



DATUM
2020-11-03
ERT DATUM
2020-06-25

DIARIENR
2020/132-4
ER BETECKNING
S2020/05621/FS

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård, SOU 2020:36

Statskontorets synpunkter utgår från den roll vi har enligt vårt instruktionsenliga uppdrag, där en central uppgift är att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I Statskontorets instruktionsenliga uppdrag ingår också att redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting. Här är styrningen av hälso- och sjukvården ett centralt område.

Statskontoret avstår från att lämna synpunkter gällande förslagen om Vårdkommittéer och om att låta utreda funktionen medicinskt ansvarig för rehabilitering.

Utredningens förslag löser inte problemen

Genom vårt uppdrag har Statskontoret stor erfarenhet av de utmaningar som rör statens styrning av hälso- och sjukvården. Utmaningarna påminner dessutom om förhållandet inom andra sektorer med ett i huvudsak kommunalt genomförandeansvar. Vi beklagar att utredningen inte har beaktat det bidrag som myndigheter som Statskontoret kan bidra med i ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård.

Problembilden som utredningen beskriver är inte ny. Utredningens analys visar att regeringen inte utövar en tillräckligt sammanhållen styrning över hälso- och sjukvården. Det märks bland annat i den mängd uppföljningar som regeringen beställer och tar emot inom området och som utredningen kartlagt. Men det märks också i mängden överenskommelser som regeringen beslutar om på området, liksom i mängden särskilda statsbidrag som är dedikerade till utveckling av specifika områden i sektorn. För några av myndigheterna inom området är också mängden särskilda uppdrag som myndigheterna hanterar på årsbasis mycket hög.

Statskontoret har i olika sammanhang konstaterat att statens styrning av kommuner och regioner under senare år har blivit allt mer detaljerad och de risker detta

medför.¹ Statskontoret har också gjort liknande iakttagelser även inom andra områden, till exempel inom skolområdet. Vi har också sett att de statliga myndigheterna i vissa fall och inom vissa områden har valt att ta egna initiativ för att åstadkomma en större samstämmighet i hanteringen av angelägna gemensamma utmaningar.²

Det är Statskontorets uppfattning att utredningens analys belyser ett större och mer strategiskt problem som rör regeringens samlade styrning av hälso- och sjukvården än vad förslagen kan hantera. Vi delar utredningens problembild, men vi bedömer att merparten av utredningens förslag misslyckas med att hantera de identifierade problemen.

Tillstyrker att kunskapsstöd i högre utsträckning än idag utformas med utgångspunkt i den kommunala hälso- och sjukvårdens behov

Statskontoret tillstyrker att kunskapsstöd i högre utsträckning än idag bör utformas med utgångspunkt i den kommunala hälso- och sjukvårdens behov och i nära samarbete med representanter för denna. Samtidigt noterar Statskontoret att problembilden är väl känd sedan tidigare. Även den ambition som uttrycks i förslaget har funnits sedan tidigare, men svårigheten har varit att åstadkomma ett förverkligande. I denna del är det viktigt att genomföra rätt insatser som kan bidra till en förändring.

Tillstyrker förstärkning av regionala stödstrukturer

Statskontoret tillstyrker förslaget om att staten bör bidra till att förstärka de regionala samverkans- och stödstrukturerna. Statskontoret har följt arbetet med uppbyggnaden av stödstrukturerna i samband med två uppdrag.³ Vi bedömde att de regionala stödstrukturerna fungerade väl för att stödja arbetet i kommuner och regioner med att sprida och implementera bästa kunskap och beprövad erfarenhet. Det är Statskontorets uppfattning att förslaget är ett exempel på hur konkreta insatser kan bidra till att förflytta hälso- och sjukvårdens kunskapsstöd i rätt riktning.

¹ Statskontoret (2019) *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*. Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

² Statskontoret (2020) *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner – slutrapport*.

³ Statskontoret (2014) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Slutrapport*. Statskontoret (2015) *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Slutrapport*.

Tillstyrker utvecklad myndighetsstyrning och nya former för dialog

Statskontoret tillstyrker förslagen om en utvecklad myndighetsstyrning. Förslagen representerar ambitioner som regeringen har ställt sig bakom sedan länge, men de har visat sig svåra att förverkliga. Det är Statskontorets bedömning att det krävs konkreta insatser i stora delar av Regeringskansliet för att ambitionerna ska kunna förverkligas. Statskontoret ser i sammanhanget positivt på det konkreta förslaget om nya former för strategisk dialog mellan regeringen och myndigheterna inom området. I vårt arbete har vi sett ett liknande behov av att utveckla de befintliga instrument som regeringen använder i styrningen och vi har också föreslagit en modell med gemensamma dialoger.⁴

Avstyrker förstärkning av Regeringskansliets beställarkompetens

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att förstärka Regeringskansliets beställarkompetens med 2 årsarbetskrafter. I arbetet för att åstadkomma en mer sammanhållen styrning inom området, krävs ett mer samlat grepp av regeringen och Regeringskansliet, där samtliga berörda enheter och departement involveras. Det kan handla om att tillsammans hitta nya former för löpande styrning av myndigheter och verksamheter.

Avstyrker ett samlat uppföljningsuppdrag till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Statskontoret avstyrker förslaget om att ge Myndigheten för vård- och omsorgsanalys en samlad roll i uppföljningen av överenskommelser. Vi bedömer inte att förslaget innebär någon skillnad för hanteringen av de problem som utredningen identifierat.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har redan en roll som ett viktigt uppföljningsstöd till regeringen, och myndighetens nuvarande instruktionsenliga uppdrag omfattar också redan den roll som föreslås. Myndigheten har redan idag och inom nuvarande ekonomiska ramar, i uppdrag att följa upp och analysera vårdens och omsorgens funktionssätt, att effektivitetsgranska statliga åtaganden och verksamheter, samt att inom sitt verksamhetsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer för effektivisering av statlig verksamhet och styrning. Statskontoret anser att det är olämpligt att i detalj formulera myndighetens uppdrag till att enbart gälla överenskommelser mellan staten och SKR. Dels har regeringen framfört som sin avsikt att minska mängden överenskommelser, dels är överenskommelser bara ett av flera exempel på statliga initiativ som kan

⁴ Statskontoret (2016) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

behöva följas upp. Utredningens förslag att tillfälligt finansiera uppdraget ökar dessutom myndighetens sårbarhet för ryckighet i styrningen, samt försvårar för myndighetens egna planeringsmöjligheter.

Statskontoret anser också att det fortsatt finns ett behov av rapportering, granskning och analyser som regeringen kan ta del av från andra aktörer än Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Statskontoret har genom sitt uppdrag en roll att utifrån sektorsövergripande erfarenheter om styrning och organisering kunna stötta regeringen i sin styrning av sektorn. Det är vår bild att både myndigheterna och regeringen har ett allt större behov av analyser som knyter samman områden och sektorer, för att kunna hantera de komplexa utmaningar som samhället står inför och som inte sällan involverar fler än en sektor. Statskontoret har också sett exempel på att statliga myndigheter i sina analyser och sin kunskapsgenerering förmår att förstå och arbeta med insatser som rör områden också i gränslandet mot andra sektorer. Myndigheterna har själva identifierat detta behov och formulerat sådana förslag till regeringen.⁵

Avstyrker myndighetsgemensam arbetsgrupp och ett kansli vid Socialstyrelsen

Statskontoret avstyrker förslaget om en myndighetsgemensam arbetsgrupp och ett kansli vid Socialstyrelsen. Det är ett problem att utredningen inte har angett hur den föreslagna arbetsgruppen och kansliet ska samspela med Rådet för styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst (Rådet). Rådets uppgift och organisation finns till för att hantera de frågor som förslaget ska lösa. Som förslaget nu är utformat, är risken stor att det blir en parallell verksamhet och en dubbling till Rådet för styrning med kunskap (Rådet).

Rådet har sedan 2015 utvecklat sitt arbete, t.ex. så har olika nätverk bildats runt rådet i olika frågor. Statskontoret har utvärderat Rådet för kunskapsstyrning genom två rapporter.⁶ Vi kunde konstatera att arbetet inom Rådet hade fördjupats och utvecklats under den tid som Rådet funnits, inte minst hade samverkan mellan myndigheterna i Rådet och huvudmännen fördjupats. Myndigheterna samordnade sina kunskapsunderlag bättre och underlagen anpassades mer utifrån vad huvudmännen behövde.

Med en mer koncentrerad uppföljning hos Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i enlighet med utredningens förslag, kan det finnas anledning för Rådet att knyta myndigheten närmare Rådets arbete. Detta är fullt möjligt redan

⁵ Statskontoret (2020) *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner – slutrapport*.

⁶ Statskontoret (2016) *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst – delrapport*. Statskontoret (2018) *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst – slutrapport*.

idag. I förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst, framgår också att Rådet har till uppgift att verka för att samverkan sker med myndigheter som inte ingår i Rådet för styrning med kunskap samt med andra offentliga och privata aktörer.

Avstyrker uppdrag till Socialstyrelsen och till Nationella vårdkompetensrådet

Statskontoret avstyrker förslaget om att ge Socialstyrelsen i uppdrag att årligen rapportera till regeringen om arbetet i Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten och Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård. Statskontoret avstyrker också förslaget om att Det nationella vårdkompetensrådet vid Socialstyrelsen ska ta upp lösningar gällande professionernas praktiska förutsättningar att utföra sitt arbete i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Socialstyrelsens egen instruktion tillsammans med förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst innebär att myndigheten redan har detta uppdrag. På samma sätt ingår det i det Nationella vårdkompetensrådets uppdrag att långsiktigt samordna, kartlägga och verka för att effektivisera kompetensförsörjningen av personal inom vården. Utredningen pekar också på behovet av en mer balanserad styrning och i det sammanhanget anser Statskontoret att båda förslagen utgör en onödig detaljstyrning.

Avstyrker en 10-årig överenskommelse

Statskontoret avstyrker förslaget om en 10-årig överenskommelse mellan staten, regionerna och kommunerna. Innehållet och ambitionen i den 10-åriga överenskommelse som föreslås återfinns redan idag i det arbete som bedrivs på både statlig, regional och kommunal nivå. Det är dessutom ambitioner som alla aktörer inom sektorn är mer eller mindre överens om. I sammanhanget är det också relevant att beakta att regeringen har uttryckt att de avser att minska mängden överenskommelser. Det är även relevant att beakta att Rådet för statlig styrning med kunskap inom hälso- och sjukvård och socialtjänsten finns på plats, och till detta råd finns en huvudmannagrupp kopplad som kan stödja regeringens styrning utifrån sitt perspektiv på verksamheterna, till exempel i valet av styrmedel och prioriterade insatser. Den beräknade kostnaden för genomförandet av överenskommelsen är visserligen låg, men baseras också enbart på kostnaden för uppföljningen. Till denna kostnad kommer kostnader för de aktörer inom kommuner, regioner och stat som behöver avsätta tid för att förstå, kommunicera och planera



insatser inom ramen för överenskommelsen. Av Statskontorets tidigare studier framgår att dessa kostnader ofta är betydande.⁷

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Hanna André, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Hanna André

⁷ Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.