



DATUM  
2018-10-22  
ERT DATUM  
2018-06-28

DIARIENR  
2018/146-4  
ER BETECKNING  
Fi2018/02431

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
Avdelningen för offentlig förvaltning,  
Kommunenheten  
103 33 Stockholm

## Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Statskontoret redovisar i detta remissvar synpunkter på slutbetänkandet Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47). Vi har avgränsat vårt svar till att lämna synpunkter på de förslag i utredningen som berör statsförvaltningen och statens styrning av kommuner och landsting.

Statskontoret har inga synpunkter att redovisa avseende SOU 2018:48.

### Statskontorets sammanfattande synpunkter

Statskontoret tillstyrker

- förslag att regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn.
- förslag att regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag.
- förslag att regeringen ska förtydliga tillsynens inriktning inom hälso- och sjukvård, omsorg och skola till riksdagen.
- förslag att regeringen ska lämna förslag på att den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen (2010:800) (26 kap. 27 §, andra stycket) tas bort.
- förslag att regeringen ska lämna förslag på att den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen (2010:800) (26 kap. 27 §, andra stycket) tas bort.
- förslag att regeringen ska lämna förslag på att patientsäkerhetslagens (2010:659) bestämmelse om tillsynens inriktning (7 kap. 3 §, andra stycket) tas bort.

Statskontoret avstyrker

- förslag att Statskontoret ska få i uppdrag att i nära samarbete med SKL utveckla ett stödmaterial.

Statskontoret tar inte ställning till

- förslag att regeringen ska inrätta en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn som leds av Regeringskansliet i nära samarbete med representanter för kommuner och landsting.
- förslag att inrätta ett Nationellt policylabb samt en permanent funktion som placeras vid Verket för innovationssystem, Vinnova, för genomförandet av processen i enskilda ärenden.
- förslag att ge en statlig utredning i uppdrag att göra en förstudie om den närmare utformningen och genomförandet av ett frikommunförsök.
- förslag att ge Tillitsdelegationen i uppdrag att göra en förstudie om den närmare utformningen och genomförandet av en försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning.

### Synpunkter på enskilda förslag

#### 7.1. En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn

- Statskontoret *tillstyrker* utredningens förslag att regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn.

Statskontoret delar utredningens bedömning att Regeringskansliet ska göra regelbundna systemanalyser. Statskontoret har tidigare framfört att Regeringskansliet bör utveckla förmågan att lyfta blicken och göra resultatanalyser på verksamhetsnivå. Vi har också framfört att regeringen där de är relevant överväger att utveckla resultatredovisningen utifrån livshändelser.<sup>1</sup>

Statskontoret delar också utredningens bedömning att arbetet bör införas successivt och att denna typ av analys enbart genomförs inom områden där regeringen bedömer det som lämpligt.

- Statskontoret *tar inte ställning* till utredningens förslag att regeringen ska inrätta en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn som leds av Regeringskansliet i nära samarbete med representanter för kommuner och landsting.

Statskontoret anser inte att förslaget är tillräckligt väl utvecklat för att kunna ta ställning till. Statskontoret vill dock framhålla att denna typ av samverkan ställer stora krav på att regeringen, i den fortsatta beredningen av förslaget, tydliggör syfte, mål och former för en sådan samverkan. Vi lämnade liknande synpunkter på betänkandet från den nationella samordnaren för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården, vars förslag Tillitsdelegationen hänvisar till.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Statskontoret 2016:26, Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.

<sup>2</sup> Statskontorets remissvar, dnr 2016/51-4.

- Statskontoret *tillstyrker* utredningens förslag att regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag.

Statskontoret instämmer i utredningens bedömning att riktade statsbidrag kan ge negativa bieffekter för kommuner och landsting. Statskontoret har i flera rapporter beskrivit hur dessa statsbidrag kan medföra målkonflikter, kortsiktig styrning och ökad administration.<sup>3</sup> Med hänsyn till dessa konsekvenser bör regeringen främst använda generella statsbidrag till kommunerna.

Statskontoret saknar dock en analys av hur en sådan princip kan få genomslag. Regeringen lade i början av 90-talet fast att den principiella utgångspunkten för statsmakternas bidragsgivning ska vara att statsbidrag utdelas som generella bidrag.<sup>4</sup> Regeringen vidhöll även denna position i den senaste förvaltningspolitiska propositionen.<sup>5</sup> Trots att denna ambition således har funnits under en lång tid har antalet riktade statsbidrag i allt väsentligt ökat under de senaste decennierna.<sup>6</sup> Om regeringen önskar vända denna utveckling krävs det en mer ingående analys av orsakerna till utvecklingen och hur en ökad användning av det generella statsbidraget kan åstadkommas.

Statskontoret vill även framhålla att regeringen kan utveckla utformningen av de riktade statsbidragen så att de ger bättre förutsättningar för kommuner och landsting att tillgodogöra sig bidragen i verksamheterna. Statskontoret har bland annat sett att det underlättar för mottagarna om det finns ordentligt med tid för implementering.<sup>7</sup>

## 7.2. Tillitsbaserat ledarskap – medledarskap, kultur och värdegrund

- Statskontoret *avstyrker* utredningens förslag att Statskontoret ska få i uppdrag att i nära samarbete med SKL utveckla ett stödmaterial om en värdegrund som omfattar komponenterna lagstiftning, professionell etik, sju principer för tillitsbaserad styrning och ledning samt ger utrymme för organisatoriska värden och som erbjuds kommuner, landsting och statliga myndigheter.

Den statliga värdegrunden utgår primärt från regeringsformen och sammanfattar hur domstolarna och förvaltningsmyndigheterna ska förhålla sig till medborgarna. Statskontoret har regeringens uppdrag att främja arbetet med den statliga värdegrunden i statsförvaltningen. Det sker bland annat genom utbildningar, workshop-

---

<sup>3</sup> Se bland annat Statskontoret 2016:24, Statens styrning av kommunerna, Statskontoret 2011:22, Tänk efter före – om viss styrning av kommuner och landsting.

<sup>4</sup> Regeringens proposition 1991/92:150.

<sup>5</sup> Regeringens proposition 2009/10:175.

<sup>6</sup> Se bland annat Statskontoret 2011:22 och Statskontoret (2018), Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting, s. 18.

<sup>7</sup> Statskontoret 2011:22.

ar, handböcker och seminarier. För myndigheterna är det frivilligt att ta Statskontorets hjälp. Många myndigheter har kommit långt på egen hand.

Den statliga värdegrunden kan utgöra en plattform utifrån vilken även kommuner och landstings styrning kan utgå ifrån, oavsett vilken styrform de väljer. Att styra med tillit är ett styrningsideal av flera och är på många sätt angeläget. Statskontoret anser dock att det vore olämpligt att sammanblanda de grundlagsfästa principerna i den statliga värdegrunden med utredningens framtagna principer för en tillitsbaserad styrning och ledning.

Statskontoret avstyrker även utredningens förslaget av följande skäl:

1. Förslaget är inte förenligt med utredningens övergripande utgångspunkt att främja en tillitsbaserad styrning och ledning, eftersom det utgår från att den statliga styrningen av kommuner och landsting bör öka.
2. Utredningen har inte utrett i vilken utsträckning det skulle vara förenligt med det kommunala självstyret att på det föreslagna sättet styra kommunerna och landstingens värdegrundsarbete.
3. Utredningen har inte undersökt i vilken utsträckning det finns en efterfrågan på detta stödmaterial hos kommuner och landsting. Det är inte kostnadseffektivt att från centralt håll utveckla olika former av stödmaterial när denna fråga inte är utredd.
4. Även om regeringen bedömer att det från statsförvaltningens sida är passande att främja en tillitsbaserad styrning i kommuner och landsting är det inte lämpligt att ge detta uppdrag till Statskontoret. Statskontoret ska på regeringens uppdrag bland annat genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder, och ge underlag för omprövning och effektivisering. För att ha möjlighet att fullfölja regeringens uppdrag på ett fristående och oberoende sätt är det Statskontorets bedömning att myndigheten bör stå fri från bindningar till vissa specifika styrningsideal. Ett uppdrag till Statskontoret att främja ett visst styrningsideal, exempelvis tillitsstyrning, står därför i strid med den övergripande ansats som regeringen hittills har angett att Statskontoret ska grunda sin verksamhet på. Vi bedömer att en förändring av denna ansats skulle ha negativa konsekvenser på trovärdigheten för Statskontorets arbete och därmed förutsättningarna för myndigheten att på sikt genomföra sitt nuvarande uppdrag.

#### 7.4. En lärande tillsyn

- Statskontoret *tillstyrker* utredningens förslag att regeringen ska förtydliga tillsynens inriktning inom hälso- och sjukvård, omsorg och skola till riksdagen.

Statskontoret har tidigare framfört att den statliga tillsynen av kommunal verksamhet inte uppfattas som stödjande av kommunernas verksamheter. Kommunerna upplever att den statliga tillsynen och kontrollen kräver mycket administration och sällan fokuserar på kvaliteten i verksamheten. Det finns därför en risk för att mer tid och kraft ägnas åt uppföljning än åt att faktiskt åstadkomma god kvalitet i verksamheten.<sup>8</sup>

Statskontoret har pekat på att det är viktigt att regeringen är tydlig med vad den vill åstadkomma med tillsynen och vilka eventuella prioriteringar den vill göra.<sup>9</sup> Vi har också konstaterat att regeringen i praktiken har haft en pragmatisk inställning till den egna definitionen av tillsyn så som den är formulerad i regeringens senaste skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.<sup>10</sup> Att förtydliga inriktningen att tillsynen ska vara mer situations- och verksamhetsanpassad innebär sannolikt en inriktning som i större utsträckning speglar den strävan som avses i övriga regelverk och hos tillsynsmyndigheterna.

- Statskontoret *tillstyrker* utredningens förslag att regeringen ska lämna förslag på att den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen (2010:800) (26 kap. 27 §, andra stycket) tas bort.

Statskontoret har tidigare poängterat vikten av att tillsynsmyndigheter har flera alternativa ingripandemöjligheter eftersom det annars kan uppstå situationer då myndigheter väljer att avstå från att ingripa därför att de medel som står till buds anses vara alltför kraftfulla.<sup>11</sup> Förslaget ligger även väl i linje med iakttagelser som Statskontoret gjorde i samband med vår analys från 2017 av Statens skolinspektion.<sup>12</sup>

- Statskontoret *tillstyrker utredningens* förslag att regeringen ska lämna förslag på att patientsäkerhetslagens (2010:659) bestämmelse om tillsynens inriktning (7 kap. 3 §, andra stycket) tas bort.

Statskontoret anser att förslaget ligger väl i linje med en att tillsynen i allt högre grad bör ha en lärande ansats. Statskontoret vill dock poängtera att patientsäkerheten är ett grundläggande värde inom området. Det är viktigt att tillsynen inom området även fortsättningsvis bidrar till en god patientsäkerhet, så som Statskontoret tidigare har sett tecken på att den gör.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Statskontoret 2016:24, s. 165.

<sup>9</sup> Statskontoret (2012), Tänk till om tillsynen, s. 82 och 95.

<sup>10</sup> Statskontoret (2012).

<sup>11</sup> Statskontoret (2012).

<sup>12</sup> Statskontoret 2017:3, Myndighetsanalys av Statens skolinspektion.

<sup>13</sup> Statskontoret 2015:8, Inrättande av Inspektionen för vård och omsorg.



### 7.6 Testa och pröva nya lösningar genom försök

- Statskontoret *tar inte ställning* till utredningens förslag att inrätta ett Nationellt policylabb samt en permanent funktion som placeras vid Verket för innovationssystem, Vinnova, för genomförandet av processen i enskilda ärenden.
- Statskontoret *tar inte ställning* till utredningens förslag att ge en statlig utredning i uppdrag att göra en förstudie om den närmare utformningen och genomförandet av ett frikommunförsök.
- Statskontoret *tar inte ställning* till utredningens förslag att ge Tillitsdelegationen i uppdrag att göra en förstudie om den närmare utformningen och genomförandet av en försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning.

Statskontoret delar utredningens bedömning att det är positivt med möjligheter att testa och pröva nya lösningar för hur vi ska styra och organisera den offentliga verksamheten. Statskontoret tar dock inte ställning till om eventuella insatser av denna typ bör syfta till att specifikt utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning utan anser att det finns anledning att testa och pröva flera olika sätt att styra och organisera den offentliga förvaltningen.

Statskontoret vill därtill framhålla att det är viktigt att denna typ av verksamhet genomförs med en god förståelse för befintligt lagstöd, med hänsyn till etiska överväganden och förutsättningar att dra tillförlitliga slutsatser.

Ställföreträdande generaldirektör Johan Sørensson har beslutat i detta ärende. Tove Stenman, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Johan Sørensson

Tove Stenman