

Datum	Ert datum	
2018-10-29	2018-06-28	Finansdepartementet
ESV dnr	Er beteckning	
2018/00702	Fi2018/02431	
Handläggare		
Eva Lindblom		

## Ekonomistyrningsverkets remissvar över betänkandena Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47 och En lärande tillsyn (SOU2018:48))

Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnar här sitt remissvar över Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU2018:48).

Ekonomistyrningsverket svarar på remissen utifrån sin uppgift att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen i staten.

**Sammanfattningsvis** välkomnar ESV tillitsdelegationens kunskapsunderlag och det perspektiv som den tillför styrningen i och av offentliga sektorn genom att lyfta fram ledarskapets och kulturens betydelse.

ESV instämmer i huvudsak i delegationens bedömningar och har inget att invända emot de principer som den menar kännetecknar en tillitsbaserad styrning och ledning. Däremot anser vi inte att den statliga värdegrunden ska utökas med de sju principerna.

ESV avstår från att lämna synpunkter på utredningens redovisning av uppdraget att främja utvecklingsarbetet i kommunsektorn.

**Inledningsvis** vill ESV framföra sin syn på hur vi anser att tillitsbaserad styrning och ledning passar ihop med resultatstyrningen av offentlig sektor.

ESV anser att mål- och resultatstyrningens utgångspunkt om delegering är förenliga med en tillitsbaserad styrning. Samtidigt finns det ett flertal exempel i statsförvaltningen där resultatstyrningen har lett till ett begränsat handlingsutrymme och negativa sidoeffekter, exempelvis genom många och detaljerade återrapporteringskrav. Tillitsdelegationen pekar på att mål- och resultatstyrning, för att fungera väl, dels måste balanseras med andra styrmedel, dels måste ta hänsyn till relevanta professionella värderingar och etiska överväganden. ESV instämmer i detta. De vägledande principer som Tillitsdelegationen föreslår påminner i hög grad om den inriktning och de

nyckelord som återfinns i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175). ”Målet är att få till stånd fler värdeskapande system som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på resursanvändning”

Frågan som då infinner sig är varför regeringens förväntningar på statsförvaltningen inte infrias och att vissa problem som då uppmärksammades till och med har förstärkts de senaste 10 åren.

Tillitsdelegationen menar bland annat att förändrade styrmetoder under senare år inom offentlig verksamhet har lett till att professionerna har förlorat en del av sin autonomi. Som exempel nämns att om målen för en verksamhet reduceras till något som kan mätas med en eller ett fåtal indikatorer, föreligger en påtaglig risk att professionella överväganden får stå tillbaka för enkla handlingsrutiner.

En förutsättning för en väl fungerande resultatstyrning är att det finns en balans mellan tillit och kontroll. Detta förs också fram av Tillitsdelegationen. Reglering gällande förvaltningens verksamhet är ändamålsenligt upp till en viss nivå, inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt. Vad gäller utvecklingen av mål- och resultatstyrning i staten är det samtidigt angeläget att formulerandet av nya mål och indikatorer görs på ett sätt som är förenligt med en tillitsbaserad styrning och ledning.

ESV vill också framhålla betydelsen av att den finansiella styrningen, resultatstyrningen och annan styrning balanserar varandra, med hög effektivitet i resursanvändningen, för att uppnå eftersträfvade resultat.

Tillitsbaserad styrning och ledning (kap. 4)

Enligt Tillitsdelegationens betänkande bör de sju principerna *tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap* och *öppenhet* genomsyra alla delar av styrning och ledning.

ESV anser det angeläget att Tillitsdelegationen i sitt fortsatta arbete utifrån tilläggsdirektivet (Dir. 2017:119) utvecklar och förtydligar sitt resonemang om på vilken nivå och i vilka relationer som de sju principerna kan tillämpas i styrningen och ledningen av myndigheter. Det är ESV:s bedömning att principerna både kan tillämpas i regeringens myndighetsstyrning och ge vägledning när det gäller styrningen och ledningen internt på myndigheter.

ESV anser att det är viktigt att delegationen i sitt fortsatta arbete utvecklar sitt resonemang om vilka av dagens problem och brister som kan åtgärdas eller lösas med hjälp av tillitsbaserad styrning och ledning. Annars finns det en risk menar vi att det blir ett modeord utan innehåll och med litet genomslag.

De sju principerna är förenliga med det som ESV avser med en verksamhetsanpassad styrning. Med verksamhetsanpassad styrning menas att valet av olika kombinationer av styrmedel görs utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Styrningen utformas efter myndigheternas olika förutsättningar och på ett sådant sätt att den ger utrymme för dem att agera på ett ändamålsenligt sätt i relation till regeringens mål. Reglerna för resultatredovisning ska exempelvis vara tillräckligt allmänt hållna för att skapa ett visst handlingsutrymme för den enskilda myndigheten att anpassa sin redovisning till den egna verksamhetens förutsättningar. Verksamhetsanpassad styrning inbegriper även att en myndighets interna styrning – exempelvis arbetsordning, eventuella verksamhetsmål och ledningsfilosofi/kultur – anpassas till de unika förutsättningar som finns i varje organisation.

#### *Tre hörnstenar för tillitsbaserad styrning och ledning*

Tillitsdelegationens utgångspunkt när det gäller den sammantagna styrningen och ledningen är att den går att dela upp i tre olika delar: styrning, kultur och ledarskap samt arbetsorganisation. ESV har ovan redogjort för sin syn på styrning och vill samtidigt instämma i att även kultur och ledarskap samt arbetsorganisation har stor betydelse för såväl verksamhetens resultat och medarbetarnas trivsel och arbetsmiljö.

#### Tillitsdelegationens sju principer (kapitel 5)

I detta kapitel konkretiseras ledarskapets betydelse och kopplas ihop med styrningen, vilket är ett av Tillitsdelegationens viktigaste bidrag. Även om betänkande har fokus på välfärdssektorn och styrningen inom kommunsektorn är det vår uppfattning att de hörnstenar och de principer som delegationen lyfter fram är av mer generell karaktär. ESV tror att principerna kan vara ett stöd för myndigheternas arbete med verksamhetsutveckling.

#### Tillitsdelegationens förslag (kap.7)

ESV delar delegationens bedömning att regeringens styrning av välfärdssektorn är splittrad och fragmentarisk. ESV tror i likhet med delegationen att det kan behövas både organisatoriska och strukturella reformer för att få till stånd en mer samlad styrning av välfärdssektorn. När det gäller delegationens förslag om en ”nationell konsultationsordning” anser ESV att förslaget behöver vidareutvecklas och testas i mindre skala på en del av välfärdssektorn innan det införs för sektorn som helhet.

ESV instämmer i att huvudprincipen för regeringen bör vara att använda sig av *generella statsbidrag* framför riktade statsbidrag. En princip som det dock kan vara värt om att påminna om från tid till annan, då riktade statsbidrag är ett exempel på en både krånglig och administrativ tungrodd styrning.

Tillitsdelegationen lämnar fyra övergripande rekommendationer varav en är riktad till regeringen och handlar om att skapa förutsättningar för ett datadrivet analysarbete kring insatser inom välfärdssektorn. Den rekommendationen handlar dels om att datainsamlingen i kommuner och landsting ska inventeras och förenklas, dels att den ska utvidgas för att underlätta utvärdering. ESV efterlyser mer tydlighet om varför och hur datainsamlingen skulle kunna utvidgas utan att det är till men för tilliten mellan staten och verksamheterna inom välfärdssektorn.

ESV ser inga hinder att den statliga värdegrunden appliceras på den offentliga sektorn som helhet. ESV anser emellertid inte att de sju principerna för tillitsbaserad styrning och ledning kan likställas med de sex komponenterna i den statliga värdegrunden. Tillitsdelegationens sju principer kan vara vägledande för ett önskvärt förhållningssätt mellan människor, medan den statliga värdegrunden är en sammanfattning av grundläggande värderingar i det svenska samhället så som de uttrycks i våra grundlagar och lagar.

ESV avstyrker därför förslaget om att utveckla ett stödmaterial om en *offentlig värdegrund* som dessutom skulle kompletteras med de sju principerna för tillitsbaserad styrning och ledning.

Nuvarande generella inriktning på den *statliga tillsynen* slogs fast av regeringen i en skrivelse för närmare 10 år sedan. Mot den bakgrunden instämmer ESV i delegationens förslag om att i en skrivelse till riksdagen utveckla och förtydliga regeringens syn på tillsyn.

Delegationen har också ett konkret förslag om att inrätta ett *nationellt policylab* som ska behandla frågor såsom en samlad statlig styrning för verksamhetsutveckling och en mer ändamålsenlig sekretessreglering. ESV instämmer i behovet av att regeringen vidtar åtgärder inom båda dessa områden men anser att för- och nackdelar med ett policylab bör utredas ytterligare. I det sammanhanget bör även prövas om befintliga resurser inom exempelvis ESV, Statskontoret, kommittéväsendet och hos analys- och utvärderingsmyndigheterna kan vara ett alternativ.

ESV har förståelse för delegationens motiv till *regeländringar* i skollagen och patientsäkerhetslagen, men anser att de behöver utredas ytterligare och att det sannolikt finns fler lagar som kan behöva ändras med samma motiv. Tillitsdelegationen som i enlighet med utredningsdirektivet skulle inhämta synpunkter från ESV har haft så kort framförhållning att vi inte har haft möjlighet att bistå utredningen på det sätt som vi hade önskat.

När det gäller **konsekvensanalysen** så är den precis som delegationen själv påpekar; översiktlig. Det saknas till exempel kostnadsberäkningar för att vi ska

kunna avgöra om utredningens bedömning av kostnaderna för förslagen är rimliga. Underlaget om konsekvenser vid regelgivning är också alltför knapphändigt för att det ska gå att bedöma dem.

Även om betänkandet inte innehåller förslag som är tvingande för kommunerna anser ESV att det hade varit värdefullt om delegationen hade fört ett resonemang om de samhällsekonomiska konsekvenserna om kommunerna skulle följa Tillitsdelegationens rekommendationer. Detta för att ge kommunerna både incitament och förståelse för konsekvenserna av ett genomförande.

**Avslutningsvis** ser vi fram emot Tillitsdelegationens fortsatta arbete och från ESV:s sida kommer vi att aktivt delta och medverka i de olika nätverk och forum som delegationen driver.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Eva Lindblom har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Pia Heyman och enhetschef Martin Sparr medverkat.

Datum: 2018-10-29



Underskrift  
Clas Olsson  
Namnförtydligande



Föredragande  
Eva Lindblom  
Namnförtydligande

