



DATUM  
2014-06-16  
ERT DATUM  
2014-03-19

DIARIENR  
2014/64-4  
ER BETECKNING  
S2014/2639/SAM

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst (Ds 2014:9)

### Statskontorets sammanfattande synpunkter

Statskontoret tillstyrker sammantaget promemorians förslag om samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Flera av förslagen kan minska befintliga överlappningar i myndigheternas uppgifter och ansvar.

Statskontoret vill samtidigt framhålla att det krävs ytterligare åtgärder för att kunskapsstyrningen ska bli samordnad och effektiv. Det krävs att regeringen tar ett samlat grepp över sin styrning av myndigheterna och preciserar vad myndigheterna ska förväntas åstadkomma. Det behöver även klargöras hur utvecklingsarbetet som bedrivs inom ramen för överenskommelserna ska förhålla sig till Kunskapsstyrningsrådet. Vidare bör berörda myndigheter överväga hur de kan sprida information och samla erfarenheter via de stödstrukturer för kunskapsutveckling som har byggts upp i länen.

Statskontoret har inga invändningar mot att Socialstyrelsen blir ett nav för kunskapsstyrningen, men det krävs ett aktivt arbete från regeringen och myndighetsledningen om intentionerna med förslaget ska kunna nås.

Statskontoret är i grunden positiv till att Statens beredning för medicinsk utvärdering får ett samlat ansvar för vetenskapliga kunskapsöversikter, att Myndigheten för vårdanalys får ett breddat uppdrag och att Socialstyrelsen blir värmyndighet för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Statskontoret anser dock att dessa förslag behöver analyseras ytterligare.

### 6.1 Frågor om kunskapsstyrning och samverkan bör regleras

Statskontoret tillstyrker att ett strategiskt råd för statlig kunskapsstyrning och ett rådgivande organ där huvudmännen är representerade bildas. Vi tillstyrker även att det införs en gemensam författningssamling där alla myndigheter som har föreskriftsbemyndiganden inom området kungör sina föreskrifter. Precis som framhålls i promemorian kan dessa regleringar leda till att styrningen inom området blir mer samlad och strategisk.



Statskontoret menar dock att regeringen och aktuella myndigheter behöver vidta vissa åtgärder för att uppnå detta. Statskontoret har gjort iakttagelser i samband med flera uppdrag som vi vill uppmärksamma i sammanhanget.

Det är möjligt att dra paralleller mellan det föreslagna Kunskapsstyrningsrådet och arbetet inom E-delegationen, även om det handlar om olika områden och organen inte regleras på samma sätt. Till exempel företräds myndigheterna i båda organen av myndighetscheferna. Statskontorets utvärdering av E-delegationen visar att de statliga myndigheterna inte framstår som samordnade gentemot kommuner och landsting. Det har således inte varit tillräckligt att samla berörda myndighetschefer för att driva arbetet framåt. Vi konstaterade att ”regeringen i sin styrning av myndigheterna inte i nämnvärd utsträckning har gett uttryck för någon samlad idé om sina ambitioner inom e-förvaltningsområdet”.<sup>1</sup> En lärdom från e-förvaltningsområdet är följaktligen att regeringen behöver ta ett samlat grepp över sin styrning av myndigheterna inom vård- och omsorgsområdet för att kunskapsstyrningen ska kunna bli strategisk och effektiv. Regeringen behöver precisera vad myndigheterna och myndighetscheferna förväntas åstadkomma.

Regeringen använder flera olika instrument för att åstadkomma en förbättrad kunskapsstyrning inom vård- och omsorgsområdet. Exempelvis tar de flesta av överenskommelserna mellan regeringen och SKL sikte på olika former av kunskapsstyrning. De innehåller skrivningar om att utveckla kunskapsstöd till verksamheterna. Statskontoret har tidigare konstaterat att överenskommelser kan vara ett bra sätt att kraftsamla för att utveckla vården och omsorgen, men att det bland annat behövs ett strukturerat angreppssätt hela vägen från formuleringarna i de övergripande dokumenten till själva utvecklingsarbetet. Det behövs en tydlig struktur för styrningen av överenskommelserna på såväl nationell, regional som lokal nivå.<sup>2</sup> Med förslagen i promemorian blir det även viktigt att reda ut på vilket sätt utvecklingsarbetet inom överenskommelserna ska förhålla sig till Kunskapsstyrningsrådet och den föreslagna gruppen där huvudmännen ska ingå. Vidare är det angeläget att myndigheterna i Kunskapsstyrningsrådet finner former för hur de ska beakta den kunskapsstyrning som sker via överenskommelserna.

Statskontoret noterar att merparten av myndigheterna inom vård- och omsorgsområdet saknar regional organisation. Inom ramen för överenskommelsen om evidensbaserad praktik inom socialtjänsten har det byggts upp regionala stödstrukturer för kunskapsutveckling. Av överenskommelsen, som Statskontoret löpande följer upp, framgår att stödstrukturerna ska fungera som dialogpartner gentemot myndigheter inom området.

---

<sup>1</sup> Statskontoret 2014:12.

<sup>2</sup> Statskontoret 2013:17.

Statskontoret menar att myndigheterna kan dra nytta av stödstrukturerna, till exempel genom att via dem föra ut olika kunskapsunderlag som föreskrifter, riktlinjer och rekommendationer samt fånga upp erfarenheter från kommunerna. Förra årets uppföljning visade dock att myndigheterna inte i någon större utsträckning spred information eller samlade in erfarenheter via stödstrukturerna.<sup>3</sup> Enligt Statskontoret bör regeringen uppmärksamma myndigheterna på att de ska överväga hur de kan sprida information och samla erfarenheter via stödstrukturerna.

Statskontoret har i uppdrag att utvärdera inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Statskontoret ser positivt på att IVO ska ingå i Kunskapsstyrningsrådet. Det stämmer väl överens med regeringens intention att myndigheten ska förmedla den kunskap och de erfarenheter som tillsynen ger. Av vår delrapport framgår att IVO har prioriterat arbetet med att återföra kunskaper från tillsynens iakttagelser och har inlett ett arbete med förbättra denna återföring.<sup>4</sup> Därmed torde det finnas goda förutsättningar för att tillsynens iakttagelser ska kunna föras in i arbetet med kunskapsstyrningen. För att IVO på ett systematiskt sätt ska kunna arbeta med kunskapsåterföring krävs dock att myndigheten säkerställer att det finns tillgång till kvalitetssäkrade data över tillsynsverksamhetens resultat.

## 6.2 Socialstyrelsen – ett nav för den statliga kunskapsstyrningen

I promemorian föreslås att Socialstyrelsen ska få en tydlig roll som ett nav för den statliga kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Detta ska ske genom att Socialstyrelsens uppdrag renodlas och vidareutvecklas. Statskontoret har inget att invända mot att Socialstyrelsen blir ett sådant nav, men efterlyser en grundligare analys av vilka förutsättningar som Socialstyrelsen har för att på bästa sätt kunna bli detta nav och vilka eventuella åtgärder som krävs för att Socialstyrelsen ska lyckas. Någon sådan analys görs inte i promemorian.

För att Socialstyrelsen ska kunna ta det samlade ansvaret som efterlyses i promemorian krävs att myndigheten på effektivt sätt når huvudmännen. Så har hittills inte alltid varit fallet. Exempelvis har Vård- och omsorgsutredningen framhållit att Socialstyrelsen skulle kunna fokusera mer på sina mottagare och hur kunskapen, riktlinjerna eller andra produkter bäst når dessa. Därför finns det ett behov av att närmare analysera vilka åtgärder som behövs för att Socialstyrelsen ska kunna förändra sitt tillvägagångssätt och framöver få effektiva kanaler till huvudmännen och dess verksamheter.

---

<sup>3</sup> Statskontoret 2013:17.

<sup>4</sup> Statskontoret 2014:13.

Statskontoret menar att det krävs ett aktivt och medvetet arbete från såväl regeringen som myndighetsledningen om intentionerna med förslaget ska kunna nås. Regeringen kan till exempel vara tydlig i instruktion, regleringsbrev och i kontakterna med Socialstyrelsen med att myndigheten har fått en utvidgad roll och att det därför ställs andra krav än tidigare. För myndighetsledningen handlar det om att i sin interna styrning tydliggöra att den utvidgade rollen också förutsätter ett delvis nytt arbetssätt. När kunskapen väl är utarbetad är det viktigt att Socialstyrelsen har tydliga strategier för att kunna nå verksamheterna och presentera kunskapen på ett sådant sätt att verksamheterna tar till sig den.

### **6.3 Ett samlat ansvar för Statens beredning för medicinsk utvärdering gällande kunskapsöversikter**

I promemorian föreslås att Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) får ett samlat ansvar för att vetenskapligt utvärdera metoder i hälso- och sjukvården. Myndighetens ansvar ska breddas till att även omfatta socialtjänsten. Statskontoret ser fördelar med att en och samma aktör har ansvaret för att ta fram vetenskapliga kunskapsöversikter inom såväl hälso- och sjukvården som socialtjänsten. Statskontoret instämmer i att det finns skäl att stärka sambanden mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst. På sikt kan det också leda till att socialtjänsten blir mer forskningsnära.

Statskontoret menar dock att innan förslaget kan genomföras behövs en närmare analys göras av vilka förutsättningar SBU har att genomföra utvärderingar inom socialtjänstens områden och vilken kompetens som eventuellt skulle behöva tillföras. Precis som framkommer i promemorian finns det klara skillnader mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten i hur kunskap används och utvecklas. Forskningen inom socialt arbete kan inte på samma sätt som den medicinska forskningen bygga på randomisering och standardisering. Följden blir att den sociala forskningen sällan kan peka ut tydliga kausala samband. Dessa skillnader får även betydelse för hur metoder på bästa sätt kan utvärderas och på vilket sätt kunskapsöversikter kan utformas. Även om SBU har gjort utvärderingar som rört gränssnitten mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård, har myndigheten främst erfarenhet av att göra medicinska utvärderingar.

### **6.4 Ett breddat ansvar för myndigheten för vårdanalys**

I promemorian föreslås att uppdraget för Myndigheten för vårdanalys breddas till att omfatta hela socialtjänstens område. Statskontoret är positiv till idén att också socialtjänsten följs upp ur ett individperspektiv och att sambandet mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst stärks i myndighetens analyser. Statskontoret noterar dock att det inte klart framgår varifrån

medel till detta breddade uppdrag ska tas. För att kunna ta slutlig ställning till förslaget krävs att en fullständig finansiering presenteras.

### **6.5 Ett samlat ansvar för smittskyddsfrågor m.m.**

Statskontoret tillstyrker förslagen om ett samlat ansvar för smittskyddsfrågor. Statskontoret ställer sig bakom den principiella utgångspunkten att Folkhälsomyndigheten ska ha ansvar för uppgifter som i huvudsak rör befolkningsskydd, medan Socialstyrelsen ska vara ansvarig myndighet för vård och behandling av individer. Förslaget innebär att det blir färre överlappande uppgifter mellan myndigheterna, vilket tidigare har varit ett problem. Det har bland annat Statskontorets myndighetsanalyser av Socialstyrelsen och dåvarande Smittskyddsinstitutet visat.<sup>5</sup>

Statskontoret noterar att även efter den föreslagna ändringen finns det vissa överlappande uppgifter mellan myndigheterna, till exempel för vårdhygien och antibiotikaresistens. Det är viktigt att myndigheterna har en gemensam syn på hur roller och ansvarsfördelning ska delas upp. Statskontoret anser att Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen gemensamt bör utveckla former för myndigheternas samverkan inom de överlappande områdena.

### **6.6 Ändringar som berör Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd**

Statskontoret ser flera fördelar med att Socialstyrelsen blir värdmyndighet för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Precis som framhålls i promemorian är Socialstyrelsen inte längre tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården och därmed inte längre part i HSAN-ärenden. Därmed ser Statskontoret inga hinder för att Socialstyrelsen ska kunna vara värdmyndighet. Vidare finns det personal inom Socialstyrelsen som är insatt i frågor som rör legitimation för yrken inom hälso- och sjukvården. Vid behov kan de bistå nämnden med expertkunskap.

Även om Statskontoret i grunden är positiv till att Socialstyrelsen blir värdmyndighet, menar vi att det tydligare bör belysas hur kostnadseffektiviteten påverkas av att nämnden flyttas från Kammarkollegiet. Att ha flera nämnder vid en och samma värdmyndighet kan ge synergieffekter i form av gemensamma administrativa system, rutiner och ärendehanteringsprocesser. I rapporten om Skolväsendets överklagandenämnd gick Statskontoret igenom organiseringen av några olika nämndmyndigheter med domstolsliknande uppgifter och kunde kostatera att den verksamhet som Kammarkollegiet bedrev ofta var kostnadseffektiv.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Statskontoret 2011:8 och 2011:13.

<sup>6</sup> Statskontoret 2012:36.



## **6.7 Uppdrag till Statskontoret**

I promemorian föreslås att Statskontoret ges i uppdrag att följa och utvärdera de förändringar avseende samverkan och kunskapsstyrning som föreslås. I uppdraget skulle också ingå att följa upp om förslagen leder till ökad effektivitet och minskat dubbelarbete. Statskontoret är positiv till ett sådant uppdrag.

## **7.1 Kostnader**

Enligt promemorian kommer kostnaderna för ett genomförande av förslaget att rymmas inom befintliga ramar. Det redovisas dock inte vilka medel som ska finansiera den föreslagna breddningen av uppdraget för Myndigheten för vårdanalys. I denna del behöver kostnadsredovisningen kompletteras.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Jan Boström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jan Boström