negativa effekter som till exempel ökad administration. Vi kan konstatera att denna diskussion i varierande grad också försiggår i våra fyra studerade myndigheter.

Inom både IVO och Skolinspektionen förs en diskussion om negativa bieffekter till följd av tillsynen. Båda myndigheterna har under senare år arbetat för att försöka minska den administrativa börda som tillsynen kan innebära. På Läkemedelsverket och Finansinspektionen är inte frågan om den administration som tillsynen skapar lika närvarande. Myndigheternas uppfattning är att tillsynsobjekten säkerligen uppfattar att tillsynen medför omfattande administration, men det är inget som har genererat en större diskussion.

IVO och Skolinspektionen försöker begränsa dokumentationens betydelse

IVO känner igen diskussionen om administration som en negativ bieffekt av tillsyn. Myndigheten har numera också som policy att tillsynen inte ska bidra till extra administration och dokumentation. I det syftet har IVO bland annat tagit fram en myndighetsgemensam checklista. Enligt inspektörerna har myndigheten under senare år också skiftat fokus från att ”bocka av” att verksamheterna har rutiner på plats till att titta mer på hur verksamheterna arbetar. Det gör inspektörerna bland annat genom att efterfråga exempel på hur rutiner används och om dessa är kända i organisationen.

¹²⁴ Finansinspektionen 2020. *Tillsynsstrategi*, FI Dnr 20-2646.

Även Skolinspektionen har vidtagit vissa åtgärder för att minska mängden underlag som de begär in från skolorna. Inför tillsynsnyckeln 2015–2018 valde myndigheten exempelvis att fokusera mer på processer än formalia. Det har minskat efterfrågan på dokument.

Otydligt syfte med regelverken gör att dokumentationen uppfattas som onödig

Både IVO och Skolinspektionen känner igen den bild som framkommer i utvärderingar och forskning av att de tillsynade ofta dokumenterar för att ”hålla ryggen fri”, och att detta kan leda till att verksamheterna dokumenterar mer än vad regelverket kräver. Det gäller särskilt när regelverken är otydliga. Som exempel nämner IVO Socialstyrelsens krav att verksamheterna ska ha ett ledningssystem.¹²⁵ Många verksamheter förstår inte syftet och den tänka användningen av ledningssystemet. Det kan exempelvis leda till att de utvecklar mer detaljerade och administrativt betungande system än nödvändigt.

¹²⁵ SOSFS 2011:9, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Beslutade den 28 juni 2011.

5 Vad har vi lärt oss sedan 2012?

I det här avslutande kapitlet sammanfattar vi våra iakttagelser av tillsynens utveckling sedan Statskontoret 2012 presenterade sin senaste övergripande studie av tillsynen – *Tänk till om tillsynen*. Vilka lärdomar kan vi dra av utvecklingen och hur bör dessa påverka det fortsatta arbetet med att åstadkomma en tillsyn som både upprätthåller respekten för lagen och i ännu högre utsträckning bidrar till att de tillsynade verksamheterna utvecklas i positiv riktning?

Sammanfattningsvis konstaterar vi i kapitlet att:

-
- De verksamheter som tillsynas skiljer sig ofta mycket från varandra. En effektiv tillsyn måste vara anpassad till den verksamhet som ska tillsynas. Tillsynen för olika verksamheter kan därför behöva utformas och genomföras på olika sätt.
 - Tillsynsmyndigheterna har utvecklat sina metoder sedan 2012, i takt med att tillsynens utformning och genomförande har blivit mer ifrågasatt. Det gäller främst inom skolan, vården och omsorgen där verksamheterna efterfrågar en mer lärande tillsyn.
 - Tillsynsmyndigheterna utvecklar sina metoder för att välja ut lämpliga tillsynsobjekt. Förutsättningarna för att utveckla riskanalyserna varierar dock, eftersom myndigheternas kunskap om tillsynsobjekten också varierar. Hur avancerade riskanalyser som behövs varierar beroende på vilken typ av verksamhet som tillsynas.
 - Tillsynen kan skapa onödigt administration i de tillsynade verksamheterna. Skolinspektionen och IVO är medvetna om problemet och har vidtagit vissa åtgärder för att minska den administrativa bördan för de tillsynade.
 - Tillsynen kostar mycket pengar, minst 10 miljarder kronor per år, men sett till de totala kostnaderna för verksamheterna är summan inte uppseendeväckande hög.

- Diskussionen om tillsynens utformning kan bana väg för en mer realistisk syn på tillsyn som styrinstrument. Tillsynen kan visa på vilka konsekvenser en viss brist kan få, men lösningen måste åstadkommas med andra instrument.
-

Tillsynen är till för medborgarna

Det är med en kritisk ansats som vi har närmat oss den statliga tillsynen i den här rapporten. Vi menar att det är just genom att ha en sådan kritisk ansats som vi kan bidra till att utveckla tillsynen. Samtidigt vill vi inte på något sätt ifrågasätta behovet av tillsyn. Statsmakterna har alltid haft, och kommer alltid att ha, ett behov av att kontrollera att de beslut som tas också genomförs i enlighet med besluten. Tillsyn är också en verksamhet som ytterst sker på medborgarnas uppdrag och som syftar till att tillgodose de krav som medborgare kan ställa utifrån vad lagen säger. Tillsynen ska emellertid inte bara bidra till att medborgarnas gemensamma intressen skyddas och att ansvar utkrävs om nödvändigt. Tillsynen ger också insyn i offentlig verksamhet. Detta är inte minst viktigt för verksamheter som bedrivs i konkurrens på en marknad, som skolan, vården och omsorgen. För att skapa rättvisa konkurrensförhållanden för företagen och för att ge medborgarna goda möjligheter att välja bland de konkurrerande aktörerna är insyn viktigt.

Synen på tillsynen har förändrats sedan 2012

Den kanske mest intressanta förändringen som vi kan notera sedan 2012 är att själva diskussionen om tillsynen har ett helt annat fokus i dag jämfört med när Statskontoret tog fram studien *Tänk till om tillsynen*. När vi genomförde den förra studien gällde diskussionen i stor utsträckning den organisatoriska renodlingen av tillsynen. I *Tänk till om tillsynen* diskuterades utförligt de problem som kunde uppstå om tillsynsmyndigheter blandade tillsynsuppgifterna med uppgifter som rådgivning och stöd, tillståndsgivning och normering. Någon mer ifrågasättande diskussion om tillsynens genomförande fördes egentligen inte. I dag handlar diskussionen i stället ofta om hur tillsynen på ett bättre sätt ska kunna bidra till att utveckla och förbättra den tillsynade verksamheten. Regeringen har också uppmärksammat frågan. I direktiven till Tillitsdelegationen anges att utformningen av tillsynen i vissa fall har hindrat

utvecklingen av kommunal verksamhet. Regeringen vill därför utveckla tillsynen så att den i högre grad kan bidra till kommunal verksamhetsutveckling.¹²⁶ Som vi redogjort för i kapitel 2 har det också inom forskningen riktats en omfattande kritik mot hur tillsynen har bedrivits, till exempel att den riskerar att leda till att medarbetare dokumenterar mer än nödvändigt för att ”hålla ryggen fri” vid en eventuell tillsyn samt till alltför stort fokus på formalia och på det mätbara på bekostnad av mer kvalitativa aspekter av den tillsynade verksamheten.

Olika verksamheter behöver tillsynas på olika sätt

Det finns en uppenbar men ibland förbisedd iakttagelse som vi vill lyfta fram i detta kapitel: De verksamheter som tillsynas skiljer sig ofta väldigt mycket från varandra. Detta får också konsekvenser för tillsynens utformning och genomförande. Som vi återkommer till längre fram i kapitlet är till exempel en tillsyn som mer ska bidra till verksamhetsutveckling en mycket aktuell fråga inom vissa tillsynade verksamheter, medan en liknande diskussion inte förekommer alls inom andra verksamheter. Att synen på, och regleringen av, hur tillsynen ska bedrivas och hur den kan bidra till lärande och utveckling i de tillsynade verksamheterna varierar mellan olika tillsynsmyndigheter framgår också av vår redogörelse i kapitel 4 för Skolinspektionens, IVO:s, Finansinspektionens och Läke-medelsverkets tillsyn. Det kan tyckas självklart att det förhåller sig på detta vis, men det är lätt att i en beskrivning av tillsynen som ett förvaltningspolitiskt instrument hamna i allt för grova generaliseringar. Vi vill därför understryka att en effektiv tillsyn måste vara anpassad till den verksamhet som tillsynas.

¹²⁶ Tillitsdelegations arbete hade i sin första del i uppdrag att utveckla styrningen inom kommuner och regioner. Genom tilläggsdirektiv har delegationen fått i uppdrag att stödja statliga myndigheter som vill utveckla en mer tillitsbaserad styrning. Se Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen* och Dir. 2017:119. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi2016:03)*.

Strävan mot mer lärande tillsyn inom skolan, vården och omsorgen

En viktig iakttagelse som vi har gjort i denna studie är att det inte enbart är i den offentliga debatten och inom forskningen som det finns en stor efterfrågan på en tillsyn som mer bidrar till lärande och verksamhetsutveckling. Efterfrågan finns också ute i de verksamheter som tillsynas. De områden där vi genom våra fallstudier och genom Tillitsdelegationens arbete har kunnat empiriskt belysa denna efterfrågan är inom kommunala verksamheter som skola, vård och omsorg.

Dessa verksamheter tillhör kärnan i välfärdssamhället. Hur utvecklingen ser ut inom dem är frågor som engagerar många medborgare. Det är samtidigt områden som under de senaste decennierna har decentraliserats och marknadsiserats. Kommuner, regioner och privata utförare sköter en verksamhet som delvis sker i konkurrens på en marknad. En konsekvens av att verksamheten har organiserats på detta sätt är att regeringens möjligheter att styra också har minskat. En stark statlig tillsyn inriktad mot kontroll av regelefterlevnad har varit ett sätt för regeringen att återta en viss styrkapacitet gentemot verksamheter som ofta hamnar i fokus för medias och medborgarnas intresse.

Det finns således inom konkurrensutsatta verksamheter som skolan, vården och omsorgen en efterfrågan på mer stöd och rådgivning och mindre av detaljkontroll. Samtidigt som decentralisering och marknadsiering av verksamheten tenderar att leda till en mer kontrollerande tillsyn.¹²⁷

Skolinspektionen och IVO har utvecklat sin tillsyn för att möta kraven på att bidra mer till verksamhetsutveckling

Våra fallstudier visar att kritiken mot tillsynens utformning och genomförande har påverkat tillsynsmyndigheterna på olika sätt och i olika utsträckning. Mest kritik har tillsynen inom skolan, vården och omsorgen fått. Det är också tillsynsmyndigheterna för dessa områden – Skolinspektionen och IVO – som främst har utvecklat sin verksamhet som ett svar på kritiken. Dessa myndigheter strävar i dag efter att göra

¹²⁷ Se kapitel 2 för en diskussion om organiserings betydelse för tillsynen och för dess koppling till verksamhetsutveckling.

tillsynen mer verksamhetsanpassad, dialogbaserad och brukarnära, för att på så sätt bidra till verksamhetens utveckling. Vi ser inte samma tydliga utveckling inom Läke medelsverket och Finansinspektionen. Även inom dessa myndigheter förs dock diskussioner om till exempel hur dialogen med de tillsynade verksamheterna ska kunna utvecklas. Våra fallstudie-myndigheter påpekar samtidigt att det kan vara svårt att hitta den rätta balansen mellan, å ena sidan, att kontrollera och, å andra sidan, mer bidra till verksamhetsutveckling i tillsynen. Det finns också en viss oro för att tillsynens syfte blir svårt att förstå för de tillsynade om pendelrörelserna mellan kontroll och verksamhetsutveckling blir för stora.

Det är för tidigt att säga om de förändringar av tillsynen som genomförs också kommer att leda till mer verksamhetsutveckling. Men det är ändå uppenbart att myndigheterna har tagit till sig av den kritik som har framförts och nu arbetar för att förbättra och utveckla sina metoder. Det bör också noteras att den utveckling av tillsynen som sker görs med en oförändrad reglering. Det sätter naturligtvis gränser för vilka förändringar som är möjliga att genomföra.

En alltmer omfattande tillsyn kräver smarta urvalsmetoder

I takt med att tillsynen har blivit mer omfattande och komplex har metoderna för att identifiera och välja ut lämpliga tillsynsobjekt utvecklats och blivit allt viktigare. Flertalet tillsynsmyndigheter använder sig i dag av riskanalyser och riskbaserad tillsyn. Det är ett effektivt sätt att hantera uppdraget, och kan också motverka att välfungerade verksamheter blir belastade av tillsyn i onödan.

Vi kan konstatera att våra fyra fallstudiemyndigheter på olika sätt strävar mot att få till ett välbalanserat urval av tillsynsobjekt. Ett väl avvägt urval kräver dock att det finns fullgod information om tillsynsobjekten, något som långtifrån alltid är fallet. I vår studie har vi dock sett att både Finansinspektionen och Skolinspektionen har omfattande kunskap om tillsynsobjekten och därmed möjlighet att göra träffsäkra riskanalyser.

Hur avancerade riskanalyserna behöver vara varierar mellan myndigheterna. Det handlar främst om tillsynsområdets omfattning och karaktär. Exempelvis behöver Finansinspektionen, med sina många och komplexa tillsynsobjekt där missförhållanden kan få mycket stora

samhälleliga konsekvenser, mycket avancerade riskanalyser. För andra tillsynsverksamheter med enklare tillsynsobjekt och större likheter mellan tillsynsobjekten kan en enklare form av riskanalys räcka.

En annan fråga som uppstår är hur riskerna ska värderas mot varandra. Forskningen visar att det inte finns någon vetenskapligt bästa metod för att värdera risker och prioritera utifrån det. Värderingen måste göras av dem som känner till verksamhetsområdet bäst. Huvudsaken är att värderingen genomförs systematiskt, är väl genomtänkt och kontinuerligt revideras eller omprövas. Som ett exempel visade vi i kapitel 4 hur Läkemedelsverket numera värderar risker för allvarliga skador för patienter och konsumenter högre än, som tidigare, risker att avvika från regelverket.

I en riskanalys kvantifieras ofta analysresultaten, vilket kan ge ett sken av vetenskaplig objektivitet. Det är då viktigt att inte glömma att riskanalyserna ytterst vilar på professionella bedömningar gjorda av företrädare för verksamheten.¹²⁸

Tillsynen och administrationssamhället – hur kan risken för överdokumentation hanteras?

Som vi nämner i kapitel 2 finns det ett flertal studier som visar att tillsynen kan skapa ett omfattande administrativt arbete för de tillsynade verksamheterna. Exempelvis har den omfattande tillsyn som inte minst skolan, vården och omsorgen är utsatta för gjort att de tillsynade tenderar att föregripa kommande granskningar genom att ”överproducera” olika former av dokument. I kapitel 4 visar vi att det också kan handla om att de granskade inte förstår syftet med vissa regelverk och därmed överarbetar den dokumentation som ska finnas.

Dokumentationen har blivit ett sätt att, som man ofta uttrycker det, ”hålla ryggen fri” och gardera sig för en eventuell granskning. En följd av detta blir att formalia och regelefterlevnad tenderar att prioriteras på bekostnad

¹²⁸ Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Tillsyn, urval och effekter – vad säger forskningen?* Rapport till MSB, s. 9-13.

av omdöme och sunt förnuft.¹²⁹ Detta är inte formellt fel, men innebär att det administrativa arbetet hamnar i fokus och det som administrationen handlar om hamnar mer i skymundan. Procedurer kan bli viktigare än praktiken.¹³⁰

Av kapitel 4 framgår att tillsynsmyndigheterna Skolinspektionen och IVO är medvetna om problemet och också har vidtagit vissa åtgärder för att minska den administrativa bördan för de tillsynade. Vi kan konstatera att myndigheterna bland annat arbetar aktivt med att inte begära in mer dokument än vad som krävs, till exempel har IVO tagit fram en checklista för att säkerställa att tillsynen inte bidrar till onödig administration. Skolinspektionen och IVO har även i viss mån utvecklat sina metoder för att kunna stödja bedömningarna på andra källor än dokumentation.

En mer kvalitativt inriktad tillsyn kan minska överdokumentationen

Genom att inrikta tillsynen mer på kvalitativa aspekter och anlägga ett tydligt brukarperspektiv menar vi, i likhet med Tillitsdelegationen, att risken för ”överdokumentation” kan minskas. En sådan inriktning på tillsynen är särskilt relevant för verksamheter som består av svåråtgärdade insatser riktade mot människor, som skola, vård och omsorg. En mer kvalitativ inriktad tillsyn kan riktas mer mot det som uppfattas som viktigt för brukarna och mindre mot att ta fram olika dokument. Det kan göras genom att prioritera dialog och muntlig kommunikation på bekostnad av skriftlig dokumentation.

Bättre tillsyn om de tillsynade involveras i utformningen?

Forskning visar att om de som ska tillsynas involveras i utformningen av kontrollen så ökar acceptansen för kontrollen.¹³¹ Forskningsresultaten avser främst organisationsinterna kontrollsystem, men vi menar att resultaten också kan appliceras på den externa tillsynen. Genom att involvera företrädare för de som ska tillsynas i utvecklingen av tillsynen

¹²⁹ Ehn, P. 2020. Stats tjänstemannen – quo vadis?, i Statskontoret 2020. *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*, s. 226.

¹³⁰ Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. 2018. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*, s. 73-74. Underlagsrapport till Statskontoret 2019:2.

¹³¹ Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktiknära forskningsmiljöer*, s. 31-32.

kan denna ännu bättre anpassas till det dagliga arbetet i verksamheterna. Dessutom skulle sannolikt de tillsynades förståelse för tillsynsmyndigheternas uppdrag, och de formella krav som ställs på tillsynens utformning, på så sätt öka.¹³² Att involvera de tillsynade i utformningen av tillsynen ligger också i linje med regeringens uppdrag till Tillitsdelegationen att utveckla en styrning som bättre tar tillvara de offentliganställda professionernas kunskap. Samtidigt bör det understrykas att tillsynen är till för att skydda medborgarnas intressen i allmänhet och brukarnas i synnerhet. Detta grundläggande uppdrag för tillsynen får inte tappas bort i ambitionen att involvera de tillsynade i tillsynens utformning.

I våra fallstudier har vi kunnat se att framför allt IVO och Skolinspektionen involverar de tillsynade i granskningen. Myndigheterna menar att detta gör tillsynen mer träffsäker.

Är tillsynen värd pengarna?

Tillsyn är ett av de styrinstrument som står till regeringens förfogande. Förenklat kan man säga att genom tillsyn vill regeringen få organisationer och i vissa fall individer att göra det som regeringen vill att de ska göra. Och göra det på ett sätt som riksdagen och regeringen beslutat att det ska göras. Målet för tillsynen har beskrivits som en trestegskedja: följsamhet mot tillsynsmyndighetens krav, som ska leda till regelefterlevnad som sedan ska leda till måluppfyllelse.¹³³ I teorin skulle tillsynen därmed vara lösningen på många olika problem i de tillsynade verksamheterna; i skolan skulle till exempel låga kunskapsresultat och bristande likvärdighet kunna avhjälpas genom tillsyn. Om tillsyn ses som ett viktigt instrument för att lösa problem som de allra flesta tycker är viktiga att lösa är det förstås mycket svårt att vara emot tillsyn. Med en sådan målbild är det samtidigt lätt att förstå att utformningen och genomförandet av tillsynen har fått utstå kritik, liksom att det ständigt pågår en

¹³² I Statskontoret 2018:11 (*Bättre stöd med kommunal medverkan – hur myndigheter involverar medarbetare i kommuner och landsting när styr- och stödmaterial tas fram*) konstateras att involvering av medarbetare ger ett mer värdefullt styr- och stödmaterial.

¹³³ Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 197.

diskussion om hur tillsynen kan effektiviseras, så att de tillsynade verksamheterna utvecklas och når målen för verksamheten.¹³⁴

Tillsyn är ett av flera instrument för att granska utfallet av politiska beslut i efterskott. Men till skillnad från bredare granskningsansatser som kan göras i utredningar och utvärderingar är tillsynen inriktad mot enskilda myndigheter eller verksamheter. Fokus ligger på hur den enskilda verksamheten lever upp till lagens krav och når de mål som är uppsatta för just den verksamheten. Tillsynens uppgift är inte att göra bredare bedömningar av hur flera myndigheter eller organisationer kan bidra till att de politiska målen nås. Tillsynsrapporter utgör inte heller något viktigare kunskapsunderlag för politisk styrning. Det är inte tillsynens uppgift. Tillsynen är mer inriktad mot att ”saker görs rätt” än att ”rätt saker görs”.¹³⁵

Vi menar att såväl tillsyn som styrinstrument som tillsynsmyndigheterna kan vara betjänta av en mer nyanserad bild av vad tillsynen kan åstadkomma. Att styra genom efterkontroll, som tillsyn utgör ett exempel på, har sina begränsningar och kan inte ersätta mer direkta former av styrning. Som vi beskriver i kapitel 2 kan tillsyn utgöra en kompletterande styrform, särskilt lämplig när för medborgarna viktiga tjänster har delegerats eller konkurrensutsatt på en marknad.

Kanske är det så att en del av kritiken mot tillsynen och besvikelsen över hur den i praktiken har kommit att utformas och genomföras hänger samman med att vi har för stora förväntningar på tillsyn som ett styrinstrument. Det är inte genom mer tillsyn vi löser skolans eller äldreomsorgens problem. Tror vi det riskerar vi att bli besvikna.

¹³⁴ Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 197-198.

¹³⁵ Jacobsson, B. 2019. Granskning och styrning, i Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*, s. 263-264.

Är tillsynen värd sitt pris?

Som framgår av kapitel 3 i vår studie beräknar vi kostnaden för den tillsyn som statliga och kommunala tillsynsmyndigheter bedriver till minst 10 miljarder kronor per år. Det är mer än en fördubbling sedan början av 2000-talet. Det går visserligen att diskutera exaktheten i våra resultat, myndigheter redovisar till exempel inte kostnaderna på samma sätt. Vi menar ändå att de totala kostnaderna för tillsynen är betydligt högre än 10 miljarder kronor. Det finns två skäl till det. För det första har vi endast kunnat ta med den kommunala miljö- och livsmedelstillsynen i våra beräkningar. Kommunerna bedriver en mängd annan tillsyn vars kostnader alltså inte är medräknade. För det andra, och viktigare, har det inte varit möjligt att beräkna de merkostnader som uppstår i de tillsynade verksamheterna i samband med tillsynen. Såväl forskningen som Statskontorets egna rapporter pekar på att kostnaderna för att bli tillsynade inte är försumbara. Kostnaderna är oftast kopplade till det administrativa arbete som tillsynen medför. Det handlar till exempel om att ta fram olika dokument och planer som tillsynsmyndigheten efterfrågar, ha förberedande interna och externa möten och ibland genomföra egna förberedande granskningar. Det finns forskare som hävdar att arbetsinsatsen, och också kostnaderna, hos de tillsynade är lika stor som hos tillsynsmyndigheterna.¹³⁶ Även om den beräkningen kanske är i överkant kan vi nog utgå från att kostnaderna för de tillsynade uppgår till flera miljarder kronor per år.

Vi kan således konstatera att tillsynen kostar åtskilliga miljarder kronor. Vi har också visat i kapitel 2 att det är mycket svårt att beräkna effekterna av tillsynen. Samtidigt finns det ingen anledning att ifrågasätta att tillsynen har effekt och att vi behöver tillsyn. Förhoppningsvis kan tillsynen också bidra till effektiviseringar och kostnadsminskningar inom de tillsynade verksamheterna. En kostnad på över 10 miljarder kronor per år är ansenlig, men om vi ser till den totala kostnaden för exempelvis skolan (292 miljarder kronor 2018) och hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS-verksamhet (539 miljarder kronor 2018) är den inte uppseendeväckande hög.

¹³⁶ Jacobsson, B. & Ivarsson Westerberg, A. 2013. Vägen ut ur granskningssamhället, i Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red.) *Staten och granskningssamhället*, s. 20-22.

Vad bör vi tänka på i arbetet med tillsyn framöver?

Synen på tillsynen har förändrats sedan vår förra rapport 2012. Det är visserligen ingen dramatisk förändring, men den har ändå inneburit att en mer kritisk diskussion om tillsynens utformning och genomförande har vuxit fram. Vi menar att en sådan diskussion har varit bra och nödvändig för att tillsynen ska kunna utvecklas. Vi menar också att diskussionen banar väg för en mer realistisk syn på tillsyn som styrinstrument.

Tillsynen utgör ett viktigt kontrollinstrument, men tillsynen kan inte lösa grundläggande problem och brister inom en verksamhet. Tillsynen kan visa på vilka konsekvenser en viss brist kan få, men lösningen måste åstadkommas med andra instrument. Tillsynen kan till exempel visa på konsekvenser av bristen på legitimerade lärare, men enbart tillsyn kan inte lösa den bristen.

Mycket av den kritik som har riktats mot tillsynen utgår från hur den i praktiken har bedrivits inom områdena skola, vård och omsorg. Kritiken har bland annat pekat på att tillsynen har varit allt för inriktad på ”felsökeri” och formalia och att den genererar mycket administration hos de tillsynade. Det efterfrågas en tillsyn som mer kan bidra till lärande och verksamhetsutveckling. Som vi har beskrivit i det här kapitlet så delar vi Tillitsdelegationens syn på att det går att åstadkomma en mer lärande och mindre dokumentationstung tillsyn, bland annat genom att fokusera mer på kvalitativa aspekter och att involvera de tillsynade mer i utformningen och genomförandet av tillsynen. Av kapitel 4 framgår att Skolinspektionen och IVO också utvecklar sin tillsyn i riktning mot att bidra mer till verksamhetsutveckling i de tillsynade verksamheterna, med syfte att uppnå bättre måluppfyllelse. Samtidigt konstaterar vi att marknadsiseringen och konkurrensutsättningen inom skolan, vården och omsorgen försvårar utvecklingen mot en ”mjukare” och mindre detaljkontrollerande tillsyn.

Tillsyn inom centrala välfärdsverksamheter som skola, vård och omsorg är naturligtvis viktig, men det bedrivs också en mängd annan offentlig tillsyn. Det är inte alls säkert att behovet av verksamhetsanpassning och mindre av detaljkontroll ser likadant ut inom alla tillsynade områden. Tvärtom kan vi nog förutsätta att så inte är fallet. Det är därför viktigt att undvika en likriktning av tillsynen. Olika verksamheter kräver olika utformning av tillsynen, vilket också framgår av våra fallstudier i kapitel 4. Det är en viktig lärdom vi kan dra.

Slutligen får vi inte glömma bort att det yttersta målet för tillsynen är att den tillsynade verksamheten ska bli ”bättre” i meningen mer rättssäker och effektiv i vid bemärkelse. I den bästa av världar ska tillsynen göra sig själv överflödig. Hur tillsynen utformas inom olika områden för att åstadkomma detta kan variera.

Referenser

- Andersson, A.-C., Andersson Gäre, B., Thor, J. & Lenrick, R. 2018. *Rapport om utvärdering av IVO:s lärande tillsyn*.
- Björkdahl, C. 2005. *Tillsynens effekter. En litteratursammanställning*. Rapport till Tillsynsforum.
- Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Underlagsrapport till Statskontoret 2019:2.
- Dahl, M. 2013. *Granskningssamhällets dilemma – resultat som reflektion och konstruktion. Ett diskussionsunderlag*. Underlag för Riksbankens Jubileumsfonds ”Resultatkonferens”, 30 september.
- Dir. 2000:62. *Tydligare och effektivare statlig tillsyn*.
- Dir. 2003:70. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en tydligare och effektivare statlig tillsyn (Ju 2000:06)*.
- Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*.
- Dir. 2017:119. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi2016:03)*.
- Ehn, P. 2020. Statstjänstemannen – quo vadis?, i Statskontoret 2020. *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*.
- Ehn, P. & Sundström, G. 2020. Förvaltningspolitik i förändring, i Statskontoret 2020. *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*.
- Ek, E. 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.
- Ek Österberg, E. 2017. ”Undrar vad sjutton de ska hitta nu?”, i *Organisation & Samhälle*, nr 1.

- Finansinspektionen 2019. Årsredovisning 2018.
- Finansinspektionen 2020. *Tillsynsstrategi*, FI Dnr 20-2646.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Administrationssamhället*.
- Fransson, O. 2018. Kollegial kvalitetsutveckling i grundskola – en fallstudie av Linköpings kommun, i Bringselius, L. (red.) *Styra och leda med tillit – forskning och praktik*, SOU 2018:38.
- Hanberger, A., Nygren, L. & Andersson, K. 2017. Can state supervision improve eldercare? An analysis of the assumptions of the Swedish supervision model, i *British Journal of Social Work*, 48/2.
- Henreksson, M. & Jordahl, H. 2012. *Vinster och privatiseringar i landet Lagom*. IFN Policy Paper, nr.55.
- Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons? i *Public Administrations*, vol.69.
- Hood, C. 1995. The New Public Management' in the 1980s: variations on a theme, i *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, nr.2/3.
- Inspektionen för vård och omsorg 2015. *Policy för tillsyn*, dnr. 1.3–6505/2015.
- Inspektionen för vård och omsorg 2019. *Årsredovisning 2018*.
- Inspektionen för vård och omsorg 2019. *Budgetunderlag 2020-2022*.
- Ivarsson Westerberg, A. 2014. *Tillsyn, urval och effekter – vad säger forskningen?* Rapport till MSB.
- Ivarsson Westerberg, A. 2014. New Public Management och den offentliga sektorn, i Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*.
- Ivarsson Westerberg, A. 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom Skolinspektionen*.

- Jacobsson, B. & Ivarsson Westerberg, A. 2013. Vägen ut ur granskningssamhället, i Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red.) *Staten och granskningssamhället*.
- Jacobsson, B. 2019. Granskning och styrning, i Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) 2019. *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2019. Den offentliga granskningen, i Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Granskningssamhället. Offentliga verksamheter under lupp*.
- Lapsley, I. 2012. Shedding Light of Obfuscating? Audit in an NPM world, i Tria, G. & Valotti, G. (eds.) *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*.
- Läkemedelsverket 2019. *Årsredovisning 2018*.
- Läkemedelsverket 2020. *Årsredovisning 2019*.
- Läraryrskommitténs utredningsrapport 2017. *Ha råg i ryggen istället för att ha ryggen fri*. Skrivet av Heino, L. 2017.09.01.
- Miller, P. & Rose, N. 2008. *Governing the present: administering economic, social and personal life*.
- Modell, S. & Grönlund, A. (red.) 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*.
- Niklasson, B. 2011. Sweden, i Verhoerst, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. & Laegreid, P. (eds.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the New-Weberian State*.
- Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*.

Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. 2009. *Demokrati och byråkrati*.

Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Prop. 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*.

Riksdagens revisorer 1994/95:RR9. *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning*.

Riksrevisionsverket 1996. *Statlig tillsyn: ett förvaltningspolitiskt styrmedel*.

Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

SOU 1997: 57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.

SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*.

SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

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

SOU 2007:101. *Tydlig och öppen - Förslag till en stärkt skolinspektion*.

SOU 2018:38. *Styra och leda med tillit – forskning och praktik*.
Bringselius, L. (red.).

SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*.

Statens skolinspektion 2019. *Årsredovisning 2018*.

Statens skolinspektion 2020. *Årsredovisning 2019*.

Statens skolinspektion 2020. *Budgetunderlag 2021-2023*.

Statskontoret 2010. *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007-2010.*

Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

Statskontoret 2015:8. *Inrättandet av inspektionen för vård och omsorg.*

Statskontoret 2015:17. *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering.*

Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktknära forskningsmiljöer.*

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

Statskontoret 2016:29. *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård.*

Statskontoret 2018:7. *Tillsyn enligt NIS-direktivet – kostnader och finansiering.*

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

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

Sundström, G. 2019. Granskningspolitikens huvudlinjer, i Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Granskningsrådet. Offentliga verksamheter under lupp.*

Sveriges Kommuner och Regioner 2019. *Sektorn i siffror.*
<https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sectornisiffror.1821.html>.

Summary

The purpose of this study is to deepen knowledge of supervision as an instrument of administrative policy and describe how public supervision has developed since the Agency for Public Management published its report *Tänk till om tillsynen (Consider the Supervision)* in 2012. Through the study, we also want to highlight lessons that may be useful to the Government, as well as for supervisory and supervised agencies and municipalities.

The costs of supervision have increased considerably since 2012

The total cost of central government and municipal supervision has more than doubled since 2002. For 2018, it is expected to amount to at least SEK 10 billion, of which the central government supervisory agencies (including the county administrative boards) account for SEK 6.3 billion. The costs of the central supervisory agencies alone amounted to almost SEK 6 billion, which can be compared with approximately SEK 2 billion in 2002. Costs are also incurred by those subject to supervision, but these costs are difficult to calculate.

Supervision costs a lot of money, but in terms of the total costs of operations, costs are not startlingly high. The costs of school, health and social care alone amounted to over SEK 830 billion in 2018.

There has been a call for supervision that contributes more to learning and operations development

The discussion on supervision has a completely different focus today than in 2012 when the Agency for Public Management produced the study *Tänk till om tillsynen (Consider the Supervision)*. At that time, the discussions to a large extent concerned problems that could arise if the supervisory agency mixed its supervisory remit with tasks such as advisory services and support, licensing and standard setting. Now discussions are often about how supervision can better contribute to the development and improvement of the supervised operations. The demand

for supervision that contributes more to learning and operations development has been made visible in the public debate and in research, but also in the operations that are supervised.

The supervisory agencies have developed their methods in response to the criticism

Our case studies show that the discussions on supervision that provides more learning has influenced the supervisory agencies to varying degrees. The supervisory agencies in particular that have developed their operations in response to the criticism that has been made are those operating in school education and health care and social services – the Swedish Schools Inspectorate and the Health and Social Care Inspectorate. These agencies are currently striving to make supervision more operationally adapted, dialogue-based and user-friendly, in order to contribute to operations development.

Lessons learned from developments

An important lesson from our study is that effective supervision must be adapted to the operations to be supervised. The operations supervised are often quite different from each other. This has consequences for the design and implementation of supervision. The fact that the perception and regulation of how supervision is to be conducted varies between different supervisory agencies is also shown in our studies of the Swedish Schools Inspectorate, the Health and Social Care Inspectorate, Finansinspektionen (the financial supervisory authority) and the Medical Products Agency.

More qualitative supervision can improve the accuracy of supervision and reduce the administrative burden

We believe that supervision focused on more qualitative aspects can be more accurate and reduce the administrative burden for those subject to supervision. By prioritising dialogue and oral communication at the expense of written documentation, the agencies can direct the supervision towards the values that are important for those subject to supervision. The Health and Social Care Inspectorate and the Swedish Schools Inspectorate are examples of supervisory agencies that have gone in this direction.

The agencies need to develop and review their selection methods

Increasingly comprehensive supervision requires the development of the methods for selecting objects of supervision – to conduct risk analyses. However, the conditions for developing risk analyses vary, as agencies' knowledge of objects of supervision also varies. It may also be difficult to evaluate and compare different risks. It is therefore important that the agencies systematically evaluate the risks and continuously revise their methods for selection, so that these are accurate.

A realistic view of what supervision can achieve is needed

Finally, we want to emphasise that a more realistic view of supervision as a policy instrument is needed. Supervision is an important instrument of control, but supervision cannot solve fundamental problems and deficiencies in an operation. Supervision can show the possible consequences of a particular deficiency, but the solution must always be achieved with other instruments.

Metodbilaga

I den här bilagan redovisas övergripande de metoder som har använts för att kartlägga tillsynsmyndigheternas kostnader för tillsynen, finansiering av tillsynen och sanktionsmöjligheter gentemot tillsynsobjekten.

Kartläggningen har på uppdrag av Statskontoret genomförts av Ramboll Management Consulting.

Tillsyn definieras i denna kartläggning som: *verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.*¹³⁷

Metodbilagan är indelad i fyra delar: statliga tillsynsmyndigheter, länsstyrelserna, fördjupad datainsamling för IVO och Skolinspektionen samt kommunernas kostnader för tillsyn inom miljö, livsmedel och hälsa.

Statliga tillsynsmyndigheter

För de statliga tillsynsmyndigheterna (57 stycken exklusive länsstyrelserna) har följande uppgifter kartlagts:

-
- Totala kostnaden för tillsynen
 - Fördelning mellan anslags- och avgiftsfinansiering
 - Avgiftsfördelningens konstruktion
 - Fördelning av sanktionsmöjligheter
-

Uppgifterna har kartlagts i två steg. I det första steget genomfördes datainsamling utifrån årsredovisningar och andra myndighetsunderlag för respektive myndighet. I nästa steg sändes resultaten från datainsamlingen till respektive myndighet för komplettering och/eller kvalitetssäkring. I tabell B1 nedan redovisas det faktablad som skickades ut till myndigheterna.

¹³⁷ Skr 2009/10:79.

Tabell B1. Illustration av faktablad som skickats ut till myndigheter.

Uppgift	Svarstyp	Bekräfta upp- gift genom att sätta x, eller fyll i rätt uppgift	Hur säkra är ni på dessa uppgifter? (Bara aktuell för den totala kostnaden, anges i fritext)
Totala kostnader			
Bruttokostnad för tillsyn år 2018	SEK		
Tillsynens finansiering			
Tillsynen finansieras via anslag	Ja/ Nej		
Tillsynen finansieras via avgift	Ja/ Nej		
Avgiftsfördelningens konstruktion			
Myndigheten får besluta om avgiftsnivån	Ja/ Nej		
Regeringen beslutar om avgiftsnivån	Ja/ Nej		
Myndigheten får disponera avgiftsintäkterna	Ja/ Nej		
Regeringen disponerar avgiftsintäkterna	Ja/ Nej		
Sanktionsmöjligheter			
Myndigheten har inga sanktionsmöjligheter/kan enbart uttala kritik	Ja/ Nej		
Myndigheten kan ge anmärkning/varning e.d.	Ja/ Nej		
Myndigheten kan besluta om sanktionsavgift eller vitesföreläggande	Ja/ Nej		
Myndigheten kan ingripa i verksamheten (dra in eller neka tillstånd, förbjuda verksamheten, ta över verksamheten, byta ledning för verksamheten e.d.)	Ja/ Nej		
Myndigheten kan med författningsstöd besluta om straffsanktion (åtalsanmäla)	Ja/ Nej		

Notering: Även fritextsvar kunde ges för samtliga uppgifter.

Tabell B2. Myndigheterna som ingick i kartläggningen.

Myndigheter		
Arbetsmiljöverket	Kammarkollegiet	Revisorsinspektionen
Barnombudsmannen	Kemikalieinspektionen	Riksantikvarieämbetet
Boverket	Kommerskollegium	Riksarkivet
Datainspektionen	Konkurrensverket	Skogsstyrelsen
Diskrimineringsombudsmannen (DO)	Konsumentverket	Skolinspektionen
Elsäkerhetsverket	Kronofogden	Socialstyrelsen
Energimarknadsinspektionen	Kustbevakningen	Spelinspektionen
Energimyndigheten	Lantmäteriet	Statens institutionsstyrelse (SIS)
Fastighetsmäklarinspektionen	Livsmedelsverket	Statens konstråd
Finansinspektionen	Läkemedelsverket	Swedac
Folkhälsomyndigheten	Medlingsinstitutet	Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM)
Generalläkaren	Migrationsverket	Sveriges geologiska undersökning (SGU)
Havs- och vattenmyndigheten (HaV)	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)	Säkerhetspolisen (SÄPO)
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)	Myndigheten för press, radio och tv	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)
Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	Tillväxtverket
Inspektionen för strategiska produkter (ISP)	Myndigheten för yrkeshögskolan	Trafikverket
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	Naturvårdsverket	Transportstyrelsen
Jordbruksverket	Polisen	Tullverket
Justitiekanslern (JK)	Post- och telestyrelsen (PTS)	Universitetskanslersämbetet

Av de 57 myndigheterna (se tabell B2) angav 6 att de inte bedriver tillsyn enligt studiens definition. Detta gällde Barnombudsmannen, Medlingsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SiS), Tillväxtverket och Tullverket. Fyra myndigheter angav att de inte kunde redovisa den totala bruttokostnaden för tillsynen för 2018. Detta gällde:

- Justitiekanslern, som angav att myndigheten genom regleringsbrevet har undantag från 3 kap. 1 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
 - Kustbevakningen, som angav att kostnaderna inte går att ta fram då uppdragen och verksamheterna kan innefatta brottsbekämpning och tillsynsverksamhet på samma gång.
 - Polismyndigheten, som angav att de saknar systemstöd för att med säkerhet kunna beräkna kostnaderna för tillsyn.
 - Trafikverket, som angav att tillsyn ingår i vanlig verksamhet och att bruttokostnaden därmed är svår att redovisa.
-

Resultat

I tabell B3 nedan redovisas övergripande resultat för den statliga tillsynen. Kostnaden för den statliga tillsynen (exklusive länsstyrelserna) skattas till 5,95 mdkr.

Tabell B3. Övergripande resultat, statlig tillsyn.

Uppgift	Resultat
Totala kostnader (SEK)	
Total bruttokostnad för tillsyn år 2018	5 953 228 417
Genomsnitt bruttokostnad för tillsyn år 2018 per myndighet	116 729 969
Tillsynens finansiering (Andel "Ja")	
Tillsynen finansieras via anslag	94%
Tillsynen finansieras via avgift	35%
Avgiftsfördelningens konstruktion (Andel "Ja")	
Myndigheten får besluta om avgiftsnivån	31%
Regeringen beslutar om avgiftsnivån	29%
Myndigheten får disponera avgiftsintäkterna	30%
Regeringen disponerar avgiftsintäkterna	33%
Sanktionsmöjligheter (Andel "Ja")	
Myndigheten har inga sanktionsmöjligheter/kan enbart uttala kritik	20%
Myndigheten kan ge anmärkning/varning e.d.	61%
Myndigheten kan besluta om sanktionsavgift eller vitesföreläggande	69%
Myndigheten kan ingripa i verksamheten (dra in eller neka tillstånd, förbjuda verksamheten, ta över verksamheten, byta ledning för verksamheten e.d.)	75%
Myndigheten kan med författningsstöd besluta om straffsanktion (åtalsanmäla)	43%

Notering: Dessa uppgifter ska tolkas med mycket stor försiktighet då underlaget sammanställts av ett stort antal myndigheter som angett noteringar eller specifikationer som inte redovisas ovan.

Myndigheterna som angett att de inte bedriver tillsyn enligt studiens definition (6 stycken) har exkluderats från resultatet. Flera av uppgifterna bygger på uppgifter från tidsredovisning vilket kan innebära eventuella brister i resultatet. I de returnerade faktabladen specificerades en del myndigheter innehålllet av den totala kostnader för tillsyn. Några av dessa specifikationer redovisas nedan:

-
- Energimarknadsinspektionens totala kostnad innefattar även verksamhetsgrenen prövning.
 - Folkhälsomyndighetens totala kostnad innehåller OH-kostnad (49%).
 - Konkurrensverkets uppgift inkluderar indirekta kostnader.
 - Konsumentverkets totala kostnad avser löpande och tematisk tillsyn.
 - Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) totala kostnad motsvarar kostnaden för publicerade rapporter 2018, men bruttokostnaden för myndighetens tillsyn kan inte bara redovisas genom publicerade rapporter.
 - Läkemedelsverket anger att den totala kostnaden gäller verksamhetsområdet Tillsyn och därmed innefattar förutom specifik tillsyn andra delar som ligger tillsynen nära så som information, vägledning, normgivning, utveckling av regelverk och lagstiftning, viss tillståndsgivning med mera.
 - Naturvårdsverkets uppgift om totala kostnaden tas fram utifrån arbetstid som redovisas på operativ tillsyn multiplicerat med en schablon för personalkostnader. Utöver lönekostnaderna tillkommer, kostnader för resor, logi, lokaler, IT-stöd med mera.
 - Riksantikvarieämbetets kostnad utgörs av det belopp som har bokförts på myndighetens aktivitet för tillsyn. Kostnaden består främst av lön som har bokförts på en aktivitet för tillsyn. Lönekostnaden för de personer som arbetar med tillsyn fördelas med en uppskattad schablon mellan olika aktiviteter. Det är alltså inte en tidredovisning som ligger till grund för bokförd lönekostnad varför den inte är helt säker.
-

Länsstyrelserna

Uppgifterna har kartlagts centralt för samtliga 21 länsstyrelser. Detta har skett i två delar: kartläggningen av kostnaderna för tillsynen och kartläggningen av övriga uppgifter. Metoden redovisas separat för respektive del nedan.

Kartläggningen av tillsynskostnaderna

Skattning av tillsynskostnaderna har sammanställts av länsstyrelsernas gemensamma ekonomiadministration, EA-förvaltningen i Örebro. Länsstyrelserna har en gemensam redovisningsmodell och ligger i samma ekonomisystem. EA-förvaltningens sammanställning bygger på en utsökning av de kostnader för tillsyn som rapporterats in av respektive länsstyrelse via stödsystemen.

Utsökningen baseras på kostnader per verksamhetsområde, oavsett finansieringsform. Inom länsstyrelserna är kostnaderna för tillsyn uppdelade inom 15 verksamhetsområden. Dessa är: Folkhälsa, Fiske, Rennäring och fjäll, Lantbruk och landsbygd, Föreade områden, Övrigt miljö- och hälsoskydd, Miljöfarlig verksamhet, Vattenverksamhet, Prövning och tillsyn för skydd av naturen, Skydd av områden och arter, Krishantering och skydd mot olyckor, Kulturmiljö, Hållbar samhällsplanering och boende, Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor och Övrig förvaltning. Respektive verksamhetsområde innehåller i sin tur ett antal verksamhetskoder med kostnader.

EA-förvaltningens utsökning omfattar kostnader för tillsyn för samtliga verksamhetsområden. Siffrorna bygger på årsredovisningar från 2018, fastställda och godkända av Riksrevisionen. Tidigare utsökningar har genomförts på andra nivåer till andra myndigheter, men inte omfattat tillsyn i sin helhet enligt denna studies definition. Därför har det krävts ett nytt grepp för att avgränsa vilka verksamhetskoder som ska ingå som parametrar i utsökningen.

Avgränsningen av dessa parametrar har justerats av EA-förvaltningen med stöd från bland annat Länsstyrelsen i Hallands län under arbetets gång. I det första steget exkluderades kostnader som tillsynsvägledning och prövning då dessa områden ansetts utgå enligt denna studies definition. I det andra steget kompletterades utsökningen med

verksamhetskostnader som under EU-direktiv benämns ”kontroll”, men är synonymt med definitionen av tillsyn.

Efter det första steget skickades utsökningens resultat ut till respektive länsstyrelse för kvalitetssäkring. I faktabladet som skickades ut för kvalitetssäkring fanns respektive länsstyrelses totala kostnad för tillsyn för respektive verksamhetsområde. Under summeringsnivån fanns även de verksamhetskoder som ingår i kartläggningen. Under kvalitets-säkringen framkom synpunkter gällande utsökningens avgränsning. Med anledning av detta genomfördes det andra steget ovan där utsökningen kompletterades med fler verksamhetskoder.

Resultatet från utsökningens första steg har delgetts och kvalitetssäkrats av respektive länsstyrelse. Ramboll fick in 19 av 21 svar (samtliga utom Gotlands och Södermanlands länsstyrelser). De returnerade faktabladen visade att kostnaderna stämmer i huvudsak. Flera av länsstyrelserna pekade på att utsökningen skulle kompletteras med verksamhetskostnaderna som benämns ”kontroll”. I de returnerade faktabladen specificerades avvikelser eller andra osäkerheter vad gäller kostnaderna. Några av dessa specifikationer redovisas nedan:

-
- Länsstyrelsen i Stockholms län angav andra kostnader för respektive verksamhetsområde, en differens på -806 544 SEK av den totala summan.
 - Länsstyrelsen i Dalarnas län pekade på några specifika verksamhetskoder som verkade ligga för lågt (45 och 55) samt att arbetet under kod 57 görs med hjälp av externa medel.
 - Länsstyrelsen i Norrbottens län pekade på att tre av verksamhetskoderna inte hade kvalitetsgranskats av berörd chef.
-

I tabell B4 redovisas faktablad som skickades ut till länsstyrelserna för kvalitetssäkring.

Tabell B4. Illustration av faktablad som skickats ut till länsstyrelser.

Kontoklass	Verksamhetsområde	Belopp (SEK)	Bekräfta uppgift genom att sätta x, eller fyll i rätt uppgift
Totala kostnader (SEK)			
	Bruttokostnad för tillsyn år 2018	SEK	
Kostnader (SEK) per verksamhetsområde år 2018			
20-21	Övrig förvaltning	SEK	
28	Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor	SEK	
40	Hållbar samhällsplanering och boende	SEK	
43	Kulturmiljö	SEK	
45	Krishantering och skydd mot olyckor	SEK	
51	Skydd av områden och arter	SEK	
52	Prövning och tillsyn för skydd av naturen	SEK	
53	Vattenverksamhet	SEK	
55	Miljöfarlig verksamhet	SEK	
56	Övrigt miljö- och hälsoskydd	SEK	
57	Förorenade områden	SEK	
60	Lantbruk och landsbygd	SEK	
61	Rennäring och fjällförvaltning	SEK	
62	Fiske	SEK	
70	Folkhälsa	SEK	

Notering: Även fritextsvar kunde ges för samtliga uppgifter.

Kartläggningen av övriga uppgifter

Kartläggning av övriga uppgifter har sammanställts centralt av enheten Tillsyn inom avdelningen för rättsliga frågor vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Tillsynens finansiering, avgiftsfördelningens konstruktion samt möjligheter till sanktioner skiljer sig inom respektive verksamhetsområde. Det innebär att det inte är möjligt att hitta ett svar som är applicerbart på alla verksamhetsområden, utan kartläggningen utgör ett samlat svar för länsstyrelserna i stort.

Efterfrågade uppgifter gällande tillsynens finansiering, avgiftsfördelningens konstruktion samt möjligheter till sanktioner sammanställdes i faktablad som skickades ut till enheten Tillsyn för komplettering (se tabell B5).

Tabell B5. Illustration av faktablad som skickats ut till enheten Tillsyn vid länsstyrelsen i Stockholm.

Uppgift	Svarstyp	Bekräfta uppgift genom att sätta x, eller fyll i rätt uppgift
Tillsynens finansiering		
Tillsynen finansieras via anslag	Ja/ Nej	
Tillsynen finansieras via avgift	Ja/ Nej	
Avgiftsfördelningens konstruktion		
Myndigheten får besluta om avgiftsnivån	Ja/ Nej	
Regeringen beslutar om avgiftsnivån	Ja/ Nej	
Myndigheten får disponera avgiftsintäkterna	Ja/ Nej	
Regeringen disponerar avgiftsintäkterna	Ja/ Nej	
Sanktionsmöjligheter		
Myndigheten har inga sanktionsmöjligheter/kan enbart uttala kritik	Ja/ Nej	
Myndigheten kan ge anmärkning/varning e.d.	Ja/ Nej	
Myndigheten kan besluta om sanktionsavgift eller vitesföreläggande	Ja/ Nej	
Myndigheten kan ingripa i verksamheten (dra in eller neka tillstånd, förbjuda verksamheten, ta över verksamheten, byta ledning för verksamheten e.d.)	Ja/ Nej	
Myndigheten kan med författningsstöd besluta om straffsanktion (åtalsanmäla)	Ja/ Nej	

Notering: Även fritextsvar kunde ges för samtliga uppgifter.

Resultat

I tabell B6 redovisas övergripande resultat för länsstyrelsernas tillsynskostnader. Flera av uppgifterna bygger på uppgifter från tidsredovisning vilket kan innebära eventuella brister i resultatet. Andra brister i resultatet kan även vara hur verksamhetsområdena och koderna avgränsats samt tolkats på respektive länsstyrelse.

Tabell B6. Kostnader för tillsyn, Länsstyrelserna.

Uppgift	Resultat
Totala kostnader (SEK)	
Bruttokostnad för tillsyn år 2018	392 201 889
Per Länsstyrelse	
Blekinge	5 009 686
Dalarna	1 3072 304
Gotland	7 558 068
Gävleborg	13 479 054
Halland	14 321 711
Jämtland	10 579 519
Jönköping	16 785 161
Kalmar	17 627 086
Kronoberg	12 222 537
Norrbottn	18 511 130
Skåne	50 550 334
Stockholm	30 098 458
Södermanland	10 138 057
Uppsala	11 050 232
Värmland	19 019 976
Västerbotten	14 652 296
Västernorrland	13 216 721
Västmanland	9 852 696
Västra Götaland	68 795 604
Örebro	12 467 512
Östergötland	23 193 735

Notering: Dessa uppgifter ska tolkas med stor försiktighet då hela beloppen inte kvalitetssäkrats av respektive länsstyrelse och bygger på uppgifter från tidsredovisning. Verksamhetsområden och koder kan ha tolkats och avgränsats olika mellan respektive länsstyrelse.

I tabell B7 redovisas resultat för länsstyrelsernas finansiering, avgiftsfördelningens konstruktion och sanktionsmöjligheter kopplat till tillsyn.

Tabell B7. Övergripande resultat, länsstyrelserna övriga uppgifter.

Uppgift	Resultat
Tillsynens finansiering	
Tillsynen finansieras via anslag	Ja
Tillsynen finansieras via avgift	Ja
Avgiftsfördelningens konstruktion	
Myndigheten får besluta om avgiftsnivån	Nej
Regeringen beslutar om avgiftsnivån	Ja
Myndigheten får disponera avgiftsintäkterna	Ja
Regeringen disponerar avgiftsintäkterna	Ja
Sanktionsmöjligheter	
Myndigheten har inga sanktionsmöjligheter/kan enbart uttala kritik	Nej
Myndigheten kan ge anmärkning/varning e.d.	Ja
Myndigheten kan besluta om sanktionsavgift eller vitesföreläggande	Ja
Myndigheten kan ingripa i verksamheten (dra in eller neka tillstånd, förbjuda verksamheten, ta över verksamheten, byta ledning för verksamheten e.d.)	Ja
Myndigheten kan med författningsstöd besluta om straffsanktion (åtalsanmäla)	Ja

IVO och Skolinspektionen

För myndigheterna IVO och Skolinspektionen har även uppgifter om utvecklingen av kostnader och årsarbetskrafter från respektive myndighets inrättande fram till och med år 2018 kartlagts. IVO inrättades år 2013 och Skolinspektionen år 2008. Samma metod har använts för IVO och Skolinspektionen som för övriga statliga myndigheter, med den skillnaden att uppgifter över kostnaderna kartlagts och efterfrågats över tid (se tabell B8). Antal årsarbetskrafter har beräknats utifrån bruttokostnad för tillsyn dividerat med driftkostnad per årsarbetskraft för respektive år.

Tabell B8. Illustration av faktablad som skickats ut till IVO och Skolinspektionen.

Uppgift	Svarstyp	Bekräfta uppgift genom att sätta x, eller fyll i rätt uppgift	Svarstyp	Bekräfta uppgift genom att sätta x, eller fyll i rätt uppgift	Svarstyp	Bekräfta uppgift genom att sätta x, eller fyll i rätt uppgift
År		Bruttokostnad för tillsyn		Driftkostnad per årsarbetskraft		Antal årsarbetskrafter
2018	SEK		SEK		ÅA	
2017	SEK		SEK		ÅA	
2016	SEK		SEK		ÅA	
2015	SEK		SEK		ÅA	
2014	SEK		SEK		ÅA	
2013	SEK		SEK		ÅA	
2012	SEK		SEK		ÅA	
2011	SEK		SEK		ÅA	
2010	SEK		SEK		ÅA	
2009	SEK		SEK		ÅA	
2008	SEK		SEK		ÅA	

Notering: Även fritextsvar kunde ges för samtliga uppgifter.

Resultat

I tabell B9 redovisas övergripande resultat för utvecklingen av kostnader och årsarbetskrafter för IVO. Kostnaderna är baserade på de ärendeslag som har presenterats i årsredovisningen, exklusive journalförstöring, register, tillståndsärenden, Tillsynsforum och övriga kostnader. Inom ärendeslaget Övriga kostnader finns kostnader som kan vara tillsyn för några av åren, som mest 10 mnkr per år som därmed har exkluderats från kostnaden. Kostnaderna för tillsynen är inklusive overheadkostnader. När beräkning av antalet årsarbetskrafter görs enligt metoden att ta kostnaderna dividerat med driftkostnad per arbetskraft inkluderas därmed årsarbetskrafter som arbetat som overhead. Det innebär att årsarbetskrafter inte bara rymmer åarbetskrafter som har arbetat direkt med tillsyn.

Tabell B9. Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

År	Bruttokostnad för tillsyn (SEK)	Driftkostnad per årsarbetskraft (ÅA)
2018	595 755 000	562
2017	586 725 000	543
2016	517 100 000	492
2015	581 623 000	556
2014	542 811 000	527
2013	320 779 000	288

Notering: Uppgiften från året då myndigheten inrättades (2013) skiljer sig avsevärt från driftkostnaden från de andra åren. Uppgiften ska därmed tolkas med stor försiktighet.

I tabell B10 redovisas övergripande resultat för utvecklingen av kostnader och årsarbetskrafter för Skolinspektionen. Skolinspektionens kostnader för tillsyn har rapporterats på olika sätt för respektive år, vilket påverkar de totala kostnaderna. Sedan år 2013 redovisas etableringskontrollen under regelbunden tillsyn (tidigare under tillståndsprövning). Sedan år 2015 ingår kostnaden för anmälningsärenden i tillsyn. Samma år ökade den totala kostnaden även bland annat till följd av ett ökat antal inkomna anmälningar, särskilda insatser för att avgöra de anmälningsärenden som var äldre än fem månader samt genom ökade kostnader för utökad skolenkät, fler vitesbeslut och ekonomisk granskning.

Uppgifterna för år 2008 gäller endast 3 månader, på grund av att myndigheten inrättades det året. Tillsyn och kvalitetsgranskning är ihopslagna i denna summa. Slutsatser från år 2008 måste därför dras med försiktighet.

Tabell B10. Skolinspektionen.

År	Bruttokostnad för tillsyn (SEK)	Driftkostnad per årsarbetskraft (ÅA)
2018	267 381 000	258
2017	297 117 000	289
2016	299 860 000	297
2015	338 005 000	318
2014	317 233 000	302
2013	279 365 000	269
2012	271 519 000	263
2011	245 149 000	248
2010	225 092 000	219
2009	168 023 000	162
2008	73 501 000	50

Notering: Uppgiften från året då myndigheten inrättades (2008) skiljer sig avsevärt från driftkostnaden från de andra åren. Uppgiften ska därmed tolkas med stor försiktighet.

Kostnader för kommunal tillsyn inom miljö, livsmedel och hälsa

Kommunal tillsyn utförs inom ett flertal områden och genomförs således av olika förvaltningar. Kommunerna har inte någon enhetlig sammanställning eller redovisning av kostnader för tillsyn. Organisation av tillsynsverksamheten varierar därtill såväl mellan kommuner som tillsynsområden. Miljö- och hälsoskydd är det enda tillsynsområde där samtliga kommuner redovisar kostnader. I intervjuer med sakkunniga på SKR och med miljöchefer i kommuner har det dock framkommit att även dessa kostnader redovisas olika mellan kommuner.

Miljö, livsmedel och hälsa är den absolut största posten inom den kommunala tillsynen, då den utgör mellan 69 och 93 procent av den kommunala tillsynen enligt skattningen i denna rapport. Kostnader för miljö, livsmedel och hälsa uppskattas till 3,7 mdkr år 2018. Uppskattningen baseras på uppgifter från räkenskapssammandragen och består av kostnader för verksamhet enligt miljöbalken.